



Australia Indonesia Partnership
Kemitraan Australia Indonesia



REKOMENDASI PANDUAN DAN KERANGKA PERATURAN PERKERETAAPIAN KHUSUS LAPORAN AKHIR



**INDONESIA
INFRASTRUCTURE
INITIATIVE**



Australia Indonesia Partnership
Kemitraan Australia Indonesia



**REKOMENDASI PANDUAN DAN KERANGKA
PERATURAN PERKERETAAPIAN KHUSUS
LAPORAN AKHIR**

**INDONESIA
INFRASTRUCTURE
INITIATIVE**

Februari 2011

PRAKARSA INFRASTRUKTUR INDONESIA

Dokumen ini diterbitkan oleh Prakarsa Infrastruktur Indonesia/*Indonesia Infrastructure Initiative* (IndII), sebuah proyek yang didanai oleh Pemerintah Australia yang dirancang guna mendorong pertumbuhan ekonomi di Indonesia dengan meningkatkan relevansi, kualitas, dan kuantitas dari investasi pada bidang infrastruktur.

Pandangan yang tertuang dalam laporan ini bukan cerminan pandangan dari Kemitraan Australia-Indonesia ataupun Pemerintah Australia. Silakan menyampaikan komentar atau pertanyaan anda kepada Direktur IndII, tel.: +62 (21) 230-6063, fax: +62 (21) 3190-2994. Situs: www.indii.co.id.

PENGHARGAAN

Laporan Final ini disiapkan oleh Harral Winner Thompson Sharp Klein, Inc. (HWTSK), yang bekerja di bawah Prakarsa Infrastruktur Indonesia (IndII), didanai oleh AusAID, sebagai bagian dari Kegiatan Peraturan perkeretaapian khusus. Anggota tim yang berkontribusi adalah Clell G Harral, John H Winner, dan Richard G Sharp (Konsultan bidang Transport HWTSK), serta Michael I Kennedy, Esq., Asenar Nangtjik Rekap, SH., dan Shirley MM Oroh, SH. (tim konsultan bidang hukum).

Kami sangat menghargai dukungan yang terus menerus diberikan oleh AusAID dan IndII. Hasil kemajuan yang dilaporkan disini berasal dari arahan yang diberikan oleh Bapak Tundjung Inderawan, Direktur Jenderal Perkeretaapian; Bapak Nugroho Indrio, Sekretaris Jenderal Perkeretaapian (DJKA); Bapak Israful Hayat; Bapak Prasetyo; dan pejabat lainnya dalam lingkungan Direktorat Jenderal Perkeretaapian dan Kementerian Perhubungan. Diskusi dengan para pejabat kunci di dalam Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian dan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) merupakan sesuatu yang sangat berharga. Kami benar-benar menghargai masukan dan penerimaan yang begitu ramah yang diberikan oleh para pemangku kepentingan di Lampung, Sumatra Selatan, Kalimantan Tengah dan Kalimantan Timur. Sebagai tambahan diskusi dengan Bapak Mesra Eza dan Ibu Febrina Danuningrat dan para kolega lainnya dari MEC Coal; Bapak Rudiantara; Bapak Amir Faisol dan para koleganya dari PT. Bukit Asam Transpacific Railway dan perusahaan asosiasinya; dan Bapak Ganeshad, Bapak Satish Yanmandra, dan Bapak J. Udaykumar dari Adani Global telah memungkinkan HWTSK melakukan penilaian dengan informasi lebih baik terhadap kemajuan perkembangan perkeretaapian khusus.

Kami benar-benar menghargai dan menghaturkan terima kasih atas komentar membangun yang disampaikan melalui proses ulasan dari pihak luar yang diprakarsai oleh Indii. Masukan yang juga sangat berguna disampaikan oleh Bapak David Lupton atas nama URS Australia Pty Ltd dan oleh Messrs. Perwakilan dari Firma Hukum Makarim & Taira yaitu Bapak Guy Des Rosiers dan Hendri Naldi, yang menambahkan ulasan-ulasan dari Indii dan AusAID. Kami sudah menanggapi secara positif dan membangun terhadap komentar yang diberikan atas versi final laporan ini.

Kami juga menghargai minat dan gagasan yang telah diberikan oleh para pemangku kepentingan perkeretaapian khusus baik swasta dan pemerintah lainnya yang tidak dapat disebutkan satu persatu di sini. Dengan dukungan di atas, kami juga telah mampu untuk meninjau Perundangan, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, dan Peraturan Menteri di Indonesia dan bahan lainnya terkait dengan sektor transportasi, pembangunan infrastruktur dan pertambangan yang relevan dengan pengembangan perkeretaapian khusus di Indonesia.

Richard G Sharp

HWTSK, Inc.

Jakarta, 10 Februari 2011

© IndII 2011

Semua kekayaan intelektual asli yang terkandung dalam dokumen ini adalah milik Indonesian Infrastructure Initiative (IndII). Kekayaan intelektual tersebut dapat dipergunakan secara bebas tanpa referensi oleh para konsultan dan mitra IndII dalam menyusun dokumen, merencanakan dan mendisain laporan; dan juga dapat dipergunakan secara bebas oleh lembaga maupun organisasi lain, dengan menyebutkan sumbernya.

Setiap upaya telah dilakukan untuk memastikan bahwa dokumen-dokumen yang direferensikan di dalam publikasi ini telah dicantumkan dengan benar. Namun, IndII akan menerima setiap saran untuk perbaikan yang diperlukan, atau tentang sumber dokumen dan / atau data terkini.

DAFTAR ISI

DAFTAR SINGKATAN	VI
RINGKASAN EKSEKUTIF	X
PENDAHULUAN.....	XXIII
BAGIAN I: PANDUAN BERDASARKAN PERATURAN PEMERINTAH YANG ADA	1
BAB 1: OPSI BERDASARKAN KERANGKA INVESTASI PERKERETAAPIAN YANG ADA ..	2
1.1 PENILAIAN TERHADAP KEBIJAKAN YANG ADA	2
1.2 PROYEK APA YANG SECARA HUKUM TERSEDIA SAAT INI BERDASARKAN UNDANG-UNDANG DAN PERATURAN PERKERETAAPIAN KHUSUS?	3
1.3 PENYELENGGARA PROYEK APA YANG SECARA TERSIRAT TEPAT BERDASARKAN PERATURAN PERKERETAAPIAN KHUSUS YANG ADA?	5
1.4 PROYEK APA YANG SECARA HUKUM DIPERBOLEHKAN BERDASARKAN STRATEGI KPS?	6
1.5 PROYEK APA YANG TEPAT MENGGUNAKAN STRATEGI KPS?	7
BAB 2: PANDUAN UNTUK PERATURAN MENTERI BARU	9
2.1 KLIEN ANGKUTAN YANG DIPERBOLEHKAN DAN SYARAT LAYANAN	10
2.2 KENDALI DAN KEPEMILIKAN	11
2.2.1 Hubungan Kontrak	13
2.2.2 Pengaturan Induk Non-Produsen.....	13
2.3 MELONGGARKAN ATURAN TITIK-KE-TITIK	15
2.4 KETENTUAN MENGENAI AKHIR PROYEK	16
2.5.1 Masalah Penilaian Terminal	17
2.5 PROSES PERIZINAN	17
2.6.1 Nasional/Antar Propinsi	19
2.6.2 Propinsi	20
2.6.3 Kabupaten	20
2.6.4 Penyederhanaan Izin.....	20
2.6 MENINGKATKAN PRASARANA PERKERETAAPIAN KHUSUS.....	21
2.7 BATAS-BATAS HUKUM	21
BAB 3: PANDUAN UNTUK UJI TUNTAS (DUE DILIGENCE) PENANAM MODAL.....	23
3.1 STRUKTUR BADAN USAHA	23
3.1.1 Investasi untuk Mengembangkan/Memperluas Prasarana PTKA	23
3.1.2 Pendekatan KPS	24
3.1.3 Pendekatan Perkeretaapian Khusus	24
3.2 PERTIMBANGAN KHUSUS UNTUK PERKERETAAPIAN PERTAMBANGAN	25
3.2.1 Kerangka Peraturan Pertambangan.....	25
3.2.2 Dampak Potensial Perkeretaapian Khusus	26

BAGIAN 2: PANDUAN UNTUK PERATURAN PEMERINTAH YANG BARU.....	29
BAB 4: PERLUASAN RUANG LINGKUP PERKERETAAPIAN KHUSUS MEMBUTUHKAN PERATURAN PEMERINTAH	30
4.1 PERBAIKAN PP NOMOR 56 TAHUN 2009	30
4.1.1 Pengurangan Pembatasan dalam Hal Kepemilikan	30
4.1.2 Modifikasi Titik-ke-titik	31
4.1.3 Penyederhanaan dan Klarifikasi Pasal-Pasal Perizinan	31
4.2 HAK MENTERI UNTUK MENGIZINKAN PENGGUNAAN PERKERETAAPIAN KHUSUS UNTUK KEPENTINGAN UMUM	31
4.3 KETENTUAN DAMPAK LINGKUNGAN DAN SOSIAL	33
4.4 RANGKUMAN MASALAH PERKERETAAPIAN KHUSUS YANG MEMERLUKAN PERATURAN PEMERINTAH BARU	35
BAB 5: KONSEP “PERKERETAAPIAN UMUM TERBATAS”	37
5.1 KEKUATAN DAN KELEMAHAN: PERKERETAAPIAN UMUM TERBATAS VS KHUSUS/EKSKLUSIF	38
5.2 ATRIBUT HUKUM DARI PERKERETAAPIAN UMUM TERBATAS YANG DIUSULKAN .	40
5.2.1 Definisi dan Ruang Lingkup	40
5.2.2 Ketentuan Pemisahan Vertikal.....	42
5.2.3 Fleksibilitas Setempat dalam Persetujuan Izin dan Proyek.....	42
5.2.4 Penyelesaian Perselisihan – Minimalisasi Risiko.....	43
5.3 ISU YANG DISELESAIKAN MELALUI OPSI PERKERETAAPIAN UMUM TERBATAS....	43
5.4 OTORISASI PERKERETAAPIAN UMUM TERBATAS	46
5.4.1 Jalur Perkeretaapian	47
5.4.2 Kereta Api.....	47
5.4.3 Badan Usaha.....	47
5.4.4 Izin	47
5.4.5 Otoritas	48
5.4.6 Prosedur untuk menunjuk penyelenggara prasarana perkeretaapian.....	48
BAB 6: PANDUAN KELEMBAGAAN DAN PROSEDUR YANG SESUAI DENGAN KONTEKS SPESIFIK	49
6.1 PERKERETAAPIAN DALAM SATU PROPINSI ATAU TINGKAT PEMERINTAHAN YANG LEBIH RENDAH	50
6.2 PERKERETAAPIAN YANG MELEWATI KE PROPINSI KE-DUA ATAU LEBIH	51
6.3 MENGHUBUNGKAN PERKERETAAPIAN KHUSUS DAN PERKERETAAPIAN YANG TIDAK TERHUBUNG KE PERKERETAAPIAN UMUM	51
6.4 PERKERETAAPIAN YANG TERHUBUNG KE PERKERETAAPIAN UMUM DAN MENGGUNAKAN AKSES PERKERETAAPIAN UMUM.....	52
6.5 PERKERETAAPIAN HANYA MELIBATKAN SATU SARANA YANG DISELENGGARAKAN OLEH BADAN USAHA YANG MEMENUHI SYARAT	53

6.6	PERKERETAAPIAN YANG MELIBATKAN BANYAK SARANA YANG DIOPERASIKAN OLEH BADAN USAHA YANG MEMENUHI SYARAT	53
6.7	KONEKSI ANTAR MODA DENGAN PELABUHAN UMUM ATAU SWASTA	53
BAB 7:	STRATEGI JANGKA PANJANG.....	55
7.1	BERAKHIRNYA PENYEDIAAN PERKERETAAPIAN KHUSUS	55
7.2	LANGKAH-LANGKAH UNTUK MEMPROMOSIKAN INVESTASI SWASTA DI DALAM ATAU DENGAN PERKERETAAPIAN NASIONAL.....	57
BAB 8:	ULASAN TINJAUAN KOLEGA	58
8.1	TINJAUAN MAKARIM DAN TAIRA	58
8.2	TINJAUAN DAVID LUPTON	61
8.3	KOMENTAR DARI WIMPY SANTOSA, KOORDINATOR PERKERETAAPIAN PAU INDII	63
8.4	KOMENTAR DARI DARWIN DJAJAWINATA, PENASIHAT UTAMA PAU-MENTERI PERHUBUNGAN.....	64
8.5	KOMENTAR DARI DAVID HAWES – PENASIHAT KEBIJAKAN PRASARANA AUSAID65	65
LAMPIRAN	66
LAMPIRAN A:	KERANGKA ACUAN KERJA UNTUK FASE 2.....	66
LAMPIRAN B:	KUTIPAN-KUTIPAN DARI HUKUM DAN PERUNDANGAN TERKAIT.....	86
LAMPIRAN C:	PROSES-PROSES IMPLEMENTASI UNTUK PERKERETAAPIAN KHUSUS DI INDONESIA.....	91
LAMPIRAN D:	PRAKTIK INTERNASIONAL	94
LAMPIRAN E:	DIAGNOSTIK INVESTASI-INVESTASI PERKERETAAPIAN YANG TERTUNDA .	106
LAMPIRAN F:	ANALISIS KEKUATAN KELEMAHAN PELUANG ANCAMAN (KKPA)/SWOT ANALYSIS	119
LAMPIRAN G:	OPINI HUKUM	129
	Lampiran 1: Kerangka Hukum	145
	Lampiran 2: Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KP 462 tahun 2009.....	149
	Lampiran 3: Surat Permohonan untuk Menyetujui Pengalihan Persetujuan Prinsip dari PTBA ke BATR	153
	Lampiran 4: Saran Hukum tertanggal 19 Oktober 2010 terkait Konsep Afiliasi, Anak Perusahaan dan Pengendalian	156
	Lampiran 5: Keputusan Menteri KA.003/1/1 Phb-2010.....	160
LAMPIRAN H:	RINGKASAN PERTEMUAN PEMANGKU KEPENTINGAN KUNCI	162
LAMPIRAN I:	LAPORAN KEGIATAN PENYELESAIAN AKHIR	183

DAFTAR SINGKATAN

AAR	<i>Association of American Railroads</i> (Asosiasi Perkeretaapian Amerika)
Adani	Adani Enterprises Ltd, anak perusahaan Adani Group (India), Penanam Modal di perkeretaapian Bukit Asam yang diajukan
AMDAL	Analisis Mengenai Dampak Lingkungan
AusAID	<i>Australian Agency for International Development</i> (Badan Australia untuk Pembangunan Internasional)
B2B	<i>Business-to-Business</i> (Bisnis ke Bisnis)
BAB	Bukit Asam Banko, properti pertambangan PT Bukit Asam
Bappeda	Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah
Bappenas	Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional
BATR	PT Bukit Asam Transpacific Railways
BOT	<i>Build – Operate – Transfer</i> (Bangun-Operasikan-Transfer), metode partisipasi swasta di badan usaha milik negara
BPN	Badan Pertanahan Nasional
Bukit Asam	PT Bukit Asam (Persero)
BUMN	Badan Usaha Milik Negara. Kadangkala juga digunakan untuk merujuk ke Kementerian BUMN
CFC	<i>Comision Federal de Competencia</i> (Mexico)
CMEA (KKP)	<i>Coordinating Ministry of Economic Affairs</i> (Kementerian Koordinator Perekonomian)
CR	<i>China Railway</i> (Perkeretaapian Cina)
DBOM	<i>Design – Build – Operate – Maintain</i> (Rancang – Bangun – Kelola – Pelihara), metode partisipasi swasta di badan usaha bersubsidi dan badan usaha baru milik negara.
DBOO	<i>Design – Build – Operate – Own</i> (Rancang – Bangun – Kelola – Miliki), metode pengembangan dan kepemilikan oleh swasta dalam kurun waktu yang tidak terbatas.
DGR (DJKA)	Direktorat Jenderal Perkeretaapian
EPC	<i>Engineering Procurement Construction</i> (Rekayasa Pengadaan Konstruksi)
FRA	<i>Federal Railway Authority</i> (Otoritas Perkeretaapian Federal di Amerika Serikat)
GCOR	<i>General Code of Operating Rules</i> (Kode Umum Aturan Pengoperasian)
GOI	<i>Government of Indonesia</i> (Pemerintah Indonesia)
GR (PP)	<i>Government Regulation</i> (Peraturan Pemerintah)
HWTSK	Harral Winner Thompson Sharp Klein, Inc.
IGF	<i>Infrastructure Guarantee Fund</i> (Dana Jaminan Prasarana)
IIF	Infrastructure Financing Facility (Fasilitas Pembiayaan Prasarana)
Indii	Indonesian Infrastructure Initiative (Prakarsa Infrastruktur Indonesia)
Inpres	Instruksi Presiden

IPP	<i>Independent Power Producer</i> (Produsen Listrik Independen)
IPR	Izin Pertambangan Rakyat
IR	<i>Indian Railway</i> (Perkeretaapian India)
IUJP	Izin Usaha Jasa Pertambangan
IUP	Izin Usaha Pertambangan
IUPJ	Izin Usaha Pertambangan Khusus Operasi Produksi
IUPK	Izin Usaha Pertambangan Khusus
IUPR	Izin Usaha Pertambangan Rakyat
KKPPI	Komite Kebijakan Percepatan Penyediaan Infrastruktur
KP	Kuasa Pertambangan
KPPU	Komisi Pengawasan Persaingan Usaha
LPR (PUT)	<i>Limited Public Railway</i> (Perkeretaapian Umum Terbatas)
MEC	MEC Holdings [Minerals Energy Commodities] anak perusahaan dari Trimex Group
MEC Coal	Kemitraan antara MEC dengan Pemerintah Ras Al Khaimah sebagai perusahaan induk dari PT Semesta Resources Investindo dan PT Sinar Indonesia Perkasa (keduanya adalah pemegang saham dari PT Tekno Orbit Persada/TOP (perusahaan batubaranya) dan MEC Infra
MEC Infra	Sebuah anak perusahaan dari MEC Coal untuk tujuan pengembangan transportasi dan infrastruktur terkait
MEMR (KESDM)	<i>Ministry of Energy and Mineral Resources</i> (Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral)
MoF (Kemenkeu)	<i>Ministry of Finance</i> (Kementerian Keuangan)
MoPW (Kemenpu)	<i>Ministry of Public Works</i> (Kementerian Pekerjaan Umum)
MoT (Kemenhub)	<i>Ministry of Transportation</i> (Kementerian Perhubungan)
NORAC	<i>Northeast Operating Rules Advisory Committee</i> (Komite Penasihat Aturan Pengoperasian Timur Laut di Amerika Serikat)
NRMP (RIPN)	<i>National Railway Master Plan</i> (Rencana Induk Perkeretaapian Nasional)
Permen	Peraturan Menteri
Perpres	Peraturan Presiden
Persero	Perusahaan (Negara) Perseroan;
PLN	Perusahaan Listrik Negara
PP	Peraturan Pemerintah
PPP (KPS)	<i>Public Private Partnership</i> (Kerjasama Pemerintah-Swasta)
PR	<i>Presidential Regulation</i> (Peraturan Presiden)
PRC (RRC)	<i>People's Republic of China</i> (Republik Rakyat Cina)
PSO	<i>Public Service Obligation</i> (Kewajiban Layanan Publik)
PT	Perseroan Terbatas
PTBA	PT Bukit Asam (Persero)
PTKA	PT Kereta Api - Persero
Rajawali	PT Rajawali Korporasi, pemilik 80% BATR
RAKIA	Badan Investasi RAK (Ras Al Khaimah)

RMMI	RAK <i>Minerals and Metals Investments</i> , kemitraan antara Badan Investasi RAK (RAKIA), sebuah prakarsa pemerintah Ras Al Khaimah dan Trimex Group.
RMP	Railway Master Plan (Rencana Induk Perkeretaapian), terdiri dari Rencana Induk Perkeretaapian Nasional yang disiapkan oleh Kemenhub dan Rencana Induk yang disiapkan oleh pemerintah provinsi dan pemerintah daerah lainnya
RZD	<i>Russian Railway</i> (Perkeretaapian Rusia)
SCOR	<i>Standard Code of Operating Rules</i> (Kode Standar Aturan Pengeoperasian)
SCT	<i>Secretaria de Comunicaciones y Transportes</i> (Mexico)
SOE (BUMN)	<i>State Owned Enterprise</i> (Badan Usaha Milik Negara)
SPR (PTK)	Special Purpose Railway (Perkeretaapian Tujuan Khusus); kadangkala digunakan untuk menjelaskan perkeretaapian yang dibangun di bawah peraturan Infrastruktur KPS
SR (PK)	<i>Special Railway</i> (Perkeretaapian Khusus)
STB	<i>Surface Transportation Board</i> (Dewan Transportasi Permukaan)
SWOT/KKPA	<i>Strengths-Weaknesses-Opportunities-Threats</i> (Kekuatan-Kelemahan-Peluang-Ancaman)
TKB	PT Trans Kutai Bahari, anak perusahaan Indonesia dari MEC Infra untuk pengelolaan pelabuhan.
TKK	PT Trans Kutai Kencana, anak perusahaan Indonesia dari MEC Infra untuk angkutan kereta api
TOP	PT Tekno Orbit Persada, badan usaha berbadan hukum Indonesia yang berada di bawah kendali tidak langsung dari MEC Coal; pemegang izin konsesi batubara
UU	Undang-undang; bersama dengan Perpu, peraturan tertinggi di bawah UUD. UU Nomor 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian memiliki status ini.

REFERENSI UNDANG-UNDANG DAN PERATURAN SPESIFIK:

UU 13/1992	Undang-undang Nomor 13 Tahun 1992 tentang Perkeretaapian
UU 23/2007	Undang-undang Nomor 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian
UU 4/2009	Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan batubara
PP 56/2009	Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Perkeretaapian
PP 72/2009	Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2009 Lalu Lintas dan Angkutan Kereta Api
PP 22/2010	Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2010 tentang Wilayah Pertambangan
PP 23/2010	Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan batubara

Perpres 67/2005	Peraturan Presiden Nomor 67 Tahun 2005 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur
Perpres 13/2010	Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2010 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 67 Tahun 2005 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur
Permen 4/2010	Peraturan Menteri Bappenas Nomor 4 Tahun 2010 tentang Panduan Penanggung Jawab Proyek Kerjasama

RINGKASAN EKSEKUTIF

Pemerintah Indonesia berharap untuk mendorong lebih banyak sektor swasta untuk berinvestasi dalam prasarana perkeretaapian. Investasi swasta yang signifikan akan:

- (1) Meringankan kekurangan kapasitas yang besar pada sektor angkutan kereta api,
- (2) Mengurangi tekanan persaingan kebutuhan akan pendanaan publik yang langka untuk prasarana, dan
- (3) Mendukung pengembangan sektor usaha yang sangat penting bagi pertumbuhan ekonomi di Indonesia, terutama sektor pertambangan.

Saat ini, kebijakan, undang-undang dan peraturan pemerintah yang ada belum menghasilkan investasi swasta yang diinginkan.

Laporan Final ini terfokus pada mekanisme peraturan utama bagi sektor swasta untuk berinvestasi pada sektor perkeretaapian: perkeretaapian khusus (PK)¹. Sebuah perkeretaapian khusus, yang juga diterjemahkan dari Bahasa Indonesia sebagai Perkeretaapian Eksklusif, didefinisikan sebagai perkeretaapian yang dapat dibangun untuk melayani sebuah badan usaha tunggal. Undang-undang saat ini memberikan ambiguitas terkait dengan hal kepemilikan, sebuah istilah yang tidak digunakan dalam undang-undang, tapi disebutkan secara jelas bahwa perkeretaapian khusus/eksklusif melayani satu badan usaha dan hanya satu badan usaha saja. Prosedur KPS untuk mengembangkan perkeretaapian dipandang sebagai alternatif lain bagi sektor swasta untuk berinvestasi. Ketentuan itu menetapkan perkeretaapian yang dihasilkan sebagai perkeretaapian umum yang penyelenggaranya dipilih melalui tender kompetitif.

Dua permohonan pembangunan perkeretaapian khusus/eksklusif sekarang sedang menunggu persetujuan; masih belum ada yang terbangun. Studi ini mengkaji mengapa pembangunan perkeretaapian khusus (mengacu kepada istilah yang lebih umum) belum terjadi. Walaupun undang-undang yang mendasarinya baru berumur tiga tahun dan peraturan pelaksanaannya saat ini baru berumur satu tahun, opsi perkeretaapian khusus telah ada sejak undang-undang pendahulunya diberlakukan pada tahun 1992. Namun, belum ada perkeretaapian khusus yang dibangun.² Opsi alternatif utama bagi sektor swasta untuk berinvestasi di bidang prasarana kereta api, adalah skema KPS, mengalami nasib serupa, dengan satu permohonan tertunda dan tanpa ada pembangunan. Namun, di sini, peraturan yang ada berumur kurang dari satu tahun dan peraturan pendahulunya berumur lima tahun.

Laporan Final ini membahas potensi untuk memodifikasi peraturan perkeretaapian khusus untuk membuat ketentuan itu lebih "ramah penanam modal" di dua tingkatan.

¹ Ketentuan utama disajikan pada Lampiran B

² Sebuah analisis diagnostik disajikan di Laporan Interim yang secara spesifik membahas penundaan pemberlakuan dua PK (MEC Coal dan PT Bukit Asam) dan kesulitan pelaksanaan yang dihadapi. Temuan itu dirangkum di Lampiran E.

Pertama adalah ketentuan yang dapat dicapai pada tingkat Menteri (di Bagian I) dan dapat membantu pelaksanaan dua permohonan perkeretaapian khusus yang diajukan saat ini dan permohonan-permohonan lain yang sejenis. Kedua adalah ketentuan yang dapat ditingkatkan dengan modifikasi atau Peraturan Pemerintah yang baru (Bagian 2). Laporan ini tidak mengusulkan perubahan dalam undang-undang perkeretaapian saat ini, walaupun demikian laporan ini memberikan catatan singkat tentang hal-hal yang dapat dipertimbangkan jika undang-undang tersebut direvisi.³ Walaupun undang-undang perkeretaapian yang ada saat ini dapat diperbaiki pada bagian yang terkait dengan perkeretaapian khusus dan investasi oleh pihak swasta, kami melihat bahwa ketidakpastian cenderung menahan tindakan investasi dan modifikasi pada undang-undang perkeretaapian akan membutuhkan aksi yang datang dari DPR. Proses ini merupakan proses yang panjang, melibatkan pilihan politis, dan tidak ada jaminan bahwa perubahan ini akan langsung membuat investasi menjadi lebih mudah.

Temuan Mengenai Kelengkapan Peraturan Perkeretaapian Khusus

Kerangka hukum Indonesia memberikan lebih sedikit peluang bagi sektor swasta untuk berinvestasi dalam perkeretaapian dibandingkan di negara lain berdasarkan praktik-praktik terbaik internasional (lihat Lampiran D). Ini berlaku bagi perekonomian pasar-bebas yang mapan, namun situasi yang sama terjadi pada perekonomian dengan tradisi ekonomi perencanaan di pusat, dan juga perekonomian berkembang. Investasi swasta dalam perkeretaapian biasanya tidak dibatasi oleh pembatasan ketat pada layanan angkutan kereta api yang khusus untuk kepentingan satu badan usaha atau dengan mewajibkan kepemilikan atau kendali perkeretaapian swasta oleh satu badan usaha non-transportasi, seperti yang sekarang diwajibkan di Indonesia. Umumnya, setiap perkeretaapian yang dibangun dengan sumber daya swasta untuk tujuan tertentu merupakan aset yang dapat menguntungkan pengguna transportasi lain dan tidak akan ada jika investasi khusus belum dibuat. Argumen bahwa perkeretaapian swasta khusus akan memiliki monopoli atas pengguna sekunder dipatahkan oleh pengamatan bahwa investasi itu dibuat untuk keperluan swasta yang dianggap tepat oleh otoritas perizinan. Oleh karena itu, pihak lain tidak berhak untuk menggunakan properti tersebut dan ketersediaannya merupakan sebuah tambahan bagi opsi transportasi lainnya. Dengan demikian, dibandingkan dengan praktik-praktik internasional, undang-undang Indonesia tentang pengembangan perkeretaapian swasta bersifat membatasi dan mengandung persyaratan berat.

Dampak dari peraturan yang bersifat membatasi dan berat yang mengatur tentang investasi swasta di prasarana perkeretaapian adalah mengurangi perkeretaapian umum dari lalu lintas yang dapat disediakan kepadanya oleh perkeretaapian swasta, dan menghalangi publik untuk mendapatkan keuntungan ekonomi yang dapat dihasilkan oleh industri yang dilayani oleh perkeretaapian swasta. Pihak-pihak yang mendukung pembatasan ini berargumen bahwa pembatasan kompetisi ini adalah untuk mempertahankan investasi publik dalam perkeretaapian nasional yang ada.

³ Kerangka Acuan studi ini dapat ditemukan di Lampiran A.

Namun, argumen itu dilemahkan oleh buruknya kinerja sektor perkeretaapian. Sebaliknya, melindungi perusahaan dari disiplin kompetisi di Indonesia, sebagaimana terjadi di tempat lain, merupakan sebuah penyelesaian "rugi-rugi-rugi". Industri yang seharusnya bisa berkembang, namun karena kurangnya kapasitas transportasi yang efisien, akhirnya menderita kerugian; masyarakat yang seharusnya mendapatkan keuntungan dari kegiatan ekonomi yang lebih besar yang dipupuk oleh perkeretaapian swasta akhirnya menderita kerugian juga, dan perkeretaapian yang ada tidak mendapatkan keuntungan dari lalu lintas tambahan, atau dari inovasi teknis dan operasi yang akan dibawa oleh investasi swasta yang disediakan kepadanya dari perkeretaapian khusus. Untuk mengilustrasikan butir-butir ini, pembangunan BATR atau perkeretaapian khusus lainnya yang direncanakan di Sumatra Selatan dan Lampung tidak akan mengurangi pilihan transportasi pengiriman batubara yang mereka miliki saat ini. Pada saat yang bersamaan, pengembangan produksi batubara Bukit Asam dibatasi oleh kurangnya kapasitas transportasi yang memadai dan masyarakat di Sumatra Selatan tidak dapat menerima keuntungan ekonomi dari peningkatan produksi bila tidak ada tambahan kapasitas. Akhirnya, perkeretaapian khusus baru dapat meningkatkan lalu lintas di jalur PTKA yang sudah ada dan menawarkan bisnis baru kepadanya.

Kerangka Hukum

Undang-undang perkeretaapian Indonesia saat ini yang diberlakukan pada tahun 2007 membuat beberapa perubahan besar dalam undang-undang sebelumnya. Undang-undang ini mengakhiri monopoli PT Kereta Api (Persero) dengan mengizinkan banyak penyelenggara kereta api mengakses prasarana rel umum. Namun, perubahan yang terkait dengan sektor swasta untuk berinvestasi di bidang prasarana perkeretaapian hanya sedikit. Ketentuan perkeretaapian khusus tetap secara substansial diturunkan dari kebijakan dan pemikiran yang tercermin hampir dua dekade sebelumnya dalam Undang-undang Perkeretaapian tahun 1992. Undang-undang itu mengandung filosofi bahwa penyelenggaraan prasarana angkutan kereta api pada dasarnya merupakan domain negara. Semua jalur perkeretaapian kecuali untuk jalur industri harus dimiliki dan dioperasikan oleh sektor publik. Perkeretaapian khusus (PK) masih ditetapkan di dalam undang-undang sebagai perkeretaapian yang dibangun hanya untuk melayani bisnis inti badan usaha tertentu, sebuah tujuan eksklusif yang didefinisikan secara ketat. Perkeretaapian menjadi "khusus" baik dalam arti eksklusif dan pengecualian – dan telah merupakan pengecualian yang langka.

Peraturan Pemerintah (PP) No. 56/2009, yang ditulis untuk melaksanakan undang-undang, menegaskan kembali tujuan terbatas fungsi PK, meskipun PP ini mengakui kebutuhan untuk memperluas lingkup PK hingga setidaknya hingga ke wilayah penunjang di luar daerah produksi langsung perusahaan. Namun, PP No. 56/2009 gagal untuk secara tepat mendefinisikan dan menjelaskan beberapa aspek penting dari pengembangan perkeretaapian khusus/eksklusif. Termasuk apakah struktur badan usaha dan kepemilikan penyelenggara PK dapat berbeda dengan pemilik bisnis pokok (dan jika demikian, maka sejauh apa- misalnya, pihak afiliasi, tambang afiliasi). Gambaran umum dari tujuan dan definisi perkeretaapian khusus/eksklusif tidak

diterjemahkan ke dalam kualifikasi yang jelas untuk pemohon izin PK. Demikian pula, aturannya tidak secara jelas memberikan penjelasan, apakah jenis produk lain selain yang dihasilkan oleh pemilik bisnis dapat diangkut, bahkan produk yang digunakan dalam proses produksi (misalnya, bahan bakar, persediaan, peralatan), dan apakah pengangkutan langsung atau kegiatan penjualan boleh terjadi. Gambaran umum perkeretaapian khusus tidak diterjemahkan ke dalam persyaratan izin secara spesifik. Sebaliknya, ketentuan izin hanya secara sempit terfokus pada proses.

Kritik Komersial Ketentuan PK

Masalah di atas memiliki makna komersial yang serius bagi penanam modal yang mempertimbangkan bagaimana untuk mencapai biaya operasi angkutan terkecil dengan skala ekonomi maksimal. Selain kelemahan dalam penyusunan yang membuat UU No. 23/2007 dan PP No. 56/2009 terbuka untuk berbagai penafsiran, devolusi tanggung jawab prasarana yang merupakan bagian dari prakarsa desentralisasi Indonesia baru-baru ini tercermin dalam proses perizinan majemuk yang secara umum memerlukan beberapa tingkat persetujuan prinsip. Hasil akhirnya adalah sebuah kerangka pengembangan investasi swasta yang tidak pasti, kompleks, tidak ramah penanam modal dan sangat memakan waktu. Karena ketidakpastian dan kompleksitas ini, maka hanya proyek PK skala besar yang didanai oleh kepentingan korporasi yang kuat yang mungkin layak secara komersial. Walaupun demikian proyek-proyek besar ini pun masih belum bergerak maju.

Undang-undang perkeretaapian khusus yang ada membatasi layanan perkeretaapian secara eksklusif untuk satu konsumen dan mengharuskan kepemilikan perkeretaapian khusus, atau setidaknya berada di bawah kendali konsumen tersebut. Hal ini tidak menciptakan persaingan, malah menghambat persaingan. Kendala lain yang lebih spesifik dalam peraturan perkeretaapian khusus Indonesia adalah tidak bersentuhan dengan praktik-praktik terbaik internasional. Mengapa perkeretaapian khusus harus dibatasi hanya pada pelabuhan swasta yang dimilikinya? Pelabuhan umum seharusnya akan mendapat keuntungan jika dapat menerima lalu lintas dari perkeretaapian khusus. Efisiensi akan membaik jika kapasitas pelabuhan umum yang tersedia dapat digunakan, daripada menciptakan prasarana yang sama. Peraturan bahwa perkeretaapian khusus yang hanya dapat melayani wilayah yang dimiliki atau dikendalikan oleh sebuah badan usaha dan pada satu titik di wilayah penunjang badan usaha tersebut merupakan pembatasan ruang lingkup usaha yang tidak perlu - implikasinya adalah bahwa sebuah perkeretaapian khusus tidak dapat melayani tempat penimbunan di luar pelabuhan dan pelabuhan; juga tidak dapat melayani pembangkit listrik yang terletak pada jalur perkeretaapian dan pelabuhan atau tempat penyimpanan terpisah. Banyak peraturan perkeretaapian khusus yang ada memperburuk hal-hal yang biasanya dapat diselesaikan melalui negosiasi terhadap aturan birokrasi yang tidak fleksibel, dan pada akhirnya melumpuhkan pemangku kepentingan publik maupun swasta dalam upaya mencapai akomodasi komersial.

Terlepas dari dampak buruk oleh pembatasan atas investasi perkeretaapian swasta terhadap sektor angkutan itu sendiri, dampak negatif yang terjadi pada perekonomian

akan lebih luas. Investasi swasta pada sektor perkeretaapian di Indonesia terkait dengan industri - sebagian besar terkait dengan industri pertambangan - yang juga memerlukan perencanaan jangka panjang dan modal dalam jumlah besar. Pembangunan prasarana perkeretaapian baru yang secara efisien mendukung industri pertambangan batubara dapat memberikan keuntungan finansial besar bagi perekonomian dan pajak langsung serta penerimaan negara lainnya. Manfaat ini berasal dari keseluruhan pengembangan proyek dan memerlukan stabilitas dan konsistensi dari hukum dan peraturan yang ada dan yang diusulkan pada semua komponen proyek yang relevan, termasuk angkutan. Ketika kemampuan untuk memberikan izin layanan perkeretaapian pendukung pada waktu yang tepat merupakan mata rantai yang lemah dalam proses, maka diperlukan perbaikan dengan segera. Seperti dijelaskan di bawah ini, Laporan ini menyimpulkan bahwa hal ini membutuhkan baik Peraturan Menteri untuk meningkatkan daya tarik dari ketentuan yang ada pada perkeretaapian khusus yang saat ini berada dalam batas-batas layanan satu badan usaha dan perubahan pada Peraturan Pemerintah atau mengeluarkan Peraturan Pemerintah baru untuk menambah opsi yang ada saat ini dalam pembangunan prasarana perkeretaapian.

Panduan Peraturan Investasi Swasta Perkeretaapian

Kami menyimpulkan bahwa kerangka hukum yang ada saat ini membutuhkan perubahan signifikan untuk dapat:

- Menjelaskan dan meningkatkan daya tarik ketentuan perkeretaapian khusus yang ada sekarang melalui mekanisme Peraturan Menteri;
- Terus mendukung pembangunan perkeretaapian KPS apabila diperlukan;
- Melalui Peraturan Pemerintah, memungkinkan perkeretaapian khusus untuk memberikan layanan yang lebih luas berdasarkan temuan menteri tentang kapasitas publik yang tidak memadai, dan
- Mengembangkan peluang investasi perkeretaapian melalui perubahan Peraturan Pemerintah atau mengeluarkan Peraturan Pemerintah baru yang menciptakan sub-kategori baru dari perkeretaapian umum, yaitu Perkeretaapian Umum Terbatas.

Beberapa alternatif ini ditawarkan karena (a) pengembangan konteks yang berbeda menghasilkan kekuatan dan kelemahan yang berbeda pada setiap opsi ⁴, dan (b) pendekatan tunggal yang dapat diterapkan secara luas, membutuhkan perubahan dalam undang-undang yang mendasarinya, dan opsi ini merupakan sebuah proses legislatif yang sulit.

Rekomendasi kami mencakup sebagai berikut:

⁴ Lihat Bab 6, Panduan Prosedur dan Organisasi yang Khas Konteks dan Lampiran F, *Analisis SWOT*

Panduan Peraturan Menteri:

1. Menyediakan klarifikasi yang kredibel secara hukum tentang kendali perusahaan induk atas perkeretaapian khusus, yang dapat memberikan fleksibilitas lebih besar kepada para pengembang proyek untuk menyusun skema pembiayaan proyek, memberikan kesempatan partisipasi lokal yang lebih besar pada badan usaha yang dilayani oleh perkeretaapian khusus dan manfaat komersial yang lebih baik bagi perkeretaapian itu;
2. Memperjelas dan menentukan peraturan dan dampak yang terjadi bila perkeretaapian khusus berinterkoneksi dengan layanan perkeretaapian khusus atau Umum lainnya;
3. Tentukan pengecualian terhadap ketentuan titik-ke-titik sehingga layanan interkoneksi dan jalur kereta api yang terhubung fasilitas pihak ketiga sepanjang jalur perkeretaapian dapat disetujui sebagai bagian dari pelayanan perkeretaapian khusus; dan
4. Bahwa melalui terminologi yang konsisten dan referensi silang yang tepat, saling menghubungkan pasal-pasal yang diusulkan dalam Peraturan Menteri dengan pasal-pasal Peraturan Pemerintah yang ada untuk meminimalkan penafsiran yang bertentangan.

Beberapa langkah pembaharuan yang direkomendasikan, khususnya mengenai kendali perusahaan induk dan penghapusan batasan konsumen tunggal, mungkin akan menghadapi tantangan hukum dan tidak dapat dihapus melalui Peraturan Menteri. Untuk alasan ini, kami juga merekomendasikan untuk membuat Peraturan Pemerintah yang baru untuk mengatasi kendala tersebut.⁵ Walaupun demikian, kami melihat bahwa divisi hukum Kementerian Perhubungan dan Direktorat Perkeretaapian mengambil posisi yang memungkinkan untuk memberikan penafsiran yang lebih luas mengenai kendali perusahaan induk melalui Peraturan Menteri.

Panduan Peraturan Pemerintah:

1. Memperkuat Kementerian Perhubungan dengan wewenang untuk mengesampingkan pembatasan pada layanan perkeretaapian khusus di mana terdapat kapasitas angkutan umum yang tidak memadai;
2. Menyediakan opsi pengembangan Perkeretaapian Umum Terbatas (PUT), sebuah sub kategori dari perkeretaapian umum, dengan mengizinkan ruang lingkup layanan yang lebih luas daripada perkeretaapian khusus, tetapi dengan opsi akses prasarana untuk melayani kepentingan publik yang lebih luas. PUT akan memungkinkan layanan perkeretaapian utama ditawarkan kepada satu atau lebih badan usaha dengan basis negosiasi akses bisnis-ke-bisnis, menggunakan fasilitas

⁵ Sejumlah rancangan ketentuan Peraturan Menteri, selain yang di atas, telah diusulkan oleh pejabat Kementerian Perhubungan dan Direktorat Jenderal Perkeretaapian (lihat contoh, lampiran G, Rapat 4 dan 21), bersama mereka telah diadakan konsultasi ekstensif.

- dan peralatan yang didedikasikan untuk badan usaha tersebut, dan tidak dapat digunakan oleh pihak lain kecuali atas persetujuan penanam modal awal. Berbeda dengan perkeretaapian khusus, PUT akan mengizinkan prasarananya untuk digunakan oleh penyelenggara kereta api lain selama diizinkan oleh penanam modal awal dan otoritas perizinan;
3. Melepaskan PUT, sebagaimana PK, dari (a) setiap dukungan keuangan atau subsidi dari pemerintah untuk pengembangannya, sehingga tidak ada uang publik yang terkena risiko; dari (b) persyaratan KPS untuk lelang yang kompetitif sesuai dengan ketentuan PP No. 67/2005 sebagaimana diubah oleh Perpres No. 13/2010; dan dari (c) dimasukkannya ke dalam Rencana Induk Perkeretaapian Nasional yang berlaku untuk Perkeretaapian Umum;
 4. Terkait dengan izin PUT yang dinegosiasikan, Peraturan Pemerintah tidak akan menentukan (a) persyaratan penghentian dan serah terima dan akan berdasarkan kepada keputusan penanam modal awal, (b) prosedur yang akan berlaku untuk permohonan akses oleh pengangkut pihak ketiga yang memenuhi syarat yang menggunakan peralatan mereka sendiri, dan (c) jika tidak ada angkutan umum yang memadai, penyelenggara PUT dapat menawarkan tarif layanan untuk kargo dan penumpang sesuai kebijakannya sendiri namun melalui kesepakatan dengan otoritas perizinan;
 5. Menyederhanakan dan memadukan persyaratan perizinan PK dan PUT dengan tujuan menghindari tumpang tindih dan duplikasi, di mana Kementerian Perhubungan/Direktorat Jenderal Perkeretaapian terfokus pada pemantauan kesesuaian dengan standar teknis, kesehatan dan keselamatan nasional dan peran pejabat daerah terfokus pada pemantauan kesesuaian dengan perencanaan tata ruang lokal, dan dengan ketentuan jaring keselamatan lingkungan dan sosial;
 6. Menentukan proses, termasuk penyelesaian perselisihan, dan parameter luas akan persyaratan akses ke prasarana perkeretaapian (menggunakan preseden yang didasarkan pada praktik terbaik internasional sistem perkeretaapian angkutan berat yang berlaku umum). Menetapkan bahwa negosiasi untuk akses tersebut akan menggunakan basis bisnis-ke-bisnis antara pemegang izin awal dan pihak ketiga; dan
 7. Mensyaratkan dalam izin yang diberikan baik kepada PK dan PUT supaya pengembang dan penyelenggara prasarana perkeretaapian patuh dan mengikuti langkah-langkah mitigasi perlindungan lingkungan, anti-diskriminasi dan kesetaraan gender dan sosial yang konsisten dengan norma-norma yang ada di Indonesia.

Tujuan dari panduan ini adalah untuk memfasilitasi investasi dan supaya sesuai dengan praktik-praktik terbaik internasional⁶. Panduan ini mensyaratkan agar pembangunan didasarkan pada negosiasi bisnis-ke-bisnis antara penanam modal dan otoritas perizinan maupun antara manajer prasarana, penyelenggara perkeretaapian dan pengguna utama. Perkeretaapian tidak akan tunduk pada pembatasan pemerintah

⁶ Lihat Lampiran D.

atau peraturan kecuali dalam hal keselamatan dan kesesuaian dengan standar nasional dan layanan yang disepakati bersama dan persyaratan eksplisit UU No. 23/2007⁷. Perubahan peraturan yang direkomendasikan akan memungkinkan Indonesia untuk mendapatkan keuntungan publik maksimal dari prakarsa perkeretaapian swasta dengan bergeser dari kebijakan pengaturan yang bersifat membatasi.

Tabel di bawah merangkum kerangka hukum yang ada saat ini dan rekomendasi perubahan dalam kerangka tersebut.

Regulasi Perkeretaapian yang ada saat ini terkait dengan Investasi Sektor Swasta			
	Perkeretaapian Khusus (eksklusif)	Perkeretaapian Non-Eksklusif Ternegosiasi	Perkeretaapian Umum-Swasta
Permen Kemenhub	(Saat ini tidak ada)	(Tidak diizinkan)	(Menerapkan PP No. 56 Tahun 2009 dan PP No. 72 tahun 2009 tentang perizinan perkeretaapian umum, dan bukan Permen)
PP atau Perpres	PP No. 56 Tahun 2009 dan PP No. 72 tahun 2009 Layanan Eksklusif Kendali/Kepemilikan oleh Badan Usaha Utama	(Tidak Ada PP yang memiliki kewenangan) (Tidak diizinkan)	Perpres No. 13 tahun 2010; Perpres No. 67 tahun 2005 Berbagai pelanggan dilayani dengan peneanaan tarif Penyelenggara Perkeretaapian dipilih melalui proses lelang umum

Pembaharuan Regulasi Perkeretaapian yang Direkomendasikan			
	Perkeretaapian Khusus (eksklusif)	Perkeretaapian Non-Eksklusif Ternegosiasi	Perkeretaapian Umum-Swasta
Permen Kemenhub (Tanggung jawab Kemenhub)	Sangat Mendesak, Permen baru harus: Mengizinkan PK menjadi anak perusahaan Mengklarifikasi persyaratan kendali Melonggarkan aturan titik ketitik Menjelaskan aturan interkoneksi	Setelah PP di bawah disetujui, Permen baru harus : Menjelaskan prosedur perizinan PUT Mengklarifikasi peran Kemenhub, Provinsi dan Kabupaten dalam PUT	Tidak Mendesak. Permen diharapkan untuk memberikan: Perizinan yang lebih spesifik bagi Perkeretaapian KPS Panduan mengenai hubungan PUT dengan PK, KPS lain, Perkeretaapian Nasional
PP atau Perpres (Tanggung jawab Antar instansi)	PP No. 56 tahun 2009 PP No. 72 tahun 2009 ditambah dengan PP baru atau Bab baru dalam PP No. 56 tahun 2009 Layanan Eksklusif, namun dengan pengecualian bila terdapat kapasitas publik yang kurang memadai Dikendalikan/dimiliki oleh Badan Usaha Utama	Sangat Mendesak. Peraturan Pemerintah diharapkan memberikan: 1. Opsi pengecualian Kementerian terhadap Batasan Layanan Perkeretaapian Khusus 2. Perkeretaapian Umum Terbatas (PUT) yang dirancang untuk: (a) Menyediakan layanan kereta eksklusif-sektor inti (b) Menyediakan akses ternegosiasi bagi penyelenggara kereta lain	Perpres No. 13 tahun 2010; Perpres No. 67 tahun 2005 Berbagai pelanggan dilayani dengan tarif) Penyelenggara perkeretaapian yang dipilih melalui tender

⁷ Sebagai contoh, sebuah PUT harus mengikuti, pada tingkatan tertentu, ketentuan penetapan tarif dalam Pasal 151 UU No. 23/2009

Pelaksanaan Pembaharuan yang Dibutuhkan

Sebuah proses dua langkah direkomendasikan untuk melaksanakan sebuah agenda untuk memperbaharui dan mereorientasi sektor prasarana perkeretaapian secepat mungkin sehingga dapat memfasilitasi dan meningkatkan investasi swasta di bidang layanan angkutan kereta api barang.

Pelaksanaan Peraturan Menteri

Sebelum Laporan Final ini, Direktorat Jenderal Perkeretaapian telah mengembangkan rancangan awal Peraturan Menteri. Rancangan awal tersebut belum ditinjau oleh Kementerian Perhubungan. Tinjauan awal kami atas rancangan awal tersebut menunjukkan bahwa peraturan yang diajukan terlalu luas, mengandung terlalu banyak rincian dan mengulang materi yang ada dalam PP No. 56/2009 yang bisa ditangani dengan lebih baik melalui perubahan pada peraturan tersebut. Rancangan itu membahas pokok-pokok yang sebenarnya dapat dipadatkan, disederhanakan atau dihilangkan. Hal yang lebih penting lagi adalah bahwa banyak dari peraturan yang diajukan lebih menyempitkan ketentuan PK. Untuk sebuah kebijakan publik, hal ini merupakan sesuatu yang kontraproduktif. Upaya awal DJKA untuk memperluas cakupan perkeretaapian khusus akan mendatangkan manfaat melalui penyuntingan ketat dalam hal menyederhanakan Peraturan Menteri ke isu utama dan mengurangi kecenderungan untuk mengembangkan ambiguitas daripada mengemukakan opsi kebijakan yang jelas. Jika diminta oleh Kementerian Perhubungan/DJKA, IndII bersedia mendukung tindak lanjut dalam kegiatan perumusan hukum untuk memastikan keberhasilan pelaksanaan dan mempercepat pembaharuan PK yang bisa berdampak langsung terhadap permohonan PK yang tertunda.

Pelaksanaan Peraturan Pemerintah

Meskipun Peraturan Menteri yang direkomendasikan dapat mengatasi permohonan yang tertunda, ruang lingkup perubahan dibatasi oleh kebijakan yang terlalu lebar dan ketentuan UU No.23/2007 yang bersifat membatasi. Seperti dirangkum di atas, kami juga mengajukan untuk merancang Peraturan Pemerintah baru (atau bab baru dari PP No. 56/2009), yang akan memiliki dua fungsi:

- Mengubah PP No. 56/2009 untuk memperjelas area yang tidak pasti pelaksanaannya (terutama dalam isu kepemilikan dan kendali serta pembatasan titik-ke-titik); dan untuk mengizinkan Menteri untuk memperluas pelaksanaan opsi PK di mana ada kapasitas perkeretaapian umum yang tidak memadai, dan
- Menciptakan kategori Perkeretaapian Umum yang akan dibiayai oleh sektor swasta dan akan memiliki akses yang terbatas. Perkeretaapian umum dengan akses terbatas yang dibiayai swasta ini akan dibangun tanpa dukungan pemerintah, akan menyediakan akses terbatas kepada pengguna lain, dan memungkinkan pengangkutan banyak produk dan tidak akan memiliki pembatasan layanan titik-ke-titik.

Langkah Berikutnya

Memperkenalkan praktik-praktik terbaik internasional pada Peraturan Pemerintah baru yang didukung antar-badan merupakan hal yang berada di luar lingkup proyek yang dirangkum dalam Laporan Final ini.

Permintaan untuk pengembangan lebih lanjut Peraturan Menteri dan Peraturan Pemerintah baru melalui bantuan perancangan kebijakan dan hukum untuk memfasilitasi percepatan pelaksanaan pembaharuan harus dipertimbangkan secara positif oleh IndII/AusAID.

Sebuah tim artikulasi kebijakan dan tim perancang undang-undang dirancang untuk membantu dan memberikan rekomendasi kepada pemerintah dapat membantu memastikan keberhasilan pembaharuan kebijakan publik yang lebih luas dari perkeretaapian khusus. Berbeda dengan proyek sekarang ini, yang lebih fokus untuk memperjelas opsi yang tersedia bagi Kementerian Perhubungan, langkah berikutnya adalah membuat dasar bagi kebijakan investasi swasta pada sektor perkeretaapian yang liberal supaya dapat diterima oleh pemerintah luas. Direkomendasikan agar:

- perancangan Peraturan Menteri dan Peraturan Pemerintah baru yang diajukan harus mencerminkan praktik-praktik terbaik internasional dalam pembiayaan perkeretaapian;
- untuk mencapai tujuan tersebut, proses perancangan harus didukung oleh penasihat internasional untuk isu terkait dengan kebijakan dan hukum;
- proses perancangan harus didasarkan pada partisipasi luas antar-lembaga, menyertakan Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM), Kementerian Koordinator Perekonomian (KKP), Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), Kementerian Perhubungan dan Direktorat Jenderal Perkeretaapian, seraya mengakui peran utama Kementerian Perhubungan dalam kebijakan angkutan dan Direktorat Jenderal Perkeretaapian dalam hal standar teknis dan keselamatan;
- proses perancangan harus digerakkan dengan berorientasi pada investasi swasta, termasuk mengadakan lokakarya khusus atau konsultasi meja bundar dengan para pemangku kepentingan swasta lintas-bagian untuk memaksimalkan potensi untuk melakukan investasi swasta masa depan pada sektor perkeretaapian dan penghapusan kebijakan yang melindungi status quo; dan
- tim artikulasi kebijakan dan perumusan hukum harus diberdayakan untuk memimpin lokakarya dan acara meja bundar dan menjadi motor penggerak pada proses perancangan, di saat yang sama memberikan laporan langsung ke Kementerian Perhubungan dan lembaga yang mengatur Kelompok Kerja antar-badan dan mencari saran teknis dan masukan dari Direktorat Jenderal Perkeretaapian.

Jadwal Indikatif Penyusunan Peraturan Fase 3

Berikut ini adalah sebuah indikatif jadwal penyusunan perubahan peraturan, dimasukkan ke IndII sebagai bahan pertimbangan untuk mengeluarkan Kerangka Acuan Fase 3. Jadwal finalnya tentu saja akan disiapkan oleh IndII dan difinalisasi bersama dengan konsultan Fase 3 terpilih.

Jadwal Indikatif Fase 3												
Tugas/Minggu	Bulan Proyek 1				Bulan Proyek 2				Bulan Proyek 3			
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Proyek Dimulai	[Bar chart showing project start at week 1]											
Pengembangan Peraturan Menteri tentang Perkeretaapian Khusus	[Bar chart showing development of special railway regulations]											
Tugas 1- Ketentuan Kepemilikan/Kendali	[Timeline: PD (week 1-2), RD (week 3), FDM (week 4)]											
Tugas 2- Klarifikasi mengenai titik ke titik	[Timeline: PD (week 2), FDM (week 4)]											
Tugas 3- Ketentuan Interkoneksi	[Timeline: PD (week 2), FDM (week 4)]											
Pengembangan Peraturan Pemerintah	[Bar chart showing development of government regulations]											
Tugas 4- Modifikasi ketentuan PP 56 tahun 2009 (perizinan, interkoneksi, mitigasi sosial, dll)	[Timeline: PD (week 2), RD (week 5), FDP (week 10)]											
Tugas 5- Pengecualian terhadap Ketentuan Pembatasan Layanan	[Timeline: PD (week 3), RD (week 6), FDP (week 10)]											
Tugas 6- Opsi Perkeretaapian Umum Terbatas (PUT)	[Timeline: PD (week 4), RD (week 7), FDP (week 10)]											
Peraturan Menteri tentang PUT	[Bar chart showing ministerial regulations for limited public transport]											
Tugas 7- Perizinan PUT	[Timeline: PD (week 10), RD (week 11), FDM (week 12)]											
Tugas 8- Rincian Ketentuan tentang akses PUT	[Timeline: PD (week 10), RD (week 11), FDM (week 12)]											
LEGENDA:	<ul style="list-style-type: none"> Kemenhub, DJKA: Pembahasan awal (light blue), Perancangan awal (medium blue), Finalisasi (dark blue) Kelompok Kerja Antar Badan: Pembahasan awal (grey), Perancangan awal (dark grey), Finalisasi (black) PD = Rancangan Awal, RD = Rancangan Terevisi, FDM = Rancangan akhir diserahkan ke Menhub* PD = Rancangan Awal, RD = Rancangan Terevisi, FDP = Rancangan akhir diserahkan ke Presiden/Kabinet* 											
* Rancangan akhir dikonsolidasi sebagai sebuah Peraturan Pemerintah atau Peraturan Menteri												

Tabel ini dibuat dengan asumsi jangka waktu pelaksanaan proyek selama tiga bulan. Jadwal menetapkan bahwa Menteri Perhubungan akan dapat menyetujui Peraturan Menteri tentang perkeretaapian khusus yang baru dalam jangka waktu proyek dan Kelompok Kerja antar badan yang diusulkan akan dapat menyelesaikan rancangan Peraturan Menteri yang baru yang akan menerapkan PP No. 56/2009 dalam kerangka waktu proyek. Diasumsikan bahwa akan terdapat peran pro-aktif yang kuat dilakukan oleh tim perancang eksternal dengan penekanan pada perancangan hukum dan diselenggarakan dengan ketat dan dengan partisipasi efektif pemerintah dalam prosesnya dan Kelompok Kerja lintas badan yang diusulkan akan mampu menyelesaikan rancangan Peraturan Pemerintah baru untuk ditandatangani oleh Presiden pada akhir jangka waktu tersebut. Tanggal berlaku dari Peraturan Pemerintah yang baru diharapkan jatuh di luar jangka waktu proyek, bergantung pada prioritas Presiden pada saat rancangan yang sah tersebut diserahkan. Apabila lingkup Perkeretaapian Umum Terbatas (PPT) yang diusulkan telah ditetapkan, kami merekomendasikan agar Kelompok Kerja dan Menteri Perhubungan mulai merancang Peraturan Menteri rinci terpisah untuk melaksanakan prosedur Peraturan Pemerintah yang baru. Tanggal berlaku Peraturan Menteri tersebut, tentunya, bergantung pada persetujuan Presiden terhadap Peraturan Pemerintah terkait.

Komentar atas Tinjauan Final Formal

Oleh karena kepentingan politik atas kesimpulan dan rekomendasi dari kajian ini, IndII menggunakan dua tinjauan resmi atas Laporan Final ini. Tinjauan ini dilakukan oleh URS Australia, Pty Ltd. (Penulis, David Lupton⁸), dan firma hukum Makarim dan Taira. HWTSK telah mencatat bahwa secara keseluruhan tinjauan atas Laporan Final ini bersifat positif. Kami tidak mengubah temuan dan rekomendasi utama yang disebabkan oleh tinjauan ini, tetapi menanggapi secara serius dan merinci butir-butir ketidaksetujuan serta membahasnya di dalam Bab 8: Ulasan Tinjauan Kolega. Beberapa rekomendasi dari berbagai tim peninjau telah dimasukkan ke dalam rekomendasi kami (misalkan, kami memperluas pembahasan peraturan yang mengklarifikasi interkoneksi antara perkeretaapian khusus dengan memasukkan pengamatan Dr. Lupton). Bab 8 juga mengakui kontribusi IndII/AusAID Darwin Djajawinata, Wimpy Santosa, David Hawes dan Efi Novara Nefiadi. Dua hal yang perlu digarisbawahi dari tinjauan Makarim & Taira dan Dr. Lupton dikemukakan di sini.

Pertama, Makarim dan Taira menarik kesimpulan bahwa

“beberapa pembaharuan yang lebih mendasar – termasuk usulan ditetapkannya kategori baru Perkeretaapian Umum Terbatas (PUT) dan usulan pelonggaran persyaratan penyelenggaraan dan penggunaan eksklusif yang saat ini berlaku terhadap Perkeretaapian Khusus (PK) – akan memerlukan perubahan terhadap UU No. 23/2007 (Undang-undang Perkeretaapian).”

Atas tinjauan analisis pendukung mereka, pernyataan ini memerlukan pembatasan. Kami akan menyetujui pernyataan di atas apabila klausul terakhir berbunyi “mungkin mengalami keberatan hukum dan akan paling efektif dengan mengubah UU No. 23/2007 (Undang-undang Perkeretaapian).” Sebagai dukungan terhadap pandangan ini, kami mencatat bahwa ketiga hal yang dikutip terkait opsi PUT masing-masing merupakan potensi kelemahan bagi para penanam modal PUT, namun tidak dilarang oleh UU No. 23. Kutipan-kutipan menyebutkan bahwa penanam modal akan

- (a) Membuat proyek PUT diterima oleh Rencana Induk Perkeretaapian,
- (b) Telah memperoleh dukungan keuangan dari pemerintah, dan
- (c) Berurusan dengan ketentuan akses prasarana perkeretaapian umum yang tidak dapat dihindari tanpa perubahan terhadap undang-undang.

Demikian juga, di mana Makarim & Taira menyarankan konsep pengesampingan darurat persyaratan layanan perkeretaapian khusus, kemungkinan tidak akan diterima. Kami merasa hal ini sebagai konsep yang telah diterima di sektor pelabuhan laut dan pelabuhan udara. Meskipun demikian, Makarim dan Taira memang benar bahwa

⁸ Makarim & Taira S. (Guy Des Rosiers dan Hendri Naldi), *Ulasan Tinjauan Kolega terhadap panduan PK (Aktivitas #225)* Memorandum, 28 Januari 2011 dan URS Australia Pty (David Lupton), *Ulasan Independen Awal: Panduan Perkeretaapian Khusus Fase 2* (Januari 2011).

batasan yang bersifat membatasi ketentuan perkeretaapian khusus dari UU No. 23 membatasi ruang liberalisasi yang secara realistis dapat dicapai di wilayah terkait dan bahwa PUT yang sesuai dengan UU No. 23/2007 nampaknya tidak akan optimal dari sudut pandang investasi sektor swasta. Kami menegaskan kembali rekomendasi kami dengan dua alasan:

1. Rekomendasi tersebut akan dapat dicapai, dalam jangka waktu yang jauh lebih singkat dari pada jangka waktu yang diperlukan untuk mengubah UU No. 23/2007, dan bila diputuskan untuk dilaksanakan, akan melibatkan perubahan besar yang berpotensi kepada pembahasan politis yang signifikan dan mengakibatkan penundaan; dan
2. Mengubah UU No. 23/2007 tidak jauh dari penerbitannya merupakan proses politik yang sensitif, di mana kepentingan yang berbeda akan memiliki agenda yang berbeda pula. Hal ini jauh dari kepastian bahwa liberalisasi opsi investasi perkeretaapian sektor swasta akan ditetapkan oleh DPR.

Kedua, kesimpulan dan rekomendasi laporan Lupton berbeda dengan kesimpulan dan rekomendasi HWTSK terutama dalam hal penekanan. Secara khusus, Lupton melihat potensi besar dalam prosedur yang belum dikembangkan untuk Perkeretaapian Eksklusif (PE) yang terhubung dengan PE lainnya (atau perkeretaapian lain) dan dengan demikian diubah menjadi sejenis perkeretaapian umum. Laporan Final HWTSK merekomendasikan agar hal ini dipertimbangkan dan mendukung Peraturan Menteri untuk mengklarifikasi aturan interkoneksi, tetapi sedikit kurang antusias. Di sini kami mencatat bahwa kekhawatiran Makarim dan Taira terhadap pembatasan PUT berdasarkan UU No. 23/2007 tidak dapat dihindari melalui pendekatan interkoneksi tidak langsung untuk mencapai tujuan yang sama.

PENDAHULUAN

Isu Umum

Indonesia dihadapkan dengan pertumbuhan kebutuhan angkutan yang timbul dari pertumbuhan PDB yang cepat. Namun, pertumbuhan ekonomi dan upaya pembangunan pada sektor ekonomi penting, khususnya pada sektor pertambangan, semakin terhambat oleh kurangnya kapasitas angkutan. Pada saat yang sama, Indonesia memiliki sistem perkeretaapian umum yang relatif stagnan dan terbatas ruang lingkungannya dan dengan pangsa pasar angkutan sangat rendah. Pada saat yang sama, pemerintah Indonesia memiliki keterbatasan dana yang tersedia untuk mengembangkan apa yang seharusnya merupakan prasarana komersial. Setelah bertahun-tahun terfokus pada pembaharuan sektor perkeretaapian umum, pemerintah memutuskan untuk lebih melibatkan sektor swasta pada sektor perkeretaapian umum dan dalam prakarsa pembangunan perkeretaapian. Studi ini mencerminkan perubahan penekanan. Kerangka Acuan studi ini terdapat di Lampiran A.⁹

Undang-undang dan peraturan yang mengatur Perkeretaapian Khusus dan Umum antara lain:

- Undang-undang No. 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian (UU No. 23/2007);
- Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Perkeretaapian (PP Nomor 56/2009); dan
- Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Kereta Api (PP Nomor 72/2009)

Undang-undang dan peraturan Indonesia membagi perkeretaapian ke dalam dua kategori: “Perkeretaapian Umum” dan “ perkeretaapian khusus.” “*Special Railways*” (PK) merupakan terjemahan bahasa Inggris paling umum untuk istilah perkeretaapian khusus (atau, bila diterapkan pada penyelenggara kereta api, “Perkeretaapian Khusus”).¹⁰ Ketentuan perkeretaapian khusus, yang dirangkum dalam Lampiran B,

⁹ Kerangka Acuan menyebutkan tugas-tugas berikut: (1) rekomendasi mengenai penafsiran yang sesuai akan peraturan Perkeretaapian Khusus (Bagian 1) laporan ini; (2) analisa SWOT PK dan cara lain bagi sektor swasta untuk berpartisipasi (Bagian 2, Laporan Interim sebelumnya dan Lampiran F); (3) mengembangkan prosedur untuk mempercepat persetujuan permohonan sektor swasta atas pengembangan perkeretaapian; (4) rekomendasi mengenai preferensi keterlibatan sektor swasta dapat berubah menurut kondisi geografis dan yurisdiksi yang berbeda; (5) rekomendasi tindakan yang harus dilakukan KP/DJKA untuk meningkatkan peluang investasi sektor swasta (Bab 2 dan 6) (6) evaluasi praktik-praktik Indonesia terhadap investasi sektor swasta dengan membandingkannya terhadap praktik internasional (lihat Laporan Interim dan lampiran D); (7) rekomendasi untuk tindakan jangka panjang (Bab 7 laporan ini); dan (8) pertimbangan isu-isu dampak lingkungan dan sosial,

¹⁰ Istilah ini juga dapat diterjemahkan sebagai “perkeretaapian eksklusif,” sebuah istilah yang lebih disukai oleh beberapa pengamat. Perkeretaapian Khusus digunakan disini, karena merupakan terjemahan yang lebih umum. “Perkeretaapian Khusus” terutama mengacu pada prasarana perkeretaapian eksklusif; “Perkeretaapian Khusus” juga berarti operasi perkeretaapian eksklusif

merupakan fokus utama laporan ini. Ketentuan tersebut memungkinkan badan usaha sektor swasta, Badan Usaha Milik Negara dan badan usaha sah lainnya ("badan usaha") untuk mengembangkan prasarana perkeretaapian dan layanan perkeretaapian non-umum khusus untuk usaha mereka. Peraturan perkeretaapian khusus menyediakan prinsip dasar dalam perizinan konstruksi dan pengoperasian prasarana perkeretaapian yang dibiayai swasta di luar kerangka kerja rencana induk perkeretaapian. Dalam kategori perkeretaapian umum, sesuai dengan kerangka kerja rencana induk, peraturan hukum relevan yang mengatur investasi swasta di bidang prasarana perkeretaapian, pada dasarnya terbatas pada ketentuan dalam Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS) yang dimasukkan dalam peraturan prasarana multi-sektor.

Definisi perkeretaapian khusus saat ini dijabarkan secara sempit dalam undang-undang dan peraturan yang disebutkan di atas. perkeretaapian khusus dibatasi hanya kepada lalu lintas pengguna tunggal dan perkeretaapian harus dikelola atau dikendalikan oleh pengguna tersebut. Penafsiran kendali di dalam peraturan yang ada saat ini pada umumnya bermakna "dimiliki oleh" yang berarti bahwa perkeretaapian khusus adalah tak boleh lebih dari sebuah divisi pengoperasian, paling jauh menjadi sebuah anak perusahaan bagi sebuah badan usaha non-angkutan.

Hierarki aturan dan peraturan Indonesia mengatur tentang bagaimana aturan

Hierarki undang-undang dan regulasi (seperti yang disebutkan dalam Pasal 7 UU No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan) adalah:

1. UUD 1945;
2. Undang-undang atau UU/Peraturan Pemerintah pengganti Undang-undang (Perpu);
3. Peraturan Pemerintah atau PP;
4. Peraturan Presiden atau Perpres;
5. Peraturan Menteri atau Permen; mengikat sektor relevan sebagai sebuah keputusan administratif;
6. Peraturan Daerah atau Perda.

Peraturan Menteri memiliki penafsiran dan pelaksanaan yang dibatasi oleh peraturan dan perundangan di atasnya; tidak dapat digunakan untuk mengenalkan konsep regulasi yang baru.

perkeretaapian khusus yang ada dapat dimodifikasi. Seperti yang ditunjukkan dalam kotak teks, sebuah Peraturan Menteri berada jauh di bawah pada hierarki aturan (# 5), namun pembatasan perkeretaapian khusus melayani satu badan usaha dengan jelas didefinisikan dalam Undang-undang (# 2). Namun baik Undang-undang (# 2) dan Peraturan Pemerintah (# 3) memberikan penjelasan yang ambigu mengenai kendali dan kepemilikan, dan tidak ada Perpres yang berlaku, sehingga klarifikasi dalam hal kendali dan kepemilikan dapat diberikan melalui Peraturan Menteri.

Sebuah Peraturan Menteri tidak dapat menciptakan syarat atau peraturan mengenai hal-hal yang tidak diatur oleh Peraturan Pemerintah. Contohnya adalah apakah amandemen dalam ketentuan dalam UU No.23/2007 yang lebih permisif dapat mengesampingkan pembatasan pelayanan eksklusif untuk pelanggan tunggal, bila ditemukan kapasitas yang tidak memadai. Peraturan Pemerintah sektor pelabuhan memiliki ketentuan semacam itu, namun Peraturan Pemerintah sektor perkeretaapian tidak. Akibatnya, Peraturan Menteri yang berdiri sendiri dalam hal perkeretaapian ini

dapat dianggap tidak tepat dalam memperkenalkan konsep peraturan baru yang sebenarnya bisa saja diterima bila diperkenalkan sesuai dengan Peraturan Pemerintah yang ada.

Bagian 1 Tujuan: Panduan untuk Peraturan Menteri Berdasarkan Otoritas Peraturan Pemerintah Sekarang

Saat ini, UU No. 23/2007 dan PP No. 56/2009 tidak secara memadai menjelaskan proses penilaian dan persetujuan Kementerian Perhubungan atas proposal untuk pengoperasian PK. Walaupun konsep perkeretaapian khusus sudah ditetapkan di Indonesia pada tahun 1992, prosedur untuk memberikan perizinan operasi baru dibuat pada tahun 2009. Belum ada permohonan yang telah menyelesaikan tujuh tahap perizinan yang dipersyaratkan dalam PP No. 56/2009 untuk memulai operasi di prasarana yang telah selesai dibangun. Laporan ini merekomendasikan agar beberapa ketentuan PK diperjelas dalam Peraturan Menteri atau Permen.¹¹ Sepanjang Laporan ini, kita akan mengacu kepada hal ini sebagai Peraturan Menteri tentang perkeretaapian khusus atau Permen PK yang diajukan.

Berdasarkan ketentuan PP No. 56/2009 yang ada, perkeretaapian khusus didefinisikan sebagai " Jalur kereta api khusus adalah jalur kereta api yang digunakan secara khusus oleh badan usaha tertentu untuk menunjang kegiatan pokok badan usaha tersebut." Namun, definisi ini dan ketentuan PK lainnya (dilampirkan pada Lampiran B) tidak jelas, dalam hal:

Apa definisi dari digunakan secara khusus;

- Apakah badan usaha yang mengembangkan sebuah perkeretaapian harus haruslah sebuah badan usaha tunggal;
- Apakah anak perusahaan dari industri non-angkutan yang dilayaninya dapat menjadi penyelenggara PK berizin;
- Apakah perusahaan pengembangan pertambangan besar, yang berbentuk proyek atau asosiasi dapat memenuhi syarat sebagai penyelenggara perkeretaapian khusus berizin; dan
- Apakah penggunaan dan kendali khusus oleh perusahaan induk yang dilayani dapat dilaksanakan melalui kontrak.

Ketentuan dasar perkeretaapian khusus lainnya juga memerlukan penjelasan lebih lanjut:

¹¹ Karena ketentuan dasar bagi PK termuat dalam sebuah Peraturan Pemerintah, walau satu tingkat lebih tinggi dalam hierarki peraturan dibandingkan dengan Permen, Peraturan Pemerintah dapat melakukan sedikit lebih banyak, kecuali dibutuhkan sebuah penafsiran untuk menghilangkan perselisihan antara regulasi sektor (misalnya, antara regulasi Kemenhub dan KEMSDM).

Kualifikasi Minimum

Berbagai pasal dalam PP No. 56/2009 memiliki prosedur perizinan yang berbeda-beda tergantung pada apakah perkeretaapian khusus itu membentang ke banyak administrasi sub-wilayah atau terhubung ke satu jaringan perkeretaapian umum atau khusus.¹² Namun, ketentuan perizinan ini tidak menjelaskan kualifikasi minimum untuk menjadi penyelenggara PK. Hal ini direkomendasikan untuk dimasukkan ke dalam Permen PK.

Keterbatasan Layanan

PP No. 56/2009 menyatakan dalam Pasal 350 bahwa sebuah PK akan terbatas pada kawasan yang merupakan wilayah kegiatan pokok badan hukum relevan yang dilayani oleh PK dan juga dapat diselenggarakan dari wilayah kegiatan pokok ke suatu titik di wilayah pendukung (yang disebut aturan "titik-ke-titik"). Karena ketentuan PK dirancang agar dapat diterapkan pada setiap sektor perekonomian, ruang lingkup kawasan dan definisi titik-ke-titik memerlukan penjelasan bagi PK sektor tambang batubara, yang merupakan fokus dari semua pengajuan PK hingga kini.

Klarifikasi Konversi

PP No. 56/2009 yang ada tidak berisi ketentuan eksplisit mengenai kemungkinan mengubah perkeretaapian khusus berizin menjadi perkeretaapian umum. Namun, PP ini menunjukkan bahwa konversi itu dapat dilakukan jika perkeretaapian berpotongan dengan jalur perkeretaapian lain, umum atau swasta. Sebuah izin PK memiliki masa waktu yang terbatas yang berhubungan dengan periode kendali perusahaan atas wilayah yang dilayani oleh PK (misalnya, periode kuasa pertambangan). Disamping kepastian izin dan kontrak, pihak-pihak yang ingin melakukan PK tampak prihatin bahwa satu atau lebih pihak publik berusaha untuk memperluas lingkup PK yang dapat berdampak negatif kepada penanam modal swasta. Tanpa adanya klarifikasi untuk menjernihkan masalah ini, PK mungkin mencoba untuk menghindari kemungkinan interkoneksi yang sebenarnya berharga yang dapat memaksa mereka untuk melakukan konversi. PP No. 56/2009 secara khusus menyebutkan bahwa sebuah Permen seharusnya dikeluarkan untuk menetapkan ketentuan konversi/integrasi jalur-jalur perkeretaapian khusus ke jalur-jalur perkeretaapian khusus lain dan ke jaringan-jaringan perkeretaapian umum. Peraturan-peraturan menteri yang baru tentang perlakuan terhadap interkoneksi perkeretaapian khusus seharusnya mengizinkan

¹² Dalam banyak kasus, otoritas pemerintah daerah memiliki hak untuk menyetujui dan mengeluarkan izin perkeretaapian khusus. Namun pada semua kasus, Menteri lah yang memiliki otoritas tertinggi atas perizinan, Menteri dapat menolak memberi otorisasi pada pemerintah daerah, dan dapat mencabut atau merevisi izin secara paksa untuk memastikan kesesuaian dengan standar dan kebijakan yang ditetapkan di tingkat nasional.

mereka untuk terus beroperasi sebagai badan-badan usaha swasta tetapi dengan hak-hak dan kewajiban-kewajiban perkeretaapian umum. Berdasarkan klarifikasi yang dikembangkan tentang aturan titik ke titik, dan ketentuan pengesampingan hak khusus yang diusulkan di sini, jaringan perkeretaapian khusus seharusnya dapat bertindak sebagai perkeretaapian umum terbatas. Isu-isu ini harus diatur dalam Permen Perkeretaapian Khusus untuk mengurangi risiko penanam modal dan meningkatkan investasi swasta dalam perkeretaapian khusus.

Proses Perizinan

Pokok materi akhir untuk sebuah Permen PK adalah sebuah panduan dalam proses pemenuhan persyaratan sertifikasi untuk menyelenggarakan PK yang telah selesai. Yaitu, pada tahap apa pemohon penyelenggara PK menunjukkan bahwa ruang lingkup layanan yang disediakan dan hubungannya dengan badan usaha yang memiliki barang-barang yang diangkut sudah sesuai dengan undang-undang dan peraturan yang berlaku ketika PK mulai beroperasi? Proses perizinan yang ada melibatkan tujuh langkah berbeda untuk memperoleh izin/persetujuan (beberapa berada pada tingkat pemerintah yang berbeda). Jika penafsiran kendali kepemilikan diterima, maka kedua permohonan operasi PK yang tertunda (MEC dan Bukit Asam) akan rentan terhadap tantangan hukum berdasarkan struktur ketentuan yang berlaku sekarang ini. Karena, walaupun demikian, satu opsi hukum-untuk PK hanya mengangkut barang-barang yang sudah dimilikinya secara legal – tidak menjadi syarat sebelum melakukan pengangkutan itu sendiri, dengan menempatkan syarat semacam ini pada proses terakhir bisa menutup kekurangan yang ada sebelumnya. Namun meskipun pembatasan ini memberikan pembelaan hukum atas keputusan perizinan sebelumnya, ini belum tentu opsi yang menarik bagi penyelenggara atau sumber pembiayaan potensial. Klarifikasi dalam Permen PK akan lebih menarik.

Bagian 2 Tujuan: Panduan Membutuhkan Modifikasi Peraturan Pemerintah atau Peraturan Pemerintah Baru

Beberapa kendala investasi swasta dalam perkeretaapian khusus tidak dapat ditangani pada tingkat Peraturan Menteri karena:

- Cara yang paling efektif untuk menyelesaikan kendala ini akan bertolak belakang dengan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah yang ada, atau
- Peraturan Pemerintah yang ada, tidak menjelaskan situasi ini (Sebuah Peraturan Menteri hanya bisa menafsirkan peraturan yang lebih tinggi, tidak menerapkan kebijakan yang lebih luas).

Setidaknya ada dua jalan untuk memperluas ruang lingkup layanan yang tersedia bagi penanam modal perkeretaapian swasta yaitu melalui modifikasi Peraturan Pemerintah atau Peraturan Pemerintah baru, tetapi bukan melalui Peraturan Menteri:

- **Perkeretaapian Khusus:** Pada kondisi tertentu, dapat dikeluarkan ketentuan darurat dalam PP No. 56 Tahun 2009 yang mengizinkan Kemenhub untuk memberikan wewenang kepada perkeretaapian khusus untuk melayani kebutuhan publik. Untuk Terminal Pelabuhan Khusus, ketentuan darurat telah ditafsirkan untuk mencakup kondisi fasilitas pelabuhan yang kurang memadai.¹³ Ketentuan serupa harus ditambahkan ke peraturan pemerintah yang berlaku untuk perkeretaapian khusus. Agar sesuai dengan peraturan pelabuhan khusus, pembatasan mendasar mengenai layanan utama perkeretaapian khusus akan tetap ada (barang yang diangkut adalah untuk kepentingan satu badan usaha yang mengendalikan PK) dan kewenangan untuk melayani publik yang lebih luas akan bersifat jangka pendek (misalnya, izin yang dapat diperbaharui setiap 1-5 tahun). Namun, ketentuan ini akan memberikan kontribusi terhadap peningkatan kegiatan pemerintah daerah, dapat membantu investasi ekonomi jangka pendek dan berkontribusi untuk mengurangi dampak sosial.
- **Perkeretaapian Umum:** Perkeretaapian Umum Terbatas (PUT). Ini akan menjadi sebuah sub-kategori dari Perkeretaapian Umum yang memungkinkan penanam modal untuk mengembangkan prasarana layanan perkeretaapian dan layanan kereta api yang diperuntukkan bagi suatu badan usaha atau sektor ekonomi. Investasi peralatan kereta api itu akan khusus bagi penanam modal tersebut (publik tidak akan memiliki hak untuk mengakses lokomotif, atau gerbong yang dimiliki atau disewa oleh penanam modal). Namun, kategori yang diajukan ini akan mengizinkan penyelenggara tambahan yang memenuhi syarat untuk masuk ke dalam prasarana tersebut di bawah ketentuan yang dinegosiasikan antara penanam modal awal dan penyelenggara tambahan yang disetujui oleh otoritas perizinan. Pemisahan operasi kereta api dan akses prasarana adalah hal yang membedakan Perkeretaapian Umum Terbatas dari perkeretaapian khusus, yang merupakan sebuah perkeretaapian yang terpadu, sesuai dengan UU No. 23/2007. Potensi persaingan di bidang prasarana akan menghapuskan kebutuhan akan layanan khusus perusahaan dan permasalahan kendali yang ada.

Jika ketentuan di atas dimasukkan ke dalam peraturan pemerintah, penanam modal swasta akan memiliki tiga pilihan:

1. Berinvestasi di PK dengan layanan utama yang ditetapkan secara ketat untuk satu badan usaha tertentu tanpa adanya persaingan dalam prasarana, tapi dengan kemungkinan diizinkannya untuk memberikan layanan kepada pihak ketiga dengan jangka pendek yang dapat diperbaharui. Terhubung dengan perkeretaapian khusus atau dengan jaringan perkeretaapian umum lain dengan basis negosiasi untuk memperluas opsi layanan, akan mengurangi kelebihan prasarana, dan meningkatkan nilai investasi swasta pada perkeretaapian khusus.
2. Berinvestasi di PUT dengan memberikan layanan utama kepada sebuah badan usaha atau sektor usaha tertentu, dengan hak untuk menawarkan layanan akses

¹³ Pasal 124 PP No. 61 tahun 2009.

- kereta api kepada pihak ketiga dengan ketentuan yang dinegosiasikan antara pihak-pihak tersebut dan dengan proses yang disyaratkan dalam izin; atau
3. Berinvestasi di Perkeretaapian KPS tanpa ada pembatasan pada pengguna yang dilayani oleh perkeretaapian itu, tapi dengan ketentuan untuk bersaing dan memenangkan lelang terbuka dan mengizinkan pihak ketiga untuk mengakses prasarana tersebut dengan ketentuan yang dikenakan pada pemenang lelang

Rincian rekomendasi ini tercantum dalam Bagian 2.

Isu yang Disorot dalam Analisis Diagnostik

Salah satu tugas awal dalam studi ini adalah untuk menyelidiki langkah hukum apa yang mungkin diambil untuk memfasilitasi permohonan perkeretaapian khususKhusus yang ada sekarang ini untuk disetujui atau untuk mengidentifikasi strategi lain yang memungkinkan proyek tersebut untuk maju. Tiga proyek dibahas dalam Laporan interim dalam menanggapi kebutuhan ini:

- **Bukit Asam – Perkeretaapian Khusus.** Izin awal dikeluarkan oleh Kementerian Perhubungan berdasarkan PP No. 56/2009, karena perkeretaapiannya melintasi dua propinsi. Penerima izinnya adalah PT Bukit Asam, operator tambang yang akan dilayani oleh perkeretaapian tersebut. Hal ini jelas memenuhi syarat perkeretaapian khusus. Namun, proyek ini telah terhenti karena keinginan bersama PT Bukit Asam dan PT Bukit Asam Transpacific Railway, yang merupakan penyelenggara perkeretaapian yang diajukan, di mana PT Bukit Asam hanya memiliki saham minoritas, untuk mengalihkan izin kepada PT Bukit Asam Transpacific Railway. Hal ini dirasa perlu untuk mendapatkan pembiayaan proyek. Kemampuan Kementerian Perhubungan untuk mengalihkan izin hanya mungkin terjadi dengan perubahan-perubahan dalam Peraturan Pemerintah atau Peraturan Menteri yang akan meliberalisasi ketentuan kepemilikan PK.
- **MEC – Perkeretaapian Khusus.** Dalam kasus ini, proyek ini terletak dalam satu Kabupaten dan peran Kementerian Perhubungan adalah untuk memberikan persetujuan kepada kabupaten untuk memberikan izin. Pada kasus ini, Kementerian Perhubungan telah menyetujui dan Kabupaten telah mengeluarkan izin kepada penyelenggara perkeretaapian yang diajukan, PT Trans Kutai Kencana. PT Tekno Orbit Persada sedang dalam proses untuk membeli sekitar 5% saham PT Trans Kutai Kencana. Kedua perusahaan tersebut secara tidak langsung dikendalikan oleh MEC Coal. Sekali lagi, persetujuan izin ini (atau setidaknya izin akhir yang dikeluarkan untuk operasi perkeretaapian) akan tidak sesuai kecuali diklarifikasi oleh setidaknya sebuah Peraturan Menteri.
- **Kalimantan Tengah – Perkeretaapian KPS.** Disini para pengembang dan penanam modal perkeretaapian swasta dipilih melalui proses KPS sesuai dengan Perpres No. 13/2010. Jika lelang KPS berhasil, yang akan memakan waktu selama satu tahun atau lebih, maka Kementerian Perhubungan harus menyetujui dan propinsi

Kalimantan Tengah harus mengeluarkan serangkaian izin sektor perkeretaapian yang diperlukan untuk melaksanakan proyek tersebut. Kementerian Perhubungan dan propinsi tampaknya memiliki otoritas yang cukup untuk menyetujui perkeretaapian yang diajukan sebagai perkeretaapian umum. Namun, jika proses KPS gagal, Kementerian Perhubungan tidak akan bisa mengembalikannya menjadi perkeretaapian khusus yang akan membuat proyek itu bergerak maju, karena proyek itu secara eksplisit dirancang untuk melayani berbagai badan usaha.

Hasil analisis diagnostik diuraikan dalam Lampiran F.

Dalam dua kasus pertama, peraturan perkeretaapian khusus yang ada yang terkait dengan kendali atas PK akan memperhadapkan proyek-proyek tersebut ke masalah hukum serius. Dalam kedua kasus, pemohon akan melayani pihak ketiga jika diperbolehkan, tapi akan menerima layanan eksklusif untuk satu badan usaha. Dalam masing-masing kasus, jika peraturan PK yang ada tidak mendapatkan klarifikasi maka akan meningkatkan risiko proyek, proyek akan memerlukan penataan yang kurang optimal, telah membuat penundaan yang lama dan mengancam kemampubiayaan pengembangan tersebut. Dalam kasus proyek ketiga, ketentuan perkeretaapian khusus tidak menawarkan pengembalian jika proses KPS gagal.

Setelah Laporan interim, dilakukan penilaian yang lebih terbatas pada sebuah prakarsa PK yang dilaksanakan oleh PT Adani di Sumatra Selatan. Proyek ini juga akan membutuhkan penjabaran Peraturan Pemerintah atau Peraturan Menteri untuk memungkinkan proyek tersebut berlanjut sesegera mungkin. Dalam hal ini, dilema yang ada terjadi oleh fakta di mana perusahaan utama yang akan dilayani adalah perantara/konsumen batubara internasional. Meskipun tidak dilarang oleh peraturan PK, konsep perusahaan induknya adalah sebuah konsumen produk dan bukan produsen produk, tidak terjelaskan dengan baik. Konsep-konsep seperti kawasan perusahaan induk dan pembatasan layanan titik-ke-titik akan membutuhkan penafsiran agar dapat diterapkan kepada badan usaha konsumen.

Meskipun analisis diagnostik ditujukan untuk memberikan solusi kepada tiga kasus tersebut, kasus-kasus ini tampaknya mewakili peluang potensi investasi perkeretaapian sektor swasta lainnya yang mungkin akan timbul dalam waktu dekat. Minat telah ditunjukkan oleh sejumlah proyek perkeretaapian yang bertujuan untuk mendukung sektor pertambangan. Untuk proyek-proyek ini, persyaratan ada dalam peraturan pertambangan harus diselaraskan dengan peraturan perkeretaapian khusus (atau dengan beberapa opsi sektor perkeretaapian alternatif). Dalam kebanyakan kasus, akan dibutuhkan persetujuan yang melibatkan banyak tingkatan pemerintahan. Seringkali, kombinasi badan usaha internasional dan domestik akan terlibat. Oleh karena itu, jika tidak dilakukan pembaharuan peraturan, maka kompleksitas yang sama yang telah menghambat proses permohonan yang ada saat ini untuk maju ke pembangunan dan pengoperasian akan menghambat pembangunan di masa depan.

BAGIAN I: PANDUAN BERDASARKAN PERATURAN PEMERINTAH YANG ADA

Bagian 1 Laporan ini merekomendasikan pengembangan sebuah panduan yang sesuai dengan kerangka peraturan yang ada saat ini bagi investasi pada perkeretaapian Indonesia yang dilakukan oleh pihak swasta domestik dan asing. Pada Bagian 1, kami mengasumsikan bahwa UU No. 23/2007 tentang Perkeretaapian, PP No. 56/2009 tentang Penyelenggaraan Perkeretaapian, PP No. 62/2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Kereta Api, dan Perpres No. 13 (Perubahan atas Perpres No. 67/2005 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Prasarana) semuanya tetap tidak berubah. Bagian berikut dari laporan ini terfokus pada upaya untuk lebih jelas mendefinisikan kendali dan struktur kepemilikan yang diperbolehkan bagi perkeretaapian eksklusif/khusus. Pada bagian ini, akan mengajukan sebuah penafsiran Peraturan Menteri yang baru dan membahas pelaksanaan Undang-undang dan Peraturan Pemerintah yang ada.

Selanjutnya, Bagian 2 akan merekomendasikan peraturan pemerintah yang lebih mendasar yang dapat memperluas ruang lingkup perkeretaapian khusus/eksklusif dan juga mendefinisikan kategori baru perkeretaapian umum - perkeretaapian umum terbatas - yang memperluas ruang lingkup investasi swasta ke dalam perkeretaapian umum dan akan menarik lebih banyak investasi ke sektor perkeretaapian.

BAB 1: OPSI BERDASARKAN KERANGKA INVESTASI PERKERETAAPIAN YANG ADA

1.1 PENILAIAN TERHADAP KEBIJAKAN YANG ADA

Perubahan yang terjadi pada hukum Indonesia belakangan ini, dalam beberapa aspek penting telah meliberalisasi pembatasan yang ada pada investasi swasta di sektor perkeretaapian. Berdasarkan undang-undang perkeretaapian sebelumnya (UU No. 13/1992), PT Kereta Api (Persero) atau PTKA, perkeretaapian nasional, didirikan sebagai sebuah badan usaha milik negara, yang memiliki sedikit lebih banyak kemerdekaan komersial dari yang dimiliki perusahaan pendahulunya sebagai sebuah perusahaan Pemerintah. PTKA mempertahankan monopoli penting pada layanan perkeretaapian, kecuali untuk kemampuan terbatas industri untuk mengembangkan "perkeretaapian khusus" untuk usaha internal mereka. Investasi swasta sangat dibatasi pada sektor pasokan perkeretaapian (di mana sebuah BUMN juga menonjol pada sektor ini.)

Perpres No. 67/2005 mengizinkan perusahaan swasta untuk bekerja sama dengan Pemerintah melalui proses KPS untuk membangun dan menyelenggarakan prasarana perkeretaapian. UU No. 23/2007 membuka peluang bagi penyelenggara kereta api swasta untuk menyediakan layanan kereta api pada prasarana perkeretaapian yang sudah ada. Tiga referensi singkat mengenai perkeretaapian khusus yang ada dalam UU No. 13/1992 telah diperluas menjadi delapan ketentuan dalam UU No.23/2007, sebagian untuk mengakomodasi kemungkinan-kemungkinan baru bahwa perkeretaapian semacam itu dapat disetujui oleh pemerintah daerah, sebagian untuk mendefinisikan PK yang melayani kegiatan pokok badan usaha yang dilayaninya, dan sebagian untuk menyediakan Peraturan Pemerintah pelaksana. PP No. 56/2009 mencakup peraturan pelaksana perkeretaapian khusus, asalkan (selain dari ketentuan lainnya) sebuah PK dapat melayani wilayah pendukung di luar kawasan utama perusahaan, dapat terhubung ke perkeretaapian khusus atau umum lainnya, dapat menghubungkan daerah penyimpanan ke pelabuhan dan dapat diubah ke status pengoperasian perkeretaapian umum setelah terhubung dengan perkeretaapian lainnya.

Meskipun peluang pihak swasta untuk berinvestasi di perkeretaapian Indonesia (dan khususnya dalam PK) telah diperluas dengan undang-undang dan peraturan Indonesia yang berlaku, peluang itu masih cukup sempit dibandingkan dengan praktik-praktik internasional yang diuraikan di Lampiran D:

- Undang-undang 23 memperbolehkan penyelenggara perkeretaapian independen untuk beroperasi pada prasarana yang ada, tetapi tidak ada peraturan yang mengatur tentang prosedur bagaimana penyelenggara yang diajukan mendapat izin dan tidak ada "laporan jaringan" seperti pada model Eropa, yang menyatakan syarat dan ketentuan untuk berbagi penggunaan prasarana dengan penyelenggara kereta api utama, PTKA. Akibatnya, area potensial bagi sektor swasta untuk berinvestasi ini masih belum berkembang.

- Jika seorang penanam modal ingin mengembangkan prasarana perkeretaapian untuk banyak pengguna, satu-satunya alternatif yang ada adalah dengan mengajukan proposal kepada instansi pemerintah di tingkat nasional atau daerah. Instansi itu, jika berminat, kemudian akan mengambil peran sponsor untuk proposal itu kemudian mengembangkan dan mengajukan proposal itu dalam proses lelang. Pemohon awal proposal itu, berdasarkan Perpres No. 13/2010, akan diberikan opsi keunggulan keuntungan tertentu dalam lelang, tetapi tidak dijamin akan diberikan konsesi pembangunan dan penyelenggaraan (sebuah skema proyek Bangun-Menyelenggarakan-Transfer). Sampai saat ini, pendekatan ini belum menghasilkan pembangunan perkeretaapian yang sukses.
- Jika seorang penanam modal ingin membangun prasarana perkeretaapian tanpa terlebih dahulu memenangkan lelang terbuka, saat ini itu terbatas hanya kepada yang membangun dan menyelenggarakan prasarana untuk sebuah badan usaha tunggal. Dan tidak diperbolehkan pembangunan perkeretaapian swasta untuk melayani banyak badan usaha.

Peraturan yang dijelaskan di atas terlalu ketat dan harus diperluas untuk memungkinkan investasi swasta yang lebih besar. Rekomendasi Laporan Final tertuang dalam Bagian 2. Namun, ada beberapa peluang investasi yang dapat dikembangkan sesuai dengan peraturan yang berlaku saat ini (termasuk persetujuan terhadap satu atau lebih permohonan perkeretaapian khusus yang saat ini tertunda). Peluang tersebut dirangkum di bawah ini.

1.2 PROYEK APA YANG SECARA HUKUM TERSEDIA SAAT INI BERDASARKAN UNDANG-UNDANG DAN PERATURAN PERKERETAAPIAN KHUSUS?

Saat ini, sebuah Perkeretaapian Khusus hanya dapat melayani usaha pokok pemegang izin. Undang-undang dan peraturan tidak membatasi produk yang dibawa perkeretaapian khusus, bisa masukan atau keluaran badan usaha tersebut; bisa salah satu atau keduanya. Akibatnya, badan usaha yang beroperasi pada lalu lintas PK bisa jadi berbentuk badan usaha konsumen dari barang yang diangkut, perusahaan yang memproduksi atau gabungan keduanya. Badan usaha yang dilayani bisa jadi sebuah badan usaha jasa dan bukan badan usaha produsen atau konsumen dari barang yang diangkut. Namun, sebagian besar proposal PK hingga saat ini di dibuat oleh para pengembang sektor pertambangan batubara, dan konsep ruang lingkup yang berkenaan dengan kawasan operasi perusahaan dan layanan titik-ke-titik belum ditingkatkan untuk industri konsumsi atau jasa.

Saat ini, Peraturan perkeretaapian khusus mengharuskan PK harus diselenggarakan dan dikendalikan oleh perusahaan yang dilayaninya, tapi undang-undang maupun

peraturan yang mengatur tidak menjelaskan bentuk hukum dari kendali semacam itu.¹⁴ Kendali dan kepemilikan akan menjadi jelas jika PK adalah divisi operasi dari sebuah badan usaha. Namun, berdasarkan standar internasional, pada umumnya kendali dapat dilakukan jika sebuah badan usaha memiliki lebih dari 50% saham dari perusahaan lain (disebut sebagai anak perusahaan). Kendali juga dapat dilakukan dengan memiliki mayoritas kursi di dewan direksi atau sebagaimana ditentukan dalam anggaran rumah tangga perusahaan yang dikendalikan. Secara internasional, kendali juga dapat dilakukan melalui ketentuan kontraktual.

Jika perusahaan yang dilayani ditetapkan sebagai sebuah perusahaan jasa, di sana akan timbul masalah tentang bagaimana membedakan layanan yang diberikan dengan layanannya yang hanya sebagai pengangkut (yang tidak memenuhi syarat sebagai penyelenggara perkeretaapian khusus). Contohnya:

- 1) Pendaftaran sebagai penyedia jasa sesuai dengan peraturan sektor yang berlaku (misalnya, pendaftaran sebagai IUP/IUJP berdasarkan undang-undang pertambangan batubara);
- 2) Penyelenggara PK membeli semua produk yang dibawanya, dan/atau
- 3) Penyelenggara merupakan anak perusahaan logistik atau perantara internasional dan semua produk dipindahkan ke atau dari perusahaan induk setelah menyelesaikan tugas angkutan kereta apinya.

Uraian lebih lanjut tertuang dalam Bab 2

¹⁴ Berbagai penafsiran hukum berbeda tentang apa yang memenuhi syarat perkeretaapian khusus atau eksklusif tidak berkisar pada pertanyaan apakah “khusus” dalam konteks ini berarti tidak lain dari “eksklusif,” sebuah alternatif dan makna “khusus” yang diterima secara universal. Berbagai penafsiran, debat dan kebingungan atas apa yang memenuhi syarat untuk sebuah Perkeretaapian Khusus agak terkait dengan jenis kendali dan/atau kepemilikan yang diperlukan untuk perkeretaapian tersebut, di samping memberikan layanan yang didedikasikan untuk badan usaha tunggal. Dalam perkembangan proyek, opini-opini berikut telah diutarakan sehubungan dengan kendali oleh perusahaan induk: (1) harus tidak lebih dari sebuah divisi operasi dari PT Indonesia; (2) harus (paling tidak 51% dimiliki) anak perusahaan PT Indonesia; (3) dapat merupakan anak perusahaan dari sebuah badan Indonesia selain PT (misalnya. koperasi atau asosiasi); (4) dapat berbentuk sebuah badan perusahaan yang bukan perusahaan Indonesia; (5) dapat dianggap sebagai anak perusahaan yang tepat dalam beberapa situasi di mana kendali industri utama kurang dari 51%; (6) kombinasi pemegang saham oleh sebuah badan usaha yang merupakan klien eksklusif (tunggal) perkeretaapian merupakan indikasi kendali yang memadai; (7) satu atau lebih kombinasi nomor 2-6 dapat dibentuk melalui beberapa rantai anak perusahaan; (8) kendali dapat dibentuk melalui persyaratan kontrak mengenai apa yang bisa dan tidak bisa dikirim; (9) penyelenggara perkeretaapian dapat berbentuk kontraktor atau agen yang ditunjuk perusahaan induk; (10) penyelenggara yang diizinkan tidak harus merupakan pemilik perkeretaapian selama pemilik sebenarnya dikendalikan oleh badan usaha yang dilayani; (11) perusahaan induk hanya boleh produsen dari barang yang diangkut; (12) badan usaha tersebut bisa jadi konsumen dari barang yang diangkut; (13) badan usaha tersebut bisa jadi si penyedia jasa; dan/atau (14) kombinasi dari nomor 11-13.

1.3 PENYELENGGARA PROYEK APA YANG SECARA TERSIRAT TEPAT BERDASARKAN PERATURAN PERKERETAAPIAN KHUSUS YANG ADA?

Berdasarkan kerangka hukum saat ini, sebuah perseroan yang berbadan hukum Indonesia (sebuah “perusahaan Indonesia”) dengan izin usaha yang berlaku saat ini, yang memproduksi atau membeli semua produk yang diangkut menggunakan perkeretaapian khusus memenuhi syarat untuk mengajukan permohonan perizinan penyelenggara PK. Sepanjang pembahasan, kami diberitahukan bahwa divisi hukum dari Kementerian Perhubungan dan Direktorat Jenderal Perkeretaapian berada pada posisi yang memungkinkan untuk memberikan penafsiran yang lebih luas tentang perseroan yang memenuhi syarat untuk mengajukan permohonan perizinan penyelenggara PK sebagai berikut:

- 1) Sebuah perseroan berbadan hukum Indonesia dengan izin usaha yang sah, untuk memproduksi atau membeli semua produk yang diangkut PK;
- 2) Sebuah anak perusahaan dari sebuah perseroan berbadan hukum Indonesia dengan izin usaha yang sah, untuk memproduksi atau membeli semua produk yang diangkut PK;
- 3) Sebuah perseroan berbadan hukum Indonesia dengan izin usaha terkini, yang dapat menunjukkan bahwa perusahaan itu dikendalikan oleh perusahaan Indonesia lain yang memiliki izin usaha yang sah.

Pasal 33 Ayat (1) UU No. 23/2007 mengatur bahwa pengoperasian (pembangunan) Perkeretaapian Khusus akan dilakukan oleh badan hukum untuk menyokong kegiatan pokoknya. Menurut Pasal ini, harus terdapat hubungan organisasi antara badan hukum yang mengoperasikan perkeretaapian khusus dengan kegiatan usaha yang dilayani oleh perkeretaapian khusus tersebut: penggunaan kata “-nya” pada Pasal tersebut di atas dapat menunjukkan bahwa hubungan tersebut merupakan kegiatan internal sebuah badan hukum atau secara lebih luas, memungkinkan hubungan subsider, atau mungkin dapat didasarkan pada kepemilikan bersama antara perkeretaapian khusus dengan kegiatan usaha yang dilayani oleh perkeretaapian khusus tersebut. Fakta bahwa UU No. 23/2007 tidak menetapkan badan usaha harus mengoperasikan perkeretaapian khusus secara langsung berdasarkan kontrak sewanya sendiri dapat diartikan bahwa beberapa variasi struktur dapat digunakan. Mengingat hal tersebut di atas, HWTSK menerima penafsiran Menteri Perhubungan bahwa sebuah perseroan yang berbadan hukum Indonesia dapat mendirikan perusahaan anak untuk mengelola perkeretaapian khusus untuk melayani kegiatan usaha yang dilakukan oleh perseroan yang berbadan hukum Indonesia tersebut (perusahaan induk).

Kami memahami bahwa maksud divisi hukum dari Kementerian Perhubungan dan Direktorat Jenderal Perkeretaapian saat ini adalah untuk menafsirkan bahwa sebuah perseroan yang berbadan hukum Indonesia dengan izin usaha yang berlaku saat ini, yang dapat menunjukkan bahwa perseroan tersebut dikendalikan (dengan kontrak) oleh perseroan yang berbadan hukum Indonesia lainnya dengan izin usaha yang berlaku saat ini, memenuhi syarat untuk mengajukan permohonan perizinan sebagai penyelenggara PK. Penafsiran di atas didasarkan atas penjelasan bahwa maksud dari UU No. 23/2007 dan PP No. 56 Tahun 2009 adalah bahwa perkeretaapian khusus

harus melayani satu badan usaha saja, oleh karena itu sepanjang dapat ditunjukkan bahwa Perkeretaapian Khusus tersebut hanya akan digunakan untuk melayani sebuah perseroan tertentu, maka sebuah perseroan yang dikendalikan oleh perseroan yang berbadan hukum Indonesia lainnya akan memenuhi syarat untuk mengajukan permohonan perizinan penyelenggara PK.

Penjelasan di atas nampaknya sesuai dengan definisi perkeretaapian khusus sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) PP No. 56/2009 yang mengatur bahwa perkeretaapian khusus adalah perkeretaapian yang digunakan hanya untuk menyokong kegiatan pokok badan hukum tertentu dan tidak digunakan untuk memberikan layanan umum. Menurut Pasal tersebut di atas jelas bahwa perkeretaapian khusus/Eksklusif harus melayani satu badan usaha saja, tetapi Pasal tersebut tidak dengan tegas menyatakan bahwa PK harus dimiliki oleh badan usaha yang dilayani. Namun demikian, kesesuaian dengan Pasal 33 ayat (1) UU No. 23/2007 mungkin diragukan. Maksud dari undang-undang tersebut secara tegas adalah bahwa layanan perkeretaapian khusus bukan merupakan transaksi komersial wajar yang dapat bersaing dengan Perkeretaapian Umum. Apakah pengaturan kontrak jangka panjang untuk layanan eksklusif yang secara efektif menghapuskan penggunaan tarif memenuhi maksud ini atau tidak adalah pertanyaan yang lebih sulit.

Ketentuan perizinan dari PP No. 56/2009 tidak seketat seperti rancangan yang diinginkan. Meskipun jelas bahwa perkeretaapian khusus/eksklusif harus melayani satu badan usaha saja, baik undang-undang maupun PP No. 56/2009 (dalam ketentuan perizinan atau lainnya) tidak dengan jelas menyatakan bahwa PK harus dimiliki oleh badan usaha yang dilayani atau badan usaha (atau anak perusahaan) tersebut harus menjadi pemegang izinnya. Pada kenyataannya, seorang pengacara yang tajam mungkin berpendapat bahwa dengan tidak adanya ketentuan perizinan langsung yang jelas maka setiap badan usaha dapat menjadi pemegang izin dan karena kealpaan Peraturan Pemerintah dalam menjelaskan persyaratan pemegang izin maka keadaan ini tidak dapat diperbaiki tanpa merevisi PP yang ada, karena sebuah Permen tidak dapat menafsirkan kealpaan. Dalam pandangan kami, argumen ini tidak bisa diterima, tetapi karena bahasa yang kurang jelas, telah menghasilkan berbagai penafsiran mengenai badan usaha yang dapat diizinkan, dengan lebih dari setengah lusin penafsiran telah ditemui oleh tim proyek. Banyak dari penafsiran ini didukung oleh perwakilan hukum yang memiliki kualifikasi yang tinggi dan operator transportasi dan pertambangan yang berpengalaman. Kami tidak berpikir bahwa perusahaan yang memohon berbagai pengaturan untuk pembangunan perkeretaapian khusus belum menerima nasihat ataupun belum melakukan uji tuntas yang cukup dalam hal ini. Jelas kalau hukum dan peraturan mengenai pembangunan Perkeretaapian Khusus tersebut samar dan tidak menjabarkan secara jelas pengaturan-pengaturan yang diizinkan.

1.4 PROYEK APA YANG SECARA HUKUM DIPERBOLEHKAN BERDASARKAN STRATEGI KPS?

Setiap proyek perkeretaapian di mana calon penanam modal bersedia untuk bekerja sama dengan lembaga nasional atau daerah sebagai sebuah proyek KPS secara hukum

diperbolehkan untuk berinvestasi. Pihak yang mengajukan proyek ini sebagai KPS harus menerima risiko bahwa dia belum tentu memenangkan lelang terbuka kompetitif untuk mengembangkan dan mengelola perkeretaapian. Perkeretaapian yang dibangun dalam skema KPS akan menjadi perkeretaapian umum dan harus menyediakan akses ke prasarana kepada penyelenggara kereta api lain dan sebaliknya harus mematuhi ketentuan peraturan yang mengatur perkeretaapian umum.

Perpres No. 13/2010 baru-baru ini dikeluarkan untuk memperjelas undang-undang sebelumnya yang mengatur prasarana KPS. Peraturan baru ini sedikit banyak memperkuat insentif bagi pemrakarsa proyek sektor swasta dengan memberikan keuntungan lebih kepada mereka dalam proses tender dan mengurangi jumlah persaingan yang diperlukan untuk melakukan lelang yang sah.

1.5 PROYEK APA YANG TEPAT MENGGUNAKAN STRATEGI KPS?

Meskipun hampir semua proyek perkeretaapian dapat diajukan untuk dikembangkan dalam skema KPS, itu bukanlah media yang tepat untuk mendukung proyek pengembangan sumber daya alam terpadu yang memiliki komponen angkutan perkeretaapian, seperti yang sedang dikejar oleh MEC dan Bukit Asam berdasarkan ketentuan PK. Karena proses lelangnya memisahkan pengembangan perkeretaapian dari pengembangan tambang. Selain jadwal pengembangan dan standar teknis yang tidak jelas, KPS mensyaratkan agar perkeretaapian tersebut terbuka kepada kewajiban pelayanan publik yang lebih luas dan tidak memberikan kejelasan mengenai kapasitas yang didedikasikan untuk pengembangan pertambangan. Pemisahan ini menyulitkan pembiayaan pengembangan pertambangan dan perkeretaapian. Hal ini juga membuat pengembangan pertambangan dalam risiko hanya mengejar sewa pada sisi perkeretaapian KPS dan umumnya meningkatkan risiko penanam modal pengembangan pertambangan.

Jika penanam modal swasta (atau BUMN) memiliki sumber daya dan akses untuk membiayai pembangunan jalur perkeretaapian yang secara eksklusif melayani fasilitasnya, proses KPS akan menjadi komplikasi yang tidak perlu dan kemungkinan hanya akan menghasilkan eksekusi yang kurang efisien dibandingkan dengan PK yang berdiri sendiri. Pengembangan perkeretaapian tambang batubara lainnya yang berada pada tahap perencanaan awal (misalnya jalur yang diajukan oleh Churchill Mining dan oleh Berau Coal di Kalimantan Timur) tidak akan memilih skema KPS jika mereka dapat membiayai langsung pembangunan perkeretaapiannya.

Sebuah perkeretaapian KPS akan menjadi opsi yang paling menarik dalam kondisi sebagai berikut:

1. Biaya transportasi yang tinggi dibandingkan dengan harga pasar batubara; umumnya karena jarak angkut yang relatif lebih panjang;
2. Terdapat beberapa operator tambang (atau perusahaan lainnya) yang dapat menggunakan sistem itu;

3. Pembiayaan akan sulit dilakukan oleh operator tambang perseorangan;
4. Terdapat minat publik yang kuat di bidang layanan angkutan perkeretaapian umum selain sebagai angkutan tambang;
5. Terdapat kekhawatiran dari publik untuk menghindari rute perkeretaapian yang dikendalikan hanya oleh sebuah perusahaan tunggal; dan/atau
6. Terdapat kepentingan umum untuk menghindari digunakannya banyak jalur khusus yang eksklusif karena alasan lingkungan, perencanaan tata ruang atau alasan lainnya.

Proyek perkeretaapian KPS yang saat ini diajukan di Kalimantan Tengah memenuhi sebagian besar kriteria ini. Salah satu kandidat KPS lainnya adalah jalur yang mungkin dikembangkan dari daerah pertambangan Bukit Asam Tanjung Enim di Sumatra Selatan ke pelabuhan di Propinsi Bengkulu (sebelumnya diajukan sebagai PK, tapi sekarang tidak aktif), karena nilai ekonomi jalur itu akan lebih tinggi jika diperlakukan sebagai perkeretaapian umum daripada jika didedikasikan untuk sebuah badan usaha tertentu. Demikian pula dengan jalur Adani yang diusulkan di Sumatra Selatan dapat menjadi salah satu kandidat skema KPS yang potensial, selain dari skema PK yang saat ini sedang diajukan, karena terdapat kepentingan umum untuk menghindari pengembangan banyak Perkeretaapian Khusus. Namun, skema KPS tersebut dapat mengurangi minat penanam modal swasta dan memberikan beban pada sektor publik karena akan ada prioritas pembangunan prasarana lain yang mendesak.

Peraturan KPS yang direvisi ini belum diuji di pasar. Oleh karena itu, tidak dapat ditentukan apakah prosedur yang baru ini akan lebih efektif menarik minat sektor swasta dibandingkan peraturan sebelumnya (yang tidak menghasilkan proyek perkeretaapian sama sekali). Sebaliknya dengan aturan PK, hambatan utama bagi sektor swasta untuk berinvestasi bukan terletak dalam hal persyaratan kelayakan penyelenggara dan pembatasan lingkup proyek seperti pada KPS yang terlalu rumit dalam hal prosedur persetujuan dan pelaksanaannya.

BAB 2: PANDUAN UNTUK PERATURAN MENTERI BARU

UU No. 23/2007 menyediakan prinsip-prinsip perkeretaapian khusus dan Perkeretaapian Umum, tetapi tidak menjelaskan prosedur perizinan untuk keduanya. PP No. 56/2009 menetapkan prosedur perizinan untuk keduanya, tetapi sebagian besar aturan itu terfokus pada prosedur administrasi yang berkaitan dengan hierarki otoritas sesuai dengan peraturan desentralisasi. UU No. 23/2007 dan PP No. 56/2009 tidak memberikan penafsiran rinci tentang bagaimana pembatasan kualifikasi penyelenggara dan ruang lingkup layanan harus dituangkan dalam izin. Untuk mencapai tujuan ini maka diperlukan sebuah "Peraturan Menteri tentang perkeretaapian khusus" yang baru untuk dikeluarkan secepat mungkin, jika ingin merealisasikan prakarsa penanam modal swasta yang penting. Hal yang sama tidak berlaku untuk perkeretaapian umum yang ada saat ini. PP No. 56/2009 tidak menetapkan kualifikasi dan ruang lingkup penyediaan layanan kepada perkeretaapian umum, secara tersirat tunduk pada Perpres No. 67/2005, sebagaimana telah diubah dengan Perpres No. 13/2010 untuk prosedur semacam itu. Setiap subkategori baru perkeretaapian umum akan memerlukan penafsiran Peraturan Pemerintah sebelum Peraturan Menteri dipandang memadai. Oleh karena itu, Bab ini hanya membahas opsi perkeretaapian khusus yang mungkin terjadi tanpa mengubah Peraturan Pemerintah.

Kemenhub dan DJKA mengakui adanya kesenjangan yang disebabkan oleh kealpaan sebuah Peraturan Menteri dan telah mempertimbangkan beberapa hal potensial yang dapat dimasukkan ke dalam peraturan tersebut. Di satu sisi, departemen lalu lintas DJKA merekomendasikan "enam prinsip" yang kemungkinan besar akan mengkonfirmasi dan memperkuat ketentuan yang membatasi yang ada pada PP No. 56 Tahun 2009. Mencakup: (1) penjelasan tentang "pembatasan titik ke titik" yang pada dasarnya membatasi seluruh lalu lintas PK hanya pada satu titik asal dan satu titik tujuan; (2) konfirmasi bahwa PK tidak memerlukan tender terbuka; (3) penetapan di mana PK tidak boleh menerima dukungan keuangan non-komersial dari pemerintah; (4) sebuah ketentuan di mana lahan yang digunakan untuk PK harus dialihkan kepada pemerintah nasional untuk digunakan sebagai perkeretaapian umum ketika PK-nya berakhir; (5) PK tidak dapat membebankan melalui tarif atas layanannya atau sebaliknya; dan (6) pemerintah dapat mengambil alih PK ketika dalam kondisi darurat nasional.¹⁵ Ketentuan di atas, bersama dengan penegasan ulang beberapa pasal dalam PP No. 56 Tahun 2009 (terutama dalam hal perizinan) telah diedarkan dalam rancangan awal beberapa saat sebelum rancangan dari laporan ini dikeluarkan. Di sisi lain, divisi hukum Kemenhub telah merekomendasikan beberapa ketentuan potensial pada sebuah Peraturan Menteri yang akan memperluas penerapan perkeretaapian khusus, terutama ketentuan dalam hal kepemilikan.

¹⁵ Lihat Lampiran G, Rapat 4 dan 21

Laporan akhir mendukung butir DJKA nomor 2, 3, dan 6 di atas, namun merekomendasikan kebijakan yang lebih fleksibel relevan kepada nomor 1, 4 dan 5. Pada umumnya ini sejalan dengan rekomendasi dari Divisi Hukum Kemenhub.

2.1 KLIEN ANGKUTAN YANG DIPERBOLEHKAN DAN SYARAT LAYANAN

Aspek perkeretaapian khusus yang paling definitif, sebagaimana yang ditetapkan oleh UU No. 23/2007 adalah bahwa badan usaha yang menerima izin untuk dilayani PK dalam halangkutannya adalah sebuah badan usaha tunggal dan bahwa perkeretaapian

Prinsip Berdasarkan Praktik-Praktik Terbaik Internasional:

Jangan menyertakan syarat di dalam peraturan formal jika diprediksi akan terjadi keadaan di mana regulator tidak ingin menerapkan syarat tersebut. Dalam kasus tersebut, mekanisme yang tepat untuk syarat-syarat itu adalah perjanjian atau izin yang dinegosiasikan.

Permohonan Perkeretaapian Khusus:

Peraturan Pemerintah tidak membatasi Perkeretaapian Khusus pada sektor ekonomi tertentu. Peraturan Menteri juga seharusnya tidak membatasi Perkeretaapian Khusus untuk sektor ekonomi tertentu, karena berbagai industri (pengolahan logam, bahan kimia, fasilitas kontainer, penumpang kereta api dari berbagai jenis, di antara jenis perkeretaapian) bisa menarik penanam modal Perkeretaapian Khusus.

Dalam banyak kasus, hak operasi dan aset tetap dari konsesi Perkeretaapian Khusus dapat kembali ke pemerintah pusat untuk disatukan dengan perkeretaapian nasional. Dalam kasus lain, pemerintah daerah mungkin lebih memilih untuk dikembalikan ke penggunaan lokal atau bila ditemukan penyelenggara-penyelenggara Perkeretaapian Khusus lainnya

tersebut akan "digunakan oleh " badan usaha tersebut "untuk "mendukung kegiatan pokoknya." Kombinasi kedua frase itu ditemukan dalam lima ketentuan berbeda pada UU No 23/2007.¹⁶ Selain itu, PP No. 56/2009 menggunakan kedua frase itu dalam tiga ketentuan.¹⁷ PP Nomor 62 Tahun 2009 juga menggunakan kata yang sama dalam satu Pasal.¹⁸ Tidak ada keraguan bahwa layanan angkutan berdasarkan ketentuan perkeretaapian khusus harus melayani kegiatan pokok satu badan usaha.

Perubahan dalam UU No. 23/2007 akan diperlukan untuk mengubah batasan ini.

Undang-undang dan peraturan pemerintah tidak membatasi investasi perkeretaapian khusus hanya kepada satu sektor ekonomi tertentu. Sebuah Peraturan Menteri seharusnya juga tidak membatasi, dengan alasan-alasan yang diuraikan dalam kotak.

¹⁶ Pasal 1(6), Pasal 5 (1)b, Pasal 5 (3), Pasal 33(1), dan Pasal 149(1) UU Nomor 23 Tahun 2007

¹⁷ Pasal 1(3), Pasal 1(a4), dan Pasal 38(3) PP Nomor 56 tahun 2009.

¹⁸ Pasal 161 PP Nomor 72 tahun 2009

2.2 KENDALI DAN KEPEMILIKAN

Ketentuan perkeretaapian khusus berkaitan dengan kepemilikan dan kendali badan usaha tertentu memiliki definisi yang kurang jelas. Frase “digunakan oleh” dalam UU No. 23/2007 hanya satu kali menyimpang, untuk mengganti sebuah istilah yang

Prinsip Berdasarkan Praktik-Praktik Terbaik Internasional:

Investasi berjuta-juta dolar, seperti pada prasarana perkeretaapian, biasanya membutuhkan struktur organisasi yang kompleks untuk menampung peserta internasional dan nasional, untuk merekrut ahli manajemen dan teknis dan untuk memanfaatkan peluang keuangan yang tepat.

Permohonan Perkeretaapian Khusus:

Ketentuan yang menjelaskan mengenai kendali perusahaan induk atas PK tidak boleh ditafsirkan secara sempit di mana mengharuskan PK hanya menjadi divisi operasi atau anak perusahaan Perseroan Terbatas (PT) Indonesia atau perseroan terbatas biasa. Fokusnya harus pada kendali yang efektif.

Wilayah layanan PK ditetapkan untuk mencakup kawasan atau daerah badan usaha yang dilayani dan sebuah wilayah pendukung. Kedua area ini tidak boleh didefinisikan kepemilikan atau kendalinya khusus terhadap sektor ekonomi tertentu. Pengaturan pertambangan yang merupakan fokus utama PK memiliki prosedur perizinan dan peraturan pemerintah yang khusus terkait dengan hak mineral, penggunaan lahan dan faktor lain. Hal-hal ini lebih tepat menjadi referensi pada izin PK daripada sebuah peraturan Menteri.

diterjemahkan sebagai “dilaksanakan oleh” atau “diselenggarakan oleh.”¹⁹ Frase ini menyiratkan sedikit pengertian dari bentuk pengendalian pengoperasian oleh “badan usaha.” Hal ini diperkuat oleh Pasal 38 (3) PP Nomor 56 Tahun 2009, yang juga menggunakan frase yang diterjemahkan sebagai “dilaksanakan oleh” atau “diselenggarakan oleh.”²⁰

Definisi dari “badan usaha” itu sendiri masih terbuka untuk beberapa penafsiran. Pasal 1 (10) UU No 23/2007 mendefinisikan Badan Usaha [menggunakan huruf besar] sebagai “Badan Usaha milik negara, Badan Usaha milik daerah dan/atau badan usaha Indonesia yang secara khusus didirikan untuk tujuan itu”²¹. Definisi itu menimbulkan pertanyaan tentang bagaimana sebuah badan hukum swasta

diselenggarakan. PP No. 56/2009 dan PP Nomor 62 Tahun 2009 mengulangi frase yang sama. Ketentuan perizinan dalam PP No. 56/2009 untuk perkeretaapian khusus (Pasal 350-376) terfokus pada prosedur pemerintahan (tingkatan kewenangan) dan persyaratan teknis dan tidak menjelaskan lebih lanjut kualifikasi kepemilikan atau kualifikasi organisasi badan usaha untuk perkeretaapian khusus

¹⁹ Pasal 33 (1) UU Nomor 23 Tahun 2007. *Penyelenggaraan perkeretaapian khusus sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) dilakukan oleh badan usaha untuk menunjang kegiatan pokoknya.*

²⁰ Pasal 38 (3) PP Nomor 56/2007. *Perkeretaapian khusus sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 huruf b dilakukan oleh badan usaha untuk menunjang kegiatan pokoknya.*

²¹ “Badan Usaha adalah Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, atau badan hukum Indonesia yang khusus didirikan untuk perkeretaapian.”

Setidaknya terdapat 3 permasalahan yang muncul terkait dengan definisi badan usaha:

- 1) Definisi ini tidak menjelaskan bentuk organisasi perusahaan: sebuah perusahaan terbatas (PT), asosiasi hukum, koperasi atau lainnya, meskipun ketika dibaca menyiratkan bentuk PT, karena badan usaha pemerintah yang dijelaskan dalam definisi adalah berbentuk PT.
- 2) Definisi tersebut menyiratkan bahwa badan usaha harus berupa perseroan berbadan hukum Indonesia. Hal ini akan menghalangi perusahaan induk asing dan anak perusahaan luar negeri untuk mendapatkan izin PK.
- 3) "Badan Usaha" menggunakan huruf besar dalam definisi UU No.23/2007, seperti dalam ketentuan tertulis mengenai perkeretaapian umum, mengarahkan beberapa pihak untuk menyimpulkan bahwa itu hanya berlaku untuk perkeretaapian umum dan karena itu perusahaan non-Indonesia bisa menjadi badan usaha yang sah untuk menjadi sponsor PK. Di sisi lain, penafsiran itu juga berarti bahwa "khusus diciptakan" yang digunakan dalam definisi itu (yang menyiratkan bahwa struktur organisasi yang berbeda untuk PK dan untuk "badan usaha tertentu") tidak berlaku.²²

Seperti disebutkan sebelumnya, baik UU No. 23/2007 dan PP No. 56/2009 tidak melarang badan usaha yang membangun dan mengendalikan perkeretaapian khusus adalah harus badan usaha jasa, dan bukan produsen. Laporan ini menyimpulkan bahwa perusahaan yang kegiatan pokoknya adalah perdagangan dan penjualan produk (misalnya, perdagangan dan penjualan batubara) dapat memenuhi syarat untuk mendapatkan izin perkeretaapian khusus. Lebih jauh lagi pengamatan kami menyimpulkan bahwa suatu konsumen produk (misalnya, sebuah perusahaan listrik, menggunakan batubara untuk menghasilkan listrik), juga dapat memenuhi syarat untuk mendapatkan izin perkeretaapian khusus. Namun demikian, diperlukan Peraturan Menteri untuk menentukan batasan ruang lingkupnya.²³

Di sisi lain, Laporan Final ini menyimpulkan bahwa beberapa opsi untuk menggunakan Peraturan Menteri untuk memperluas cakupan kepemilikan dan kendali yang diperbolehkan untuk perkeretaapian khusus akan menghadapi keberatan dan tantangan berdasarkan UU No. 23/2007. Opsi pertama adalah penggunaan keputusan dewan, pernyataan notaris, atau anggaran dasar perusahaan yang menyatakan bahwa jalur perkeretaapian akan digunakan secara eksklusif untuk sebuah badan usaha. Opsi

²² Secara teknis, isu ini telah menjadi debat yang berkelanjutan atas ketepatan dari pengalihan izin awal PT Bukit Asam, perusahaan yang dilayani, ke BATR, penyelenggara perkeretaapian yang "dibentuk khusus".

²³ Untuk pembangkit listrik atau fasilitas pengolahan mineral, misalnya, "wilayah" wilayah dapat dibatasi hanya kepada lokasi pembangkit listrik atau diperluas untuk mencakup fasilitas penyimpanan lokal dan fasilitas produksi; wilayah eksportir dapat mencakup satu atau lebih terminal pelabuhan. Batasan "titik ke-titik" mungkin perlu didefinisikan terpisah untuk masukan (input) dan produksi. Kerumitan dalam mendefinisikan istilah-istilah tersebut untuk badan usaha yang berbeda merupakan faktor untuk mencari alternatif yang lebih luas terhadap prosedur Perkeretaapian Khusus yang ada sebagaimana direkomendasikan di Bagian 2.

kedua adalah memberi izin kepada perusahaan afiliasi (perusahaan yang maksimum 50% kepemilikannya ada di tangan produsen barang yang akan diangkut). Kami juga menyimpulkan bahwa kontrak yang menyatakan penggunaan eksklusif Perkeretaapian untuk mengangkut hasil produksi badan usaha lain juga tidak memadai untuk mendapatkan izin Perkeretaapian Khusus sesuai dengan UU No. 23/2007. Diperlukan analisis yang dalam untuk menentukan apakah bentuk kontrak yang dikembangkan akan benar-benar memadai.

Prinsip Berdasarkan Kecukupan Hukum:

Kecuali terdapat definisi teknis yang jelas, maka akan berlaku makna umum dari istilah-istilah.

Permohonan Perkeretaapian Khusus:

Baik UU No. 23/2007 maupun PP No. 56/2009 tidak memiliki istilah teknis pada anak perusahaan, afiliasi atau saham kendali. Peraturan Menteri harus menggunakan makna umum dalam mengatasi masalah mengenai kendali PK.

Mengacu ke kotak di atas, Laporan ini menyimpulkan bahwa kepemilikan saham minoritas di PK oleh industri yang dilayani, atau pernyataan tersumpah atau kontrak eksklusivitas, tidak, dengan sendirinya, tidak menunjukkan kendali oleh industri yang dilayani. Peraturan Menteri seharusnya tidak menyetujui klaim semacam itu.

Penafsiran-penafsiran berikut mengenai perusahaan induk mungkin dapat diterima. Kami merekomendasikan agar masing-masing penafsiran dipertimbangkan sebagai kandidat untuk dimasukkan ke dalam keputusan menteri, tetapi diadopsi hanya setelah mengkaji setiap pilihan secara menyeluruh.

2.2.1 Hubungan Kontrak

Kementerian Perhubungan telah mengindikasikan bahwa hubungan "pengaturan melalui kontrak" mungkin cukup memadai untuk mendapatkan izin perkeretaapian khusus. Dalam hal ini, kontrak akan mengikat seluruh kapasitas perkeretaapian substansial (sulit untuk menilai kapasitas tertinggi karena kapasitas dapat dengan mudah diubah oleh berbagai alat operasional dan oleh investasi kecil). Keadaan di mana izin perkeretaapian khusus diberikan melalui izin pertambangan merupakan bukti kendali melalui kontrak. izin tersebut akan memungkinkan perkeretaapian khusus untuk melayani hanya tambang (atau badan usaha) yang ditentukan dan pada saat yang sama tetap menerapkan pembatasan lain pada PP No. 56/2009 (misalnya, peraturan titik-ke-titik). Tidak dianjurkan untuk menerima hubungan afiliasi sebagai bukti pendukung atas kondisi pengaturan melalui kontrak.

2.2.2 Pengaturan Induk Non-Produsen

UU No. 23/2007 dan PP No. 56/2009 tidak mengharuskan bahwa "perusahaan induknya" sebagai sebuah perusahaan produsen barang non-angkutan. Sebuah industri wisata secara eksplisit disebutkan dalam penjelasan PP No. 62/2009 sebagai

penyelenggara perkeretaapian khusus yang potensial²⁴. Dengan demikian, penyelenggara perkeretaapian khusus bisa saja sebuah industri jasa, industri konsumen atau asosiasi hukum badan usaha - setiap badan usaha yang memenuhi definisi "badan usaha" sebagai dinyatakan dalam undang-undang dan peraturan. Kementerian Perhubungan mempertimbangkan saran yang muncul dalam perjalanan studi ini yaitu memberikan izin kepada sekelompok tambang yang berasosiasi menjadi sejenis konsorsium dan membentuk perkeretaapian khusus yang akan melayani seluruh anggota konsorsium pertambangan tersebut. Undang-undang Pertambangan baru, menyebutkan bahwa suatu badan usaha perdagangan boleh mendapatkan IUP, merupakan bukti bahwa opsi di atas dapat dilakukan. Peraturan pertambangan juga tampaknya mendukung kemerdekaan antara perusahaan jasa pertambangan dan pertambangan dalam rangka mendorong keterlibatan masyarakat lokal Indonesia dalam pengembangan pertambangan.

Setidaknya terdapat 3 jenis pengaturan non-produsen yang dapat dikenai sanksi menurut PP No. 56/2009.

Koperasi atau Induk Asosiasi. Telah dikemukakan bahwa walaupun sebuah badan tidak menerima IUP jasa pertambangan, sebuah badan usaha Indonesia yang dimiliki oleh sejumlah tambang (atau kepentingan usaha lainnya) bisa membentuk konsorsium yang dirancang untuk membangun perkeretaapian khusus.²⁵ Jika diperbolehkan, perkeretaapian khusus bisa menjadi unit atau anak perusahaan atau afiliasi, atau memiliki hubungan kontrak dengan konsorsium. Fleksibilitas terbesar akan dicapai dalam hubungan kontrak. Untuk melindungi konsorsium dan pemegang izin perkeretaapian khusus, kontrak dengan perkeretaapian khusus dapat melarang penyediaan jasa angkutan batubara ke badan lain yang bukan anggota konsorsium.

Perkeretaapian khusus semacam itu masih akan dibatasi oleh peraturan titik-ke-titik. Ini akan mengharuskan konsorsium untuk melakukan semua bongkar muat dari fasilitas bongkar muat dan mengangkutnya ke terminal tunggal. Pemilik tambang akan diharuskan untuk memuat batubara mereka ke truk atau pengangkut ke fasilitas muatan pusat. Diajukan untuk merekomendasikan dalam Peraturan Menteri agar perkeretaapian khusus dapat membongkar pada tempat penimbunan barang yang berbeda di area terminal yang telah ditentukan sebelumnya. Selanjutnya direkomendasikan agar aturan titik-ke-titik dilonggarkan dalam sebuah Peraturan Menteri sehingga perkeretaapian khusus dapat membangun fasilitas muatan di sejumlah tambang di sebuah wilayah yang dikelola oleh badan usaha tertentu. Permasalahan ini dapat diselesaikan dengan memperluas definisi dari akibat interkoneksi perkeretaapian khusus. Tiap tambang dapat membangun Perkeretaapian Khusus yang pendek menuju perkeretaapian khusus pokok yang menuju ke pelabuhan atau tempat tujuan lain, membangun jaringan perkeretaapian khusus. Ini akan

²⁴ Pasal 161 PP No. 72/2009: "Pelayanan angkutan perkeretaapian khusus hanya digunakan untuk menunjang kegiatan pokok badan usaha tertentu. Penjelasan: Badan usaha tertentu antara lain usaha penambangan batu bara, usaha perkebunan, dan pariwisata."

²⁵ Kemungkinan sebuah Koperasi atau sebuah asosiasi hukum

mengubah perkeretaapian khusus pokok menjadi perkeretaapian umum swasta berdasarkan keputusan pemiliknya.

Induk Industri Konsumen. Undang-undang dan peraturan mengizinkan industri yang memanfaatkan/mengonsumsi bahan baku, katakanlah, sebuah perusahaan baja atau aluminium, untuk mendirikan PK *untuk tujuan pengiriman bahan baku ke fasilitas tersebut, bahkan jika industri itu tidak mengirim hasil/keluaran industrinya dengan PK.* Sebagai contoh, rencana jangka panjang MEC untuk pembangunan pabrik aluminium di Kabupaten Kutai Timur akan memenuhi syarat untuk membangun dan menyelenggarakan PK dari terminal pelabuhan swasta ke pabrik. Menurut peraturan yang ada, perkeretaapian khusus ini tidak boleh sama dengan perkeretaapian khusus yang mengangkut batubara dari lokasi tambang ke pelabuhan khusus ataupun perkeretaapian khusus yang membawa batubara untuk industri aluminium. Di mana seharusnya layanan semacam ini diizinkan dan dapat berlaku dengan memperluas definisi dari akibat interkoneksi perkeretaapian khusus.

Induk Industri Jasa atau Badan Usaha Terpadu Karena UU No. 23 /2007 dan PP No. 56/2009 mengizinkan perkeretaapian khusus untuk melayani industri jasa, maka tidak ada alasan untuk melarang sebuah perusahaan perdagangan maritim untuk memiliki PK yang mengangkut produk melalui terminal pelabuhan swasta. Oleh karena itu pada saat yang sama, penyelenggara PK yang usaha pokoknya adalah perantara/*broker* batubara seharusnya memenuhi syarat sebagai penyelenggara.

Pada tiga kasus di atas, pemberian sanksi atas pengaturan semacam itu harus dibuat eksplisit dalam Peraturan Menteri yang diajukan.

2.3 MELONGGARKAN ATURAN TITIK-KE-TITIK

PP No. 56/2009 mengembangkan aturan titik-ke-titik (di mana tidak diatur dalam UU No. 23/2007). Aturan ini memungkinkan layanan angkutan antara titik-titik yang berada dalam satu daerah layanan dan satu tujuan tunggal di satu daerah atau wilayah pendukung. Karena peraturan ini berlaku untuk semua industri, konsep satu daerah layanan menjadi agak rancu, tetapi dalam banyak kasus akan ditentukan oleh izin untuk beroperasi di suatu wilayah geografis. Menetapkan layanan yaitu antara IUP tunggal dan titik pendukung tunggal (misalnya, terminal pelabuhan) merupakan hal yang sangat membatasi. Jika asal dan tujuan dapat ditetapkan sebagai daerah pertambangan dan daerah terminal, maka operasi pertambangan yang melakukan kegiatan muat dari beberapa lokasi dalam area pertambangan dan membongkar di beberapa tempat penimbunan barang di daerah terminal menjadi hal yang mungkin untuk dilakukan. Fleksibilitas semacam ini akan sangat berguna. Fleksibilitas tambahan juga akan berguna - operasi BATR di Lampung rencananya akan membongkar di tempat penyimpanan yang agak jauh dari terminal - karena properti terminal merupakan daerah penyimpanan yang sangat mahal maka seringkali jauh dari kapal atau jetty untuk memuat ke tongkang. Fleksibilitas akan meningkat jika diperbolehkan bagi

perkeretaapian khusus untuk membongkar di fasilitas penyimpanan yang jauh dan di terminal.

Jika terdapat pembangkit listrik dibangun pada jalur yang dilewati perkeretaapian khusus maka direkomendasikan agar perkeretaapian khusus diizinkan untuk melayani pembangkit listrik dengan batubara dari tambang pemilik utama. Layanan ini harus diizinkan, tanpa melihat apakah pembangkit listrik itu anak perusahaan perkeretaapian atau tidak. Tidak ada gunanya membatasi perkeretaapian khusus untuk melayani pengguna dari produk utama tambang penyokong. Hal ini membutuhkan revisi dengan mengklarifikasi Peraturan Menteri yang diajukan. Demikian pula, jika sebuah Koperasi atau Asosiasi diperbolehkan untuk menjadi badan usaha penyokong perkeretaapian khusus dan area layanan luas yang sudah ditentukan sebelumnya, maka seharusnya perkeretaapian khusus akan dapat memuat di beberapa lokasi anggota koperasi.

Kami merasa bahwa Peraturan Menteri akan menjadi mekanisme yang tepat untuk memperluas penafsiran "titik-ke-titik". Kementerian Perhubungan harus mempertimbangkan untuk membuat pernyataan yang jelas dalam penafsiran Pasal 350 PP Nomor 56 Tahun 2009, bahwa titik penerima yang dimiliki oleh pihak ketiga sepanjang rute PK tidak boleh ditafsirkan sebagai pelanggaran titik dan wilayah pendukung tunggal, demikian juga pada interkoneksi dengan perkeretaapian umum atau PK lainnya tidak boleh ditafsirkan sebagai suatu pelanggaran. Liberalisasi lebih lanjut atas peraturan titik-ke-titik dapat dilakukan dengan merevisi Pasal 150 PP Nomor 56 Tahun 2009. Meskipun merupakan perubahan yang diinginkan, kami melihat bahwa para pemohon PK yang saat ini tertunda, tampaknya tidak menganggap perubahan ini penting. Jika perubahan yang berkaitan dengan manfaat yang didapatkan kepentingan umum dari investasi sektor swasta dalam perkeretaapian dibuat melalui bab tambahan PP Nomor 56 Tahun 2009, maka Pasal 150 juga harus diubah. Dan sebaliknya, jika pada akhirnya mengembangkan Peraturan Pemerintah yang terpisah, maka modifikasi dari Pasal 150 dapat ditangguhkan.

2.4 KETENTUAN MENGENAI AKHIR PROYEK

Peraturan Perkeretaapian Khusus yang ada tampaknya mewajibkan agar semua aset perkeretaapian khusus ditransfer ke unit pemerintah yang relevan pada akhir periode izin perkeretaapian khusus. Dapat dipahami bahwa beberapa unit pemerintah berharap bahwa transfer akan dilakukan tanpa membebani pemerintah, dengan alasan bahwa aset sudah tidak lagi bernilai bagi Perusahaan perkeretaapian khusus. Hal ini dianggap sebagai kebijakan publik yang kurang baik karena akan mendorong perilaku pemeliharaan aset yang buruk. Ini tidak akan menguntungkan unit pemerintah yang bertanggung jawab atas aset perkeretaapian yang sudah tidak lagi bernilai ketika transfer dilakukan.

2.5.1 Masalah Penilaian Terminal

Berdasarkan pengalaman pada konsesi perkeretaapian lainnya, jika nilai aset perkeretaapian ditetapkan menjadi nol, maka perusahaan perkeretaapian akan menghindari biaya pemeliharaan dan re-investasi untuk mengantisipasi berakhirnya masa konsesi yang akan datang. Perkeretaapian khusus akan cenderung untuk memanfaatkan asetnya hingga turun ke nilai nol pada akhir konsesi - misalnya, mereka tidak akan mengganti jalan rel yang aus, menjual seluruh keretanya kepada perusahaan kedok (*shell company*) dan menyewanya kembali, dan akan mengambil banyak langkah lain untuk memastikan bahwa mereka telah mengekstrak sebanyak mungkin nilai aset pada akhir periode izin. Perkeretaapian mungkin masih aman tapi akan dialihkan kepada pemerintah dengan tunggakan perawatan yang besar dan tanpa kereta api.

Mungkin setelah izin pertambangan berakhir dan tidak ada lagi batubara untuk diangkut, pemerintah daerah menginginkan perusahaan perkeretaapian khusus untuk membongkar jalur perkeretaapiannya dan mengembalikannya ke keadaan hampir seperti semula sehingga tanahnya dapat digunakan untuk tujuan pertanian atau lainnya. Karena tidak ada proses negosiasi penilaian akhir, maka hal di atas kemungkinan tidak dapat dilakukan. Oleh karena itu, Laporan ini merekomendasikan untuk membiarkan pihak-pihak untuk merundingkan prosedur penilaian akhir, daripada menerapkan aturan kebijakan yang kaku. Penanam modal ketika menghitung labanya cenderung berasumsi bahwa asetnya akan memiliki nilai nol ketika konsesinya berakhir. Memberikan kompensasi atas nilai akhir kemungkinan tidak akan membuat perbedaan yang berarti, tetapi setidaknya dapat membantu memastikan bahwa aset yang dialihkan pada akhir periode izin akan berada dalam kondisi baik dan dapat terus beroperasi atau, sebaliknya, membongkar perkeretaapian itu dan memulihkan tanahnya, jika diperlukan.

2.5 PROSES PERIZINAN

Kita pahami bahwa izin PK tidak memiliki periode spesifik melainkan terikat oleh periode atau durasi dari usaha pokok yang dilayani oleh perkeretaapian khusus. Oleh karena itu jika izin usaha pokok diperbaharui, maka izin perkeretaapian khusus terkait akan diperbaharui juga dengan durasi yang sama. Karena perubahan-perubahan yang diajukan atas Peraturan Pemerintah akan menciptakan kerancuan pada hal ini, maka Peraturan Pemerintah yang diajukan harus menjelaskan periode pembaharuan dan prosedur perpanjangan izin.

Republik Indonesia dibagi ke dalam propinsi, kabupaten dan kota (bahasa Indonesia: Kota). Propinsi, kabupaten, dan kota, memiliki pemerintahan daerah dan badan perwakilan rakyat mereka sendiri. Sejak diberlakukannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi pada Pemerintah Daerah dalam aspek-aspek tertentu (undang-undang ini direvisi dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004), pemerintah daerah sekarang memainkan peran lebih besar dalam mengelola daerah

mereka, termasuk memiliki kewenangan utama dalam kegiatan perizinan yang berada dalam wilayah administrasi mereka.

Adalah penting untuk mengakui bahwa proses desentralisasi di Indonesia bukan murni sistem federal dalam beberapa hal. Setidaknya dua perbedaan ini penting untuk memahami prosedur perizinan Perkeretaapian khusus. Pertama, Kementerian Perhubungan memiliki kekuasaan dan tanggung jawab untuk menyetujui izin perkeretaapian propinsi atau daerah sebelum izin lokal dikeluarkan, untuk memastikan dipenuhinya standar undang-undang dan peraturan nasional. Dalam sistem federal, unit daerah pada umumnya memiliki wewenang yang lebih besar untuk mengeluarkan izin tanpa persetujuan terlebih dahulu dari pemerintah federal dan pemerintah federal hanya akan meninjau (jika tinjauan diperlukan). Artinya, otonomi daerah pada sistem federal memiliki tingkatan yang lebih besar. Kedua, Undang-undang tahun 1999 membebaskan banyak tanggung jawab ke kota dan kabupaten secara langsung, sebagian besar tanpa harus melalui propinsi. Revisi hukum tahun 2004 memberikan propinsi kewenangan yang lebih besar, tetapi dalam hal keseimbangan antara pemerintah lokal dan pemerintah propinsi, kebanyakan sistem federal lebih menyukai sistem yang sebelumnya.

Pada perkeretaapian, hierarki tanggung jawab pemberian izin utama memiliki susunan yang sederhana. Jika perkeretaapian yang diajukan seluruhnya berada dalam satu kabupaten, maka kabupatenlah yang memiliki kewenangan perizinan utama. Jika jalurnya memotong dua atau lebih kabupaten dalam satu propinsi, maka propinsilah yang memiliki kewenangan utama. Jika jalurnya memotong dua atau lebih propinsi, maka Kementerian Perhubunganlah yang memiliki tanggung jawab utama. Pada kewenangan yang lebih rendah, persetujuan dari kewenangan yang lebih tinggi selalu dibutuhkan, bahkan jika tidak terdapat isu lintas pemerintahan. Selain itu, dua kabupaten yang bersebelahan pada satu propinsi tidak bisa bergabung bersama dalam sebuah proyek PK dan melangkahi gubernur propinsi dan Kementerian Perhubungan; dua kabupaten yang berdekatan di propinsi-propinsi yang terpisah tidak dapat melangkahi Kementerian Perhubungan. Aturan yang sama berlaku kepada perkeretaapian KPS dan PK. Misalnya, perkeretaapian KPS Kalimantan Tengah sedang dilaksanakan tanpa ada intervensi dari Kementerian Perhubungan. Namun, sebelum penyelenggara yang menang dapat memulai operasi, ia harus mendapatkan persetujuan awal, konstruksi dan operasi dari Kementerian Perhubungan sebelum izin utama di setiap tingkatan dikeluarkan oleh pemerintah Kalimantan Tengah.

Perizinan merupakan penghalang ekonomi untuk masuk dan semakin kompleks proses perizinannya maka semakin besar hambatan untuk masuk (dan semakin besar potensi untuk korupsi). Kompromi Indonesia antara federalisme dan otoritas pusat secara langsung meningkatkan hambatan ini, sehingga sangat penting untuk tidak meningkatkan kompleksitas izin yang sebenarnya tidak diperlukan. Di Uni Eropa, di mana lebih dari 360 kereta api beroperasi dan izin prasarana perkeretaapian

dikeluarkan antara tahun 1970 dan 2002,²⁶ hambatan telah dikurangi dengan mengizinkan masing-masing negara untuk mengadopsi standar mereka sendiri dan dengan tidak membentuk kebijakan operasi jaringan. Jika memungkinkan, sebuah Peraturan Menteri tentang perizinan, membolehkan dilakukannya tinjauan dan persetujuan banyak izin yang diperlukan secara terkonsolidasi dan membatasi ruang lingkup persetujuan izin sekunder.

Salah satu pertimbangan khusus untuk perkeretaapian khusus adalah apakah penyelenggara PK yang diajukan harus memenuhi semua ketentuan organisasi/kendali **sebelum** penerbitan izin usaha. Dalam beberapa kasus, tidak mungkin pemohon untuk sepenuhnya menyelesaikan skema proyeknya sebelum izin pengoperasian perkeretaapian dikeluarkan (misalnya, beberapa kreditur mungkin tidak dapat berkomitmen untuk membiayai sampai sebuah badan memiliki izin tetap untuk kegiatan yang dibiayai). Karena pembatasan PK terfokus pada layanan perkeretaapian, ada argumen yang kuat bahwa Kementerian Perhubungan tidak perlu menahan izin awal dan konstruksi sebelum pemohon memberikan bukti atas struktur kendali PK yang memenuhi syarat. Jika Kementerian Perhubungan setuju dengan pandangan ini, maka sebuah Pasal mengenai hal ini harus ditambahkan ke dalam Peraturan Menteri.

2.6.1 Nasional/Antar Propinsi

Di tingkat nasional atau antar propinsi, diperlukan tujuh langkah izin untuk membangun Perkeretaapian khusus. Semua proses perizinan diselesaikan di tingkat Kementerian Perhubungan. Propinsi dan kabupaten yang terlibat tidak memiliki peran formal dalam proses ini. Langkah-langkah perizinan yang relevan menurut PP No. 56/2009 adalah:

- Pasal 352 a (persetujuan “prinsip” perencanaan),
- Pasal 354 (2) a (persetujuan “prinsip” pembangunan),
- Pasal 356 (1) a (persetujuan “prinsip” perencanaan operasi),
- Pasal 358 (pembangunan),
- Pasal 364 a (operasi jaringan),
- Pasal 366 a (operasi perkeretaapian),
- Pasal 369 (teknis dan keselamatan), dan
- Pasal 373 a (izin transfer).

²⁶ Loris Di Pietrantonio dan Jacques Pelkmans, *The Economics of EU Railway Reform* (2004) hal. 14.

2.6.2 Propinsi

Di tingkat propinsi juga diperlukan tujuh langkah perizinan. Propinsi merupakan agen perizinan utama namun semua tindakan perizinan membutuhkan pra-persetujuan, pasca-persetujuan atau keduanya dikeluarkan oleh Kementerian Perhubungan. Ketentuan perizinan relevan menurut PP No. 56/2009 adalah:

- Pasal 352 b (persetujuan prinsip perencanaan),
- Pasal 354 (2) b (persetujuan prinsip pembangunan),
- Pasal 356 (1) b (persetujuan prinsip perencanaan operasi),
- Pasal 359 (pembangunan),
- Pasal 364 b (jaringan operasi),
- Pasal 366 b (operasi perkeretaapian),
- Pasal 370 (teknis dan keselamatan), dan
- Pasal 373 b (izin transfer).

2.6.3 Kabupaten

Di tingkat kabupaten atau kota, juga diperlukan tujuh-langkah perizinan. Kabupaten atau kota merupakan agen perizinan utama tetapi semua proses perizinan membutuhkan pra-persetujuan, pasca-persetujuan atau keduanya dari Gubernur Propinsi dan Kementerian Perhubungan. Ketentuan perizinan yang relevan menurut PP No. 56/2009 adalah:

- Pasal 352 c (persetujuan prinsip perencanaan),
- Pasal 354 (2) c (persetujuan prinsip pembangunan),
- Pasal 356 (1) c (persetujuan prinsip perencanaan operasi),
- Pasal 360 (pembangunan),
- Pasal 364 c (operasi jaringan)
- Pasal 366 c (operasi perkeretaapian),
- Pasal 371 (teknis dan keselamatan), dan
- Pasal 373 c (izin transfer).

2.6.4 Penyederhanaan Izin

Untuk setiap kasus di atas, di mana sesuai dengan kotak teks, kami merekomendasikan agar Peraturan Menteri menetapkan bahwa ketiga izin prinsip, meskipun secara teknis independen, dapat dikeluarkan secara terkonsolidasi dan agar izin operasi jaringan dan

perkeretaapian diajukan bersama-sama, karena UU No. 23/2007 mendefinisikan perkeretaapian khusus sebagai perkeretaapian terpadu yang menggabungkan fungsi prasarana dan kereta api. Seperti dijelaskan sebelumnya, penyederhanaan perizinan memiliki manfaat kebijakan publik yang tinggi untuk mendorong lebih banyak investasi swasta yang dibutuhkan, mengurangi hambatan masuk, mengurangi penundaan proyek dan untuk mengurangi peluang korupsi.

2.6 MENINGKATKAN PRASARANA PERKERETAAPIAN KHUSUS

Setelah perkeretaapian ini dibangun, penyelenggara perkeretaapian terpadu (prasarana dan fasilitas atau prasarana perkeretaapian) memiliki banyak cara untuk meningkatkan kapasitas perkeretaapian. Peningkatan dengan cara meningkatkan

Prinsip berdasarkan kecukupan hukum:

penanam modal membutuhkan kepastian hukum, di mana untuk sebagian besar kasus lebih penting dari pada proses persetujuan yang ringkas atau melonggarkan kendala pembatasan pada operasi.

Permohonan Perkeretaapian Khusus:

Peraturan Menteri akan menjadi lebih kuat bila didukung oleh Peraturan Pemerintah yang spesifik.

ukuran kereta api, meningkatkan kecepatan kereta api, menggunakan lokomotif yang lebih kuat, membuat perbaikan untuk melacak konfigurasi, dan banyak lagi. Untuk perkeretaapian swasta yang menggunakan dananya sendiri, dan jalur operasi yang tidak masuk dalam rencana induk perkeretaapian, keputusan ini seharusnya diserahkan kepada

penyelenggara. Kami setuju dengan Peraturan Menteri, di mana penyelenggara akan memerlukan persetujuan lembaga perizinan ketika memodifikasi jalur perkeretaapian yang akan mengubah lingkup prasarana berlisensi itu. (Ini termasuk perubahan pada jalur perkeretaapian yang melampaui batas-batas otoritas perizinan awal atau perubahan yang mempengaruhi prasarana angkutan lainnya). Perbaikan perkeretaapian lainnya harus sesuai dengan persetujuan teknis minimal tapi seharusnya tidak tunduk pada mandat lembaga perizinan atau mengesampingkan keputusan manajemen tentang kapasitas yang diperlukan.

2.7 BATAS-BATAS HUKUM

Penanam modal Perkeretaapian, seperti penanam modal dalam industri padat modal lainnya mencoba untuk menghindari risiko peraturan. Dengan demikian, sebuah Peraturan Menteri untuk perkeretaapian khusus harus konservatif sehubungan dengan lingkup kewenangannya. Pada umumnya, jika PP No. 56/2009 tidak mengatur suatu pokok materi, Laporan ini merekomendasikan agar penafsiran dimaksud dimasukkan dalam perubahan atau Peraturan Pemerintah yang baru, bukan dalam Peraturan Menteri.

Contoh penting di sini adalah sebuah Ketentuan Peraturan Menteri yang diajukan untuk mengizinkan Menteri dalam keadaan tertentu untuk memberikan izin bagi

perkeretaapian khusus untuk membawa barang-barang untuk pihak lain di luar produsen tunggal awal, untuk terhubung dengan fasilitas angkutan swasta atau publik

Prinsip berdasarkan Praktik-Praktik Terbaik Internasional:

Keputusan mengenai kapasitas akan lebih baik bila diserahkan kepada penyelenggara perkeretaapian

Permohonan Perkeretaapian Khusus:

Sebuah Peraturan Menteri harus meminimalkan intervensi dalam keputusan peningkatan kapasitas yang tidak mengubah ruang lingkup prasarana perkeretaapian, prasarana, dampak keselamatan dan kesehatan, dampak buruk lingkungan, atau mengganggu angkutan lain.

lainnya tanpa harus kehilangan status perkeretaapian khususnya, atau untuk melakukan fungsi lainnya yang dapat dibenarkan ketika tidak terdapat atau kurangnya kapasitas publik yang memadai. Ketentuan yang sama tersedia dalam peraturan pelabuhan laut dan pelabuhan udara, tetapi ketentuan itu berada di bawah undang-undang selain UU No. 23/2007 dan didukung oleh Pemerintah. Laporan Final ini

tidak yakin bahwa Peraturan Menteri akan, dengan sendirinya, dapat bertahan dari tantangan hukum. HWTSK merasa bahwa hak Kementerian (jika hanya terbatas untuk menanggapi permintaan dari penyelenggara PK, dan bukan memberi kewenangan kepada Kementerian Perhubungan atau mandat pemerintah daerah) dapat bermanfaat. Namun, kehati-hatian perlu dimasukkan dalam Peraturan Pemerintah, dan bukan dalam Peraturan Menteri.

BAB 3: PANDUAN UNTUK UJI TUNTAS (DUE DILIGENCE) PENANAM MODAL

Berdasarkan peraturan yang ada, penanam modal yang ingin berinvestasi dalam prasarana perkeretaapian Indonesia pada dasarnya memiliki tiga pilihan:

1. Menjalin kerja sama dengan perkeretaapian nasional yang ada, yaitu PTKA, untuk meningkatkan kapasitas atau perpanjangan jalur proyek,
2. Memprakarsai dan/atau berpartisipasi dalam proyek perkeretaapian KPS, atau
3. Memohon izin untuk membangun dan menyelenggarakan perkeretaapian khusus.

Tiga model investasi di atas sangat sulit untuk dijalankan hingga saat ini, di mana tidak ada proyek perkeretaapian yang sudah beroperasi hingga saat ini dengan menggunakan model di atas. Namun, semua opsi di atas sudah dicoba dalam beberapa tahun terakhir. Bukit Asam dan Adani mendekati PTKA dengan proposal usaha gabungan. Kedua prakarsa tersebut tidak berhasil, sebagian karena hubungan yang kompleks antara PTKA dan DJKA terkait dengan pembiayaan prasarana. Kurang lebih 12 perkeretaapian KPS telah diajukan dalam tiga tahun terakhir. Selain prakarsa perkeretaapian khusus PTBA dan MEC yang dibahas dalam Laporan interim, PK lainnya yang diajukan baru-baru ini atau dalam tahap perencanaan awal, adalah PK Pathway yang diajukan dari tambang di Sumatra Selatan ke pelabuhan swasta yang diusulkan di Propinsi Bengkulu; jalur Adani yang diajukan di Sumatra Selatan dari daerah pertambangan ke pelabuhan swasta dekat Api Api; jalur dari Puruk Cahu di Kalimantan Tengah ke Balikpapan di Kalimantan Timur; dan dua permohonan PK yang tertunda di Kalimantan Timur.

3.1 STRUKTUR BADAN USAHA

Ketiga model investasi potensial tersebut membutuhkan struktur badan usaha yang berbeda-beda, seperti yang ditunjukkan di bawah ini.

3.1.1 Investasi untuk Mengembangkan/Memperluas Prasarana PTKA

Keputusan investasi untuk mengembangkan atau memperluas prasarana PTKA sesuai dengan peraturan yang ada, mengharuskan PTKA untuk mengendalikan aset yang akan dikembangkan. Perusahaan patungan hasil negosiasi akan bertentangan dengan aturan perkeretaapian khusus tentang kendali perusahaan pokok dan eksklusivitas pelayanan. PTKA kemungkinan besar tidak mau menyerahkan aset bersama ke dalam tender KPS. Karena itu, pengaturan yang paling praktis adalah yang memberikan kontribusi kepada prasarana PTKA sebagai ganti pengaturan kontrak mengenai tarif dan layanan PTKA yang menguntungkan. Oleh karena itu pengirim barang yang terletak dekat dengan

jalur PTKA atau penyedia fasilitas antar-modal yang dekat dengan PTKA merupakan pihak yang paling baik untuk mengembangkan model ini. Pada prinsipnya, penyelenggara kereta api independen yang mendapatkan akses ke prasarana perkeretaapian nasional juga dapat berusaha untuk berinvestasi pada prasarana tersebut. Namun sejauh ini tampaknya terdapat sedikit minat untuk menerapkan hal di atas.

Keuntungan dari pendekatan ini, jika berlaku, adalah bahwa pihak yang bersedia untuk berinvestasi di fasilitas PTKA tidak perlu mengajukan permohonan kepada Kementerian Perhubungan dan/atau unit pemerintah daerah dalam rangka melaksanakan proyek itu. Badan usaha tersebut hanya perlu terstruktur dengan benar untuk melayani usaha pokoknya.

3.1.2 Pendekatan KPS

Proses KPS secara nominal hanya berlaku untuk pembangunan prasarana perkeretaapian, karena itulah ruang lingkup kewenangan menurut PP Nomor 67 tahun 2005. Manajer prasarana harus dipilih melalui lelang terbuka dengan skema KPS, di mana inisiator proposal KPS diberikan keunggulan kompetitif tertentu. Jika KPS terutama dilaksanakan untuk melayani kebutuhan badan usaha yang dominan, badan usaha tersebut dapat bersaing untuk memenangkan waralaba untuk mengelola prasarana atau menunjang afiliasi dekat untuk melakukannya. Afiliasi dekat semacam itu akan menjadi problematis jika harus melayani banyak badan usaha. Namun, perlu diketahui bahwa para finalis KPS di Kalimantan Tengah memiliki afiliasi dengan penyelenggara di wilayah pertambangan yang akan dilayaninya. Karena prosesnya merupakan proses kompetisi, para pesaing KPS cenderung merupakan sebuah konsorsium yang meliputi keahlian pembiayaan, pembangunan dan manajemen perkeretaapian untuk menangani semua aspek pengembangan proyek. Semua pesaing yang tersisa di KPS Kalimantan Tengah berbentuk konsorsium. Diperkirakan bahwa pemenang lelang akan memiliki penyelenggara kereta yang memenuhi syarat sebagai anggota konsorsiumnya atau sudah mengontrak penyelenggara perkeretaapian dalam penawarannya. Pemenang lelang dapat memilih untuk menunda seleksi, mengingat fokusnya terdapat di prasarana KPS, tetapi dengan melakukan hal itu cenderung akan melemahkan penawaran.

3.1.3 Pendekatan Perkeretaapian Khusus

Berbeda dengan KPS yang terdorong untuk membentuk konsorsium, media pada perkeretaapian khusus merupakan penyelenggara PK yang harus ditetapkan dengan jelas, memiliki hubungan yang sangat dekat dengan perusahaan yang dilayani – selain sebagai salah satu departemen badan usaha yang dilayaninya. Beberapa kendala yang ada dalam persetujuan MEC dan Bukit Asam, sebagian disebabkan oleh uji tuntas yang tidak memadai untuk mengakomodasi persyaratan tersebut. Akibatnya, kedua kasus MEC dan Bukit Asam yang dijelaskan dalam Bab 1 telah memaksa Kementerian

Perhubungan untuk mengeksplorasi penafsiran yang sedikit banyak dipaksakan pada UU No. 23/2007 dan PP No. 56/2009 untuk membenarkan persetujuan permohonan. Seperti tercantum dalam Bab 2, perluasan penafsiran memiliki berbagai manfaat. Sebelum bahasa yang memberikan klarifikasi diadopsi dalam Peraturan Menteri atau Peraturan Pemerintah yang baru dan sebelum terdapat izin baru yang dikeluarkan berdasarkan instrumen tersebut, pengembang disarankan untuk memohon izin atas nama perusahaan yang akan dilayani atau sebagai anak perusahaan, dan menata keseluruhan proyeknya dengan struktur yang mengizinkannya melakukan pengembangan. Pakar pembangunan, manajemen prasarana dan penyelenggaraan kereta api harus dilibatkan sebagai kontraktor, dan bukan mitra.

3.2 PERTIMBANGAN KHUSUS UNTUK PERKERETAAPIAN PERTAMBANGAN

Hampir semua kepentingan dalam perkeretaapian khusus berhubungan dengan penyelenggaraan pertambangan dan, lebih khusus lagi, pertambangan batubara. Pada bulan Januari 2009 pemerintah mengembangkan UU No.4/2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. undang-undang ini mengubah konsesi pertambangan batubara yang lama (Kuasa Pertambangan atau KP) ke IUP (Izin Usaha Pertambangan, atau IUP), secara substansial menyederhanakan berbagai kesepakatan ekstraksi batubara berdasarkan undang-undang. Perubahan-perubahan ini memiliki dampak yang signifikan terhadap bagaimana angkutan batubara dilakukan.

3.2.1 Kerangka Peraturan Pertambangan

Definisi usaha pertambangan dalam UU No. 4/2009 sebagian atau seluruh kegiatan dalam rangka penelitian, pengelolaan dan pengusahaan mineral atau batubara, yang meliputi penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan, konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian, pengangkutan dan penjualan, serta kegiatan pasca tambang. undang-undang tersebut membagi usaha pertambangan menjadi dua bagian, pertambangan mineral dan pertambangan batubara. Terdapat tiga jenis izin pertambangan:

Izin Usaha Pertambangan atau IUP, izin dasar;

- Izin Pertambangan Rakyat atau IPR izin untuk menambang di daerah pertambangan publik dengan ruang lingkup geografis dan investasi yang sudah ditentukan;
- Izin Usaha Pertambangan Khusus atau IUPK, izin untuk menambang di daerah yang dilindungi.

IUP dan kedua izin berikutnya dibagi menjadi:

- IUP eksplorasi, termasuk kegiatan penyelidikan umum, eksplorasi, dan studi kelayakan;
- IUP Operasi Produksi, termasuk kegiatan pembangunan, penambangan, pemanfaatan dan pemurnian, serta pengangkutan dan penjualan.

Setiap pemegang IUP eksplorasi dijamin untuk mendapatkan IUP Operasi Produksi sebagai kelanjutan dari kegiatan pertambangan. IUP diberikan kepada (i) badan usaha (ii) perusahaan dan (iii) individu dan hanya untuk satu jenis mineral atau batubara. Badan usaha yang ingin menjual mineral dan/atau batubara yang diekstraksi tetapi bukan usaha pertambangan diwajibkan untuk memperoleh Izin Operasi Produksi.

3.2.2 Dampak Potensial Perkeretaapian Khusus

Perkeretaapian khusus yang ingin membeli batubara yang diangkutnya, yang merupakan opsi potensial sesuai dengan ketentuan peraturan yang ada untuk penyelenggara PK, memerlukan Izin Usaha Pertambangan (Operasi Produksi). Namun, jika izin tersebut ingin diperoleh PK, pembatasan dalam hal pengalihan akan berlaku. Untuk mengalihkan kepemilikan dan/atau saham, pemegang saham harus memberitahukan menteri, gubernur atau bupati/walikota (yang "berwenang") untuk memastikan bahwa pengalihan telah disetujui oleh pemerintah dan bahwa pengalihan itu sendiri tidak bertentangan dengan peraturan yang berlaku. Selain itu, periode waktu untuk menyelenggarakan perkeretaapian akan dibatasi sesuai dengan periode izin Operasi Produksi - 20 tahun, dapat diperbaharui dua kali diperbaharui untuk masing-masing 10 tahun.

Komplikasi lebih lanjut yang merupakan peluang dan ancaman potensial bagi PK pertambangan adalah bahwa pemegang izin IUP didorong untuk menggunakan layanan jasa perusahaan pertambangan (IUJP) lokal dan/atau nasional untuk melakukan segala macam kegiatan pertambangan seperti, penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan, pembangunan pertambangan, pengangkutan dan banyak lagi. Dalam hal pemegang izin IUP menggunakan perusahaan jasa pertambangan (IUJP), tanggung jawab untuk kegiatan usaha pertambangan terletak di pemegang izin IUP. Namun, preferensi aturan untuk IUJP memiliki kepemilikan daerah yang berbeda berarti bahwa PK IUJP tidak memenuhi standar umum kepemilikan PK untuk memenuhi syarat menjadi penyelenggara PK menurut PP No. 56/2009 (meskipun makna alternatif dari memenuhi syarat, yang dibahas di tempat lain, dapat berlaku).

Undang-undang Pertambangan menetapkan bahwa setelah lima tahun produksi, setiap badan hukum yang sahamnya dimiliki oleh pihak asing diwajibkan untuk mendivestasi 20% sahamnya kepada Pemerintah, pemerintah daerah, perusahaan negara, perusahaan daerah, atau perusahaan umum nasional. Jika sebuah perusahaan daerah sudah memiliki 20% atau lebih saham pada awalnya, seperti pada kasus tambang TOP MEC, maka divestasi tersebut tidak akan diperlukan. Ketentuan ini dapat mempengaruhi status hukum PK yang terhubung dengan pemegang IUP tertentu yang

sebelumnya tidak memasukkan kontingensi investasi, karena bisa mempengaruhi status anak perusahaan dari PK terkait.

Negara dianggap memiliki hak atas mineral dalam tanah dan untuk menambang dan memproses mineral dan logam. Pihak-pihak yang diberikan hak menambang berdasarkan Undang-undang Pertambangan yang baru, pada dasarnya merupakan 'kontraktor' pemerintah dan tidak berdasarkan keputusan pemegang pertambangan memiliki hak atas mineral yang ada dalam tanah. Pihak-pihak yang memegang hak pertambangan untuk eksploitasi, pengangkutan, dan penjualan menurut IUP diberikan hak eksklusif untuk menjual dan mengekspor mineral yang ditambang dan mendapatkan hasil penjualan (dengan asumsi bahwa royalti dan pembayaran lainnya telah dibayarkan kepada Pemerintah pada tepat waktu).

Pada tanggal 30 September 2009, Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (MESDM) mengeluarkan Peraturan Nomor 28 tahun 2009 tentang Usaha Jasa Pertambangan (Permen Nomor 28 tahun 2009). Permen Nomor 28 tahun 2009 melaksanakan ketentuan tertentu UU No. 4/2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (undang-undang Pertambangan Indonesia yang baru) sehubungan dengan kegiatan usaha jasa pertambangan. Di mana, Permen Nomor 28 tahun 2009 mendefinisikan ulang kegiatan usaha jasa pertambangan dan beberapa praktik yang telah dilaksanakan pada sektor pertambangan Indonesia. Misalnya, perusahaan pertambangan kini harus melakukan kegiatan ekstraksi batubara/mineral dan kegiatan muatan mereka sendiri, yang biasanya diborongkan kepada kontraktor pertambangan.

Kontraktor pertambangan lokal sekarang mendapatkan perlakuan khusus untuk mendapatkan kontrak jasa pertambangan, dibandingkan dengan kontraktor pertambangan milik asing, dan ada persyaratan ketat bagi perusahaan pertambangan yang menggunakan anak perusahaan/afiliasi kontraktor pertambangan.

Permen Nomor 28 tahun 2009 masih mengizinkan sejumlah besar kegiatan pertambangan untuk diborongkan kepada kontraktor pertambangan. Namun, kegiatan pertambangan tertentu - yaitu ekstraksi batubara/mineral, dan bongkar muat harus dilakukan oleh perusahaan pertambangan itu sendiri. Di mana, hal ini pada kondisi tertentu memberikan sejumlah permasalahan baik bagi perusahaan pertambangan maupun kontraktor pertambangan. Bagi perusahaan pertambangan, kewajiban untuk melakukan ekstraksi batubara/mineral dan bongkar muat berarti mereka harus membeli/mengadakan peralatan pertambangan mereka sendiri dan menyediakan tenaga kerja terkait dan keahlian untuk melakukan kegiatan tersebut. Untuk kontraktor pertambangan, kewajiban bagi perusahaan untuk melakukan ekstraksi batubara/mineral dan bongkar muat sendiri berarti sebagian dari pendapatan mereka akan hilang. Perubahan ini berarti akan memerlukan perubahan dalam pengaturan angkutan perkeretaapian khusus Bukit Asam, karena perkeretaapian yang diajukan di awal akan diberikan kepada kontraktor pertambangan, yang kegiatannya sekarang harus diambil alih langsung oleh Bukit Asam.

Sejumlah alternatif telah dipertimbangkan dan dibahas oleh para pemangku kepentingan pertambangan Indonesia untuk menangani hal-hal tersebut di atas. Salah satunya adalah dengan meminta kontraktor pertambangan memasok peralatan terkait

untuk ekstraksi batubara/mineral dan kegiatan bongkar muat dengan basis 'sewa-kering' (*dry-lease basis*). Dengan demikian, kontraktor pertambangan menyewakan peralatan terkait ke perusahaan pertambangan yang relevan (baik atas dasar perawatan penuh atau lainnya) yang akan digunakan untuk ekstraksi batubara/mineral dan kegiatan bongkar muat. Tenaga Kerja akan dikeluarkan dalam pengaturan ini karena, jika dipasok, maka akan tampak bahwa perjanjian sewa guna usaha ini tidak berbeda dari pengaturan kontrak jasa pertambangan yang sebelumnya- yang dilarang di Permen Nomor 28 tahun 2009.

Perusahaan pertambangan harus menyediakan dan mengadakan tenaga kerja mereka sendiri untuk melakukan ekstraksi batubara/mineral dan kegiatan bongkar muat. Terdapat kekhawatiran tentang bagaimana melakukan pemisahan kegiatan pertambangan di atas. Konsekuensinya, perubahan lebih lanjut dalam peraturan pertambangan dan penafsirannya bisa mempengaruhi hubungan PK dengan perusahaan induk dalam industri pertambangan. Masih belum jelas apakah PK akan lebih baik mendapatkan status IUP atau IUJP atau mencoba untuk beroperasi semata-mata berdasarkan aturan Menteri Perhubungan.

BAGIAN 2: PANDUAN UNTUK PERATURAN PEMERINTAH YANG BARU

Penafsiran Kementerian Perhubungan yang tepat pada peraturan perkeretaapian khusus, dikombinasikan dengan kehati-hatian penanam modal dalam penyusunan proyek yang diajukan untuk mematuhi ketentuan yang berlaku, mungkin cukup untuk memungkinkan beberapa, jika tidak semua, proyek-proyek yang tertunda untuk maju ke tahap pembangunan. Tidak ada jaminan bahwa hasilnya:

- Pembebasan lahan untuk setiap jalur yang diusulkan pada tiap proyek masih belum selesai. MEC merupakan yang paling maju, di mana kurang lebih telah mendapatkan 85% lahan yang diperlukan, di mana Bukit Asam dan Adani relatif masih dalam tahap awal pembebasan. Masih tersisa kegiatan negosiasi dengan individu, masyarakat dan pemerintah daerah, begitu juga dengan persetujuan Departemen Kehutanan untuk beberapa jalur yang melintasi kawasan hutan yang sensitif. Pemohon PK tidak mencari intervensi Kementerian Perhubungan dalam proses pembebasan penting ini selain dari persetujuan yang diperlukan untuk memungkinkan pembelian atau sewa properti untuk bergerak maju dengan risiko terbatas.
- Hubungan usaha antara penanam modal internasional dan domestik baik pada penyelenggaraan pertambangan dan pengaturan pengangkutan yang diajukan adalah urusan mereka sendiri dan di luar kendali Kementerian Perhubungan dan mungkin atau mungkin tidak dapat mengakomodasi skema proyek yang paling baik memfasilitasi proses perizinan.
- Pembiayaan eksternal yang diperlukan untuk pelaksanaan proyek mungkin atau mungkin tidak terwujud.

Sebagaimana diindikasikan di Bagian 1, dalam peraturan yang ada Kementerian Perhubungan memiliki kemampuan terbatas untuk memfasilitasi pelaksanaan PK. Bahkan dengan asumsi skenario "kasus terbaik" masih tidak cukup untuk melaksanakannya.

BAB 4: PERLUASAN RUANG LINGKUP PERKERETAAPIAN KHUSUS MEMBUTUHKAN PERATURAN PEMERINTAH

Bab 2 memberikan rekomendasi penafsiran yang dapat membuat perkeretaapian khusus lebih menarik bagi investasi swasta dan dapat dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang ada atau dalam ruang lingkup Peraturan Menteri. Beberapa perubahan ini akan lebih baik didukung oleh perubahan dalam Peraturan Pemerintah. Selain itu, pemerintah yang memberikan pengesampingan sementara pada ketentuan layanan eksklusif untuk memenuhi kapasitas angkutan publik yang tidak memadai telah diterima baik untuk terminal pelabuhan khusus/eksklusif dan pelabuhan udara swasta eksklusif. Pengesampingan tersebut tidak akan membebaskan perkeretaapian khusus dari ketentuan eksklusivitas layanan agar disetujui sebagai perkeretaapian khusus, tetapi dapat memungkinkan penyelenggara berlisensi untuk melayani kebutuhan masyarakat di mana ia berada dengan lebih baik.

Meskipun bukanlah sebuah peningkatan perluasan cakupan, PP No. 56/2009 masih kurang karena tidak memiliki bahasa mengenai kepatuhan terhadap peraturan lingkungan, mitigasi dampak sosial, ketentuan kesetaraan gender dan sebagainya. Pengembang untuk memenuhi ketentuan ini dan lebih memilih agar langkah-langkah tersebut dinyatakan secara eksplisit. Langkah-langkah itu harus dimasukkan ke dalam revisi atau Peraturan Pemerintah yang baru.

4.1 PERBAIKAN PP NOMOR 56 TAHUN 2009

Terdapat beberapa area dalam Peraturan Menteri yang diajukan yang dibahas dalam Bab 2 dapat diperkuat dengan merevisi Peraturan Pemerintah. Jika peraturan yang ada akan diubah dengan memasukkan prosedur pengesampingan seperti yang dibahas di bawah ini, opsi baru Perkeretaapian Umum Terbatas yang diajukan atau keduanya, maka modifikasi tambahan ini harus dilaksanakan juga. Perubahan-perubahan ini dapat dilakukan dengan mengubah PP No. 56/2009 atau melalui Peraturan Pemerintah terpisah. Tiga dari perubahan yang paling penting dijabarkan di bawah ini.

4.1.1 Pengurangan Pembatasan dalam Hal Kepemilikan

Pembacaan harafiah mengindikasikan bahwa UU No. 23/2007 dan PP No. 56/2009 tidak secara eksplisit mengharuskan kepemilikan, namun penafsiran itu diterima secara luas. Jika Kementerian memutuskan untuk mengikuti arah untuk menerima beberapa definisi kendali tertentu, maka panduan khusus untuk menentukan kendali yang dimaksud harus dimasukkan dalam sebuah pasal di PP, lengkap penjelasan yang tepat. Pasal lain harus secara eksplisit menyatakan bahwa status anak perusahaan dapat

diterima dan secara eksplisit menerangkan apakah perusahaan pokok yang mengendalikan perkeretaapian tersebut haruslah PT Indonesia, apakah perusahaan induk dapat merupakan badan usaha luar negeri, dan apakah kendali dapat dilakukan melalui rantai anak perusahaan.

4.1.2 Modifikasi Titik-ke-titik

Sebagaimana dicatat di bagian lain pada Laporan ini pembatasan yang berlebihan pada aturan "titik-ke-titik" disebabkan oleh PP No. 56/2009 dan sebenarnya tidak diharuskan oleh UU No. 23/2007. Modifikasi atau PP yang baru harus meliberalisasi aturan ini sebagaimana diajukan di bagian lain.

4.1.3 Penyederhanaan dan Klarifikasi Pasal-Pasal Perizinan

Berikut Perubahan terhadap perizinan perkeretaapian khusus yang harus dipertimbangkan:

- Tambahkan sebuah pasal yang secara eksplisit menetapkan kualifikasi minimum dari penerima izin PK;
- Kurangi jumlah langkah yang dibutuhkan untuk mendapatkan izin/langkah-langkah perizinan yang diperlukan
- Batasi persyaratan untuk menunjukkan kepemilikan/kendali PK terhadap izin pengoperasian;
- Sediakan kemampuan untuk mengalihkan izin untuk kondisi selain pengalihan kepemilikan dari perusahaan utama, seperti yang ada sekarang.

4.2 HAK MENTERI UNTUK MENGIZINKAN PENGGUNAAN PERKERETAPIAN KHUSUS UNTUK KEPENTINGAN UMUM

Dalam kombinasi dengan peraturan PK dan alternatif KPS yang ada, konsep Perkeretaapian Umum Terbatas, yang dijelaskan dalam Bab 5, dapat mengakomodasi investasi sektor swasta potensial di bidang prasarana kereta api dalam sebagian besar situasi. Namun, laporan ini juga menyimpulkan bahwa kepentingan umum akan dilayani dengan lebih baik dengan mengizinkan perkeretaapian khusus untuk memperluas layanan mereka secara sukarela ketika diminta oleh pemerintah untuk memberikan layanan apabila tidak terdapat kapasitas angkutan yang memadai. Seperti disebutkan di atas, terdapat kerangka hukum yang mengakomodasi situasi di atas pada sektor pelabuhan dan pelabuhan udara, namun belum ada peraturan pelaksanaan perkeretaapian yang dirumuskan untuk mengatasi situasi ini. Oleh karena itu direkomendasikan agar modifikasi atau PP baru untuk memberikan rincian pelaksanaan opsi ini.

Berdasarkan pemikiran di atas, PP harus menetapkan bahwa penggunaan perkeretaapian khusus untuk kepentingan umum dapat diberikan dengan izin dari

Prinsip Berdasarkan Praktik-Praktik Terbaik Internasional:

Meskipun semua pemerintah nasional memiliki hak tak terpisahkan untuk memberi mandat penggunaan properti swasta dalam keadaan darurat nasional, perekonomian pasar sangat membatasi ruang lingkup kekuasaan tersebut untuk menghindari disinsentif investasi

Permohonan Perkeretaapian Khusus:

Sebuah peraturan pemerintah yang mengecualikan pembatasan PK karena kurangnya kapasitas publik harus meminta persetujuan dari penerima izin

Menteri. Situasi ini dapat diterapkan pada daerah-wilayah di mana belum tersedia angkutan perkeretaapian umum atau moda angkutan lainnya tidak memadai atau tidak dapat melayani kebutuhan akan layanan angkutan darat. Ketentuan PP yang merinci kekuatan Menteri untuk memberikan pengesampingan tersebut dapat dilihat sebagai pelaksanaan Pasal 150 UU No. 23/2007, yang memiliki kekuatan untuk memberikan

kewenangan atas suatu ketentuan tambahan melalui Peraturan Pemerintah.²⁷

PP tersebut harus menyatakan bahwa izin untuk menggunakan perkeretaapian khusus, seperti yang disebutkan di atas hanya dapat dilakukan dengan persetujuan dari penyelenggara perkeretaapian khusus dan hanya dapat diberikan jika:

- 1) sarananya tersedia di jalur perkeretaapian khusus untuk menjamin keselamatan angkutan, dan
- 2) penggunaan oleh publik tidak akan membatasi kapasitas perkeretaapian untuk melayani tujuan aslinya atau meningkatkan biaya layanan tersebut.

Penggunaan perkeretaapian khusus untuk penggunaan oleh publik akan bersifat sementara dan hanya diperlukan untuk melayani kepentingan umum. Namun, izin untuk menggunakan kapasitas perkeretaapian khusus untuk kepentingan publik akan diperpanjang secara otomatis kecuali otoritas perizinan diminta untuk mencabut izin tersebut oleh Perkeretaapian Umum yang semestinya.

Apabila perkeretaapian khusus beroperasi di wilayah propinsi yang sama, persetujuan penggunaan perkeretaapian khusus untuk kepentingan umum harus didasarkan pada kerjasama antara Perkeretaapian Khusus dengan Perkeretaapian Umum

²⁷ *Ketentuan lebih lanjut mengenai angkutan perkeretaapian khusus sebagaimana dimaksud dalam Pasal 149 diatur dengan Peraturan Pemerintah.*

4.3 KETENTUAN DAMPAK LINGKUNGAN DAN SOSIAL

Komponen Kegiatan 7 dari Kerangka Acuan Kerja (TOR) proyek memberikan panduan berkaitan dengan dampak lingkungan dan sosial. Dalam hal ini, penilaian dampak yang rinci adalah jelas untuk proyek untuk perkeretaapian pada khususnya, dan pada prasarana pada umumnya. Penilaian rinci akan sangat berbeda untuk perkeretaapian di

Prinsip berdasarkan Kecukupan Hukum:

Ketika semua usaha harus mematuhi undang-undang lingkungan, anti-diskriminasi, dan ketentuan kesetaraan gender yang berlaku, prasarana proyek pembangunan memiliki tanggung jawab tertentu karena skala dampak potensialnya.

Permohonan Perkeretaapian Khusus:

Saat ini Peraturan Pemerintah Indonesia tentang perkeretaapian hampir tidak mengatur mengenai langkah-langkah dampak lingkungan dan mitigasi sosial, mengingat dalam beberapa dekade terakhir tidak ada pembangunan prasarana perkeretaapian substansial. Walaupun pembangunan didorong, perhatian tambahan harus diberikan kepada isu-isu ini dengan meminta pernyataan kepatuhan terhadap perundangan yang berlaku dalam izin yang dikeluarkan berdasarkan Peraturan Pemerintah yang diajukan.

daerah berpenduduk rendah, namun merupakan daerah yang sangat sensitif secara lingkungan, seperti hutan di Kalimantan Timur dan lahan basah, versus daerah berpenduduk padat seperti di Sumatra dengan hak angkutan yang berkompetisi dan permasalahan perpindahan penduduk dan usaha juga permasalahan polusi suara dan udara yang lebih besar. Supaya kebijakannya konsisten, maka ketentuan mengenai dampak lingkungan/sosial pada perkeretaapian khusus (atau proyek lain di luar skema KPS) harus konsisten dengan

ketentuan dalam Perpres No. 13/2010. Mengingat bahwa kebanyakan proyek baru cenderung berada pada sektor pertambangan dan penyelenggara PK kemungkinan adalah pemegang IUP atau IUJP, maka ketentuan lingkungan/sosial juga harus konsisten dengan ketentuan pada sektor ini. Setelah meninjau peraturan tersebut, kami mencatat bahwa ketentuan dalam peraturan sektor publik tidak perlu menjadi kompleks, dan dapat mengandalkan pada referensi undang-undang yang secara khusus berhubungan dengan lingkungan, dampak sosial, isu-isu diskriminasi dan gender (misalnya, Analisis Mengenai Dampak Lingkungan yang ada di Indonesia, AMDAL). Media yang tepat untuk menyempurnakan ketentuan tersebut adalah dalam undang-undang dan peraturan yang berhubungan dengan perlindungan tersebut, dan bukan pada peraturan sektor.

Peraturan perkeretaapian seharusnya tidak mencoba untuk menulis ulang undang-undang lingkungan dan sosial. Namun, harus secara khusus menyatakan bahwa kepatuhan terhadap peraturan-peraturan tersebut sebagai salah satu syarat izin. Ini tidak secara eksplisit ditetapkan dalam peraturan perkeretaapian yang ada, kemungkinan besar karena belum ada proyek pembangunan yang aktif pada sektor perkeretaapian. Ini harus diperbaiki. Oleh karena itu Peraturan Pemerintah yang diajukan dalam laporan harus mengisi kekurangan yang signifikan dalam PP No. 56/2009 dengan mensyaratkan agar pemegang izin mematuhi undang-undang yang ada mengenai dampak lingkungan, mitigasi dampak sosial dan diskriminasi gender. Berikut merupakan pasal-pasal yang seharusnya dimasukkan:

Setiap pihak yang memberikan izin pembangunan atau pengoperasian berdasarkan perundang-undangan ini akan menegakkan:

- 1) Akan mematuhi semua peraturan yang ada dalam bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan;
- 2) Akan memenuhi semua dokumen lingkungan yang disyaratkan oleh perundang-undangan;
- 3) Akan mematuhi semua ketentuan anti-diskriminasi dan kesetaraan gender yang berlaku dalam praktik perekrutan; dan
- 4) Akan melaksanakan langkah-langkah mitigasi dampak sosial yang disyaratkan yang mungkin diperlukan oleh pembangunan dan/atau penyelenggaraan.

Peraturan Menteri harus menyediakan referensi silang yang lebih spesifik untuk pertambangan dan/atau Perpres No. 13/2010 yang menyentuh tentang topik ini, yang mungkin diperlukan.

Sehubungan dengan isu-isu gender, non-diskriminasi dalam praktik-praktik perekrutan juga harus dijadikan syarat dalam izin dan dalam proses pembebasan lahan dan persetujuan rute juga harus peka terhadap masalah anggota masyarakat perempuan dan laki-laki yang terkena dampak. Namun, agar suara perempuan dapat terdengar dalam kaitannya dengan dampak sosial dari proyek perkeretaapian, tidaklah memerlukan begitu banyak ketentuan dalam peraturan sektor perkeretaapian sebagai langkah untuk meningkatkan kepekaan gender dalam program pengembangan masyarakat. Hal ini terutama berlaku untuk proyek-proyek di daerah terpencil di mana budaya tradisionalnya melihat laki-laki sebagai pihak dominan. Peraturan-peraturan sektor perkeretaapian dapat menetapkan untuk mematuhi perundang-undangan yang berlaku. Namun demikian, Peraturan-peraturan tersebut tidak dapat berperan secara efektif sebagai instrumen akuntabilitas utama untuk meningkatkan kesetaraan gender. Namun, perusahaan internasional besar yang melakukan usaha di negara-negara yang telah membuat kemajuan yang lebih besar dalam kesetaraan gender cenderung responsif terhadap ketentuan perizinan tentang perekrutan dan dampak masyarakat. Kami tidak berpendapat bahwa tindakan afirmatif terhadap gender, yang dinegosiasikan sebagai bagian dari izin, akan menjadi hambatan utama bagi investasi. Bahasa peraturan yang mendorong kesadaran akan kebijakan gender, seperti yang disarankan di atas merupakan langkah kecil, tapi penting untuk mencapai kesetaraan gender.

Ketentuan pengesampingan yang memungkinkan perkeretaapian khusus untuk memperluas layanannya di usaha pokoknya akan memberikan peluang yang berdampak positif pada gender. Citra negatif terkait dengan eksploitasi pihak asing pada sumber daya nasional, dampak pembangunan pertambangan dan perkeretaapian angkutan berat yang melayani pertambangan sering mendorong para pengembang untuk memulihkan citra tersebut dengan program pemberdayaan masyarakat. Sebuah perkeretaapian khusus yang mencari pengesampingan dapat didorong untuk membuat sebuah program yang berdampak positif pada gender sebagai bagian dari program yang lebih luas.

4.4 RANGKUMAN MASALAH PERKERETAAPIAN KHUSUS YANG MEMERLUKAN PERATURAN PEMERINTAH BARU

Setiap isu yang dibahas di atas bertujuan untuk membuat investasi swasta di proyek perkeretaapian khusus lebih bernilai dan rendah risiko. Kami percaya bahwa setiap perubahan yang direkomendasikan juga merupakan kepentingan umum. Opsi perkeretaapian khusus yang lebih luas dapat tercipta berdasarkan perubahan yang dilakukan tersebut. perkeretaapian khusus dapat dibiayai berdasarkan kontrak dengan pengirim barang (tambang, perusahaan pertanian, atau badan usaha lainnya). Perusahaan perkeretaapian khusus ini tidak harus dimiliki oleh pertambangan atau pengirim barang. Kelompok pengirim barang dapat membentuk sebuah perusahaan yang berfungsi sebagai sebuah perusahaan niaga dan, melalui serangkaian kontrak yang saling kunci; kelompok yang memiliki perusahaan niaga tersebut dapat menandatangani kontrak dengan perusahaan perkeretaapian khusus sehingga pembiayaan perkeretaapian khusus tersebut dapat dilakukan.

Selanjutnya, dengan persetujuan pemerintah, perkeretaapian khusus dapat diizinkan untuk menyediakan layanan publik yang diminta oleh otoritas perizinan selama itu menjadi keputusan dari perkeretaapian khusus yang dimaksud. Perkeretaapian khusus dapat bernegosiasi dengan otoritas perizinan perihal ketentuan layanan dan harga. Apabila terdapat tambang lain yang membutuhkan layanan, perkeretaapian khusus dapat menegosiasikan ketentuan untuk layanan tersebut dan mengajukan izin kepada otoritas perizinan untuk memperluas izin perkeretaapiannya kepada pengembangan pertambangan lain. Ketentuan perluasan bisa mirip dengan ketentuan perluasan yang berlaku di pelabuhan khusus-menunjukkan kapasitas alternatif yang terbatas dan keuntungan publik dari perluasan izin ini. Dengan pertimbangan spesifik terhadap pertambangan yang dilayani PK, izin perkeretaapian khusus harus tetap berlaku sepanjang pertambangan pokok masih memiliki izin berdasarkan IUP yang sama atau perluasan atau modifikasinya.

Ketentuan ini mungkin secara progresif dapat ditafsirkan untuk mengizinkan layanan perkeretaapian khusus meluas sepanjang perluasan itu untuk melayani kepentingan umum; ketentuan ini akan memungkinkan perkembangan pertambangan dan perkebunan karena prasarana dapat dibagi selama pembagian tersebut dilakukan untuk melayani kepentingan umum. Perkeretaapian khusus dapat menyediakan layanan publik jika diminta, dan selama ketentuan layanan tersebut disetujui oleh perkeretaapian khusus.

Sebuah Peraturan Menteri baru dapat membantu meletakkan perkeretaapian khusus pada jalur ini, namun perubahan-perubahan di dalam Peraturan Pemerintah merupakan sebuah keharusan. Jika semua perubahan yang diajukan ini dilaksanakan, maka kebutuhan akan Perkeretaapian Umum Terbatas yang dijelaskan berikutnya tidak akan menjadi begitu besar. Memasukkan wacana pengesampingan batasan perkeretaapian khusus untuk mengisi kekurangan kapasitas publik dalam sebuah bab pada PP No. 56/2009 mungkin lebih disukai baik untuk kemudahan persetujuan dan untuk menghindari konflik antar pasal. Namun, mengenai keseimbangan, Laporan ini menyimpulkan bahwa situasi dengan konteks yang berbeda akan membutuhkan

mekanisme peraturan berbeda juga sesuai dengan undang-undang yang ada. Dengan demikian ketentuan baru yang direkomendasikan di Bab 6 dipandang *juga* sebagai tambahan dari pembaharuan PP yang diajukan di dalam Bab ini.

BAB 5: KONSEP “PERKERETAAPIAN UMUM TERBATAS”

Peraturan perkeretaapian khusus yang ada saat ini menawarkan sebuah peluang investasi kepada pihak swasta di sektor perkeretaapian. Namun di saat yang sama peraturan tersebut memiliki kelemahan yang signifikan bagi penanam modal untuk berinvestasi. Peraturan tersebut juga tidak mengizinkan perekonomian nasional untuk mendapatkan keuntungan maksimum dari pemanfaatan investasi swasta yang optimal pada prasarana perkeretaapian. Undang-undang dan peraturan yang ada saat ini menawarkan penanam modal swasta dua opsi:

- 1) Mengembangkan dan mengoperasikan perkeretaapian yang terintegrasi secara penuh, menyediakan prasarana dan layanan kereta bagi badan usaha tunggal (perkeretaapian khusus). Opsi ini membutuhkan pengembangan badan usaha tunggal yang cukup besar untuk dapat membiayai sendiri prasarana perkeretaapiannya.
- 2) Bekerjasama di dalam kemitraan dengan pemerintah untuk mengembangkan prasarana umum yang menawarkan layanan perkeretaapian umum dan tunduk kepada peraturan pemerintah tentang tarif dan beberapa pembatasan yang melekat di dalam ketentuan layanan publik (opsi KPS). Opsi ini menghalangi pengangkut barang (*shippers*) untuk berinvestasi pada sektor perkeretaapian dan kemungkinan besar membutuhkan semacam jaminan pemerintah untuk mendapatkan pembiayaan.

Meskipun kedua alternatif ini memiliki tujuan yang valid, keduanya tidak mengakomodasi bagian yang paling menguntungkan pada investasi di sektor perkeretaapian. Ini terjadi bila terdapat:

- Sektor swasta yang bersedia dan mampu secara keuangan dan berminat untuk menawarkan layanan perkeretaapian untuk menunjang bisnis pokok, di saat yang sama juga berusaha untuk mendapatkan konsumen dan basis pendapatan yang lebih luas untuk meningkatkan keuntungan dari investasinya; dan
- Kepentingan umum yang membutuhkan percepatan pembangunan prasarana transportasi perkeretaapian yang tidak berbenturan dengan rencana induk perkeretaapian yang ada, namun dilakukan pada lokasi di mana sumber daya umum tidak tersedia untuk menunjang investasi semacam itu secara tepat waktu.

Konsep Perkeretaapian Umum Terbatas, yang didefinisikan dalam sebuah Peraturan Pemerintah dan dilaksanakan melalui Peraturan Menteri, dapat menjawab kebutuhan-kebutuhan tersebut di banyak situasi dengan lebih baik.

Undang-undang Indonesia membagi perkeretaapian menjadi dua kategori: “Perkeretaapian Umum” dan “perkeretaapian khusus”. Perkeretaapian Umum Terbatas merupakan sebuah sub kategori dari Perkeretaapian Umum. Konsep Perkeretaapian Umum Terbatas akan dikembangkan sesuai dengan konsep Perkeretaapian Umum dan sesuai dengan hukum yang berlaku. Dalam kerangka kerja

di atas, kami menyimpulkan bahwa konsep perkeretaapian umum tidak bertentangan dengan undang-undang dan aman secara hukum.

Perkeretaapian Umum Terbatas dapat dibangun oleh grup investasi swasta yang tidak berhubungan dengan tambang atau pengembangan bisnis. PUT akan membutuhkan kontrak setidaknya dengan satu badan usaha pengangkutan barang besar untuk mendapatkan pembiayaan. PUT dapat melayani beberapa badan usaha pengangkutan barang besar berdasarkan ketentuan kontrak dan mampu untuk melayani semua titik sepanjang prasarannya. PUT tidak akan menerima bantuan pemerintah namun dapat membuat kontrak dengan badan-badan pemerintahan di semua tingkat dalam rangka menyediakan layanan umum. PUT akan tunduk kepada ketentuan mengenai akses berdasarkan mekanisme layanannya yang sama ketika melayani badan usaha pengirim barang yang lain-yaitu melalui negosiasi kontrak. Peraturan Pemerintah akan menetapkan sebuah mekanisme penyelesaian perselisihan akses untuk meminimalisasi PUT yang hanya mengejar sewa.

5.1 KEKUATAN DAN KELEMAHAN: PERKERETAAPIAN UMUM TERBATAS VS KHUSUS/EKSKLUSIF

Tabel berikut membahas kekuatan dan kelemahan kunci di kerangka kerja perkeretaapian khusus, juga mengidentifikasi struktur alternatif yang diusulkan, yang disebut Perkeretaapian Umum Terbatas (PUT). Walaupun bukan sebagai pengganti PK secara penuh (di mana tetap mendapat keuntungan dengan menjadi perkeretaapian yang terintegrasi secara penuh tanpa harus khawatir akan kebijakan memberikan akses) PUT dapat menangkap kekuatan PK dan menghindari sebagian besar kelemahannya. Kemudian harus dikaji apakah opsi semacam ini dapat dipertahankan secara hukum dan dapat bertahan dari tantangan secara hukum dan analisa uji tuntas (*due diligence*).

Atribut Perkeretaapian Khusus yang Ditingkatkan melalui Perkeretaapian Umum Terbatas		
Kekuatan	Kelemahan	Struktur PUT yang Direkomendasikan
Seluruh investasi dan keputusan mengenai aspek-aspek operasional dan pemeliharaan sepenuhnya di bawah kendali PK	Terbatas kepada sebuah area pelayanan yang dijelaskan secara sempit, pembatasan titik ke titik dan sebuah pelayanan yang terbatas hanya kepada kegiatan bisnis pokok dari pemegang izin PK	Mempertahankan seluruh tanggung jawab keputusan investasi, pemeliharaan dan operasional; menegosiasikan opsi-opsi bisnis baru yang sesuai dengan perkeretaapian umum namun tidak dibatasi aksesnya hanya pada bisnis pokok saja.

Atribut Perkeretaapian Khusus yang Ditingkatkan melalui Perkeretaapian Umum Terbatas		
Kekuatan	Kelemahan	Struktur PUT yang Direkomendasikan
Tidak dibatasi oleh tarif-tarif sektor publik, persyaratan untuk membuka akses, campur tangan politik atau prioritas-prioritas non-bisnis	Pembatasan pada pengangkutan produk tunggal dan ambiguitas mengenai hak untuk membawa produk-produk bukan bisnis pokok	Fokus kepada efisiensi bisnis pokok, tidak terhambat oleh batasan-batasan yang terdapat di sektor publik, memiliki hak untuk menegosiasikan pengaturan akses dan tarif dengan pihak ke-tiga dengan basis B2B (bisnis ke bisnis) tanpa adanya campur tangan dari pemerintah.

PUT merupakan kategori penyedia layanan perkeretaapian baru yang memenuhi karakteristik perkeretaapian umum yang mengizinkan lebih dari satu penyelenggara sarana perkeretaapian untuk beroperasi pada prasarana dasar, di mana dapat memasuki banyak akses. Walaupun demikian, atribut perkeretaapian umum akan berimpitan dengan karakteristik perkeretaapian khusus yang layanannya berorientasi kepada bisnis swasta, di mana atribut-atribut kuncinya adalah:

- pengambilan keputusan yang berorientasi kepada investasi swasta
- pengecualian dari segala bentuk dukungan keuangan dari pemerintah atau kebutuhan akan penyertaan formal dari pemerintah
- kemampuan untuk membatasi akses ke prasarana perkeretaapian
- kemampuan untuk mengizinkan penyedia layanan perkeretaapian beroperasi di bawah ketentuan yang dapat diterima oleh para penanam modal PUT
- kemampuan untuk mengangkut berbagai produk dan melayani sejumlah pengangkut barang berdasarkan kebijaksanaan PUT.

Diusulkan untuk melakukan uji tolak ukur (*benchmark*) sederhana untuk perencanaan izin persetujuan prinsip: Perkeretaapian Umum Terbatas akan diminta untuk mendemonstrasikan bahwa investasi yang diusulkan akan memberikan keuntungan kepada masyarakat sesuai dengan kepentingan nasional.

Karakteristik utama yang membedakan antara Perkeretaapian Umum “Terbatas” dan Perkeretaapian Umum adalah konsep di mana, ketika dibukanya banyak akses ke prasarana perkeretaapian umum, seperti yang terjadi pada perkeretaapian umum, akses tertentu ke prasarana tersebut akan dibatasi berdasarkan kebijaksanaan PUT, terikat oleh kondisi yang tertuang dalam izin operasinya.

5.2 ATRIBUT HUKUM DARI PERKERETAAPIAN UMUM TERBATAS YANG DIUSULKAN

Layanan akses terbatas dengan karakteristik perkeretaapian umum semacam ini pantas jika dinamakan Perkeretaapian Umum Terbatas (*Limited Public Railway*). Ini akan mengizinkan investasi swasta pada perkeretaapian disusun sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kebijakan perkeretaapian umum yang tercermin dalam UU No. 23/2007. Perkeretaapian Umum Terbatas akan mengizinkan pemisahan antara fungsi-fungsi prasarana dan operasi perkeretaapian, seperti yang dimandatkan pada perkeretaapian umum.²⁸ Pada saat yang sama, penanam modal dapat menggunakan secara eksklusif peralatan operasional perkeretaapian yang sudah diinvestasikannya, yang akan digunakan bebas dari pengawasan tarif untuk layanan pokok yang dituangkan di dalam izin operasi. Izin operasi milik penanam modal juga akan menjelaskan kerangka proses bagi penyelenggara pihak ke-tiga untuk memiliki akses. Bila memilih demikian, penyelenggara dapat secara sukarela menyelenggarakan tarif layanan tersebut atas persetujuan pemberi izin. Ringkasan dari konsep ini disediakan di bawah.

5.2.1 Definisi dan Ruang Lingkup

Perkeretaapian Umum Terbatas dibentuk, seperti yang terjadi pada perkeretaapian khusus, berdasarkan pada proposal yang sepenuhnya diprakarsai oleh konsorsium atau penanam modal bisnis. Berbeda dengan perkeretaapian KPS, peran dari pemerintah pusat, propinsi atau kabupaten adalah sebagai otoritas perizinan, dengan tanggung jawab berdasarkan pada hubungan yang tercipta antara otoritas, dan bukan bertindak sebagai badan pengadaan berdasarkan pada proses pelelangan seperti yang terjadi di proyek KPS. Sebuah rangkaian perizinan bertahap serupa dengan yang disebutkan dalam Pasal 350-376 PP No. 56 Tahun 2009 untuk perkeretaapian khusus diusulkan digunakan untuk mengatur proses pelibatan layanan pihak ke-tiga, namun dengan kualifikasi penting.

Merancang sebuah Peraturan Pemerintah dalam rangka membentuk kategori baru yaitu Perkeretaapian Umum Terbatas (PUT), harus mengingat salah satu tujuannya yaitu untuk menyederhanakan proses-proses permohonan izin dan pemberian persetujuan, dengan menyatukan dan memadukan izin-izin yang memiliki atribut-atribut yang sama. Misalkan, terlepas dari persetujuan prinsip perencanaan kegiatan pertama, persetujuan prinsip pembangunan dan izin pembangunan dapat disatukan dalam satu proses namun terdiri atas dua langkah; sama persetujuan prinsip perencanaan operasi, izin operasi jaringan dan izin operasi perkeretaapian dapat disatukan dalam satu proses yang terdiri atas 3 langkah. Ini akan mengurangi jumlah izin yang harus didapatkan untuk memulai proses PUT menjadi hanya lima:

- Persetujuan Prinsip Perencanaan
- Persetujuan Prinsip Pembangunan dan Pembangunan

²⁸ Pasal 17 (1) dan Pasal 50 (4) UU No. 23 Tahun 2007.

- Persetujuan Prinsip Perencanaan Operasi, Operasi Jaringan, dan Operasi Perkeretaapian
- Izin Teknis dan Keamanan
- Izin untuk Melakukan Pengalihan

Kriteria yang sama yang menentukan otoritas pemerintah mana yang memiliki tanggung jawab utama untuk memberikan persetujuan izin perkeretaapian khusus akan diterapkan juga dalam proses pemberian persetujuan izin Perkeretaapian Umum Terbatas. Proses berikut merupakan proses yang direkomendasikan untuk mendapatkan persetujuan dari badan pemerintah pemberi izin relevan (Nasional/Antar Propinsi, Propinsi, dan Kabupaten).

Penanam modal sektor swasta yang memohon izin PUT dapat memohon untuk mendapatkan izin Persetujuan Prinsip Perencanaan. Pemohon diharuskan untuk mengajukan ruang lingkup dari layanan perkeretaapian terbatas yang akan diselenggarakannya. Tujuan layanan terbatasnya dapat ditentukan berdasarkan komoditas, atau setidaknya dalam bagian atau berdasarkan industri, namun berbeda dengan perkeretaapian khusus, PUT tidak akan membatasi layanannya hanya kepada badan usaha tunggal atau berbasis titik ke titik. Walaupun izinnya akan mendefinisikan aktivitas transportasi pokok dari perkeretaapian umum terbatas, namun hal ini akan lebih dijelaskan dalam persetujuan prinsip Perencanaan bahwa pengangkutan produk lain atau ketentuan pelayanan kepada atau dari pihak lain akan diatur secara jelas. Otoritas perizinan dapat memodifikasi ruang lingkup layanan yang diajukan penanam modal atas dasar kepentingan nasional atau manfaatnya kepada masyarakat, namun tidak sebaliknya. Hasil persetujuan Prinsip Perencanaan dan izin-izin berikutnya mencerminkan kesepakatan hasil negosiasi antara pemohon badan dan pemberi izin.

Otoritas perizinan akan memastikan bahwa layanan perkeretaapian yang diusulkan akan mengisi kesenjangan pada lokasi di mana terdapat kapasitas angkutan yang tidak memadai, yang merupakan salah satu elemen dari “tujuan terbatas” yang diusulkan untuk disediakan. Secara konsep ini serupa dengan alasan Kemenhub mengizinkan terminal pelabuhan swasta melayani lebih dari satu badan usaha tunggal.

Sebuah kondisi penting pada penerbitan izin Prinsip Perencanaan dan izin-izin terkait lainnya dari sebuah Perkeretaapian Umum Terbatas adalah PUT tidak akan mendapatkan pendanaan pemerintah dalam proyek prasarana perkeretaapiannya. Ini juga merupakan faktor yang membedakannya dengan sebuah perkeretaapian KPS. Oleh karena itu, PUT tidak akan membutuhkan penjagaan dalam sebuah proses tender yang merupakan bagian dari ketentuan dalam Perpres No. 13/2010. Ini juga akan membuat Perkeretaapian Umum Terbatas lebih berbeda dengan proses proyek perkeretaapian KPS.

5.2.2 Ketentuan Pemisahan Vertikal

Karena Perkeretaapian Umum Terbatas akan ditetapkan sebagai perkeretaapian umum, maka prinsip akses prasarana akan dibutuhkan supaya sebuah perkeretaapian memiliki karakter perkeretaapian umum. Kami merekomendasikan agar penyediaan akses ini diatur oleh otoritas perizinan yang bertanggung jawab, berdasarkan atas kondisi yang dinegosiasikan dengan penanam modal sektor swasta. Penyediaan hak akses akan ditujukan untuk (a) menghindari kekhawatiran akan penyalahgunaan “praktik monopoli” dari sebuah perkeretaapian swasta terintegrasi murni dan (b) membantu peraturan pemerintah dari kontrak dan tarif yang tidak perlu. Artinya, persaingan potensial atau aktual yang terjadi pada tingkat akses prasarana harus mencerminkan peraturan harga akhir yang tidak perlu sebagai sebuah hal yang terkait teori ekonomi.

Layanan perkeretaapian pihak ke-tiga manapun yang meminta akses prasarana tidak akan dihambat oleh ruang lingkup layanan dari penanam modal/penyelenggara perkeretaapian yang menjabat. Misalnya, penanam modal awal dapat memiliki kewenangan, berdasarkan persetujuan permohonannya untuk melayani dua tambang batubara tertentu dan berdasarkan kebijaksanaannya dapat menyediakan layanan penumpang dari area pertambangan ke pusat kabupaten. Penyelenggara perkeretaapian lain ingin mendapatkan akses ke prasarana berdasarkan ketentuan yang tersedia di izinnya, untuk melayani tambang batubara ke-tiga atau industri lain berdasarkan perluasan jalur yang dibangun oleh dirinya sendiri. Penyelenggara awal dapat memilih untuk berkompetisi dalam memberikan layanan berdasarkan kebijaksanaan dan keputusannya sendiri.

Tidak ada hak publik untuk menggunakan sarana perkeretaapian, kereta api dan peralatan penanam modal dalam rangka melindungi kepentingan penanam modal. Penanam modal tidak diharuskan untuk menyediakan lokomotif atau kereta api kepada pihak ke-tiga kecuali terdapat kondisi darurat nasional seperti yang disebutkan dalam izinnya. Biaya Kereta api pada umumnya beragam (karena kereta api dapat disewakan), oleh karena itu seharusnya tidak ada hambatan besar untuk masuk, karena akses prasarana tersebut dinegosiasikan antara pihak-pihak dengan persyaratan yang disepakati bersama.

5.2.3 Fleksibilitas Setempat dalam Persetujuan Izin dan Proyek

Praktik internasional terbaik menunjukkan bahwa investasi swasta dalam perkeretaapian didorong oleh kondisi di mana pemerintah daerah yang mengendalikan pemberian izin/persetujuan, karena pemerintah setempat biasanya yang memiliki kepentingan terbesar untuk mendapatkan manfaat dari perkeretaapian swasta. Operasi perkeretaapian investasi-swasta seringkali berada dalam satu propinsi, negara bagian, atau satu daerah administrasi yang sama. Mekanisme semacam itu dapat mendorong pembangunan melalui rangkaian pembebasan lahan dan kebutuhan izin setempat. Biasanya, hal negatif utama yang terjadi bila pemerintah setempatlah yang memberikan izin perkeretaapian swasta adalah kecenderungan untuk menciptakan

kapasitas perkeretaapian yang berlebih karena terdapat beberapa pemerintahan berbeda berlomba-lomba untuk mendorong pembangunan ekonomi. Walaupun demikian, pada saat ini di Indonesia mengingat tidak ada perkeretaapian yang diselenggarakan pihak swasta dan kurangnya kapasitas pada jalur-jalur umum, kapasitas berlebihan bukanlah sesuatu yang perlu dikhawatirkan.

Karena alasan di atas, otoritas perizinan utama (kabupaten/kota, atau untuk perkeretaapian antar propinsi, yaitu Kemenhub) harus memiliki kewenangan untuk menegosiasikan persyaratan izin perkeretaapian umum terbatas terkait dengan definisi dari layanan pokoknya, kerangka kerja untuk akses kepada pihak ke-tiga dan pengaturan jika Perkeretaapian Umum Terbatas ingin memperluas layanannya di luar ruang lingkup layanan awalnya.

5.2.4 Penyelesaian Perselisihan – Minimalisasi Risiko

Untuk meminimalisasi risiko yang dirasakan penanam modal dan untuk memfasilitasi pembiayaan sektor swasta, terdapat dua bagian di mana kerangka hukum harus menjelaskan secara spesifik, sedemikian rupa sehingga tercipta unsur kepastian dalam pikiran para penanam modal dan bank pembiayaan mereka. Hal ini berhubungan dengan proses yang akan terjadi ketika melakukan perluasan akses untuk pihak ke-tiga dan proses penyelesaian perselisihan yang akan berlaku.

- Proses negosiasi izin operasi PUT harus dibuat jelas dalam Peraturan Pemerintah yang membentuk konsep Perkeretaapian Umum Terbatas. Deskripsi proses tersebut harus menjelaskan secara spesifik bahwa seluruh persyaratan komersial antara pihak harus semata-mata menjadi hal yang terbuka untuk negosiasi antara para pihak namun di saat yang sama juga harus menjelaskan proses penyelesaian perselisihan.
- Ketika terjadi perselisihan antara PUT dan pihak ke-tiga yang berusaha mendapatkan akses ke PUT, setelah gagal dalam negosiasi bisnis ke bisnis, perselisihan tersebut harus merujuk ke otoritas anti-monopoli yang bertanggung jawab (KPPU) dan selanjutnya harus tunduk pada keputusan pengadilan di Indonesia; dan
- Dalam hal terjadi perselisihan antara otoritas perizinan dan PUT, perselisihan tersebut dapat dibawa ke Pengadilan Tata Usaha Negara dan selanjutnya harus tunduk pada keputusan pengadilan di pengadilan Indonesia.

5.3 ISU YANG DISELESAIKAN MELALUI OPSI PERKERETAAPIAN UMUM TERBATAS

Beberapa permasalahan mengalir dari UU No. 23/2007 dan PP No. 56/2009, begitu juga dari kerangka hukum yang mendefinisikan perkeretaapian, harus diperbaharui untuk memfasilitasi dan mendorong investasi swasta. Beberapa prinsip praktik internasional terbaik diusulkan masuk ke dalam agenda pembaharuan yang dapat

mengubah peringkat sektor prasarana perkeretaapian Indonesia dalam menarik investasi swasta dari tertinggal menjadi pemimpin.

Tabel berikut menjabarkan beberapa karakter kerangka hukum yang ada saat ini untuk investasi prasarana perkeretaapian yang menghalangi sektor swasta untuk berinvestasi. Proposal PUT dan peraturan pemerintah mengenai perkeretaapian khusus akan menyelesaikan isu kerangka hukum yang merugikan tersebut.

Isu Kekhawatiran Kunci Pemangku Kepentingan dalam Kerangka Hukum yang Ada Saat ini	Usulan Agenda Reformasi yang Dinyatakan Dalam Prinsip Kunci untuk Dimasukkan ke dalam Peraturan Pemerintah yang Baru
<p>Pasal. 5 (1) (3) UU No. 23/2007, dan pasal 38 (3)PP No. 56/2009.</p> <p>Perkeretaapian khusus dilakukan oleh badan usaha untuk menunjang kegiatan pokoknya; tidak akan melayani publik.</p>	<p>PUT akan dimiliki dan dioperasikan hanya oleh para penanam modal swasta, di mana tidak akan ada dukungan keuangan dari pemerintah, penyertaan modal, atau subsidi, untuk menyediakan layanan transportasi perkeretaapian kepada badan usaha atau badan usaha yang disebutkan dalam izin operasi, atau kemudian bisa dimasukkan ke dalam izin atas permintaan pemegang izin dan disetujui oleh otoritas perizinan, di mana ruang lingkup dari izin ini terletak di kepentingan nasional dan untuk keuntungan masyarakat setempat.</p> <p>Dalam hal otoritas perizinan tidak setuju dengan penyediaan layanan yang diajukan PUT, tanggung jawab untuk menyanggah kepentingan nasional atau kepentingan umum setempat jatuh pada otoritas perizinan.</p> <p>Dalam hal terjadi perselisihan antara otoritas perizinan dan pemohon penyedia layanan PUT atau pemilik izin untuk menyelenggarakan PUT, perselisihan tersebut dibawa ke pengadilan administratif untuk mendapatkan putusan dan akan tunduk kepada putusan peradilan.</p> <p>Dalam hal terjadi perselisihan antara PUT dan pihak ke-tiga yang berusaha mendapatkan akses ke PUT, setelah gagal dalam negosiasi business-to-business, perselisihan tersebut harus merujuk ke otoritas anti-monopoli yang bertanggung jawab (KPPU) dan selanjutnya menjadi tunduk pada keputusan peradilan di Indonesia.</p>

Isu Kekhawatiran Kunci Pemangku Kepentingan dalam Kerangka Hukum yang Ada Saat ini	Usulan Agenda Reformasi yang Dinyatakan Dalam Prinsip Kunci untuk Dimasukkan ke dalam Peraturan Pemerintah yang Baru
<p>Pasal 7, 19, 49 (2) UU No. 23/2007 dan Pasal 6 (1), 12, 21 dan 30 PP No. 56/2009.</p> <p>Perkeretaapian Umum harus dijabarkan dalam Rencana Induk Perkeretaapian.</p>	<p>PUT berbeda dengan Perkeretaapian Umum karena karakteristik yang melekat padanya di mana tidak diminta untuk menyediakan akses tak terbatas kepada publik dan layanannya mendapatkan izin dan persetujuan dari pemerintah yang berwenang terlepas dari tidak dimasukkannya ke dalam Rencana Induk Perkeretaapian. Perkeretaapian tidak akan bertentangan dengan Rencana Induk Perkeretaapian. Ketika perkeretaapian tersebut disetujui, pemerintah akan memasukkannya ke dalam Revisi Rencana Induk Perkeretaapian.</p>
<p>Pasal 17 (2) UU No. 23/2007 dan Pasal 39 (2) PP No. 56/2009</p> <p>Perkeretaapian khusus mengharuskan penyelenggaraan prasarana dan sarana terintegrasi dan dilakukan oleh badan usaha yang sama untuk menunjang kegiatan pokok bisnisnya.</p>	<p>PUT mengizinkan kereta apinya untuk dioperasikan oleh badan usaha berizin lainnya berdasarkan kebijaksanaannya, namun seluruh pihak harus tunduk kepada standar teknis nasional untuk pengoperasian yang aman.</p>
<p>Pasal 306 dan 307 PP No. 56/2009</p> <p>Penunjukan penyelenggara prasarana perkeretaapian umum akan tunduk kepada peraturan mengenai proses KPS.</p>	<p>Permohonan badan usaha untuk membangun dan menyelenggarakan PUT dapat melalui permohonan kepada otoritas perizinan yang sesuai, berdasarkan kepada kondisi dan proses yang disebutkan dalam persyaratan permohonan izin PUT dan tidak akan tunduk kepada persyaratan lelang yang kompetitif atau kondisi selain daripada izin penyelenggaraan usaha dan pendirian oleh pemohon yang memuaskan otoritas perizinan dengan kapasitas keuangan dan ketajaman bisnisnya untuk menyelenggarakan PUT yang diajukannya.</p>
<p>Pasal 308 dan 364 (2) PP No. 56/2009</p> <p>Berdasarkan peraturan PK (Pasal 308), izin operasi akan berlaku selama masih menjalankan kegiatan usaha pokoknya.</p> <p>Di bawah Pasal 364 (2) Penyelenggaraan Perkeretaapian Umum akan ditetapkan dalam kesepakatan konsesi KPS.</p>	<p>Syarat dan ketentuan izin operasi akan memasukkan jangka waktu izin tersebut dan akan disepakati oleh otoritas perizinan dan permohonan dan izin tersebut akan mengatur dan menyediakan perluasan atau perpanjangan masa berlaku izin operasi atas dasar kesepakatan bersama dan tidak dapat ditahan tanpa alasan yang jelas oleh otoritas perizinan.</p>
<p>Pasal 310 (j) dan 331 PP No. 56/2009</p> <p>Kepemilikan prasarana PK dan Perkeretaapian Umum dialihkan kepada pemerintah ketika berakhirnya masa berlaku izin operasi PK atau penghentian izin operasi PK atau penghentian kesepakatan kerjasama/konsesi KPS (tanpa ada penjelasan mengenai ketentuannya).</p>	<p>Pengalihan kepemilikan prasarana PUT pada akhir atau penghentian izin operasi diatur oleh syarat dan ketentuan dari izin tersebut di mana memasukkan negosiasi mengenai kondisi penghentian yang berdasarkan atas kesepakatan bersama.</p>

Isu Kekhawatiran Kunci Pemangku Kepentingan dalam Kerangka Hukum yang Ada Saat ini	Usulan Agenda Reformasi yang Dinyatakan Dalam Prinsip Kunci untuk Dimasukkan ke dalam Peraturan Pemerintah yang Baru
<p>Pasal 152 (1) (2) dan 155 UU No. 23/2007</p> <p>Tarif pengangkutan dan biaya akses dihitung berdasarkan panduan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat.</p>	<p>Biaya pengangkutan barang dan akses ke PUT akan dinegosiasikan dengan basis bisnis ke bisnis antar pihak dengan mempertimbangkan panduan yang diterbitkan oleh pemerintah. Panduan yang diterbitkan pemerintah tidak akan bersifat membatasi.</p>
<p>Pasal 50 (4) UU No. 23/2007 dan Pasal 71 PP No. 56/2009</p> <p>Perkeretaapian umum akan membuka akses kepada satu dari banyak penyelenggara sarana perkeretaapian selama disetujui oleh penyelenggara prasarana perkeretaapian dibuka.</p>	<p>Akses ke PUT akan terbuka namun terbatas kepada pihak-pihak yang memenuhi syarat sesuai dengan syarat dan ketentuan yang akan dinegosiasikan antara pemohon atau pemegang izin PUT dan pihak ke-tiga pada basis bisnis ke bisnis dan tunduk kepada keputusan yang dikeluarkan otoritas perizinan supaya akses dan operasinya sesuai dengan kepentingan nasional dan menguntungkan bagi masyarakat.</p>
<p>Pasal 317 (1) PP No. 56/2009</p> <p>Lahan yang dibebaskan untuk tujuan Perkeretaapian Umum akan dibayar oleh pemerintah atau badan usaha KPS berdasarkan ketentuan yang ditetapkan pada kesepakatan konsesi.</p>	<p>Para penanam modal swasta dalam PUT akan bertanggung jawab atas pembelian seluruh lahan yang dibebaskan untuk kepentingan PUT dan seluruh biaya yang berhubungan dengan itu.</p>
<p>Pasal 350 PP No. 56 Tahun 2009</p> <p>Perkeretaapian khusus diselenggarakan terbatas untuk operasi di dalam area bisnis pokok pemegang izin atau ke satu titik di wilayah penunjang (batasan titik-ke-titik).</p> <p>Perkeretaapian umum tidak memiliki batasan sifat titik-ke-titik.</p>	<p>Penyelenggara PUT memiliki kebebasan untuk menyelenggarakan layanan angkutan perkeretaapiannya dari dan ke semua lokasi yang disebutkan dalam izin operasinya termasuk lokasi-lokasi antara sepanjang jalur perkeretaapian. Penyelenggara semacam itu dapat kapan saja memohon untuk mendapatkan persetujuan perluasan layanan PUT ke pihak-pihak dan lokasi-lokasi lain selama layanannya untuk kepentingan nasional dan masyarakat setempat.</p>

5.4 OTORISASI PERKERETAAPIAN UMUM TERBATAS

Beberapa aspek terkait dengan Perkeretaapian Umum Terbatas yang akan diatur dalam Peraturan Pemerintah, adalah:

5.4.1 Jalur Perkeretaapian

Jalur sebuah Perkeretaapian Umum Terbatas adalah jalur perkeretaapian yang belum disebut di dalam rencana induk perkeretaapian, namun tidak bertentangan dengan rencana induk perkeretaapian. Semua jalur perkeretaapian yang sudah disebut di dalam rencana induk perkeretaapian akan dikembangkan dengan proses KPS umum seperti yang ditetapkan dalam Perpres No. 67/2005 dan Perpres No. 13/2010.

5.4.2 Kereta Api

Sebuah perusahaan yang memiliki izin untuk mengoperasikan sebuah jalur perkeretaapian PUT juga dapat mengoperasikan kereta api, namun operasi kereta api dipisahkan izinnya dan tidak harus secara eksklusif terintegrasi dengan operasi prasarana, seperti yang terjadi pada perkeretaapian khusus. PUT dengan kata lain mengizinkan kereta api yang dimiliki oleh pihak lain digunakan pada prasarananya berdasarkan kebijaksanaan dan kebutuhannya.

5.4.3 Badan Usaha

Setiap badan usaha Indonesia berhak untuk mengajukan permohonan untuk mendapatkan izin untuk mengembangkan dan menyelenggarakan Perkeretaapian Umum Terbatas. Dalam permohonannya, badan usaha akan secara jelas membahas tujuan perkeretaapiannya, dan perusahaan yang akan dilayani oleh perkeretaapiannya. Dokumen pendukung dari perusahaan yang akan dilayani akan dibutuhkan.

5.4.4 Izin

Jenis izin yang harus diperoleh oleh badan usaha untuk menyelenggarakan perkeretaapian umum terbatas sama seperti perkeretaapian umum, yaitu:

Perizinan untuk pengoperasian prasarana:

- Izin Usaha;
- Izin Pembangunan; dan
- Izin Operasi

Perizinan pengoperasian sarana:

- Izin Usaha; dan
- Izin Operasi

Walaupun demikian, pada Perkeretaapian Umum Terbatas, tidak akan ada kesepakatan kemitraan antara badan usaha dan pemerintah seperti yang terjadi pada perkeretaapian KPS sesuai dengan Perpres No. 13/2010. Hubungan antara badan usaha dan pemerintah hanya berdasarkan ketentuan yang ditetapkan di dalam perizinan.

5.4.5 Otoritas

Otoritas yang memiliki hak untuk mengeluarkan izin untuk Perkeretaapian Umum Terbatas merupakan otoritas yang sama yang memiliki hak untuk mengeluarkan izin untuk Perkeretaapian Umum. Dengan kata lain, otoritas perizinan akan mengikuti kebijakan umum berdasarkan undang-undang desentralisasi.

5.4.6 Prosedur untuk menunjuk penyelenggara prasarana perkeretaapian

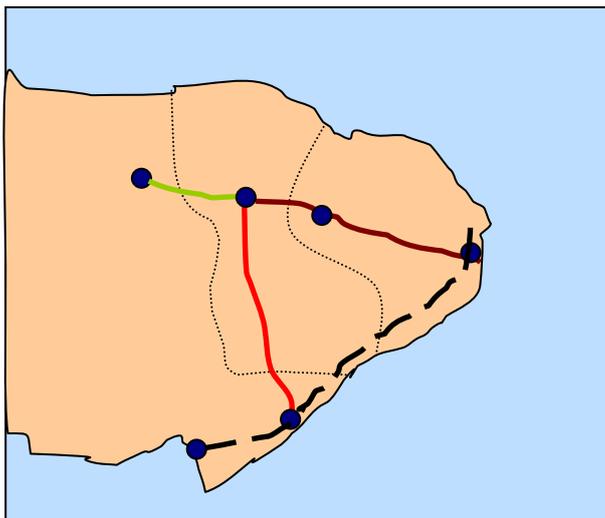
Mengingat Perkeretaapian Umum Terbatas akan dibiayai oleh penanam modal swasta dan digunakan untuk melayani perusahaan tertentu, penunjukan badan usaha swasta tidak akan melalui proses lelang. Pemerintah akan langsung menegosiasikan ketentuan dari izinnya dengan perusahaan apapun yang mengajukan permohonan dan memenuhi ambang batas persyaratan yang disediakan.

BAB 6: PANDUAN KELEMBAGAAN DAN PROSEDUR YANG SESUAI DENGAN KONTEKS SPESIFIK

Bab-bab sebelumnya telah secara kolektif menyediakan beberapa opsi untuk mendorong investasi sektor swasta untuk perkeretaapian. Ini sesuai dengan harapan dalam Kerangka Acuan Kerja (TOR) proyek di mana dibutuhkan panduan kelembagaan dan prosedur yang sesuai dengan konteks yang spesifik supaya dapat memberikan insentif yang cukup bagi pembangunan perkeretaapian (Komponen Kegiatan No. 4 dalam TOR). Opsi-opsi yang direkomendasikan adalah sebagai berikut:

- Ketentuan perkeretaapian khusus yang ada saat ini, disertai dengan penafsiran yang liberal terhadap persyaratan kepemilikan dan melonggarkan batasan titik ke titik;
- Opsi KPS sesuai dengan Perpres No. 13/2010;
- Menteri memiliki kewenangan untuk mengesampingkan batasan layanan eksklusif ketika layanan perkeretaapian umum yang tersedia tidak memadai;
- Pengembangan opsi Perkeretaapian Umum Terbatas yang lebih luas, di mana pengembangan sektor ekonomi (misalkan pertambangan batubara) akan mendapatkan keuntungan dari pengembangan perkeretaapian swasta multi-pengguna dan masyarakat umum bisa mendapatkan pelayanan yang lebih baik karena akses penyelenggara perkeretaapian dinegosiasikan.

Untuk mengulas pembahasan sebelumnya, menurut hukum Indonesia, badan utama



pemberi izin akan berbeda untuk tiap kasus, bergantung kepada apakah aktivitasnya berada dalam satu kabupaten, satu propinsi atau lintas propinsi.²⁹ Pada peta buatan di samping, pergerakan dari Titik A menuju pelabuhan swasta P1 akan menjadi tanggung jawab utama Kabupaten A, namun sebuah perpanjangan jalur ke Butir B akan menjadi tanggung jawab propinsi 1. Perpanjangan lebih jauh lagi ke Butir C akan menjadi tanggung jawab utama

Kemhub. Walaupun demikian, tiap persetujuan tingkat rendah membutuhkan prapersetujuan pada tingkat kewenangan yang lebih tinggi, sehingga A-P1 akan

²⁹ Lihat UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

membutuhkan persetujuan Propinsi dan Kemenhub pada izin kabupaten. B-A-P1 akan membutuhkan pra-persetujuan Kemenhub pada izin propinsi. Selain dari pada itu, PP No. 56 Tahun 2009 menjelaskan mengenai integrasi beberapa PK menjadi sebuah perkeretaapian umum, ketika bersimpangan dengan sebuah perkeretaapian umum atau perkeretaapian khusus lainnya. Di peta, titik B, BC, B-P2 dan B-P1 masing-masing dapat merupakan perkeretaapian khusus, namun bila salah satu dari B-P2 or B-P1 bertukar lalu lintas dengan perkeretaapian umum yang digambarkan sebagai garis putus-putus, kemungkinan harus diubah kembali menjadi perkeretaapian umum. Berdasarkan peraturan yang ada, tidak ada PK yang dapat melayani pelabuhan umum yang diwakili dengan huruf PP. Walaupun terdapat peraturan-peraturan yang harus diklarifikasi melalui Peraturan Menteri, pergerakan dari titik A ke titik C juga memerlukan perubahan kembali menjadi Perkeretaapian Umum, walaupun merger/penggabungan akan mengizinkan rute gabungan tersebut untuk tetap sebagai PK. Pada akhirnya, berdasarkan aturan “titik ke titik” maka PK yang bergerak dari B ke P1 tidak diizinkan untuk melayani titik A.

Dengan konteks ini, berikut adalah rekomendasi panduan yang sesuai dengan konteks untuk dipertimbangkan.

6.1 PERKERETAAPIAN DALAM SATU PROPINSI ATAU TINGKAT PEMERINTAHAN YANG LEBIH RENDAH

Prosedur persetujuan PK yang saat ini sudah dapat diterima dan dapat diterapkan juga untuk PUT. Walaupun demikian, berdasarkan semangat undang-undang desentralisasi yang ada saat ini, propinsi dan kabupaten seharusnya diberikan kewenangan yang lebih besar dalam menentukan kualifikasi pemohon izin dan persyaratan izin tersebut. Seperti yang sudah disebutkan pada bagian lain laporan ini, izin terpenting untuk menentukan apakah penyelenggara PK memenuhi syarat atau tidak beroperasi adalah izin operasinya itu sendiri. Kami berpikir pantas jika Kemenhub menghormati propinsi dan kabupaten atas penerbitan izin-izin pada waktu awal kepada pihak-pihak yang dianggap layak pada tingkat daerah. Persyaratan apapun yang Kemenhub rasa penting harus dipenuhi oleh penyelenggara dapat disebutkan, bila perlu, pada kondisi yang ditulis pada izin operasi. Prosedur semacam ini dapat mengurangi penundaan, namun di saat yang sama dapat diawasi oleh Kemenhub. Laporan akhir melihat persetujuan Kemenhub atas izin yang diberikan kepada PT Trans Kutai Kencana dapat diterima berdasarkan pertimbangan tersebut, walaupun masih tersisa isu kepemilikan yang harus dipecahkan, menunggu Peraturan Menteri.

Laporan akhir juga merekomendasikan penyederhanaan langkah-langkah perizinan, dengan menyatukan beberapa prosedur perizinan, walaupun ketika secara teknis memerlukan beberapa persetujuan yang berbeda (misalkan, tiga izin “prinsip” berbeda dapat dilaksanakan dalam satu proses yang sudah disatukan).

6.2 PERKERETAAPIAN YANG MELEWATI KE PROPINSI KE-DUA ATAU LEBIH

Walaupun berdasarkan sistem federal, pemerintah daerah dapat menjalin kerja sama dalam proyek perkeretaapian tanpa mendapatkan persetujuan dari pemerintah pusat, namun dalam kondisi undang-undang Indonesia, persetujuan untuk proyek semacam itu merupakan tanggung jawab Kemenhub. Prosedur PK saat ini dapat diterima untuk PK-PK dan juga sesuai untuk proyek PUT dan KPS. Untuk proyek di tingkat daerah, Laporan Final menemukan penyelesaian isu kepemilikan dengan menanggukannya ke izin operasi akhir, sebagai hal yang dapat diterima, walaupun sebenarnya jika diselesaikan di awal akan lebih ideal dilihat dari sudut pandang pembiayaan. Prosedur perizinan Kemenhub yang ada saat ini untuk proposal perkeretaapian Bukit Asam sudah dapat diterima.

6.3 MENGHUBUNGKAN PERKERETAAPIAN KHUSUS DAN PERKERETAAPIAN YANG TIDAK TERHUBUNG KE PERKERETAAPIAN UMUM

Ketika perkeretaapian yang diajukan tidak terhubung ke perkeretaapian umum, direkomendasikan agar pengembang yang memohon diberikan sedikit kebebasan dalam menentukan standar jalurnya, jarak antar rel (*gauge*), dan kereta apinya, selama standar rancangan prasarana dan peralatan memenuhi standar internasional yang diterima secara umum. Kebijakan ini akan sangat berkontribusi kepada percepatan pelaksanaan proyek.

Peraturan-peraturan menteri tentang perlakuan Perkeretaapian Khusus penghubung juga akan membantu menjelaskan hak-hak dari setiap perkeretaapian khusus dan menghasilkan prasarana perkeretaapian yang lebih efisien. Perkeretaapian khusus seharusnya dapat melakukan interkoneksi tetapi masih tetap merupakan badan-badan usaha swasta. Badan-badan usaha perkeretaapian khusus seharusnya dapat mencapai kesepakatan-kesepakatan komersial terkait porsi bersama dengan tiap perkeretaapian lain untuk memberikan layanan transportasi kepada pelanggan utama mereka. Porsi bersama perkeretaapian khusus akan menjadi perkeretaapian umum milik swasta di mana layanan transportasi kereta api dapat diberikan dan di mana para penyelenggara layanan kereta api lain akan memiliki akses berdasarkan ketentuan komersial yang disepakati dengan pemilik perkeretaapian khusus. Berdasarkan ketentuan ini, sebagai contoh, tambang lain di propinsi Kutai Timur dapat membangun perkeretaapian khusus yang terhubung ke perkeretaapian khusus MEC apabila kedua badan usaha perkeretaapian dapat mencapai kesepakatan-kesepakatan komersial untuk segmen-segmen penggunaan bersama (yang meliputi investasi bersama untuk memberikan kapasitas tambahan pada segmen penggunaan bersama). Peraturan-peraturan tersebut akan meningkatkan nilai dan pengembalian investasi swasta dan memberikan keuntungan publik yang meningkat.

Ketika tidak terdapat hubungan ke perkeretaapian khusus atau jaringan perkeretaapian umum lainnya, maka proses pengesampingan (*waiver*) yang disebutkan pada Bab 4 akan sangat cocok, sebagai cara yang lebih sederhana untuk memperluas keuntungan ke masyarakat atas pembangunan perkeretaapian swasta. Misalnya, proyek MEC yang

ada di Kutai Timur, baik pengembang yang memohon dan Kabupaten dapat menerima PK menyediakan layanan angkutan dan penumpang terbatas kepada pihak ke-tiga. Dan tidak terdapat kebijakan yang jelas menghambat mereka untuk menyediakan layanan semacam itu. Kebijakan pengesampingan yang mirip dengan itu dilakukan pada terminal pelabuhan dan memperlihatkan sebagai opsi yang cukup menarik.

6.4 PERKERETAAPIAN YANG TERHUBUNG KE PERKERETAAPIAN UMUM DAN MENGGUNAKAN AKSES PERKERETAAPIAN UMUM

Kebijakan yang ada saat ini menyebutkan bahwa jika perkeretaapian khusus terhubung dengan perkeretaapian umum (atau perkeretaapian khusus lainnya) maka itu akan terintegrasi dengan perkeretaapian tersebut dan berubah menjadi perkeretaapian umum. Terdapat beberapa ambiguitas mengenai apakah integrasi semacam ini hanya tentang integrasi pada keamanan, pemeliharaan, peralatan dan/atau standar operasi umum, atau ini juga berarti pelepasan eksklusivitas perkeretaapian khusus dan mengharuskannya untuk menyediakan akses ke transporter lain, menerbitkan tarif, dan bertindak sebagai perkeretaapian umum. Laporan akhir ini pada umumnya menyimpulkan persyaratan integrasi pertama sebagai hal yang dapat diterima dan dapat diakomodasi dengan memodifikasi izinnya. Bentuk integrasi yang kedua – yang secara fundamental mengubah bisnis perkeretaapian khusus – merupakan hal yang tidak bijak, karena itu meningkatkan risiko penanam modal dan dapat mengarah kepada “pengambilalihan properti” bila aset yang diakuisisi pada kesepakatan perkeretaapian khusus diubah untuk tujuan umum. Sebaliknya, peraturan-peraturan menteri yang menjamin kepemilikan dan penggunaan perkeretaapian khusus yang berkelanjutan oleh swasta akan melayani kepentingan umum dengan lebih baik. Sementara hubungan dengan jaringan publik seharusnya membawa ketentuan akses untuk para penyelenggara jalan kereta api lain, ketentuan ini seharusnya mewajibkan agar akses tersebut disediakan berdasarkan ketentuan komersial yang disepakati oleh kedua belah pihak dan tidak tunduk kepada peraturan pemerintah tentang harga-harga dan syarat-syarat akses.

Peraturan menekankan bahwa persyaratan integrasi harus menjelaskan bahwa setiap perubahan dari sifat layanan kereta api yang ditawarkan perkeretaapian khusus harus bersifat sukarela pada sisi penyelenggara PK dan setiap akses yang diberikan kepada pihak ke-tiga harus secara sukarela dinegosiasikan. Perubahan semacam ini seharusnya dilepaskan dari kewenangan Menteri melalui sebuah Peraturan Menteri. Pembatasan semacam ini harus diterapkan baik kepada perkeretaapian khusus dan Perkeretaapian Umum Terbatas dan juga harus diterapkan walaupun integrasinya ke perkeretaapian umum, KPS, PUT ataupun PK. Disebutkan (lihat Lampiran D) bahwa praktik-praktik internasional mengizinkan perkeretaapian swasta untuk berhubungan dengan perkeretaapian umum tanpa harus mengubah struktur dan status bisnisnya. Kebijakan ini berdampak kepada volume kargo (atau penumpang) pada sambungannya dan di saat yang sama meningkatkan kesehatan jaringan perkeretaapiannya.

Disebutkan bahwa proses pengesampingan yang dijabarkan pada Bab 4 akan menjadi lebih penting pada lingkungan seperti di Kutai Timur, di mana jelas terlihat kalau

layanan luas diberikan karena kurangnya kapasitas umum. Akan kurang menarik bila diterapkan pada lingkungan seperti Sumatra Selatan dan Lampung, di mana perkeretaapian swasta berada di dekat perkeretaapian umum dan dapat diintegrasikan dengannya. Pada situasi yang kedua, konsep PUT yang diajukan –berbeda dengan PK di mana memisahkan prasarana dan operasi kereta api – bisa jadi merupakan opsi yang baik, mengizinkan jalur untuk terhubung supaya dapat beroperasi pada prasarana yang berbeda berdasarkan kesepakatan bersama.

6.5 PERKERETAAPIAN HANYA MELIBATKAN SATU SARANA YANG DISELENGGARAKAN OLEH BADAN USAHA YANG MEMENUHI SYARAT

Untuk tujuan ini, ketentuan perkeretaapian khusus yang ada saat ini sudah cukup, dengan asumsi penafsiran persyaratan kepemilikan yang lebih liberal. Yang menyebutkan, pada dasarnya tiap persyaratan kepemilikan eksklusif merupakan hal yang sama dengan eksklusivitas persyaratan pelayanan. Laporan final ini menemukan tidak ada manfaat diberikan kepada masyarakat dengan mengeluarkan izin perkeretaapian kepada perkeretaapian untuk hanya melayani satu sarana. Seluruh batasan tersebut pada akhirnya hanya memberikan ketidakpastian pada sumber pembiayaan dan berpotensi untuk memaksa penanam modal ke dalam struktur proyek yang tidak optimal. Salah satu keuntungan pada opsi PUT adalah PUT dapat menghindari permasalahan ini.

6.6 PERKERETAAPIAN YANG MELIBATKAN BANYAK SARANA YANG DIOPERASIKAN OLEH BADAN USAHA YANG MEMENUHI SYARAT

Di bawah peraturan perkeretaapian khusus, opsi ini tidak tersedia, kecuali (a) sebuah asosiasi atau konsorsium bisnis diterima sebagai sponsor PK yang memenuhi syarat atau (b) mengadopsi sebuah prosedur pengesampingan seperti yang dijabarkan pada Bab 4. Kedua opsi tersebut memiliki beban hukum dan dasar konseptual untuk sebuah pengesampingan (kapasitas publik yang kurang) mengharuskan pengesampingan yang relatif pendek. Kedua opsi meningkatkan profil risiko bagi penanam modal. Pada kedua keadaan tersebut, PUT merupakan opsi yang jauh lebih baik bagi penafsiran ruang lingkup PK yang kontroversial.

6.7 KONEKSI ANTAR MODA DENGAN PELABUHAN UMUM ATAU SWASTA

Laporan akhir ini memahami alasan terdapatnya batasan pada perkeretaapian khusus dan, secara terpisah, untuk Terminal Pelabuhan Swasta. Batasan tersebut memang untuk melindungi investasi pelabuhan dan perkeretaapian umum. Walaupun kami merasa bahwa perlindungan semacam itu tidak akan menguntungkan pada jangka panjang, hal ini sudah dimasukkan ke dalam perundang-undangan yang berlaku dan bertujuan walaupun masih tidak jelas, untuk melindungi investasi publik utama. Di sisi

lain, tidak terdapat alasan ekonomi yang masuk akal untuk membatasi perkeretaapian khusus untuk melayani melalui terminal pelabuhan khusus. Pelabuhan yang memiliki kapasitas berlebih akan menerima keuntungan yang dibawa oleh perkeretaapian khusus. Perkeretaapian khusus mampu melayani pelabuhan umum yang ada, akan mengucurkan investasi dan meningkatkan kelayakan proyek. Kemampuan perkeretaapian khusus untuk menggunakan pelabuhan umum akan cenderung mengeliminasi ketidakefisienan, investasi berlebihan yang pada akhirnya memberikan sarana berlebih yang tidak termanfaatkan dengan baik dan berdampak negatif pada lingkungan dan sosial. Seluruhnya akan berdampak kepada masyarakat, jika mungkin, harus mengeliminasi hubungan yang merugikan antara dua rezim peraturan yang membatasi tersebut.

BAB 7: STRATEGI JANGKA PANJANG

Bab-bab sebelumnya merekomendasikan pembaharuan pada tiga area spesifik, untuk ditanamkan ke dalam:

- Sebuah Peraturan Menteri untuk mengatasi ketidakpastian yang melekat di dalam atau mengalir dari pelaksanaan UU No. 23/2007 dan PP No. 56/2009. (Lihat Bagian 1, Bab 2.);
- Sebuah Peraturan Pemerintah atau perubahan PP No. 56/2009 untuk (a) mengatasi dan mengubah fokus perhatian di dalam Peraturan Umum saat ini yang mungkin melewati ruang lingkup normal sebuah Peraturan Menteri dan (b) mengizinkan pengesampingan batasan layanan perkeretaapian khusus ketika terdapat kekurangan angkutan publik; dan
- Pembentukan sebuah sub-kategori perkeretaapian umum, yaitu Perkeretaapian Umum Terbatas, dirancang untuk mengatasi kurangnya prasarana perkeretaapian umum dan di saat yang sama mengamankan skala ekonomi bagi penanam modal swasta dan keuntungan ekonomi-makro bagi perekonomian nasional, begitu juga dengan memberikan keuntungan kepada masyarakat daerah setempat.

Prakarsa di atas seharusnya dapat membuat peraturan perkeretaapian Indonesia secara substansial lebih menarik bagi penanam modal sektor swasta. Kami tidak melihat perubahan di UU No. 23/2007 sebagai hal yang perlu dilakukan untuk mencapai perubahan-perubahan di atas atau tujuan lain terkait dengan studi ini. Walaupun demikian, kami yakin perlu mempertimbangkan perubahan yang lebih panjang pada perundangan yang terkait dengan investasi swasta bila undang-undangnya direvisi untuk tujuan lain.

7.1 BERAKHIRNYA PENYEDIAAN PERKERETAAPIAN KHUSUS

Persyaratan yang terlalu membatasi pada perkeretaapian khusus yang ada pada UU No. 23/2007 telah menghambat pihak swasta untuk berinvestasi pada prasarana perkeretaapian. Sebagai negara kepulauan, Indonesia menghadapi berbagai hambatan untuk memperluas perkeretaapian:

- Jarak pengangkutan yang relatif pendek
- Menghambat interkoneksi dengan perkeretaapian domestik dan internasional
- Ketergantungan kepada pengalihan inter moda untuk lalu lintas yang padat
- Hambatan pada ketersediaan lahan pada pulau-pulau berpenduduk padat
- Basis populasi yang kurang untuk mendukung layanan perkeretaapian pada pulau dengan populasi yang terbatas dan tersebar.

Perundangan yang ada saat ini menambah hambatan-hambatan tersebut dengan sejumlah kebijakan dan peraturan yang mencegah masuknya investasi perkeretaapian potensial: pembatasan pada ruang lingkup layanan dan kemampuan untuk memperluas layanan perkeretaapian untuk memenuhi kebutuhan komersial, proses perizinan dan persetujuan banyak lapis, batasan kepemilikan, dan dinding penghalang lainnya.

Bila konsep Perkeretaapian Umum Terbatas diterima atas dasar kebijakan publik yang baik dan sesuai dengan praktik-praktik internasional yang baik, dan ditetapkan melalui Peraturan Pemerintah seperti yang diusulkan, direkomendasikan bila dan ketika terdapat kesempatan untuk merevisi perundangan perkeretaapian, sebaiknya menghapus kategori perkeretaapian khusus. Bila itu terjadi, seluruh izin perkeretaapian khusus harus diubah menjadi izin Perkeretaapian Umum Terbatas tanpa menghilangkan hak kepemilikan/operasi berdasarkan peraturan PK. Perkeretaapian yang dibentuk sebagai layanan kereta api/prasarana yang terintegrasi dapat tetap seperti itu atau dapat secara sukarela menawarkan akses ke pihak ke-tiga. Layanan dapat tetap terbatas sebagai fungsi transportasi yang dijalankan sebagai divisi pengoperasian atau anak perusahaan atau layanan yang lebih luas dapat diperkenalkan pada basis kontrak atau tarif. Tidak ada perubahan dalam pengaturan kepemilikan merupakan suatu hal yang dibutuhkan. Diperkirakan perubahan status semacam ini kemungkinan besar tidak akan memberikan dampak negatif dan pastinya tidak akan cukup untuk mengurangi peluang komersial tambahan bagi investasi perkeretaapian yang dapat diciptakan.

Rekomendasi ini memiliki manfaat tambahan. Ini akan menggeser titik keseimbangan antara proyek-proyek di dalam kerangka kerja Rencana Induk Perkeretaapian dan proyek-proyek di luar proses perencanaan pemerintah. Diperkirakan lebih banyak proyek akan dimulai oleh sektor swasta untuk menanggapi peluang komersial spesifik. Walaupun investasi perkeretaapian swasta akan mengurangi proyek-proyek Rencana Induk Perkeretaapian (Perkeretaapian Umum) dalam hal persentase pembangunan perkeretaapian total, kemungkinan besar ini akan menunjang investasi perkeretaapian umum yang lebih besar secara pasti. Hanya sedikit proyek Rencana Induk yang saat ini sedang dalam proses pelaksanaan akibat kurangnya dana pemerintah yang sudah disadari dan alasan-alasan lain. Investasi swasta dalam jalur kereta dapat memberikan lalu lintas yang lebih besar pada jaringan nasional hanya dapat meningkatkan kelayakan proyek-proyek Rencana Induk publik.

Prakarsa yang didanai swasta di luar kerangka kerja Rencana Induk Perkeretaapian, namun tidak bertentangan dengannya, dapat mengurangi beban pendanaan publik dan meningkatkan kemungkinan proyek rencana induk untuk dapat mandiri. Contoh yang baik adalah program KPS Kalimantan Tengah. Dengan menghilangkan ketentuan PK yang membatasi, sejumlah cabang ke tiap IUP, yang tengah menghadapi perubahan status dan tambahan prosedur perizinan bila terhubung dengan KPS, dapat menarik sektor swasta yang signifikan untuk mengembangkan cabang-cabang tersebut. Dampak positif pada tambang-tambang terkait akan menjadi signifikan dan langsung.

7.2 LANGKAH-LANGKAH UNTUK MEMPROMOSIKAN INVESTASI SWASTA DI DALAM ATAU DENGAN PERKERETAAPIAN NASIONAL

Studi saat ini mengungkapkan bahwa hanya sedikit sektor swasta yang berminat untuk berinvestasi ke dalam jaringan perkeretaapian nasional, hal ini terjadi karena:

berminat

- tambahan jalur pada jaringan nasional,
- proyek-proyek patungan yang dapat dikembangkan dengan kemitraan baik dengan PT Kereta Api (PTKA) atau dengan DJKA,
- proyek-proyek yang sebagian beroperasi pada prasarana sektor swasta dan sebagian sebagai penyelenggara kereta api melalui akses ke prasarana perkeretaapian nasional, atau
- porsi jaringan perkeretaapian nasional yang beroperasi secara konsesi

Seluruh bentuk pelibatan sektor swasta pada perkeretaapian merupakan hal yang umum terjadi di negara lain. Kurangnya minat di Indonesia muncul karena proses pembagian tanggung jawab yang tidak berkesudahan antara DJKA dan (termasuk pembagian aset yang sesuai di antara kedua pihak tersebut dan sebagian karena undang-undang yang ada saat ini tidak memberikan maksud yang jelas pada isu-isu tersebut).

Peraturan Pemerintah dapat, secara prinsip melaksanakan undang-undang pada area-area ini walaupun maksud dari undang-undang ini tidak disebutkan secara eksplisit. Walaupun demikian, oleh karena kentalnya hawa politis ketika terkait dengan pelibatan sektor swasta pada badan usaha publik yang tradisional, maka dibutuhkan panduan perundang-undangan (kemungkinan besar pada opsi konsesi). Dalam hal investasi perkeretaapian swasta yang potensial di Sumatra bagian selatan, terdapat potensi investasi tidak optimal yang signifikan, jika sektor swasta tidak mampu bekerja sama dengan PTKA/DJKA dan sebaliknya membangun prasarana yang paralel. Walaupun studi ini sangat mendukung liberalisasi pada peraturan yang mengatur investasi sektor swasta pada perkeretaapian, kami sangat mendorong untuk memasukkan panduan kebijakan bagi kerjasama pemerintah swasta pada sektor perkeretaapian bila terdapat modifikasi atau perubahan pada UU No. 23/2007 yang mungkin terjadi pada tahun-tahun ke depan.

BAB 8: ULASAN TINJAUAN KOLEGA

Mengingat kepentingan politik atas kesimpulan-kesimpulan dan rekomendasi-rekomendasi kajian ini, IndII menggunakan dua tinjauan kolega atas Laporan Final ini di samping tinjauan-tinjauan dan komentar-komentar oleh staf IndII dan para peninjau proyek Indonesia. Tinjauan-tinjauan formal ini dilakukan oleh firma hukum Makarim & Taira dan URS Australia, Pty. Ltd. (Penulis, David Lupton)³⁰. HWTSK merasa senang karena, secara keseluruhan, tinjauan-tinjauan atas Laporan Final secara umum bernada positif. Kami tidak mengubah temuan dan rekomendasi-rekomendasi utama oleh karena tinjauan-tinjauan ini, tetapi menanggapi secara serius dan membahas butir-butir rinci ketidaksesuaian di sini.

8.1 TINJAUAN MAKARIM DAN TAIRA

Kami melihat tinjauan Makarim dan Taira secara umum mendukung temuan HWTSK dalam berbagai hal, tetapi secara umum lebih konservatif dalam hal kesediaan untuk mempertimbangkan penafsiran-penafsiran yang mungkin digunakan dalam sebuah Peraturan Pemerintah, daripada mengubah UU No. 23/2007. Para penulis, menyatakan, sebagai contoh:

“Kami tidak percaya bahwa Permen dan/atau PP yang baru akan cukup untuk melonggarkan batasan-batasan hukum yang dikenakan sehubungan dengan penggunaan dan operasi PK. Mengingat susunan kata-kata yang ada pada Undang-undang Perkeretaapian, kami yakin bahwa perubahan terhadap undang-undang itu sendiri akan lebih baik.”

Dalam konsep Perkeretaapian Umum Terbatas, Makarim dan Taira juga berkesimpulan bahwa:

“...beberapa perbaikan yang lebih mendasar – termasuk usulan penetapan kategori baru Perkeretaapian Umum Terbatas (PUT) dan usulan untuk melonggarkan persyaratan operasi dan penggunaan eksklusif yang saat ini berlaku terhadap perkeretaapian khusus (PK) – akan menuntut perubahan dalam Undang-undang No. 23 Tahun 2007 (Undang-undang Perkeretaapian).”

Tim pengkaji meyakini bahwa kedua pernyataan tersebut di atas menuntut kualifikasi. Laporan Final sependapat dengan Makarim dan Taira bahwa pembatasan PK untuk secara eksklusif melayani satu badan usaha tidak dapat dieliminir tanpa perubahan

³⁰ Makarim & Taira S. (Guy Des Rosiers and Hendri Naldi), *kolega untuk panduan PK (Kegiatan #225)* Memorandum, 28 Januari 2011 dan URS Australia Pty (David Lupton), *Tinjauan Independen Awal: Panduan untuk Perkeretaapian Khusus Tahap II* (Januari 2011).

dalam UU No. 23/2007, meskipun kami beranggapan bahwa ruang lingkup sebuah “badan usaha” mungkin terbuka terhadap penafsiran yang lebih luas dan bahwa terdapat contoh yang tidak dapat dipungkiri untuk pengesampingan lingkup layanan dalam arti yang lebih luas daripada yang diakui oleh Makarim dan Taira.

Selanjutnya, fakta di mana UU No. 23 /2007 tidak menjelaskan kepemilikan bersama atas “perusahaan induk” dan rel kereta apinya (atau sama sekali tidak menggunakan istilah “kepemilikan”) bagaimanapun juga memberikan ruang penafsiran yang lebih luas daripada yang diakui oleh tinjauan hukum. Namun demikian, kami setuju bahwa berbagai perubahan yang diharapkan dalam ketentuan perkeretaapian khusus tidak dapat sepenuhnya tercapai tanpa mengubah UU No. 23/2007 sendiri. Itulah sebabnya kami setuju dengan David Hawes (lihat di bawah) bahwa perubahan yang paling mendasar yang dapat dicapai tanpa mengubah UU No. 23/2007 akan paling baik dicapai melalui konsep “perkeretaapian umum terbatas” dan bukan melalui ketentuan perkeretaapian khusus.

Namun demikian, sebagaimana dinyatakan di atas, Makarim dan Taira juga menyimpulkan bahwa pelaksanaan Perkeretaapian Umum Terbatas (PUT) akan menuntut perubahan dalam UU No. 23/2007. Kami akan setuju dengan pernyataan Makarim dan Taira tentang PUT, apabila klausul terakhir berkata “mungkin mengalami keberatan hukum dan akan paling efektif dengan mengubah UU No. 23/2007 (Undang-undang Perkeretaapian).” Namun demikian, tanpa mengurangi rasa hormat, HWTSK meyakini bahwa batasan-batasan tersebut terlalu berlebihan.

Tiga hal yang disebutkan terkait opsi PUT, walaupun dalam beberapa hal mungkin menimbulkan kerugian bagi para penanam modal PUT, namun tidak bermuara kepada larangan-larangan khusus UU No. 23/2007. Hal-hal tersebut, secara khusus, adalah:

- “...PUT akan perlu diklasifikasikan sebagai perkeretaapian umum dalam kerangka Undang-undang Perkeretaapian yang ada. Namun demikian, sebagai perkeretaapian umum, PUT perlu dimasukkan ke dalam Rencana Induk Perkeretaapian... Oleh karena itu, untuk menetapkan ‘sub kelas’ baru perkeretaapian umum di luar Rencana Induk Perkeretaapian, kami meyakini bahwa perubahan terhadap Undang-undang Perkeretaapian akan diperlukan.”

Komentar HWTSK: Kami menyetujui persyaratan UU No. 23/2007 bahwa sebagai perkeretaapian umum, PUT, yang merupakan kategori dari perkeretaapian umum, perlu dimasukkan ke dalam Rencana Induk Perkeretaapian. Namun demikian, karena ambang batas pencantuman PUT ke dalam Rencana Induk Perkeretaapian tidak ditetapkan dengan baik, kami meyakini bahwa Peraturan Pemerintah dapat memberikan jalan untuk pencantuman PUT ke dalam Rencana Induk yang tidak mengganggu kelangsungan proyek dan memungkinkan PUT untuk tetap dimiliki swasta. PUT akan melaporkan rencana-rencana prasarananya untuk dicantumkan ke dalam Rencana Induk.³¹

³¹ Di samping itu, terdapat contoh dalam Pasal 10 Peraturan Pemerintah No. 13 Tahun 2010 bahwa sebuah badan usaha dapat mengajukan proyek prasarana umum yang tidak tertuang

- “...asumsi utama Laporan Final bahwa PUT akan diselenggarakan tanpa bantuan pemerintah dalam bentuk apa pun (kemungkinan untuk menghindari persyaratan tender terbuka dan pengaturan tarif) memerlukan pertimbangan lebih lanjut, khususnya apabila PUT akan diperlakukan sebagai perkeretaapian ‘umum’. Misalnya, apabila PUT diselenggarakan sebagian berdasarkan adanya ‘manfaat umum dalam kepentingan nasional’ ..., para pengembang dapat berharap untuk memperoleh keuntungan dari hukum pembebasan lahan yang menguntungkan yang dapat ditafsirkan sebagai bentuk dukungan pemerintah) atau aturan lain yang dapat memfasilitasi penempatan prasarana di wilayah-wilayah sensitif (misalnya, wilayah-wilayah hutan yang diatur).”

Komentar HWTSK: Alasan utama untuk menetapkan pengecualian bantuan material pemerintah adalah untuk mengeliminir kendala-kendala yang mungkin timbul dengan peraturan perundang-undangan lain yang ditemui dalam isu-isu praktik monopoli atau non kompetisi atau kepentingan tunggal. Kurangnya bantuan langsung atau keuangan dari pemerintah nampaknya tidak akan menjadi hambatan yang berarti bagi investasi swasta. Para calon penanam modal yang diwawancarai tidak menyebutkan kurangnya bantuan pemerintah dalam hal pembebasan lahan atau dalam memperoleh keputusan badan pemerintah terkait rute akses sebagai hambatan yang berarti. Kami telah menggunakan kata-kata bantuan “material” atau “langsung” pemerintah untuk membedakan bantuan dari tersebut dari peran pemerintah yang lebih umum atau yang biasa dalam mendorong investasi swasta melalui upaya untuk menurunkan atau mengeliminir penundaan dalam pengambilan keputusan.

- “ ...bahkan apabila PUT tidak dikenakan tarif yang pada hakikatnya telah ditetapkan, kemampuan para pengembang swasta untuk sepenuhnya menutup biaya prasarana dengan menawarkan layanan kepada pihak-pihak ketiga mungkin dibatasi oleh aturan antimonopoli yang ada (yang, antara lain, mencakup ketentuan antidiskriminasi).”

Komentar HWTSK: Koneksi-koneksi perkeretaapian swasta pada hakikatnya di semua negara tunduk kepada berbagai bentuk undang-undang antimonopoli atau anti kompetisi; selanjutnya, sebagaimana diakui oleh Makarim & Taira, hambatan ini tidak membedakan PUT dari PK.³²

Kami setuju dengan Makarim dan Taira bahwa pembatasan-pembatasan dari ketentuan Perkeretaapian Khusus UU No. 23/2007 membatasi ruang kebebasan yang pada kenyataannya dapat dicapai di wilayah tersebut. Kami menegaskan kembali rekomendasi-rekomendasi kami dengan dua alasan:

dalam rencana induk dengan ketentuan bahwa proyek tersebut sesuai dengan, antara lain, rencana tata ruang. Konsep yang sama dapat diterapkan terhadap PUT.

³² Catatan: Sebuah keputusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dalam sebuah kasus terkait dengan tarif pemanfaatan prasarana (dalam kasus ini adalah sebuah menara telekomunikasi), menemukan bahwa pemerintah seharusnya menentukan panduan penetapan tarif penggunaan prasarana yang merupakan monopoli alami. Peraturan Pemerintah untuk sebuah PUT seharusnya memasukkan panduan yang sama.

1. Perubahan dalam peraturan-peraturan seharusnya dapat dilakukan, setidaknya pada bagian yang penting, dalam jangka waktu yang jauh lebih singkat dari yang akan diperlukan untuk perubahan UU No. 23/2007 oleh DPR; dan
2. Mengubah UU No. 23 /2007 merupakan proses politik yang inheren dan jauh dari kepastian bahwa kebebasan opsi-opsi investasi perkeretaapian sektor swasta sebagaimana diharapkan oleh sektor swasta dan beberapa badan Pemerintah akan ditetapkan oleh DPR.

Dengan demikian, kami merasa bahwa kelompok kerja antar badan yang diusulkan untuk merancang perubahan-perubahan terhadap peraturan-peraturan, dengan penyertaan para pemangku kepentingan swasta dalam prosesnya, sebaiknya mempertimbangkan opsi-opsi untuk penafsiran yang lebih luas atas kepemilikan dan penguasaan PK, ruang lingkup dan struktur "badan usaha tunggal" yang diizinkan, contoh-contoh pengesampingan lingkup layanan dan opsi PUT, serta perbaikan-perbaikan yang membantu yang sepenuhnya disetujui oleh Makarim dan Taira serta HWTSK. Kami meyakini bahwa tepat bagi kelompok kerja antar badan untuk mengusulkan, untuk diputuskan secara final oleh Pemerintah dalam Kabinet, lingkup perubahan-perubahan terhadap peraturan-peraturan yang diizinkan tanpa mengubah UU No. 23 /2007.

Makarim dan Taira mendukung temuan HWTSK terkait beberapa butir: pelonggaran batasan-batasan "titik ke titik" yang ditetapkan dalam PP No. 25 tahun 2009; harapan yang besar untuk mempersingkat proses perizinan sesuai dengan kewenangan-kewenangan hukum yang ditetapkan dalam undang-undang tersebut; dan kebutuhan akan klarifikasi persyaratan interkoneksi. Kami yakin bahwa tinjauan Makarim dan Taira sangat membantu dan akan memperuncing dan mempertajam isu-isu dan waktu yang diperlukan oleh kelompok kerja antar badan yang dibentuk khusus untuk tujuan merancang perubahan-perubahan terhadap peraturan-peraturan.

8.2 TINJAUAN DAVID LUPTON

Kesimpulan-kesimpulan dan rekomendasi-rekomendasi Lupton berbeda dari kesimpulan-kesimpulan dan rekomendasi-rekomendasi HWTSK terutama dalam hal penekanan. Yang paling jelas adalah Lupton melihat potensi yang besar dalam prosedur yang belum dikembangkan untuk PK (Perkeretaapian Eksklusif) yang terhubung dengan PK lain (atau perkeretaapian umum) dan dengan demikian diubah menjadi perkeretaapian umum. Dr. Lupton mengamati:

"Undang-undang mengatakan bahwa perkeretaapian khusus dapat terhubung dengan perkeretaapian umum atau jaringan khusus jalur-jalur kereta api. Hubungan tersebut memerlukan izin. Peraturan pemerintah mengatakan bahwa perkeretaapian khusus dapat (dengan persetujuan yang diperlukan) dipadukan dengan jaringan layanan transportasi perkeretaapian umum dan jaringan transportasi perkeretaapian khusus

lain dalam hal mana ketentuan tentang layanan perkeretaapian umum akan berlaku. Pemaduan layanan akan dilakukan melalui kemitraan antara para pihak. Apabila kami dapat menjabarkan ‘layanan-layanan perkeretaapian umum’ sesuai dengan yang diusulkan oleh HWTSK, kami dapat menetapkan hasilnya sebagai Perkeretaapian Umum Terbatas.”

Laporan Final HWTSK telah merekomendasikan agar hal ini dipertimbangkan, tetapi telah melakukannya dengan cara yang lebih tenang. Di sini kami mencatat bahwa keprihatinan Makarim dan Taira atas pembatasan-pembatasan terhadap PUT berdasarkan UU No. 23/2007 tidak dapat dihindari melalui pendekatan interkoneksi tidak langsung untuk mencapai tujuan yang sama. Kami dapat melihat bahwa apabila jelas dari awal bahwa maksud untuk menciptakan rel kereta api PK adalah untuk menghubungkan rel-rel kereta api tersebut untuk bersama-sama menyingkirkan batasan-batasan layanan eksklusif oleh karena reklasifikasi rel-rel kereta api tersebut sebagai rel kereta api “umum,” prosesnya pun dapat ditolak seperti pendekatan-pendekatan lain yang dicatat dalam tinjauan hukum. Pengesampingan sederhana atas batasan-batasan layanan, mengingat contoh-contoh dalam sektor-sektor transportasi lain yang telah kami sebutkan, mungkin kurang kontroversial. Namun demikian, kami setuju bahwa, oleh karena terbatasnya waktu pengesampingan, hal tersebut tidak akan bermanfaat dalam membantu proyek-proyek perkeretaapian khusus. Kami akan merekomendasikan penggunaan Peraturan Menteri untuk memperluas tingkat kebebasan perkeretaapian khusus yang dapat di-interkoneksi untuk memenuhi maksud-maksud investasi awalnya, serta memberikan manfaat umum yang lebih besar yang dihasilkan oleh usulan ini.

Sebagaimana dicatat pada bagian lain dalam laporan ini, proses KPS yang ada yang berlaku terhadap proyek-proyek pembangunan prasarana secara umum menarik perhatian para pengembang perkeretaapian swasta hanya dalam konteks-konteks terbatas. Tinjauan Lupton mencatat kemungkinan untuk merancang proses KPS yang lebih dapat digunakan untuk perkeretaapian yang disponsori pihak swasta, yang secara jelas memindahkan sektor perkeretaapian dari proses umum KPS. Hal ini dampaknya akan menuntut perubahan terhadap Perpres No. 13/2010 (atau peraturan-peraturan KPS selanjutnya). Laporan HWTSK tidak membahas opsi ini secara rinci, tetapi kami setuju bahwa opsi tersebut pantas untuk dibahas lebih lanjut bersama Bappenas, sebagai badan terkait utama. HWTSK menemukan dalam beberapa pertemuan dengan Bappenas bahwa badan tersebut mengupayakan gagasan-gagasan dan bantuan untuk mencari jalan-jalan dan cara-cara agar proses KPS menjadi lebih menarik bagi para penanam modal swasta. Dengan demikian, kami setuju bahwa akan sepenuhnya tepat bagi kelompok kerja antar badan yang diusulkan untuk mengambil opsi ini dan menyusun rancangan perubahan dalam Peraturan-Peraturan KPS apabila konsep ini disetujui di tingkat pemerintah.

8.3 KOMENTAR DARI WIMPY SANTOSA, KOORDINATOR PERKERETAAPIAN PAU INDII

Wimpy Santosa, bersama dengan Efi Novara Nefiadi, Senior Transport Program Officer, Fasilitas Indonesia Infrastructure Initiative (IndII) meminta perhatian tim pada harapan untuk memasukkan banyak materi yang sebelumnya telah dimasukkan dalam Laporan Interim Tahap 2 Perkeretaapian Khusus ke dalam Laporan Final dan untuk memadukan materi tersebut dengan analisis final. Pengamatan beliau memberikan kontribusi besar kepada Laporan Final ini.

Wimpy Santosa secara tepat mencatat bahwa laporan ini banyak memberikan perhatian kepada kegiatan yang dapat dilakukan dalam peraturan-peraturan yang ada (yaitu, bahkan tanpa menuntut Peraturan Menteri) yang dapat mempercepat pembangunan perkeretaapian khusus. Contoh-contoh yang mungkin mencakup prosedur perizinan, pembebasan lahan, cara-cara memperoleh sumber daya umum, dan panduan atau strukturisasi organisasional prakarsa-prakarsa perkeretaapian khusus. Untuk mengklarifikasi fokus kami pada kebutuhan akan perubahan-perubahan terhadap Peraturan Menteri dan Pemerintah, kami mencatat sebagai berikut:

- Terkait perizinan, masalah utama yang diangkat oleh para calon penanam modal adalah kebutuhan untuk mengklarifikasi persyaratan perizinan terkait status kepemilikan/organisasional dari pemilik izin. Tidak banyak yang dapat dilakukan untuk mengatasi isu ini tanpa setidaknya Peraturan Menteri. Proses perizinan saat ini terlalu membebani, tetapi hal tersebut secara langsung disebabkan oleh prosedur yang tertuang dalam PP No. 56 Tahun 2009 dan dengan demikian menuntut pembaruan peraturan. Kesimpulan yang sama berlaku terkait pembagian tanggung jawab perizinan antara Menteri Perhubungan/Direktorat Jenderal Perkeretaapian dan pemerintah daerah administrasi. Ketidakpastian-ketidakpastian yang tidak dapat diselesaikan tanpa panduan dalam pengaturan lingkup prapersetujuan Menteri Perhubungan atas izin-izin yang dikeluarkan di tingkat pemerintah daerah administrasi.
- Terkait dengan pembebasan lahan, HWTSK mengharapkan keinginan yang lebih besar akan campur tangan pemerintah daripada yang terbukti. Pembebasan lahan, meskipun tidak diselesaikan untuk calon investasi perkeretaapian swasta yang disebutkan dalam laporan ini, tidak diangkat sebagai masalah besar dalam wawancara kami. Meskipun setiap usulan proyek akan melintasi wilayah-wilayah yang sensitif secara lingkungan (seperti hutan lindung), para penanam modal nampaknya menyadari kemampuan mereka untuk memperoleh lahan dan izin di tingkat daerah dan dengan badan nasional terkait. Menteri Perhubungan/Direktorat Jenderal Perkeretaapian tidak diminta terlibat dalam proses ini.
- Terkait bantuan keuangan pemerintah, kecuali dalam hal usulan KPS Kalimantan Timur, sumber daya pemerintah tidak diminta. Bahkan dalam kasus Kalimantan Tengah, sementara luas Jaringan yang diusulkan sepenuhnya dapat melibatkan komitmen pemerintah yang mungkin besar, tahap awal nampaknya merupakan perkeretaapian pertambangan batubara yang memiliki dedikasi tinggi. Pembiayaan oleh swasta nampaknya juga akan cukup dalam hal tersebut. Secara umum,

sumber daya swasta tersedia untuk investasi perkeretaapian; hambatan utama terhadap investasi tersebut lebih kepada lingkungan pengaturan yang tidak pasti.

- Terkait restrukturisasi organisasional dari prakarsa-prakarsa perkeretaapian swasta, kami mencatat pada bagian lain dalam laporan ini bahwa kami tidak betul-betul menyalahkan para calon penanam modal atas uji tuntas (*due diligence*) mereka yang tidak memadai. Kami mendebatkan arti dari peraturan-peraturan secara internal dan menemukan perbedaan opini yang besar tentang tepatnya apa yang diizinkan bahkan di dalam Kementerian Perhubungan. Seorang dapat menyatakan bahwa para penanam modal dapat menyusun permohonan perkeretaapian khusus mereka dengan lebih baik sehingga lebih memperkuat penafsiran yang sempit atas peraturan perundang-undangan yang ada. Namun demikian, mengingat ketidakpastian di atas, struktur-struktur usaha yang dipilih mendukung kebutuhan-kebutuhan pembiayaan dan memenuhi kepentingan para mitra usaha patungan. Apabila proyek-proyek disusun agar memenuhi penafsiran paling ketat dari peraturan perundang-undangan, proyek-proyek tersebut mungkin tidak dapat dilaksanakan. Hanya proyek-proyek dan susunan-susunan yang dapat dilaksanakan yang telah dikembangkan. Perbaiki peraturan, dan bukan uji tuntas (*due diligence*) yang lebih baik, yang merupakan kunci untuk memelihara susunan proyek sektor swasta yang berkelanjutan.

Kami berterima kasih kepada Wimpy Santosa karena telah mengarahkan perhatian kami kepada kebutuhan untuk membahas isu-isu ini secara lebih jelas.

8.4 KOMENTAR DARI DARWIN DJAJAWINATA, PENASIHAT UTAMA PAU-MENTERI PERHUBUNGAN

Komentar dari Darwin Djajawinata juga membahas proses perizinan, yang mengarahkan perhatian kepada fakta-fakta yang menunjukkan bahwa (1) pertimbangan-pertimbangan kompetensi teknis (misalnya, pembangunan rel kereta api dan pengalaman operasi) dapat mengakibatkan sebuah badan usaha yang merupakan badan usaha baru mengoperasikan layanan perkeretaapian dan (2) sumber-sumber pembiayaan khususnya menuntut agar semua izin telah dikeluarkan untuk badan usaha yang kompeten secara teknis yang juga akan menjadi penerima pembiayaan.

Pemantauan-pemantauan tersebut nampaknya sesuai dengan kasus BATR dan membantu menjelaskan mengapa permohonan-permohonan BATR untuk mendapat persetujuan peraturan nampaknya terhambat. Dari sudut pandang pembiayaan, struktur BATR sangat masuk akal. Sebuah penafsiran dari ketentuan UU No. 23/2007 menyebabkan Menteri Perhubungan mengeluarkan izin awal kepada PTBA. Namun demikian, PTBA bukan merupakan penyelenggara perkeretaapian yang kompeten dan lebih memilih BATR untuk memegang izin transportasi mineral. Meskipun BATR merupakan penyelenggara yang dapat diterima berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ada (yang kami simpulkan tidak dapat dipertahankan berdasarkan undang-undang yang ada), dikeluarkannya izin prinsip oleh Menteri Perhubungan nampaknya tidak akan cukup bagi sumber-sumber pembiayaan, yang mengharuskan

didapatkannya persetujuan atas semua izin yang diperlukan di awal (serta setiap izin yang diperlukan di tingkat lokal/daerah, atau oleh Kementerian-Kementerian khusus, seperti Kementerian Kehutanan).

Proses perizinan saat ini dengan demikian tidak sempurna karena (1) menuntut susunan proyek yang kurang optimal dalam hal pembiayaan dan (2) menimbulkan kelambatan dalam persetujuan perizinan yang diperlukan untuk memenuhi persyaratan sumber-sumber pendanaan. Pemantauan-pemantauan Darwin memperkuat kesimpulan HWTSK bahwa modifikasi ketentuan perizinan tanpa sebelumnya memperbaiki peraturan untuk memperluas susunan yang dapat diterima dan meningkatkan ketepatan waktu, akan menciptakan ketidakpastian hukum dan akan membuka tantangan hukum eksternal.

8.5 KOMENTAR DARI DAVID HAWES – PENASIHAT KEBIJAKAN PRASARANA AUSAID

Saran dan komentar-komentar yang diterima dari bapak Hawes sepanjang kajian, merupakan hal yang penting dalam mengarahkan perhatian tim HWTSK pada opsi untuk menarik investasi swasta melalui pengaturan perkeretaapian umum di luar ketentuan KPS berdasarkan Perpres No. 13/2010. Terlepas dari komentar Makarim dan Taira, kami rasa maksud ini dapat dicapai melalui Peraturan Pemerintah, sebagaimana diusulkan oleh bapak Hawes, meskipun kami mengakui bahwa solusi ini memiliki kelemahan tertentu sebagaimana disebutkan dalam tinjauan hukum. Untuk alasan tersebut, laporan final merekomendasikan untuk memperluas lingkup ketentuan perkeretaapian khusus terkait dengan struktur kepemilikan sampai dianggap tepat oleh Kelompok Kerja antar badan yang diusulkan untuk tahap selanjutnya. Hal ini seharusnya disertai oleh penyederhanaan prosedur perizinan dan pelonggaran aturan titik ke titik. Kami juga merekomendasikan untuk mengembangkan prosedur pengesampingan batasan-batasan layanan karena kapasitas umum yang tidak memadai, berdasarkan contoh-contoh dalam sektor transportasi (pelabuhan laut dan pelabuhan udara). Namun demikian, opsi Perkeretaapian Umum terbatas sebagaimana direkomendasikan oleh bapak Hawes untuk dipertimbangkan oleh HWTSK dan sebagaimana dikembangkan dalam laporan ini merupakan inti dari langkah perbaikan.

Meskipun terminologi Perkeretaapian “Khusus” dan bukan Perkeretaapian “Eksklusif” digunakan dalam laporan ini, sebagian sebagai akibat dari penggunaan istilah tersebut dalam kerangka acuan dan merupakan terjemahan yang diterima secara umum dalam istilah Bahasa Indonesia, laporan final memiliki perhatian yang besar untuk menekankan pemahaman bersama kami bahwa lingkup dari ketentuan ini jelas berlaku terhadap layanan eksklusif kepada badan usaha tunggal.

LAMPIRAN

LAMPIRAN A: KERANGKA ACUAN KERJA UNTUK FASE 2

LINGKUP DAN PROGRAM LAYANAN SUBKONSULTASI

Panduan Perkeretaapian Khusus: Fase 2

September – Desember 2010

1. LATAR BELAKANG

1.1 Ikhtiar

Proyek ini dimaksudkan untuk membantu dalam menyusun Panduan perkeretaapian khusus di Indonesia. Proyek ini terutama diarahkan menggunakan mekanisme tertentu yang ditetapkan dalam undang-undang perkeretaapian Indonesia, untuk mendorong pengembangan prasarana perkeretaapian untuk tujuan khusus. Mekanisme pengembangan industri/sumber daya pengangkutan ini, perkeretaapian khusus (PK), dijelaskan lebih lanjut di bawah ini. Namun demikian, terdapat mekanisme-mekanisme lain berdasarkan undang-undang Indonesia untuk menunjang kebutuhan pengangkutan badan-badan usaha, termasuk perluasan sederhana jalur kereta api umum yang, secara praktiknya, hanya dapat melayani satu badan usaha. Mekanisme lain adalah kerjasama pemerintah swasta (KPS) prasarana perkeretaapian yang dapat dikembangkan berdasarkan peraturan-peraturan yang secara khusus mengatur KPS prasarana.³³ Kebijakan dan prosedur untuk melaksanakan Panduan perkeretaapian khusus dengan sebaik-baiknya tidak dapat ditetapkan tanpa mempertimbangkan opsi-opsi lain untuk memenuhi kebutuhan perkeretaapian khusus. Penilaian atas opsi-opsi tersebut tercakup dalam lingkup proyek yang ditetapkan di bawah ini.

Undang-undang No. 23 Tahun 2007 tentang perkeretaapian, dan PP No. 56 Tahun 2009 tentang prasarana perkeretaapian, memberikan prinsip-prinsip dasar penyelenggaraan PK di Indonesia. Berdasarkan UU No. 23 /2007 “jalur perkeretaapian khusus” adalah jalur “yang digunakan secara khusus oleh badan usaha tertentu untuk menunjang kegiatan pokok badan usaha tersebut.” – di mana jalur-jalur tersebut didefinisikan berdasarkan **tujuan** dan bukan

³³ Aturan-aturan mencakup persyaratan pelelangan umum kompetitif dan persyaratan untuk menawarkan akses dan status sebagai perkeretaapian publik (tanpa memandang jumlah pelanggan sebenarnya).

berdasarkan *sifat* badan hukum.³⁴ Meskipun diantisipasi bahwa sebagian besar badan hukum yang menggunakan perkeretaapian khusus untuk menunjang kegiatan usahanya adalah badan usaha swasta, yang kemungkinan besar didirikan sebagai Perseroan Terbatas, berdasarkan UU No. 23/2007, badan hukum apa pun berdasarkan undang-undang Indonesia dapat mendukung perkeretaapian tujuan khusus, termasuk Perusahaan Negara Perseroan atau Persero, Perusahaan Umum atau Perum, atau badan hukum lain apa pun, dalam sektor swasta atau publik (di tingkat pemerintahan mana pun).³⁵ Hukum Indonesia juga mengenal asosiasi hukum berdasarkan hukum Belanda pra kemerdekaan.³⁶

PP No. 56 Tahun 2009 tidak membatasi penggunaan opsi PK yang telah disetujui bagi turunan/*subset* badan-badan hukum yang lebih sempit lagi; dan juga tidak:

- menetapkan dengan jelas proses penilaian usulan-usulan penyelenggaraan PK;
- menetapkan proses-proses pengawasan;
- menetapkan dengan tepat hubungan PK dengan badan-badan perkeretaapian lain (masalah interkoneksi, masalah akses kepada banyak pihak yang adil, pilihan bentuk atau proses konversi antara PK dengan perkeretaapian umum atau kerjasama pemerintah swasta/KPS); atau
- menggambarkan proses untuk mengeliminir konflik hukum antara undang-undang/peraturan dan dalam badan-badan Pemerintah dan pihak-pihak berwenang nasional dan daerah.

Pemerintah Indonesia telah menetapkan pentingnya menyusun panduan operasional umum untuk perkeretaapian khusus sebagai acuan untuk mengadakan kontrak dengan instansi-instansi atau pihak-pihak berwenang lain yang bertanggung jawab atas persetujuan kontrak, pembangunan dan penyelenggaraan PK, dan atas para penanam modal dan badan-badan usaha swasta (atau badan-badan hukum lain) yang bermaksud untuk mendirikan perkeretaapian khusus. Dengan demikian, Panduan yang diperlukan yang dimasukkan dalam Kerangka Acuan Kerja (KAK/TOR) ini dimaksudkan untuk memberikan serangkaian alat untuk meninjau permohonan PK secara terpisah

³⁴ Pasal 1, ayat 6. Lihat juga Pasal 5 UU No. 23 Tahun 2007, yang mendefinisikan perkeretaapian khusus sebagai “digunakan secara khusus oleh badan hukum tertentu untuk menyokong kegiatan-kegiatan utama badan hukum tertentu.”

³⁵ Catatan: Berdasarkan Undang-Undang No. 19 tahun 2003, “Perjan” (departemen pemerintah yang menyelenggarakan badan usaha) tidak lagi berwenang dan akan dikonversikan menjadi Persero atau Perum.

³⁶ Terdapat dua jenis asosiasi di Indonesia: (1) asosiasi berbadan hukum, yang memiliki sifat hukum; dan (2) asosiasi biasa, yang tidak memiliki sifat hukum. Para pihak yang bermaksud untuk membentuk asosiasi berbadan hukum menyerahkan Anggaran Dasar yang berisi tujuan-tujuan statuter kepada Menteri Hukum dan HAM. Persetujuan oleh Menteri memberikan sifat hukum.

dalam segala aspek perencanaan dan operasi perkeretaapian termasuk operasi teknis, perencanaan tata ruang, kelayakan ekonomi, pengelolaan risiko, aspek-aspek hukum, aspek-aspek keuangan dan komersial dari investasi perkeretaapian, dan dampak-dampak lingkungan dan sosial. Karena tujuan utama penyelenggaraan perkeretaapian khusus adalah untuk menunjang kegiatan sebuah badan usaha, Panduan tersebut dimaksudkan juga untuk menangani masalah sektor terkait dan peserta industri, seperti perusahaan pertambangan, pabrik, dan lembaga keuangan.

Untuk memastikan pencakupan yang cukup atas masalah yang akan dibahas dalam Panduan Perkeretaapian Khusus, penilaian Fase 1 dilakukan untuk:

1. Menilai masalah dan tantangan-tantangan yang menghadang dalam pelaksanaan PK di Indonesia;
2. Dari penilaian di atas, memutuskan apakah kegiatan ini harus dilanjutkan hingga ke Fase II (kajian lengkap dengan analisis rinci);
3. Memberikan rekomendasi untuk lingkup kegiatan yang diperlukan pada perencanaan Fase 2;
4. Menyusun rencana kegiatan dan anggaran berorientasi tugas untuk Fase 2.

KAK ini didasarkan atas temuan pada Fase 1 yang terkait dengan masalah dan tantangan-tantangan PK. Lingkup kegiatan dalam KAK ini dijelaskan dalam tugas-tugas di bawah ini dan dirangkum dalam butir di bagian 3.1 “Komponen-Komponen Kegiatan”.

1.2 Ruang Lingkup Pekerjaan - Rangkuman

Pekerjaan berdasarkan KAK ini akan mencakup penyusunan Panduan Perkeretaapian Khusus. Kegiatan tersebut akan dilaksanakan dengan upaya teknis sekitar enam orang-bulan selama jangka waktu dua belas minggu (tiga bulan kalender). Para konsultan yang ditunjuk akan melakukan analisis rinci atas masalah yang telah diidentifikasi dan akan menyusun (dengan menyatakan alasan-alasan) rancangan Panduan Perkeretaapian Khusus. Hasil dari upaya ini juga akan mencakup penetapan dasar untuk setiap rekomendasi atas setiap usulan revisi terhadap PP Indonesia No. 56 Tahun 2009 dan mungkin peraturan-peraturan lain.

2. SASARAN & TUJUAN

2.1 Sasaran

Sasaran dari kegiatan ini adalah untuk memberikan kontribusi terhadap pembangunan jangka panjang Indonesia dengan memfasilitasi investasi yang lebih besar pada perkeretaapian khusus dan integrasi perkeretaapian khusus

dengan KPS dan Perkeretaapian Umum yang terkoordinasi, di mana hal ini sesuai dengan kepentingan umum.

2.2 Tujuan kegiatan

Tujuan khusus dari kegiatan adalah untuk menyusun Panduan Perkeretaapian Khusus yang komprehensif (Panduan) yang akan menjadi dasar bagi Pemerintah Pusat dan pemerintah-pemerintah daerah dalam mengembangkan pemberian izin dan mengeluarkan peraturan-peraturan penjelasan yang dapat mendasari pengembangan perkeretaapian khusus (PK) secara tepat guna - dengan sedikit konflik hukum dan kesesuaian yang maksimum atas penafsiran peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tujuan pendukung mencakup:

- Untuk mengurangi ketidakpastian yang dihadapi oleh calon-calon badan usaha dan investor yang memerlukan pengembangan layanan perkeretaapian yang disediakan yang diperlukan agar kegiatan perusahaan induk dapat dilaksanakan;
- Untuk merekomendasikan klarifikasi dalam praktik-praktik pemberian izin dan peraturan-peraturan di bawah undang-undang perkeretaapian yang ada supaya dapat meningkatkan daya tarik investasi PK dan memberikan kontribusi pada pengembangan preseden-preseden pemerintah yang konsisten dalam melaksanakan layanan perkeretaapian khusus; dan
- Untuk menyarankan modifikasi jangka panjang terhadap kerangka hukum/peraturan Indonesia yang secara progresif akan menyelaraskan praktik-praktik Indonesia terkait pengembangan perkeretaapian khusus dengan praktik-praktik internasional yang diterima dengan baik dan diakui.

3. PENJELASAN ATAS DUKUNGAN YANG DIUSULKAN

3.1 Komponen-komponen kegiatan

Kegiatan yang diusulkan ini merupakan Fase II dari proyek keseluruhan untuk menyusun panduan Perkeretaapian Khusus yang akan:

- membantu DJP dan instansi-instansi nasional dan daerah untuk menyetujui atau menolak dengan lebih cepat proyek-proyek PK yang diusulkan yang akan menunjang kegiatan pokok dari badan usaha yang ditunjang oleh PK; dan
- memberikan bimbingan kepada badan-badan usaha sehubungan dengan kesesuaian mekanisme PK versus opsi-opsi layanan kereta api alternatif, dan sehubungan dengan opsi-opsi organisasi dan prosedur yang dapat mempercepat persetujuan proyek perkeretaapian.

Empat opsi berbeda untuk mengembangkan “ perkeretaapian khusus” yang akan dilaksanakan adalah:

- (a) Perkeretaapian eksklusif “murni”: Dalam hal ini, perkeretaapian akan dimiliki dan dikelola sebagai bagian integral dari badan usaha korporat yang usaha pokoknya adalah, sebagai contoh, pertambangan batubara. Opsi ini dapat melibatkan pusat keuntungan (*profit centre*) terpisah, tetapi transaksi-transaksi pendapatan di atas kerja sepenuhnya bersifat internal.
- (b) Perkeretaapian eksklusif “kepanjangan tangan”: Dalam hal ini, perkeretaapian akan dimiliki dan dikelola oleh *badan korporat terpisah* yang dimiliki oleh badan korporat yang usaha pokoknya adalah, sebagai contoh, pertambangan batubara. Sebagaimana disebutkan di atas, opsi ini memperluas penafsiran dari Undang-undang Perkeretaapian sampai pada tingkat yang dapat menimbulkan opini berbeda dari para pengacara pemeriksa.
- (c) “Perkeretaapian umum tujuan khusus/terbatas”: Opsi ini merupakan konsep yang belum dibentuk dalam perundang-undangan yang berlaku. Tujuan utama dari pembentukan sub kategori dari perkeretaapian umum adalah untuk menghindari persyaratan yang ada pada Perpres No. 67/2005 dan Perpres No. 13/2010.
- (d) Perkeretaapian umum murni, yang akan tunduk kepada ketentuan dari Undang-undang Perkeretaapian terkait dan Peraturan Pemerintah tentang Pengembangan Perkeretaapian yang ada dan kepada ketentuan Perpres No. 67/2005 dan Perpres No. 13/2010.

Penilaian yang direncanakan perlu mempertimbangkan empat aspek utama:

- kelayakan hukum dan batasan-batasan;
- pengembangan perkeretaapian dan pertimbangan operasional (misalnya masalah pengendalian untuk perkeretaapian umum);
- implikasi pembiayaan proyek (yang akan dipengaruhi oleh hal-hal di atas); dan
- implikasi-implikasi pajak.

Mungkin terdapat kasus juga untuk pengkajian yang juga menilai alasan mengubah Hukum yang ada untuk lebih mengakomodasi pengembangan dari bentuk perkeretaapian yang mungkin penting. Namun demikian, penilaian tersebut adalah tugas untuk Fase selanjutnya (Fase 3).

Fase ini (Fase 2) akan memiliki delapan komponen kegiatan pokok yang menjadi dasar untuk tugas-tugas yang dijelaskan dalam tabel di bawah ini:

Komponen-komponen kegiatan

#	KOMPONEN	PENJELASAN
1.	Mengembangkan rekomendasi penafsiran perundang-undangan terkait	<p>Dengan pihak dari instansi-instansi Pemerintah yang bertanggung jawab, tinjau hal-hal berikut ini terkait implikasi untuk PK:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Undang-undang No. 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian • Undang-undang No. 25 tahun 2007 tentang Penanaman Modal • PP No. 56 Tahun 2009 tentang Pengembangan Perkeretaapian • PP No. 62 Tahun 2009: Lalu Lintas dan Angkutan • PP No. 6 tahun 2006: Pengelolaan Aset Negara/Daerah sebagaimana diubah oleh PP No. 38 tahun 2008 • Perpres No. 67/2005 tentang Kemitraan Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Prasarana ("Perpres No. 67/2005"), sebagaimana diubah oleh Perpres No. 13/2010 • Identifikasi peraturan perundang-undangan terkait lain yang menjadi penghambat pengembangan PK. <p>Diskusikan temuan tentatif dengan Kementerian Perhubungan, Kementerian Koordinasi Ekonomi, Kementerian Badan Usaha Milik Negara, BAPPENAS, Kementerian Keuangan, Komite Kebijakan Percepatan Penyediaan Infrastruktur (KPPI) dan instansi Pemerintah terkait lainnya, serta dengan pihak-pihak berwenang Propinsi di sedikitnya tiga propinsi yang memiliki proyek PK atau KPS perkeretaapian yang tertunda dan dengan sedikitnya tiga sponsor sektor swasta dari proyek-proyek tersebut. Menyusul konsultasi dengan para pemangku kepentingan dan umpan balik dari mereka, rancangan laporan rangkuman tentang kerangka hukum/peraturan untuk PK yang sesuai untuk dimasukkan dalam Panduan.</p>
2.	Melakukan analisis KKPA (<i>SWOT Analysis</i>) terhadap alternatif-alternatif layanan perkeretaapian untuk pengembangan swasta	<p>Lakukan analisis Kekuatan-Kelemahan-Peluang-Ancaman (KKPA/SWOT) terhadap alternatif-alternatif layanan kereta api untuk pengembangan swasta untuk setidaknya empat opsi berikut ini:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Perkeretaapian eksklusif "murni" • Perkeretaapian eksklusif "kepanjangan tangan" • "Perkeretaapian umum tujuan khusus/terbatas" • Perkeretaapian umum murni. <p>Analisis KKPA/SWOT akan mencakup perhatian khusus terhadap dua kasus mendesak yang terjadi</p>

#	KOMPONEN	PENJELASAN
		pada pengembangan perkeretaapian tambang yang diusulkan di Kalimantan Timur dan Sumatra Selatan, dan satu kasus lain di Kalimantan Tengah. Analisis KKPA/SWOT harus memeriksa sejumlah kasus lain yang akan cukup banyak untuk mengelompokkan mereka sedapat mungkin berdasarkan karakteristik bersama yang membedakan satu kelompok dari kelompok lainnya, menurut parameter utama yang akan menuntun respon pemerintah terhadap permohonan izin.
3.	Menetapkan prosedur dan bentuk organisasi untuk sedapat mungkin mencapai dan mempercepat persetujuan layanan kereta api yang menunjang pengembangan badan usaha swasta	<p>Menetapkan prosedur dan bentuk organisasi untuk sedapat mungkin mencapai dan mempercepat persetujuan dan pelaksanaan proyek-proyek perkeretaapian khusus termasuk:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proses pembebasan lahan • Besarnya dukungan publik yang diizinkan untuk mendukung perkeretaapian khusus • Struktur organisasi badan usaha/perkeretaapian/alat angkutan • Proses pemberian izin. <p>Mendefinisikan prosedur dan bentuk organisasi untuk sedapat mungkin mencapai dan mempercepat persetujuan apabila diminta oleh KPS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Keuntungan/kerugian KPS perkeretaapian dengan badan usaha yang memiliki izin terpisah untuk melakukan pengangkutan hanya untuk penggunaan sendiri vs. KPS prasarana/alat angkutan terpadu • Analisa dan diskusikan apakah proses KPS memberikan peluang yang lebih luas untuk layanan perkeretaapian di antara anak-anak perusahaan dan afiliasi-afiliasi yang mungkin tidak sah secara hukum berdasarkan aturan perkeretaapian khusus.
4.	Menyusun panduan tata cara dan organisasi spesifik konteks untuk pengembangan perkeretaapian PK	<p>Menyusun panduan spesifik yang tepat untuk setiap konteks berikut ini:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Perkeretaapian PK di satu Propinsi atau pemerintah pada tingkat yang lebih rendah; • Perkeretaapian PK yang melintasi propinsi kedua atau lebih; • Perkeretaapian PK yang tidak terhubung ke perkeretaapian umum; • Perkeretaapian PK yang terhubung ke perkeretaapian umum dan dengan layanan pengangkutan yang menggunakan akses

#	KOMPONEN	PENJELASAN
		<p>perkeretaapian umum;</p> <ul style="list-style-type: none"> Layanan PK yang hanya melibatkan sebuah sarana yang dioperasikan oleh sebuah badan hukum yang memenuhi syarat; Layanan PK yang melibatkan beberapa sarana yang dioperasikan oleh sebuah badan hukum yang memenuhi syarat; dan Hubungan intermoda layanan PK dengan pelabuhan pemerintah atau swasta.
5.	Tindakan-tindakan Kementerian Perhubungan/DJP yang direkomendasikan	<p>Tindakan-tindakan khusus yang direkomendasikan untuk Kementerian Perhubungan/DJP yang dapat meyakinkan badan-badan usaha dan para investor akan perlakuan yang adil dan cepat terhadap prakarsa PK, dan memberikan standar yang wajar untuk instansi nasional dan daerah. Rekomendasi-rekomendasi harus meliputi:</p> <ul style="list-style-type: none"> Kebijakan pemberian izin termasuk kerjasama antar administrasi; Penjabaran/modifikasi terhadap Peraturan No. 56 untuk mempercepat investasi badan usaha swasta dalam pengembangan perkeretaapian/prasarana; Penjabaran/modifikasi terhadap Peraturan No. 72 untuk mempercepat investasi badan usaha swasta dalam pengembangan angkutan/bakal pelanting; dan Rekomendasi-rekomendasi lain yang dianggap perlu.
6.	Perbandingan dengan Praktik-Praktik Internasional	<p>Evaluasi opsi-opsi yang ada berdasarkan hukum Indonesia versus praktik-praktik internasional yang diakui, dengan mempertimbangkan:</p> <ul style="list-style-type: none"> Hambatan-hambatan atas persetujuan yang cepat; Kepastian terhadap langkah-langkah yang mengurangi nilai investasi; Kemampuan untuk menyederhanakan dan memadukan persyaratan kontrak/pemberian izin; Kendala untuk mendapatkan pembiayaan; dan Faktor-faktor terkait lain.
7.	Mengidentifikasi perubahan-perubahan jangka panjang yang diinginkan	<p>Berdasarkan kekurangan terkait praktik-praktik terbaik internasional, identifikasikan perubahan-perubahan jangka panjang yang diinginkan, termasuk:</p> <ul style="list-style-type: none"> Mekanisme untuk mengurangi konflik hukum di tingkat Pemerintah Pusat;

#	KOMPONEN	PENJELASAN
		<ul style="list-style-type: none"> Mekanisme untuk mengurangi konflik hukum antara Pemerintah Pusat dengan pemerintah-pemerintah propinsi; Perubahan terhadap perundang-undangan di tingkat Menteri, Presiden, atau Pemerintah; Perubahan yang mungkin dilakukan terhadap UU No. 23/2007; dan Perubahan yang mungkin dilakukan terhadap UU No. 25/2007 tentang Penanaman Modal dan Perpres No. 36/2010 tentang daftar investasi negatif.
8.	Dampak Lingkungan & Sosial	<p>Masalah lingkungan dan sosial yang juga harus dipertimbangkan mencakup:</p> <ul style="list-style-type: none"> Mengidentifikasi dan menguraikan dampak-dampak positif dan negatif terhadap lingkungan sebagai akibat dari penyelenggaraan PK dan menguraikan prosedur yang harus diikuti berdasarkan hukum Indonesia untuk mengatasi dampak-dampak tersebut; dan Mengidentifikasi dampak positif dan negatif sosial yang mungkin timbul sebagai akibat dari penyelenggaraan PK dan menguraikan prosedur yang harus diikuti berdasarkan hukum Indonesia untuk mengatasi dampak-dampak tersebut. <p>(Proyek harus menilai dampak-dampak lingkungan dan sosial versus (a) opsi-opsi non kereta api dan (b) alternatif-alternatif PK. Strategi mitigasi untuk mengatasi dampak sosial (termasuk gender) dan dampak lingkungan sesuai dengan undang-undang Indonesia dan kebijakan peraturan yang ada akan dimasukkan dalam persyaratan pemberian izin untuk PK.)</p>

3.2 Hasil

Hasil 1	Laporan Awal yang menjabarkan jadwal tim khusus, yang harus dibuat dua minggu setelah proyek dimulai.
Hasil 2	Laporan Interim (termasuk rangkuman eksekutif) yang harus dibuat enam minggu setelah proyek dimulai. ³⁷

³⁷ Laporan ini akan menekankan opsi-opsi berdasarkan undang-undang yang ada yang dapat mempercepat penyelesaian proyek-proyek Perkeretaapian Khusus yang dirancang untuk

Hasil 3	Rancangan Laporan Final (termasuk rangkuman eksekutif) yang mencakup semua tugas yang harus dilakukan sepuluh minggu setelah proyek dimulai.
Hasil 4	Laporan Final (termasuk rangkuman eksekutif) yang harus dibuat 12 minggu setelah inisiasi proyek, termasuk Laporan Penyelesaian Kegiatan untuk memastikan kepatuhan terhadap Kerangka Kerja pemantauan & evaluasi IndII. Laporan ini juga perlu merefleksikan kepatuhan terhadap Strategi Gender IndII, EcoMAP dan Rencana Pengelolaan Risiko, dengan memberikan bukti untuk mengkonfirmasi keberhasilan indikator strategis yang diidentifikasi.

4. KOMPOSISI TIM & PENGADAAN

4.1 Pendekatan Pengadaan dan Keterampilan Tim

Dalam memilih konsultan-konsultan internasional (atau perusahaan konsultan), untuk melaksanakan peninjauan, penelaahan, analisis dan kegiatan penyusunan kebijakan, IndII akan mematuhi Pedoman Pengadaan GOA Commonwealth, dan akan memenuhi persyaratan Pedoman Pengadaan Fasilitas IndII.

DJP telah betul-betul meminta IndII untuk memulai pelaksanaan pada awal bulan September, untuk memastikan finalisasi Panduan PK pada akhir tahun 2010. Sebagaimana dicatat di atas, batas waktu untuk menyelesaikan semua persyaratan kegiatan sangat singkat; oleh karena itu, IndII mengusulkan untuk memilih dan menunjuk konsultan-konsultan internasional dan nasional untuk melaksanakan pekerjaan Fase 2 dari mereka yang tersedia pada Kelompok Konsultan IndII.

Empat konsultan internasional (Ahli Kebijakan Peraturan (Pimpinan Tim), Ahli Prasarana Perkeretaapian, Pengacara Pengangkutan, Penasihat Kebijakan Señor) dan dua konsultan nasional (Pengacara Prasarana Indonesia dan pembantu Pemeriksaan Hukum) diminta untuk melaksanakan komponen-komponen yang diidentifikasi dan untuk berhasil menyelesaikan hasil di atas, selama jangka waktu kurang lebih tiga bulan.

menangani dua kasus mendesak masing-masing di Kalimantan Timur dan Sumatra Selatan dan satu dari usulan-usulan utama PK di Kalimantan Tengah (sementara yang lainnya akan diperlakukan berdasarkan kelas, dikelompokkan berdasarkan kelas sedapat mungkin berdasarkan karakteristik bersama yang membedakan satu kelompok dari kelompok lainnya). Temuan-temuan awal dari Komponen Kegiatan 4, 5 dan 6 dalam Tabel 1 di atas juga akan dimasukkan dalam Laporan Interim.

4.2 Anggota Tim

HWTSK akan menyediakan anggota-anggota tim berikut ini untuk kegiatan. Penggantian anggota tim hanya dapat dilakukan dengan persetujuan tertulis sebelumnya dari SMEC.

Anggota Tim Internasional		Hari
Richard Sharp	Ahli Kebijakan Peraturan /Pimpinan Tim	32
John Winner	Ahli Prasarana Perkeretaapian	31
Michael Kennedy	Pengacara Internasional	21
Clell Carral	Kebijakan Senior /Penasihat Keuangan /Hubungan Masyarakat	10
Anggota Tim Nasional		
Asenar Nangtjik Rekap, S.H.	Pengacara Prasarana	30
Shirley Oroh, S.H.	Pemeriksa Uji Tuntas Hukum – Penerjemah Hukum/Juru Bahasa	63

5. MASALAH UMUM

5.1 Pengelolaan

Direktur Teknis IndII yang bertanggung jawab (Pengangkutan) akan melaksanakan pengawasan dan pengelolaan strategis atas bantuan teknis para konsultan dan kegiatan terkait. Konsultan-konsultan yang ditunjuk akan bertanggung jawab atas kegiatan proyek dari hari ke hari dan akan melapor kepada Direktur Teknis terkait secara teratur.

Para konsultan akan mencapai hasil yang diinginkan secara tepat waktu dan memastikan bahwa hasil tersebut diintegrasikan dengan kegiatan terkait lain yang dilakukan dan dikoordinasikan oleh IndII, DJP, dan instansi-instansi Pemerintah Indonesia yang berpartisipasi, dan donor-donor lain.

Sebagaimana dicatat di atas, pengelolaan operasional dari hari ke hari, tinjauan teknis dan klarifikasi masalah teknis akan menjadi tanggung jawab para konsultan, didukung oleh IndII apabila perlu. Para konsultan diharapkan untuk membangun hubungan kerja yang baik dengan pihak-pihak perwakilan pemangku kepentingan mereka seperti instansi-instansi nasional dan daerah Pemerintah Indonesia.

Para konsultan akan bertindak secara pantas berdasarkan aturan tingkah laku untuk personel yang beroperasi di dalam program bantuan Pemerintah Australia. Hal ini mencakup bertingkah laku yang pantas secara budaya dan memastikan ketulusan hati dalam melakukan semua pekerjaan yang dikontrakkan berdasarkan kegiatan ini.

5.2 Pemantauan dan evaluasi

Untuk menganalisis kontribusi kegiatan pada tujuan tingkat tinggi Sarana (Kerangka Kerja Tingkat Program), informasi yang dihasilkan menanggapi pertanyaan-pertanyaan tentang setiap kegiatan yang tercakup dalam kerangka hasil kegiatan akan dicari. Pertanyaan-pertanyaan terkait kinerja ini meliputi:

- Apa hasil langsung dari kegiatan (semua mitra IndII akan diminta untuk memberikan komentar dengan gaya mereka sendiri dan berdasarkan pandangan serta kesan mereka sendiri)?
- Faktor-faktor apa yang telah membantu dan/atau menghalangi "keberhasilan" kegiatan?
- Kontribusi apa yang telah diberikan kegiatan kepada bidang-bidang hasil seperti penyusunan kebijakan dan perbaikan kepemimpinan?
- Apakah manfaat akan bertahan?

Direktur Teknis IndII yang bertanggung jawab akan meninjau/menilai laporan-laporan kegiatan yang diberikan oleh para konsultan berdasarkan kriteria *global* yang dijabarkan di bawah/atas ini.

Kriteria penilaian kegiatan Pemantauan & Evaluasi IndII

Kriteria	Ukuran:
Efisiensi	<ul style="list-style-type: none"> ▪ keluaran sebuah kegiatan dalam hubungannya dengan masukannya, dengan menyebutkan pendekatan terbaik yang digunakan untuk mencapai hasil yang diinginkan.
Efektivitas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ sejauh mana kegiatan mencapai hasil dan tujuannya.
Dampak	<ul style="list-style-type: none"> ▪ perubahan positif dan negatif yang dihasilkan kegiatan (baik yang diharapkan dan yang tidak diharapkan)
Relevansi	<ul style="list-style-type: none"> ▪ sejauh mana kegiatan sesuai dengan prioritas dan sasaran pembangunan dari kerangka program yang lebih luas
Keberlanjutan	<ul style="list-style-type: none"> ▪ apakah manfaat kegiatan akan berlanjut setelah pendanaan donor habis.

Para konsultan akan diberikan pengarahan singkat oleh personel IndII tentang kewajiban-kewajiban utama mereka terkait persyaratan pemantauan & evaluasi

pada awal proyek; dan akan diberikan salinan pedoman pemantauan & evaluasi IndII (lihat <http://www.indii.co.id/mon-eval>), yang harus dibaca oleh para konsultan untuk memberikan kerangka evaluasi global untuk kegiatan mereka.

Kegiatan akan dipantau oleh Direktur Teknis IndII yang bertanggung jawab yang akan mengkoordinir penyusunan dan penyerahan oleh para konsultan atas semua laporan dan dokumen terkait, dengan menggunakan format standar IndII. Sebagaimana dicatat di atas, para konsultan bertanggung jawab untuk mengumpulkan dan menganalisis setiap data yang diperlukan untuk menilai apakah indikator kinerja telah dipenuhi dan memasukkannya dalam *Laporan Penyelesaian Kegiatan*.

(Para) konsultan akan memastikan diberikannya bukti untuk mengkonfirmasi keberhasilan indikator kinerja yang diidentifikasi, dan bahwa data tersebut dimasukkan dalam laporan-laporan sebagaimana disebutkan dalam KAK ini.

Diakui oleh IndII bahwa beberapa kegiatan memiliki sejumlah tahap dan memberikan hasil dalam jangka waktu yang lebih panjang. Untuk memastikan penerapan pemantauan & evaluasi yang berkualitas, penting untuk secara berkala meninjau pencapaian dan hasil dari fase sebelumnya untuk memberikan bukti bahwa fase terakhir terus memberikan kontribusi pada hasil pembangunan jangka panjang yang telah disetujui.

Panduan Perkeretaapian Khusus adalah kegiatan yang secara strategis penting bagi Pemerintah Indonesia dan dengan demikian penting untuk melakukan evaluasi terhadap hasil Fase 1 selama pelaksanaan Fase 2. Evaluasi dijadwalkan untuk dilakukan pada tahun 2013 dan tanggal resmi akan diusulkan menjelang periode tersebut. Tujuan evaluasi adalah untuk memberikan bukti yang dapat ditunjukkan bahwa kegiatan terus memainkan peranan dan hasilnya memberikan pengaruh positif. Evaluasi juga akan memberikan pandangan yang berharga akan pelajaran yang telah diperoleh dan hal-hal yang dapat dipertimbangkan di masa mendatang.

Evaluasi akan diselesaikan oleh tim pemantauan & evaluasi IndII dan ahli tematik juga dapat dilibatkan untuk memberikan masukan teknis dan saran dan untuk mengesahkan temuan.

Kerangka Pemantauan & Evaluasi Kegiatan

SASARAN: Investasi yang lebih besar pada Perkeretaapian Khusus dan Integrasi Perkeretaapian Khusus dengan KPS dan Perkeretaapian Umum yang Terkoordinir						KRITERIA KEGIATAN Efisiensi, Efektivitas (Kemitraan), Relevansi (Dampak) dan Keberlanjutan
Bidang Hasil Utama	Tujuan	Indikator Kinerja	Masukan Kegiatan	Sarana Verifikasi	Asumsi Penting	
	<ol style="list-style-type: none"> Untuk menyusun Panduan Perkeretaapian Khusus yang komprehensif sebagai dasar bagi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam mengembangkan pemberian izin dan mengeluarkan peraturan-peraturan klarifikasi terkait perkeretaapian khusus Untuk menyusun rekomendasi-rekomendasi dalam memperbaiki peraturan perundang-undangan yang ada 	<p>Hasil 1.1: Membentuk dasar untuk menyusun Panduan Perkeretaapian Khusus</p> <ul style="list-style-type: none"> Menilai undang-undang, peraturan-peraturan dan izin-izin terkait PK yang berlaku Melakukan analisis KKPA/SWOT terkait keberhasilan pelaksanaan PK vs cara-cara alternatif menyediakan layanan perkeretaapian kepada badan usaha Prosedur yang ditetapkan dan opsi-opsi organisasi yang ada bagi badan usaha yang memerlukan layanan perkeretaapian dalam menyelenggarakan PK 	<ul style="list-style-type: none"> Para ahli teknis Konsultasi dengan para pemangku kepentingan utama Kunjungan ke daerah-daerah utama tempat pengembangan PK memiliki prioritas tinggi 	<ul style="list-style-type: none"> Laporan penilaian dimasukkan dalam laporan interim 	<ul style="list-style-type: none"> Terdapat sumber daya yang memadai dalam instansi-instansi Pemerintah Indonesia yang berpartisipasi untuk mendukung para konsultan pada fase yang tepat Terdapat sumber daya yang memadai dalam tim konsultan untuk mengembangkan pemahaman yang komprehensif atas peraturan perundang-undangan Indonesia terkait Para konsultan mengalami pengalaman kerja sama yang cukup dari para pihakimbangan daerah 	

SASARAN: Investasi yang lebih besar pada Perkeretaapian Khusus dan Integrasi Perkeretaapian Khusus dengan KPS dan Perkeretaapian Umum yang Terkoordinir						KRITERIA KEGIATAN Efisiensi
Bidang Hasil Utama	Tujuan	Indikator Kinerja	Masukan Kegiatan	Sarana Verifikasi	Asumsi Penting	
		<ul style="list-style-type: none"> Melakukan diagnostik awal terhadap prakarsa-prakarsa PK yang dilakukan dalam dua kasus mendesak di Kalimantan Timur dan Sumatra Selatan, dan satu kasus lain di Kalimantan Tengah (sementara yang lainnya akan diperlakukan berdasarkan kelas, dikelompokkan berdasarkan kelas sedapat mungkin berdasarkan karakteristik bersama yang membedakan satu kelompok dari kelompok lainnya) 				
		<p>Hasil 1.2: Menyusun panduan PK dengan kualitas yang dapat diterima oleh Pemerintah Indonesia dan indll</p> <ul style="list-style-type: none"> Menilai dan memasukkan temuan dari Hasil 1.1 ke dalam panduan Menetapkan dan memasukkan persyaratan spesifik konteks PK 	<ul style="list-style-type: none"> Para ahli teknis Tinjauan kolega dalam kegiatan Lokakarya /konsultasi dengan instansi-instansi nasional dan daerah dan para pemangku 	<ul style="list-style-type: none"> Perangkat panduan PK Catatan /umpan balik lokakarya /konsultasi 	<ul style="list-style-type: none"> Terdapat sumber daya yang memadai dalam instansi-instansi Pemerintah Indonesia yang berpartisipasi untuk mendukung dan memberikan umpan balik terhadap pekerjaan para konsultan Instansi-instansi Pemerintah Indonesia bersedia untuk 	

SASARAN: Investasi yang lebih besar pada Perkeretaapian Khusus dan Integrasi Perkeretaapian Khusus dengan KPS dan Perkeretaapian Umum yang Terkoordinir						KRITERIA KEGIATAN Efisiensi
Bidang Hasil Utama	Tujuan	Indikator Kinerja	Masukan Kegiatan	Sarana Verifikasi	Asumsi Penting	
		ke dalam panduan <ul style="list-style-type: none"> Mengkonsultasikan panduan kepada badan-badan usaha serta instansi-instansi pemerintah 	kepentingan utama terkait lainnya		mendiskusikan, menilai dan menggunakan rekomendasi para konsultan	
Penetapan & pelaksanaan kebijakan		Hasil 2.1: Menetapkan rekomendasi tentang modifikasi peraturan /revisi undang-undang yang diserahkan kepada pihakimbangan <ul style="list-style-type: none"> Memberikan perbandingan antara praktik-praktik Indonesia dan Internasional untuk menyetujui jalur-jalur kereta api yang menyokong badan usaha Mengidentifikasi revisi-revisi yang diperlukan dalam peraturan perundang-undangan terkait untuk membantu pelaksanaan PK 	<ul style="list-style-type: none"> Keahlian teknis 	<ul style="list-style-type: none"> Perangkat rekomendasi dimasukkan dalam rancangan laporan dan laporan akhir 	<ul style="list-style-type: none"> Ketersediaan semua data dan dokumentasi yang diperlukan untuk membuat perbandingan 	

SASARAN: Investasi yang lebih besar pada Perkeretaapian Khusus dan Integrasi Perkeretaapian Khusus dengan KPS dan Perkeretaapian Umum yang Terkoordinir						KRITERIA KEGIATAN Efisiensi
Bidang Hasil Utama	Tujuan	Indikator Kinerja	Masukan Kegiatan	Sarana Verifikasi	Asumsi Penting	
Isu-Isu strategis	3. Untuk menyusun Panduan Perkeretaapian Khusus komprehensif yang akan meringankan dampak sosial dan lingkungan	<p>Hasil 3.1: Menyusun panduan, memasukkan strategi, untuk meringankan dampak sosial dan lingkungan</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Mengidentifikasi dampak sosial positif dan negatif (termasuk gender) sebagai akibat dari operasi PK ▪ Mengidentifikasi dampak positif dan negatif terhadap lingkungan yang mungkin timbul sebagai akibat dari operasi PK ▪ Menjabarkan prosedur dan strategi untuk meringankan dampak 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Keahlian teknis 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Panduan mitigasi sosial, gender dan lingkungan ▪ Laporan penyelesaian kegiatan – bagian strategis 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Komitmen pemerintah pusat dan daerah untuk mematuhi kebijakan sosial dan lingkungan Pemerintah Indonesia dan Pemerintah Australia 	

Pada tingkat yang lebih luas, perundang-undangan dalam negeri pemerintah Indonesia melindungi hak-hak kaum perempuan untuk mendukung kemajuan negara menuju masyarakat yang semakin demokratis dan madani. Pedoman Teknis INPRES No. 9 tahun 2000 dianggap sebagai dokumen acuan utama untuk pelaksanaan pengarusutamaan gender dalam pembangunan nasional. INPRES mengidentifikasi prinsip-prinsip utama keadilan gender Pemerintah Indonesia sebagai berikut: (a) Pengarusutamaan gender adalah prioritas pemerintah Indonesia; dan (b) Pengarusutamaan gender adalah strategi yang dilaksanakan untuk mencapai persamaan dan keadilan gender melalui integrasi pengalaman, aspirasi, kebutuhan dan masalah kaum perempuan dan laki-laki dalam perencanaan dan evaluasi semua kebijakan, program, proyek dan kegiatan di semua sektor pembangunan.

Penyusunan Panduan PK yang pasti dan transparan akan menunjukkan kepemimpinan yang baik dalam program-program sektor publik dan dengan demikian memperbaiki perencanaan dan peninjauan kelembagaan melalui ditunjukkannya strategi kepemimpinan instansi yang efektif dan sukses.

Seiring dengan hal tersebut, dengan tujuannya untuk mendukung upaya Indonesia memberantas korupsi, semua kegiatan yang diambil sebagai bagian dari konsultasi ini akan bersandar pada tiga pilar utama RAN-PK 2004-200938: (i) pencegahan; (ii) penegakan; dan (iii) pemantauan dan evaluasi.

ECOMAP IndII mengidentifikasi lima isu /pertanyaan penting yang harus ditanggapi ketika melaksanakan kegiatan; semua memiliki relevansi dengan kegiatan Pedoman Perkeretaapian Khusus:

- (1) Apakah prakarsa sistem pengangkutan yang direncanakan terletak di lokasi-lokasi atau sektor-sektor sensitif lingkungan?
- (2) Apakah terdapat kemungkinan kegiatan memiliki dampak terhadap lingkungan?
- (3) Apakah tujuan eksplisit atau implisit dari kegiatan memiliki dampak yang positif terhadap lingkungan?
- (4) Apakah kegiatan secara keseluruhan terkait dengan perjanjian-perjanjian lingkungan multilateral?
- (5) Dapatkah kegiatan memiliki dampak negatif yang signifikan terhadap lingkungan?

Para konsultan yang ditunjuk diharapkan juga mengetahui sepenuhnya dan responsif terhadap dokumen AusAID 2003: "Pedoman Pengelolaan Lingkungan untuk Program Bantuan Australia" yang mengatur penilaian, pengelolaan dan

³⁸ Lihat: Kemitraan Australia Indonesia – Anti korupsi untuk rencana pembangunan 2008-13, hlm. 4

mitigasi dampak-dampak terhadap lingkungan yang mungkin timbul untuk dimasukkan dalam kegiatan bantuan Australia. Pedoman tersebut juga mengharuskan mitra-mitra yang memberikan bantuan dalam program bantuan melaksanakan penilaian dan pengukuran yang diperlukan untuk mengelola lingkungan. Kegiatan ini juga akan sepenuhnya mematuhi kebijakan Penyesuaian Lingkungan IndII (www.indii.co.id/ECOMAP).

Kegiatan peninjauan dan penjangkauan tidak diharapkan untuk menimbulkan isu apa pun terkait HIV/AIDs atau Perlindungan Anak. Namun demikian, apabila terdapat isu yang berkembang selama penugasan; para konsultan diharapkan untuk segera memberitahukannya ke Kantor IndII.

6 PENETAPAN WAKTU INDIKATIF

Kegiatan akan dimulai pada pertengahan bulan September 2010 dan berakhir dalam jangka waktu tiga bulan, mencerminkan usulan jadwal yang direkomendasikan dalam Fase 1, dan sebagaimana ditunjukkan dalam jadwal di bawah/atas ini. Jadwal ini dapat direvisi dan pengaturan jadwal akhir akan dinegosiasikan antara Direktur Teknis IndII dengan para konsultan yang ditunjuk untuk melaksanakan Fase 2.

Tugas / Minggu	Daftar Waktu Indikatif												
	September			Oktober			November			Desember			
	20	27	4	11	18	25	1	8	15	22	29	8	13
Inisiasi Proyek													
Laporan awal				x									
Tugas 1-Tinjauan Hukum													
Tugas 2-Analisis KKPA													
Tugas 3-Penilaian Prosedur/Organisasi													
Laporan Interim						x							
Tugas 4-Menyusun Panduan Perkeretaapian Khusus													
				(Membangun konsensus dengan DJP/Para Pemangku Kepentingan)			(Menyusun Rekomendasi-Rekomendasi Akhir)						
Tugas 5-Rekomendasi – Rekomendasi Kemenhub/DJP													
Tugas 6-Praktik-Praktik Terbaik Internasional													
Tugas 7-Rekomendasi – Rekomendasi Jangka Panjang													
Tugas 8-Dampak Lingkungan/Sosial													
Rancangan Laporan Akhir													
Laporan Akhir													x

7. MATERI-MATERI LATAR BELAKANG

Terlampir adalah materi-materi sumber daya/latar belakang berikut ini:

Lampiran 1 Contoh Laporan Bulanan

Lampiran 2 Contoh Laporan Penyelesaian Akhir

Lampiran 3 Daftar periksa perencanaan pengelolaan lingkungan awal IndII

- Rencana Pemantauan dan Evaluasi IndII terdapat di www.indii.co.id/mon-eval ("Sumber Daya Konsultan"). Para konsultan harus mengetahui kewajiban dan tanggung jawab mereka berdasarkan Rencana tersebut.
- Strategi Pengelolaan Lingkungan IndII terdapat di www.indii.co.id/ECOMAP (Sumber Daya Konsultan"). Para konsultan harus mengetahui kewajiban dan tanggung jawab mereka berdasarkan Strategi tersebut.
- IndII mematuhi kebijakan gender AusAID. Strategi gender IndII terdapat di www.indii.co.id/gender ("Sumber Daya Konsultan"). Para konsultan harus mengetahui kewajiban dan tanggung jawab mereka terkait persamaan gender dan bersedia untuk mematuhi sepenuhnya kebijakan dan strategi.
- Para calon konsultan harus membiasakan diri dengan Rencana Pengelolaan Risiko IndII (*Risk Management Plan – RMP*), terutama dengan bagian 2.3, 1.4, 1.5, 1.6, 2.1, 2.2, 3.3, 3.5, 3.6 dan Annex A & D. Salinan dari Rencana Pengelolaan Risiko IndII dapat dilihat online di <http://www.indii.co.id/RMP>.

LAMPIRAN B: KUTIPAN-KUTIPAN DARI HUKUM DAN PERUNDANGAN TERKAIT

PERATURAN TERKAIT BATASAN KERETA-API KHUSUS	REGULATIONS RELATED TO SPECIAL RAILWAYS LIMITATIONS
<p>Pasal 1 ayat 6 UU No. 23/2007</p> <p>Jalur kereta api khusus adalah jalur kereta api yang digunakan secara khusus oleh badan usaha tertentu untuk menunjang kegiatan pokok badan usaha tersebut</p>	<p>Article 1 paragraph 6 of Law no. 23/2007</p> <p>Special railway lines are railway lines specially used by a certain legal entity to support its main activities.</p>
<p>Penjelasan Pasal 5 ayat 1 (b) UU No. 23/2007</p> <p>Yang dimaksud dengan “perkeretaapian khusus” adalah perkeretaapian yang hanya digunakan untuk menunjang kegiatan pokok badan usaha tertentu dan tidak digunakan untuk melayani masyarakat umum</p>	<p>Elucidation of Article 5 paragraph 1(b) of Law no. 23/2007</p> <p>“Special railway” in this provision refers to a railway used solely to support the core activities of a certain legal entity, and not used to serve the general public.</p>
<p>Pasal 5 ayat 3 UU No. 23/2007</p> <p>Perkeretaapian khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b hanya digunakan secara khusus oleh badan usaha tertentu untuk menunjang kegiatan pokok badan usaha tersebut</p>	<p>Article 5 paragraph 3 of Law no. 23/2007</p> <p>Special railway as referred to in paragraph (1) sub-article b is only used specifically by a certain legal entity to support the core activities of the legal entity.</p>
<p>Pasal 33 ayat (1) UU No. 23/2007</p> <p>Penyelenggaraan perkeretaapian khusus sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) dilakukan oleh badan usaha untuk menunjang kegiatan pokoknya</p>	<p>Article 33 paragraph (1) of Law no. 23/2007</p> <p>Operation of special railways as referred to in Article 17 paragraph (2) shall be carried out by a legal entity to support its core activities.</p>
<p>Pasal 149 ayat (1) UU No. 23/2007</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Pelayanan angkutan perkeretaapian khusus sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (3) hanya digunakan untuk menunjang kegiatan pokok badan usaha tertentu. 2. Pelayanan angkutan perkeretaapian khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diintegrasikan dengan pelayanan jaringan angkutan perkeretaapian umum dan pelayanan jaringan angkutan perkeretaapian khusus lainnya setelah mendapat persetujuan dari Pemerintah atau Pemerintah Daerah. 3. (3) Pelayanan angkutan perkeretaapian khusus disesuaikan dengan ketentuan mengenai angkutan orang dan/atau angkutan barang perkeretaapian umum. 	<p>Article 149 paragraph (1) of Law no. 23/2007</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) Transportation services by special railways as referred to in Article 5 paragraph (3) shall be used only to support the legal entity in carrying out its core activities. (2) Transportation services by special railway as referred to in paragraph (1) can be merged with the transportation network services of general railways and the transportation network services of other special railways after receiving approval from the Government or Regional Government. (3) Transportation services by special railway shall be adapted to the provisions concerning transportation of passengers and/or transportation of goods by general railway.

PERATURAN TERKAIT BATASAN KERETA-API KHUSUS	REGULATIONS RELATED TO SPECIAL RAILWAYS LIMITATIONS
<p>Pasal 150 UU No. 23/2007</p> <p>Ketentuan lebih lanjut mengenai angkutan perkeretaapian khusus sebagaimana dimaksud dalam Pasal 149 diatur dengan Peraturan Pemerintah.</p>	<p>Article 150 of Law no. 23/2007</p> <p>Further provisions concerning transportation by special railway as referred to in Article 149 shall be regulated by Government Regulation.</p>
<p>Pasal 1 ayat 3 PP No. 56/2009</p> <p>Perkeretaapian khusus adalah perkeretaapian yang hanya digunakan untuk menunjang kegiatan pokok badan usaha tertentu dan tidak digunakan untuk melayani masyarakat umum</p>	<p>Article 1 paragraph 3 of GR 56/2009</p> <p>Special railway is a railway used only to support the core activities of a certain legal entity and not used to serve the general public.</p>
<p>Pasal 1 ayat 10 PP No. 56/2009</p> <p>Penyelenggara perkeretaapian khusus adalah badan usaha yang mengusahakan penyelenggaraan perkeretaapian khusus</p>	<p>Article 1 paragraph 10 of GR 56/2009</p> <p>Special railway operator is a legal entity engaging in railway operation</p>
<p>Pasal 1 ayat 14 PP No. 56/2009</p> <p>Jalur kereta api khusus adalah jalur kereta api yang digunakan secara khusus oleh badan usaha tertentu untuk menunjang kegiatan pokok badan usaha tersebut</p>	<p>Article 1 paragraph 14 of GR 56/2009</p> <p>A special railway is a railway line used exclusively by a certain business entity to support the core activities of the business entity concerned.</p>
<p>Pasal 38 ayat 3 PP No. 56/2009</p> <p>Perkeretaapian khusus sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 huruf b dilakukan oleh badan usaha untuk menunjang kegiatan pokoknya</p>	<p>Article 38 paragraph 3 of GR 56/2009</p> <p>The special railway intended in Article 37 sub-article b shall be operated by a legal entity to support its core activities.</p>

PERATURAN TERKAIT BATASAN KERETAAPI KHUSUS	REGULATIONS RELATED TO SPECIAL RAILWAYS LIMITATIONS
<p>Pasal 350 PP No. 56/2009</p> <p>(1) Perkeretaapian khusus diselenggarakan terbatas dalam kawasan yang merupakan wilayah kegiatan pokok badan usaha.</p> <p><i>Penjelasan: Yang dimaksud dengan “kawasan” adalah wilayah kegiatan yang dibatasi oleh fungsi kegiatan yang dimiliki dan diusahakan oleh satu badan usaha.</i></p> <p>(2) Dalam hal terdapat wilayah penunjang di luar kawasan kegiatan pokoknya, penyelenggaraan perkeretaapian khusus hanya dapat dilakukan dari kawasan kegiatan pokok ke satu titik di wilayah penunjang.</p> <p><i>Penjelasan: Kegiatan dalam ketentuan ini seperti pengangkutan kegiatan hasil tambang dari lokasi pertambangan yang diangkut ke lokasi pelabuhan/dermaga khusus yang dimiliki oleh satu badan usaha atau ke lokasi penimbunan milik badan usaha</i></p>	<p>Article 350 of GR 56/2009</p> <p>(1) Special railway shall be limited to operating in a district which is the area of the core activities of the legal entity.</p> <p><i>Elucidation: Referred to as “district” shall be an area of activities limited by the functions of the activities owned and carried out by a legal entity.</i></p> <p>(2) In case there is a supporting area outside the district of core activities, the special railway can only be operated from the core activities’ district to one point in the supporting area.</p> <p><i>Elucidation: Activities in this provision shall include, among other things, the activity of transporting mining products from the mining site to the site of a special harbour/quay owned by the legal entity or to a storage site owned by the legal entity.</i></p>
<p>Pasal 353 PP No. 56/2009</p> <p>Badan usaha yang akan menyelenggarakan perkeretaapian untuk menunjang kegiatan pokoknya, wajib mengajukan permohonan izin pembangunan perkeretaapian khusus</p> <p><i>Penjelasan: Menunjang kegiatan pokoknya misalnya badan usaha penambangan batubara menyelenggarakan perkeretaapian khusus untuk mengangkut hasil usaha pokoknya berupa batubara.</i></p>	<p>Article 353 of GR 56/2009</p> <p>A legal entity intending to operate a railway to support its core activities must file an application for a special railway construction license.</p> <p><i>Elucidation: Supporting its core activities shall include, for example, a coal mining legal entity operating a special railway to transport the product of its core activities in the form of coal.</i></p>
<p>Pasal 364 ayat 2 PP No. 56/2009</p> <p>Izin operasi perkeretaapian khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku selama badan usaha penyelenggara perkeretaapian khusus masih menjalankan usaha pokoknya</p>	<p>Article 364 paragraph 2 of GR 56/2009</p> <p>The special railway operation license as intended in paragraph (1) shall be valid as long as the legal entity operating the special railway continues to operate its core business.</p>
<p>Pasal 373 PP No. 56/2009</p> <p>Izin operasi perkeretaapian khusus dapat dialihkan kepada badan usaha lain bersamaan dengan pengalihan usaha pokoknya setelah mendapat izin</p>	<p>Article 373 of GR 56/2009</p> <p>The special railway operation license can be transferred to another legal entity together with the transfer of the relevant core activities after obtaining permission.</p>

PERATURAN TERKAIT BATASAN KERETAAPI KHUSUS	REGULATIONS RELATED TO SPECIAL RAILWAYS LIMITATIONS
<p>Pasal 161 PP No. 72/2009</p> <p>(1) Pelayanan angkutan perkeretaapian khusus hanya digunakan untuk menunjang kegiatan pokok badan usaha tertentu.</p> <p><i>Penjelasan: Badan usaha tertentu antara lain usaha penambangan batu bara, usaha perkebunan, dan pariwisata.</i></p> <p>(2) Pelayanan angkutan perkeretaapian khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diintegrasikan dengan jaringan pelayanan angkutan perkeretaapian umum dan jaringan pelayanan angkutan perkeretaapian khusus lainnya.</p> <p>(3) Dalam hal terjadi integrasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) maka berlaku ketentuan pelayanan perkeretaapian umum.</p> <p>(4) Dalam hal pelayanan angkutan perkeretaapian khusus diintegrasikan dengan jaringan pelayanan angkutan perkeretaapian umum sebagaimana dimaksud pada ayat (2), harus mendapat persetujuan dari:</p> <ol style="list-style-type: none"> Menteri, pada jaringan jalur perkeretaapian nasional; gubernur, pada jaringan jalur perkeretaapian propinsi; atau bupati/walikota, pada jaringan jalur perkeretaapian kabupaten/kota. <p>(5) Dalam hal pelayanan angkutan perkeretaapian khusus diintegrasikan dengan jaringan pelayanan perkeretaapian khusus lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (2), harus mendapat persetujuan dari:</p> <ol style="list-style-type: none"> Menteri, untuk pengintegrasian dengan jaringan pelayanan angkutan perkeretaapian khusus lainnya yang menghubungkan antar propinsi; gubernur, untuk pengintegrasian dengan jaringan pelayanan angkutan perkeretaapian khusus lainnya yang menghubungkan antarkabupaten/kota dalam 1 (satu) propinsi; atau bupati/walikota, untuk pengintegrasian dengan jaringan pelayanan angkutan perkeretaapian khusus lainnya yang menghubungkan pelayanan dalam 1 (satu) kabupaten/kota. 	<p>Article 161 of GR 72/2009</p> <p>(1) Special railway transportation services shall only be used to support the core activities of a certain legal entity.</p> <p><i>Elucidation: Certain legal entity shall include, among other things, a coal mining business, a plantation business, and tourism.</i></p> <p>(2) Special railway transportation services as referred to in paragraph (1) can be integrated with a public railway transportation services network and other special railway transportation networks.</p> <p>(3) In the case of integration as referred to in paragraph (2), the provisions on public railway services shall apply.</p> <p>(4) In the case of integration of special railway transportation services with a public railway transportation services network as referred to in paragraph (2), approval must be obtained from:</p> <ol style="list-style-type: none"> the Minister, for a national railway line network; the governor, for a provincial railway line network; or the regent/mayor, for a regency/municipal railway line network. <p>(5) In the case of integration of special railway transportation services with another special railway transportation services network as referred to in paragraph (2), approval must be obtained from:</p> <ol style="list-style-type: none"> the Minister, for integration with another special railway transportation services network that connects provinces; the governor, for integration with another special railway transportation services network that connects regencies/municipalities within one province; or the regent/mayor, for integration with another special railway transportation services network that connects services within one regency/municipality.

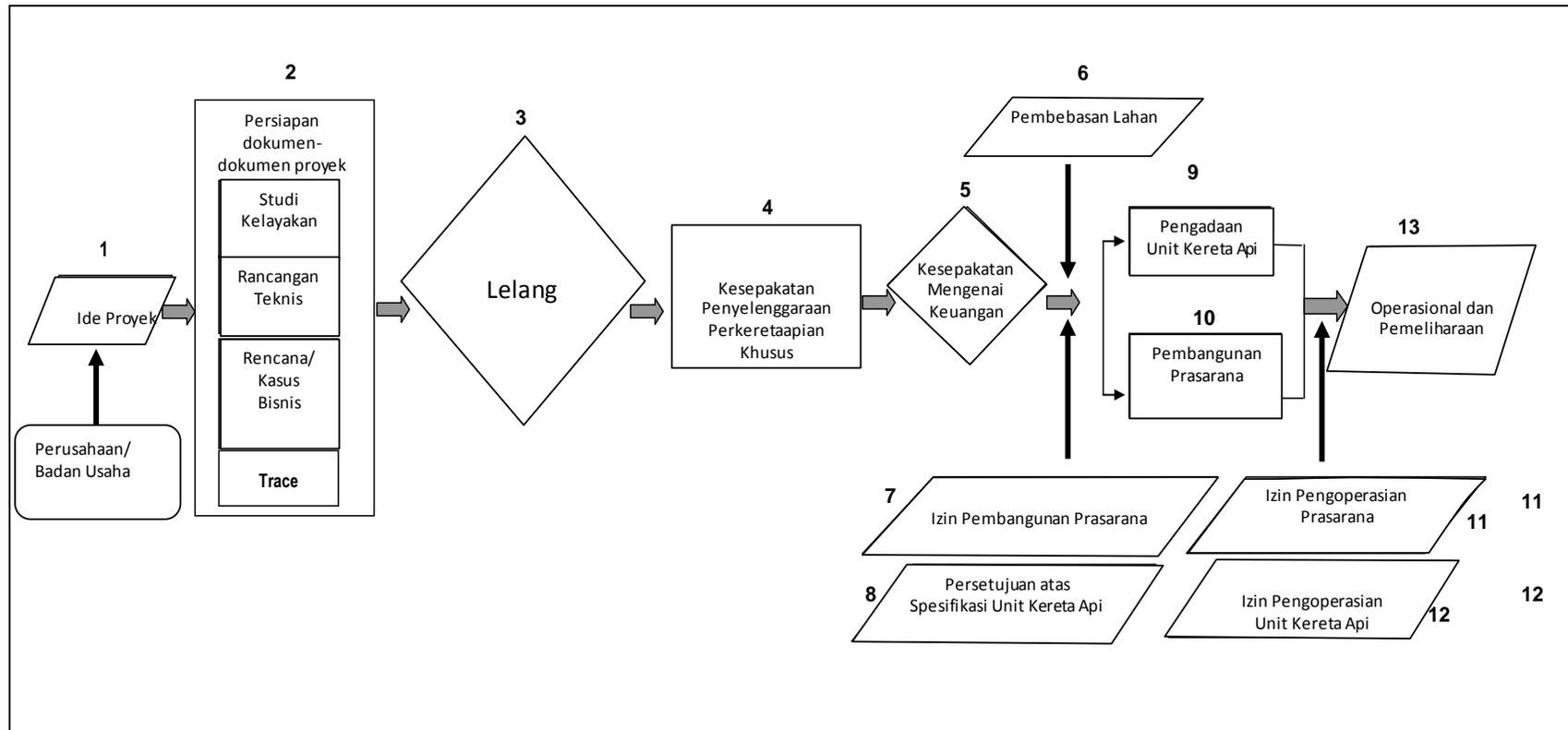
PERATURAN TERKAIT BATASAN KERETA-API KHUSUS	REGULATIONS RELATED TO SPECIAL RAILWAYS LIMITATIONS
<p>Pasal 162 PP No. 72/2009</p> <p>Pengintegrasian pelayanan angkutan kereta api khusus dengan jaringan pelayanan angkutan perkeretaapian umum dan/atau jaringan perkeretaapian khusus lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 161 dilaksanakan melalui kerja sama antara badan usaha perkeretaapian khusus dan penyelenggara prasarana perkeretaapian umum dan/atau badan usaha perkeretaapian khusus lainnya.</p>	<p>Article 162 of GR 72/2009</p> <p>Integration of special railway transportation services with a public railway transportation services network and/or another special railway network as referred to in article 161 shall be carried out through cooperation between the special railway legal entity and the public railway infrastructure operator and/or other special railway legal entity.</p>
<p>Pasal 163 PP No. 72/2009</p> <p>Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemberian persetujuan pengintegrasian pelayanan angkutan perkeretaapian khusus diatur dengan peraturan Menteri</p>	<p>Article 163 of GR 72/2009</p> <p>Further provisions on the procedure for granting approval of integration of special railway transportation services shall be regulated in a Ministerial Regulation.</p>
<p>Pasal 36 PP No. 23/2010</p> <p>Dalam hal pemegang IUP Operasi Produksi tidak melakukan kegiatan pengangkutan dan penjualan dan/atau pengolahan dan pemurnian, kegiatan pengangkutan dan penjualan dan/atau pengolahan dan pemurnian dapat dilakukan oleh pihak lain yang memiliki:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. IUP Operasi Produksi khusus untuk pengangkutan dan penjualan; b. IUP Operasi Produksi khusus untuk pengolahan dan pemurnian; dan/atau c. IUP Operasi Produksi. 	<p>Article 36 of GR 23/2010</p> <p>Where Production Operation Mining Permit (IUP) holders do not perform activities of hauling and sale and/or processing and refining/smelting, the hauling and sale and/or processing and refining/smelting activities may be performed by other parties that hold:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. a Production Operation Mining Permit specifically for hauling and sale; b. a Production Operation Mining Permit specifically for processing and refining/smelting; and/or c. a Production Operation Mining Permit
<p>Pasal 39 PP No. 23/2010</p> <p>Badan usaha yang melakukan kegiatan jual beli mineral logam atau batubara di Indonesia, harus memiliki IUP Operasi</p> <p>Produksi khusus untuk pengangkutan dan penjualan dari Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya.</p>	<p>Article 39 of GR 23/2010</p> <p>An Entity that performs metal mineral or coal trading activities in Indonesia must obtain a Production Operation Mining License specifically for transportation and sale from the competent Minister, governor, or regent/mayor.</p>

LAMPIRAN C: PROSES-PROSES IMPLEMENTASI UNTUK PERKERETAAPIAN KHUSUS DI INDONESIA

Proses-proses persetujuan dan implementasi perkeretaapian khusus versus investasi perkeretaapian umum/KPS yang ada di Indonesia, seperti yang disusun oleh DJKA untuk tujuan perencanaan internal mereka, digambarkan dalam dua bagan berikut, di mana menggambarkan prosedur perkeretaapian khusus versus prosedur-prosedur untuk mendirikan Perkeretaapian Umum. Perbedaan prinsip antara ke dua prosedur tersebut adalah tidak adanya proses pelelangan dan penunjukan untuk kasus perkeretaapian khusus, berbeda dengan proses pelelangan sebagai hasil dari kesepakatan konsesi seperti yang terjadi dalam skema KPS.

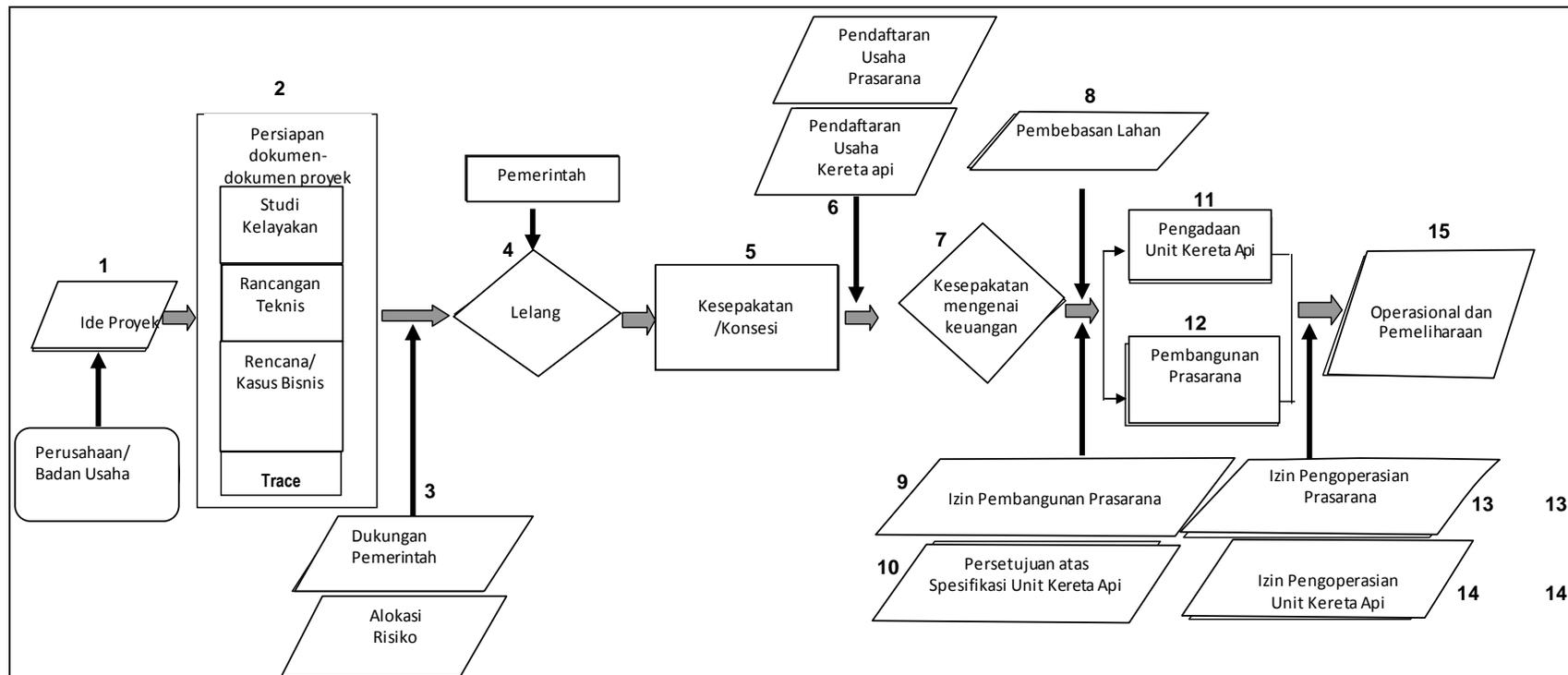
Tabel Lampiran A

DIAGRAM ALIR – PROSES INVESTASI PENYELENGGARAAN PERKERETAAPIAN KHUSUS DI INDONESIA
 Sesuai dengan
 UU No. 23/2007 tentang Perkeretaapian dan PP No. 56/2009 tentang Penyelenggaraan Perkeretaapian



Tabel Lampiran B

DIAGRAM ALIR-PROSES INVESTASI PENYELENGGARAAN PERKERETAAPIAN KHUSUS DI INDONESIA
 Sesuai dengan
 UU No. 23/2007 tentang Perkeretaapian dan PP No. 56/2009 tentang Penyelenggaraan Perkeretaapian
 Perpres No. 13/2010 tentang perubahan Perpres No. 67/2005
 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur



LAMPIRAN D: PRAKTIK INTERNASIONAL

Pengalaman internasional memperlihatkan bahwa dalam dua dekade terakhir terdapat kecenderungan kuat pada pengembangan jalur perkeretaapian industri sektor-khusus dan pada desentralisasi serta privatisasi dari jaringan perkeretaapian yang sebelumnya dimonopoli oleh pemerintah pusat. Data rinci mengenai kegiatan ini agak sulit diperoleh sebab jalur sektor - khusus seringkali diperlakukan sebagai bagian dari kegiatan perusahaan, dan informasi mengenai kinerja tersebut merupakan informasi yang dilindungi. Di banyak kasus, tarifnya tidak diatur sehingga tidak harus dipublikasikan, atau biaya kereta api tersebut sudah disatukan ke dalam biaya total produk. Bergantung kepada ukuran kereta api dan kondisi tertentu, perkeretaapian sektor khusus dapat diatur oleh Kementerian Perhubungan dalam hal peraturan keselamatan atau, dalam kasus tertentu, tunduk kepada peraturan keselamatan yang berlaku dalam dunia industri secara umum

Terlepas dari masalah ketersediaan data, terdapat informasi memadai yang menunjukkan bahwa tren internasional bergerak menjauh dari sistem jaringan nasional yang sangat terpusat. Untuk mengembangkan pertumbuhan ekonomi di berbagai sektor seperti pertambangan, transportasi adalah hal yang sangat penting dan sebagian besar negara mendorong sektor industrinya, yang memperoleh banyak keuntungan dari perkembangan sektor tersebut untuk memikul tanggung jawab utama untuk menyediakan transportasi yang dibutuhkan tersebut. Jaringan perkeretaapian nasional yang ada saat ini pada umumnya lebih banyak untungnya karena lalu lintas yang dihasilkan oleh jalur perkeretaapian sektor spesifik yang tidak terlalu diatur, dari pada kerugian akibat persaingan yang timbul diantara mereka.

Amerika Serikat

Perkeretaapian Amerika Serikat telah lama didominasi oleh sektor swasta (kecuali dalam operasi Pemerintah di kedua Perang Dunia, yang sebagian besar masih diatur oleh pemilik swasta) dan saat ini terdapat sekitar 7 perkeretaapian "Kelas 1" yang besar, lebih dari 30 perkeretaapian regional "Kelas 2" serta lebih dari 500 perkeretaapian "jalur-pendek" yang lebih kecil. Perkeretaapian jalur-pendek ini secara khusus berkaitan dengan permasalahan perkeretaapian khusus yang dibahas dalam dokumen ini – jalur tersebut melayani berbagai tujuan lokal mulai dari pelayanan komuter hingga kegiatan khusus internal perusahaan. Sebagian besar digunakan untuk mengangkut mineral. Amerika Serikat memiliki jumlah " perkeretaapian khusus" terbesar di dunia. Di tahun 2009, jalur kereta api pendek AS mempekerjakan 20,000 orang, dan menguasai 20 persen jalur kereta api nasional (45,000 km). Sekitar 25% dari seluruh perkeretaapian barang di AS menggunakan perkeretaapian jalur-pendek ini pada sebagian perjalanan mereka.

Di Amerika Serikat, para pengembang perkeretaapian, dengan atau tanpa dukungan Pemerintah (sebagian besar dari pemerintah daerah) bertanggung jawab untuk memperoleh lahan yang dibutuhkan bagi pembangunan dan penyelenggaraan

perkeretaapian. Kuasa pemerintah federal terhadap lahan jalur kereta api akan sama seperti kuasa yang dimilikinya terhadap lahan properti swasta lainnya. Artinya, klaim apa pun akan berdasarkan kepada peraturan di mana lahan federal diperbolehkan untuk digunakan oleh jalur kereta api; dan tidak mengharuskan dalam sebuah kesepakatan properti pemerintah daerah atau negara bagian untuk menghubungkan jalur perkeretaapian swasta ke jaringan perkeretaapian nasional ketika perkeretaapian swastanya tidak lagi beroperasi (sebuah peraturan yang saat ini sedang dipertimbangkan oleh Kemenhub).

Perkeretaapian di Inggris dan Amerika Serikat (bersama dengan dunia perbankan, perusahaan - perusahaan asuransi dan perusahaan angkutan lainnya) merupakan usaha-usaha pertama yang mengharuskan sebuah akta pendirian badan usaha; untuk diakui menjadi sebuah badan usaha yang legal. (Sebelum abad ke-19, hampir seluruh badan usaha berbentuk informal tanpa ada peraturan pengelolaan/tata kelola perusahaan. Di Amerika Serikat, dari dulu dan sampai sekarang sebagian besar pendirian perusahaan dilakukan di tingkat Negara Bagian dan tanpa ada batasan mengenai siapa yang dapat mendirikan perusahaan misalkan perusahaan perkeretaapian. Persamaannya di Indonesia adalah dengan pemerintah propinsi yang memberikan izin kepada penyelenggara perkeretaapian yang mereka lihat sesuai, dan memenuhi standar keselamatan nasional yang ada. Berdasarkan model AS, maka tidak akan ada pembatasan akan siapa yang dapat menyelenggarakan perkeretaapian, misalnya, di Kutai Timur – operator tambang batubara, grup yang memiliki kepentingan pada sektor pertambangan, pelabuhan, pihak – pihak swasta lainnya, atau Usaha patungan swasta—pemerintah.

Peraturan penyelenggaraan perkeretaapian telah dikembangkan oleh sektor swasta dan telah berubah hingga hampir diterapkan secara universal pada tahun 1887, ketika Kode Standar Peraturan Penyelenggaraan (SCOR) diterbitkan oleh Asosiasi Perkeretaapian Amerika (AAR). Semua panduan peraturan perkeretaapian di Amerika Utara saat ini (termasuk Kanada, Meksiko dan juga AS) mengacu pada SCOR. Pada saat ini, sebagian besar perkeretaapian Kelas I di AS menggunakan salah satu dari dua buku peraturan “standar”: Buku Peraturan Komite Penasihat Peraturan Penyelenggaraan Timur Laut (NORAC) dan Kode Umum Peraturan Penyelenggaraan (GCOR). Conrail, Amtrak, dan beberapa perkeretaapian jalur pendek dan komuter di bagian timur laut Amerika Serikat menggunakan buku peraturan NORAC. Sementara GCOR digunakan oleh seluruh perkeretaapian Kelas I di barat Sungai Mississippi, sebagian besar perkeretaapian Kelas II, dan sejumlah perkeretaapian jalur pendek. Beberapa perkeretaapian, termasuk CSX, Norfolk Southern, Illinois Central dan Florida East Coast, telah mengadopsi buku peraturan mereka sendiri.

Otoritas Perkeretaapian Federal Amerika Serikat (FRA) mengharuskan kepatuhan kepada peraturan mengenai praktik keselamatan industri dan selama bertahun-tahun telah merekomendasikan standarisasi peraturan dan praktik penyelenggaraan untuk efisiensi dan keselamatan maupun efisiensi. Walaupun demikian, FRA telah memilih untuk mengizinkan para perusahaan pengangkut untuk menyusun peraturan penyelenggaraan perkeretaapian dibanding menerapkan Peraturan Pemerintah kepada dunia industri.

Hampir seluruh perkeretaapian jalur-pendek di AS beroperasi secara independen, badan usaha yang dimiliki secara swasta yang akan dikategorikan sebagai perkeretaapian umum di Indonesia – mereka mengangkut barang (dan terkadang penumpang) untuk disewa. Di tambah dengan sejumlah perkeretaapian "fasilitas industri" "murni yang tidak masuk dalam laporan, sekitar 72 dari perkeretaapian kecil AS adalah "dimiliki-pengirim" di mana 50% atau lebih lalu lintas perkeretaapian membawa kargo dari si pemilik itu sendiri. Tetapi, tidak ada larangan terhadap jenis kargo lain yang diangkut. Perkeretaapian jalur-pendek AS dibebaskan dari peraturan ekonomi mengenai harga dan layanan, namun diatur dalam kaitan standar teknis dan keselamatan (walaupun peraturan khususnya tetap dikembangkan oleh industri, sebagaimana disebut di atas).

Semua warga Negara, termasuk suatu badan perusahaan publik atau swasta, dapat mengembangkan sebuah perkeretaapian – baik perkeretaapian khusus atau Umum untuk melayani kebutuhannya. Pengembang perkeretaapian harus memenuhi peraturan dan persyaratan terkait dengan penggunaan lahan, lingkungan, spesies yang terancam punah, serta syarat dan ketentuan lokal lainnya. Badan - badan pemerintah daerah bebas namun tidak diwajibkan untuk menggunakan kuasa ranahnya untuk membantu mendapatkan hak akses (*right of way*). Begitu jalur perkeretaapian dibangun, maka harus memenuhi standar teknis dan keselamatan sesuai dengan peraturan yang dikeluarkan oleh Dinas Perkeretaapian Federal (bagian dari Departemen Transportasi). Secara umum, tidak ada persyaratan akses untuk perkeretaapian sejenis itu – akses untuk perkeretaapian yang dibangun secara swasta diperoleh melalui negosiasi kontrak komersial. Sebuah jalur perkeretaapian yang dibangun untuk tujuan khusus – seperti untuk melayani sebuah kompleks pertambangan atau industri – dapat melayani pelanggan lainnya atas kebijakannya dan berdasarkan persyaratan komersial yang berlaku kepadanya dan kepada pelanggan lainnya.

Dalam beberapa kasus, *Surface Transportation Board* (STB: Badan pengatur ekonomi AS untuk bidang transportasi), sebagai bagian dari tinjauannya atas suatu penggabungan atau pengambilalihan satu perkeretaapian oleh perkeretaapian lainnya, dapat memaksa akses pihak ketiga atas perkeretaapian yang tergabung tersebut selama dilakukan untuk kepentingan umum. STB juga berhak mengatur perkeretaapian yang bersaing untuk mencapai sebuah pengaturan komersial agar membagi fasilitasnya di tempat yang dianggap untuk kepentingan umum. Kasus demikian umumnya hanya terjadi dalam penggabungan dan pengambilalihan perkeretaapian besar, sebagai suatu mekanisme untuk melindungi lingkungan persaingan yang telah ada. Kasus tersebut jarang terjadi pada jalur – jalur industri yang lebih kecil.

Dalam semua kasus, Pemerintah Daerah mempunyai hak untuk membangun jalan dan prasarana yang melintasi prasarana swasta. Hak-hak tersebut tunduk pada hukum lokal dan umumnya persyaratannya dinegosiasikan secara komersial demi kepentingan umum.

Kanada

Sektor perkeretaapian Kanada mirip dengan yang ada di Amerika Serikat, disesuaikan dengan ukuran perekonomian. Lebih dari 40 badan usaha menyelenggarakan perkeretaapian jalur-pendek dan regional di lebih dari 13.000 km yang merepresentasikan sekitar 30 persen dari seluruh jaringan perkeretaapian Kanada. Seperti halnya di AS, tidak ada banyak peraturan ekonomi terhadap perkeretaapian kecil kecuali untuk pengawasan tarif pada sejumlah kecil lalu lintas. Di Kanada, seperti halnya di AS, perkeretaapian kecil dibentuk di dalam wilayah administrasi (Propinsi), tidak terdapat persyaratan untuk membatasi lalu lintas si pemiliknya sendiri, dan Pemerintah Pusat tidak mempunyai hak untuk menggunakan properti apa pun yang sebelumnya tidak dimiliki dan secara kondisional dilepas untuk penggunaan perkeretaapian swasta. Seorang penanam modal di pertambangan, misalnya di propinsi Saskatchewan dapat:

1. mengelola perkeretaapian dengan menggunakan bentuk perusahaan apapun yang dipilihnya,
2. mengalihkan properti kepada pihak yang tidak terafiliasi dengannya bila dia memilih untuk melakukannya,
3. mengangkut barang atau Penumpang pihak lain berdasarkan kontrak; atau
4. menjadi sebuah “perusahaan pengangkut umum,” selama tunduk kepada peraturan keselamatan dan pengawasan tarif terbatas seperti yang disyaratkan bagi suatu layanan publik.

Sebagaimana halnya di Amerika Serikat, badan usaha apa pun, publik atau swasta, dapat mengembangkan dan membangun sebuah perkeretaapian, baik untuk kegunaan eksklusif, kegunaan terbatas, atau sebagai suatu perusahaan pengangkut umum. Pengembang perkeretaapian harus mematuhi peraturan lingkungan setempat dan peraturan penggunaan lahan. Kanada, seperti Amerika Serikat, tidak mensyaratkan publik atau pesaing membuka aksesnya kepada perkeretaapian swasta, namun peraturan Kanada mensyaratkan bahwa sebuah perkeretaapian harus menyediakan akses prasarana kepada perkeretaapian swasta lainnya apabila pelanggan yang dilayani berada dalam jangkauan 15 km dari titik pertemuan yang diajukan. Akses dinegosiasikan secara komersial tetapi persyaratan komersialnya harus masuk akal dan tunduk kepada pengawasan yudisial.

Setiap perkeretaapian baru wajib memenuhi standar teknis dan keselamatan yang ditetapkan oleh Transport Canada, serupa dengan yang dikeluarkan oleh Administrasi Perkeretaapian Federal di Amerika Serikat. Pemerintah Daerah mempunyai hak untuk melintasi prasarana swasta (atau yang dibiayai secara publik) dengan membangun jalan, struktur drainase, dan prasarana umum. Hak-hak tersebut tunduk pada hukum lokal mengenai syarat dan ketentuannya, dan pada umumnya dinegosiasikan secara komersial demi kepentingan umum.

Meksiko

Meksiko, setelah membiayai perkeretaapian milik negara yang merugi hampir di sepanjang abad ke-20, akhirnya mengkonsesikan perkeretaapian utamanya kepada tiga operator swasta pada tahun 1996-97, diikuti dengan mengkonsesikan jalur-jalur yang tersisa menjadi enam jalur-pendek (yang panjangnya mulai dari 72-1.550 km) pada tahun 1997-2000. Perkeretaapian jalur-pendek Meksiko melayani sejumlah komunitas dan usaha, beberapa merupakan penyelenggaraan perkeretaapian khusus mineral. Seperti halnya yang berlaku di seluruh Amerika Utara, Meksiko tidak memiliki pembatasan terhadap afiliasi perusahaan dari pemilik perkeretaapian atau pun membatasi barang yang dapat diangkut oleh kereta api mana pun. Meksiko memberikan tanggung jawab pengaturan utama kepada *Secretaria de Comunicaciones y Transportes (SCT)* untuk memastikan kepatuhan terhadap peraturan keselamatan dan mengawasi beberapa kebijakan tarif dan akses. Unit perkeretaapian di bawah SCT mengeluarkan dan menerapkan standar teknis dan keselamatan bagi perkeretaapian dan perkeretaapian baru pun wajib mematuhi standar tersebut. Peraturan keselamatan dan teknis tersebut serupa dengan peraturan yang berlaku di Kanada dan di Amerika Serikat.

Walaupun demikian, Meksiko mempunyai hukum persaingan yang ketat. Meksiko merancang sistem jalur swastanya untuk menciptakan persaingan di pusat komersial utama dan memberikan tanggung jawab terkait tarif dan persaingan kepada sebuah lembaga persaingan umum (*Comision Federal de Competencia or CFC*). CFC telah mencegah terjadinya penggabungan perkeretaapian pada lintasan yang dapat mengurangi persaingan. Berdasarkan hukum Meksiko yang berlaku, jalur perkeretaapian seperti yang diajukan Bukit Asam di Sumatra akan didukung sebagai (usaha) pro-persaingan dan akan mendorong untuk membentuk banyak titik layanan serta sambungan transportasi, dan tidak restriktif seperti yang diterapkan oleh ketentuan perkeretaapian khusus di mana peraturan menteri yang diajukan juga semakin membatasi.

Seperti halnya di AS dan di Kanada, badan usaha apa pun, publik atau swasta, dapat mengembangkan dan membangun sebuah perkeretaapian untuk kegunaan terbatas atau kegunaan umum di Meksiko. Setiap pengembangan perkeretaapian swasta harus mematuhi peraturan lingkungan dan peraturan penggunaan lahan setempat. Dan sebagaimana halnya di AS dan di Kanada, Pemerintah Daerah dapat membantu pengembangan perkeretaapian semacam ini baik secara langsung atau tidak langsung melalui pembebasan lahan, maupun cara lainnya, selama tindakan yang diambil oleh pemerintah daerah tersebut legal dan sah menurut hukum umum tata laksana publik.

Rusia

Rusia dalam hal jaringan perkeretaapiannya yang besar tidak menerapkan sistem sentralisasi, walaupun banyak berpikir sebaliknya. Bahkan ketika masih berada di bawah pemerintahan Republik Sosialis Uni Soviet, dahulu terdapat sekitar 17 perkeretaapian utama dan sekitar 70 divisi perkeretaapian, yang mana walaupun

dikendalikan oleh Kementerian Perkeretaapian, tetap memiliki tingkat otonomi yang cukup tinggi dalam hal tertentu. Selain itu, terdapat pula banyak perkeretaapian industri di Rusia (seperti perkeretaapian pertambangan atau perkayuan, dengan panjang total sekitar setengah dari sistem angkutan barang-umum (yang saat ini juga melayani banyak penyelenggara perkeretaapian). Sekitar dua pertiga dari muatan perkeretaapian industri di Rusia mengalir ke dan dari perkeretaapian angkutan barang-umum sementara sepertiga sisanya merupakan angkutan internal pada sebuah perkeretaapian industri. (Contohnya, sebuah perusahaan kayu menggunakan jalur perkeretaapian industri swastanya untuk mengangkut balok-balok kayu dari hutan ke lokasi penggajannya). Sekitar 4% dari lalu lintas perkeretaapian industri berada di jalur yang dikelola bersama oleh dua perusahaan.

Selain ribuan kilometer jalur perkeretaapian yang dikelola dan dimiliki perindustrian dan sektor swasta, pembaharuan pada sektor perkeretaapian Rusia telah menghasilkan pertumbuhan ratusan penyelenggara sarana kereta api. Pembaharuan tersebut mengubah perkeretaapian Rusia. Sejak 2003, para penanam modal swasta telah memiliki lebih dari 400.000 gerbong barang (bernilai hampir 20 miliar dolar AS), lebih dari 2.000 pengelola swasta telah berkembang, sebagian dari pengelola tersebut adalah perusahaan layanan kereta api saja sementara sebagian lainnya berafiliasi dengan perusahaan pengirim barang/perusahaan perindustrian. Meskipun Kereta Api Rusia (RZD) masih mendominasi pasar muatan-kereta, para penyelenggara swasta telah berkembang sangat pesat—melonjak dari pangsa besar sebesar 26% tahun 2003 ke 38% pada tahun 2007. Sebuah pasar baru di bidang sewa peralatan/sarana telah berkembang dan investasi swasta di bidang tersebut (termasuk pemasok baru untuk sarana penumpang, gerbong barang, lokomotif, dan komponen prasarana perkeretaapian – peralatan persinyalan, bantalan, sistem elektronik, dan lainnya) telah menarik miliaran investasi baru. Di saat yang sama, perkeretaapian yang bertransformasi dari tingkat Kementerian kabinet ke badan usaha milik Negara, telah tumbuh, menjadi badan usaha yang menguntungkan dan saat ini mampu menggerakkan obligasi eropa dan selain itu juga meningkatkan modal yang dibutuhkan untuk memperbarui dan mengubah perkeretaapian itu sendiri.

Sebagian besar perkeretaapian di Rusia yang bukan merupakan bagian dari jaringan perkeretaapian nasional (RZD) dimiliki dan dikelola oleh badan usaha swasta (perusahaan batubara, kayu, dan baja). Umumnya, perkeretaapian industri dikelola sebagai anak perusahaan yang terpisah dan dapat dimiliki bersama oleh beberapa badan usaha serta unit/badan pemerintah daerah. Perkeretaapian ini bebas untuk menyediakan layanan kepada para perusahaan pengirim yang bukan merupakan bagian dari kelompok perusahaan yang memiliki perkeretaapian tersebut. Sebelumnya, harga selalu mengacu kepada tarif nasional namun saat ini sebagian besar sudah tidak lagi diatur. Pengawasan harga dilakukan oleh sebuah komisi persaingan usaha nasional, yang lebih cenderung merupakan sebuah komisi yang berbasis kepada pengaduan dari pada menerapkan pengawasan ketat.

Republik Rakyat China

Walaupun perkeretaapian milik negara Cina masih terus mengelola jalur kereta api utama substansial di wilayah Republik Rakyat Cina, jaringan regional dan perusahaan patungan telah berkembang pesat dalam beberapa tahun terakhir. Di Cina, dari 78.000 km jaringan kereta api yang ada di tahun 2007, 65.320 km atau sekitar 84% dimiliki dan dikelola oleh MOR, 8.940 km dimiliki oleh perkeretaapian milik perusahaan patungan dan 4.740 km dikendalikan oleh pemerintah atau industri setempat. Pertumbuhan yang tinggi atas permintaan dan peningkatan kebutuhan akan transportasi andal, telah menghasilkan jalur perkeretaapian khusus bagi sepuluh wilayah produsen batubara utama, yang membentuk komponen kunci dari rencana perluasan perkeretaapian Cina. Sistem pembiayaan perkeretaapian di RRC berdasarkan pada prinsip "Pemerintah mengambil peran utama, namun proyek berorientasi pasar dan investasi yang terdiversifikasi".

Perusahaan patungan merupakan mode utama proyek perkeretaapian baru dan pada akhir tahun 2008; 300 milyar RMB (sekitar 45 miliar dolar AS) telah dijanjikan dari luar MOR. Porsi desentralisasi dari sektor perkeretaapian Cina diharapkan untuk tumbuh secara signifikan secara persentase sistem dan sistem absolut. Para penanam modal strategis seperti pembangkit tenaga listrik, tambang batubara, pelabuhan, kelompok asuransi, baik publik maupun swasta, diharapkan untuk memainkan peranan penting. Group Shenhua, perusahaan pertambangan batubara dan energi yang mengoperasikan Perkeretaapian Shenhua, saat ini memiliki jalur perkeretaapian sekitar 1.369 km, dan berencana untuk menambahnya lagi dengan berbagai proyek perluasan yang telah direncanakan. Perkeretaapian swasta khusus milik Shenhua mengangkut lebih dari 150 juta ton batubara setiap tahunnya. Di RRC, tarif khusus berlaku untuk jalur kereta api non-nasional sesuai dengan biaya investasi mereka dan faktor lainnya. Untuk jalur kereta api Shenhua, harga hanya berdasarkan kilometer dan tidak ada biaya dasar. Perseroan Terbatas Group Yankuang juga mengoperasikan perkeretaapian batubara regional; *Yanzhou Coal* contohnya, mengelola lintasan sepanjang 184 km yang menghubungkan tambang Yanzhou dengan klien terbesarnya.

Asia Energy Logistics Group saat ini telah menjadi penyelenggara perkeretaapian kargo swasta pertama di Cina mayoritas sahamnya dimiliki pihak asing. *Asia Energy* mempunyai bagian sebesar 62,5% dalam saham CNY yang memiliki nilai 1,6 juta, dengan lintasan sepanjang 250 km, dan produksi 10 juta ton per tahun pada proyek perkeretaapian batubara di propinsi Hebei. Terlihat bahwa perusahaan swasta, terutama perusahaan penambang sumber daya, sangat tertarik untuk membangun jalur perkeretaapian mereka sendiri dibandingkan menunggu pemerintah untuk mengembangkan jaringan kereta api, menyediakan ruang bagi badan usaha swasta untuk terlibat dalam proyek yang lebih kecil.

Proyek perkeretaapian lainnya yang dibiayai oleh sektor swasta adalah rencana untuk menghubungkan kota Jiafeng dan Nanchenpu yang berjarak 64,29 km. Jalur kereta api senilai 340 juta dolar nantinya akan mempunyai enam stasiun pemberhentian dan melintasi enam kecamatan di propinsi Sanxi. Proyek tersebut telah dibiayai oleh dua perusahaan swasta yaitu *Broad Union Investment Management Group Co., Ltd.* dan

Ufeng Railway Construction Investment Co., Ltd. Di samping Biro Perkeretaapian Zhengzhou yang dikelola pemerintah daerah. *McKinsey and Company* baru-baru ini memperkirakan bahwa investasi swasta dan asing di perkeretaapian Cina akan meningkat dari 7% ke 30% pada tahun-tahun yang akan datang.

Pengembangan perkeretaapian swasta harus mendapatkan persetujuan dari Kementerian Kereta Api serta wajib memenuhi standar keselamatan dan teknis Republik Rakyat Cina.

Jepang

Jepang mempunyai sekitar 57 perkeretaapian swasta penting (tidak termasuk sejumlah besar kereta bawah tanah, *tram* dan *monorail* serta sistem transportasi perkotaan lainnya) di luar dari tujuh sistem perkeretaapian swasta utama (enam penumpang, satu barang) yang diciptakan dari pecahan Kereta Api Nasional Jepang. Walaupun sebagian besar jalur perkeretaapian konvensional adalah sistem regional yang pada prinsipnya mengangkut penumpang, di dalamnya terdapat 14 jalur perkeretaapian barang, yang sebagian dari jalur tersebut dikhususkan bagi komoditas tertentu (terutama batubara, batu kapur, semen, bahan-bahan kimia, minyak atau peti kemas). Terlepas dari adanya spesialisasi dan kedekatan hubungan dengan industri yang dilayani, tidak ada pembatasan kepemilikan untuk mengoperasikan sebuah jalur perkeretaapian barang regional.

Walaupun laju perkembangan perkeretaapian baru di Jepang sedang melambat dalam beberapa dekade terakhir, setiap badan usaha nasional (publik atau swasta) bebas untuk menghimpun lahan dan sumber daya untuk pembangunan sebuah perkeretaapian dalam rangka memenuhi kebutuhannya. Perkeretaapian baru wajib memenuhi standar Pemerintah Daerah serta standar teknis dan keselamatan yang ditetapkan pada tingkat nasional. Pengaturan akses tergantung kepada negosiasi komersial, di mana Pemerintah Pusat memiliki hak untuk membuka akses kepada prasarana perkeretaapian swasta (atau yang dibiayai oleh Pemerintah Daerah).

India

Sejak masa kemerdekaan, Kereta Api India (IR) telah menikmati praktik monopoli yang sangat kuat di India, meskipun terdapat sejumlah kecil perkeretaapian swasta pada lahan pribadi atau dikelola oleh perusahaan untuk kepentingan internalnya (perkebunan, pabrik gula, pertambangan batubara, pertambangan, waduk, dermaga serta pelabuhan, dan lain-lain). *Bombay Port Trust* mengelola sebuah jalur kereta api milik mereka sendiri, begitu pula dengan *Madras Port Trust*. *Calcutta Port Commission Railway (Kereta Api Komisi Pelabuhan Kalkuta)* dan *Vishakhapatnam Port Trust* adalah perkeretaapian khusus yang melayani pelabuhan khusus. *Bhilai Steel Plant* mempunyai sebuah jaringan perkeretaapian barang. Tata (sebuah perusahaan swasta) mengelola jalur kereta gantung (*funicular*) di jalan Bhira dan Bhivpuri (begitu pula jalur kereta api

bendungan Kamshet-Shirawta, yang bukan merupakan jalur publik). Perusahaan Kereta Api Pipavav menguasai sebuah konsesi 33 tahun untuk membangun dan mengelola sebuah jalur kereta api barang dari Pipavav ke Surendranagar, Perusahaan Kereta Api Kutch, sebuah perusahaan patungan milik Pemerintah Daerah Gujarat dengan pihak swasta juga ikut terlibat (bersama dengan *Kandla Port Trust* dan Pelabuhan Gujarat Adani) di jalur kereta api muatan Gandhidham-Palanpur. Dahulu, IR biasanya menetapkan tarif angkutan barang untuk jalur - jalur tersebut kecuali untuk lalu lintas yang digunakan secara internal, namun setelah reformasi di tahun 2005 terjadi kecenderungan untuk memberikan perusahaan pengelola kebebasan untuk menentukan sendiri tarif angkutan barangnya dan mengoperasikan jalur itu tanpa harus mengacu kepada IR.

Baru - baru ini, Kementerian Perkeretaapian di India mengeluarkan prakarsa penting untuk mengumpulkan sumber pendanaan alternatif untuk mengembangkan proyek-proyek prasarana. Kementerian mengajak sektor swasta untuk terlibat dalam pembangunan jalan rel, membangun terminal barang swasta, pusat-pusat kendaraan (roda empat) dan sarana pendukung serta pengoperasian kereta barang khusus milik swasta pada jaringan. Prakarsa tersebut meliputi beragam pendekatan, termasuk skema KPS di mana peserta swasta akan membagi biaya pembangunan jalur baru dan kemudian berhak mendapatkan diskon sebesar 10-12% terhadap lalu lintas tambahan yang diangkut melalui jaringan itu. Pilihan lainnya adalah jalur baru dapat dibangun berdasarkan pada "model pembagian pendapatan kontribusi penuh" di mana badan usaha swasta akan membiayai pembangunan sebuah jalur baru, dan sebagai imbal baliknya menerima sebagian pendapatan selama kurun waktu 25 tahun (intinya adalah konsesi).

Selain itu, India mendorong sebuah skema pemisahan vertikal "penyelenggaraan kereta barang khusus" yang mengizinkan penyelenggara swasta untuk berinvestasi pada gerbong barang swasta dan menggunakan jaringan perkeretaapian selama 20 tahun. Perusahaan ini akan membayar kepada IR dan membayar biaya akses lalu akan menetapkan sendiri harga layanan yang mereka tawarkan.

Pengembangan perkeretaapian yang membutuhkan pembiayaan Pemerintah Pusat masih tetap terbatas dan sebagian besar berada di bawah kendali Kementerian Perkeretaapian, sebuah Kementerian yang cukup berkuasa di India. Banyak pengembangan terhambat akibat persyaratan di bawah kendali Kementerian Kereta Api India.

Australia

Sistem perkeretaapian Australia telah banyak didesentralisasi selama dua dekade terakhir, dengan saat ini terdapat sembilan badan usaha yang mengelola prasarana perkeretaapian dan layanan kereta, tiga manajer/pengurus prasarana yang berbeda, sembilan penyelenggara/operator kereta layanan barang, lima operator layanan komuter, lima operator lainnya menyediakan layanan regional, lima perkeretaapian khusus untuk komoditi bijih besi dan beragam pengoperasian kereta lokal yang kecil.

Dalam banyak kasus, hukum di Australia memberikan akses bagi multi-pengangkut untuk masuk ke prasarana dan hanya ada sedikit kendala pada penentuan harga perkeretaapian.

Sama seperti di Amerika Utara, setiap badan usaha Australia dapat mengembangkan sebuah perkeretaapian swasta di Australia. Badan usaha tersebut wajib memenuhi peraturan daerah dan nasional tentang penggunaan lahan dan lingkungan, serta dapat memanfaatkan dukungan dari unit pemerintahan publik setempat untuk mengumpulkan lahan yang dibutuhkan bagi pembangunan perkeretaapian. Dalam banyak hal, jalur perkeretaapian dianggap sebagai prasarana strategis sehingga prinsip akses-terbuka nasional berlaku bila akses tersebut adalah untuk kepentingan umum. Hal ini terkadang perlu melalui sidang hukum untuk memutuskan cakupan dari kepentingan umum. Secara umum, ketentuan akses juga mensyaratkan perkeretaapian yang menggunakan akses tersebut untuk memikul beban biaya yang timbul dari kapasitas tambahan yang diperlukan untuk menjaga keutuhan perkeretaapian yang diakses.

Brasil

Sangat terdesak oleh keharusan menurunkan beban subsidi perkeretaapian yang memuncak hingga sekitar 300 juta dolar per tahun, di tahun 1992 Brasil mulai mengembangkan sebuah proses konsesi perkeretaapian yang sebagian besar mencontoh dari pengalaman Argentina, walaupun terstruktur dalam gaya yang lebih kompleks. Rancangan konsesi dirampungkan tahun 1995 dan konsesi mulai berlangsung dua tahun kemudian. Sementara dalam kasus di Argentina, syarat dari konsesi perkeretaapian muatan ditetapkan untuk jangka waktu 30 tahun, dengan kemungkinan perpanjangan tambahan 30 tahun.

Antara tahun 1996 dan 1998, enam konsesi kereta barang telah dikembangkan dari perkeretaapian Federal (*Rede Ferroviária Federal*) dan satu lagi dari perkeretaapian Propinsi /Negara Bagian Sao Paulo. Di samping itu, perusahaan pertambangan dan industri Negara terbesar, *Copanhia Vale de Rio Doce* (CVRD, sekarang bernama *Vale*) diprivatisasikan pada Juni 1997, bersama dengan dua jalur kereta api swastanya yang melayani lalu lintasnya sendiri: *Estrado de Ferro Vitoria a Minas (EFVM)* dan *Estrada de Ferro Carajás (EFC)*. Kedua perkeretaapian swasta mengangkut lalu lintas angkutan barang umum dan menentukan sendiri harga untuk jenis angkutan tersebut. Porsi lalu lintas angkutan barang umum pada EFVM adalah sebesar 30% dari semua lalu lintas dalam jaringan. Dalam sektor penumpang, Brasil, seperti halnya di Argentina, memiliki pengalaman yang fokus kepada transit perkotaan, terutama di Rio de Janeiro dan Sao Paulo. Defisit anggaran dan perlunya menurunkan subsidi Negara atas kereta bawah tanah kota dan kereta komuter (*Flumitrens*) berujung kepada keputusan pemberian konsesi. Sistem kereta bawah tanah Rio de Janeiro dikonsesikan pada bulan Desember 1997 kepada sebuah konsorsium (*Consórcio Opportrans*), termasuk *Cometrans*, pemilik dari konsesi kereta penumpang *Mitre* dan *Sarmiento* di Buenos Aires. Kendali penyelenggaraan dialihkan pada bulan April 1998. Konsesi *Flumitrens* ditandatangani bulan Juli 1998 dan mulai berlaku pada bulan November 1998.

Selain itu, terdapat pula sejumlah jalur industri Brasil berskala kecil. Contohnya, *Portofer - Transporte Ferroviário Ltda.*, sebuah perusahaan swasta yang menyediakan penyelenggaraan perkeretaapian untuk dermaga Santos. Pelabuhan lainnya, pabrik Semen dan perusahaan Baja mempunyai perkeretaapian internal skala kecil.

Saat ini, jaringan perkeretaapian Brasil terdiri dari 15 jalur kargo yang dimiliki dan dijalankan secara swasta, enam jaringan kereta bawah tanah yang dioperasikan dan dimiliki secara swasta, serta tujuh perusahaan angkutan perkotaan tambahan, sekitar sepuluh perkeretaapian jalur-pendek dengan panjang 50 km atau kurang di mana sebagian besar dipakai untuk kepentingan Pariwisata dan untuk sejumlah kegiatan perkeretaapian internal perusahaan swasta seperti yang disebutkan di atas. Selama sepuluh tahun sejak pemisahan perkeretaapian Nasional Brasil, industri ini telah bangkit secara substansial; lalu lintas Kargo umum meningkat hingga 112%, kargo Baja dan mineral naik sebesar 91%, sementara volume lalu lintas peti kemas juga berlipat sepuluh kali lipat dari volume tahun 1999. Setelah mengkonsesikan penentuan harga dan tingkat tarif perkeretaapian stabil, maka tenaga kerja dan produktivitas faktor total meningkat tajam. Telah terjadi kenaikan yang substansial dalam hal keberlangsungan sektor perkeretaapian Brasil.

Berlawanan dengan ketentuan pada peraturan perkeretaapian khusus Indonesia dalam hal kepemilikan umum, kritisi utama dari penyelenggaraan perkeretaapian swasta di Brasil adalah afiliasi antara pemegang saham perkeretaapian dan industri utama terlalu besar. Walaupun diakui bahwa afiliasi ini memiliki peranan penting untuk menarik investasi swasta ke bidang perkeretaapian, diversifikasi kepemilikan saat ini didorong ketika ada permintaan akan investasi baru.

Kesimpulan

Pengalaman internasional menunjukkan bahwa banyak negara mendorong adanya partisipasi swasta dalam sektor perkeretaapian. Hal tersebut diwujudkan dengan cara mempermudah proses pemberian perizinan, membatasi peraturan hanya untuk isu keselamatan, lingkungan, dan sumber daya manusia, serta dengan menciptakan sebuah lingkungan yang mengizinkan beragam mekanisme pembiayaan swasta untuk masuk. Partisipasi swasta pada sektor perkeretaapian umumnya menghasilkan investasi yang lebih besar pada prasarana perkeretaapian, kereta api yang dibiayai secara swasta, pengembangan langkah-langkah inovatif untuk membiayai investasi sektor perkeretaapian – termasuk pengembangan pasar sewa guna usaha dan kontrak dalam semua hal, dari lokomotif hingga peralatan pemeliharaan rel.

Pembelajaran yang kita dapatkan dari pengalaman internasional adalah bahwa dengan meliberalisasi peraturan transportasi untuk mendorong partisipasi sektor swasta dalam pasar angkutan kereta api, termasuk dalam prasarananya, akan memberikan investasi yang lebih besar, lebih bersaing, menurunkan harga angkutan kereta api, dan memberikan layanan pelanggan yang jauh lebih baik. Partisipasi swasta dalam sektor perkeretaapian dapat mengubah sektor tersebut dan memberikan keuntungan yang signifikan kepada pertumbuhan perekonomian nasional.

Terkait dengan situasi Indonesia yang berbeda, sepengetahuan kami tidak ada Negara yang mensyaratkan perkeretaapian di luar jaringan nasional untuk melayani sebuah badan usaha tunggal dan di saat yang sama dimiliki oleh badan usaha tersebut. Sebaliknya sangat lazim untuk melakukan kegiatan investasi swasta pada sektor perkeretaapian yang tidak memiliki hubungan dengan badan usaha tertentu yang dilayaninya begitu juga merupakan hal yang lazim untuk memberikan layanan kepada beberapa industri yang berbeda karena akan menciptakan kapasitas yang sebelumnya tidak ada. Walaupun peraturan perkeretaapian khusus yang ada tampak dirancang untuk menghindari persaingan antara jalur baru dan jaringan nasional, sebagian besar sektor perkeretaapian mendorong persaingan sebagai hal yang dianggap untuk melayani kepentingan umum. Berbagai pengalaman internasional mendukung bermacam pilihan dan prosedur organisasional untuk meningkatkan kapasitas perkeretaapian: investasi pada sektor khusus, prakarsa kawasan, KPS dan BUMN. Tren internasional yang ada sangat mendorong Indonesia untuk meliberalisasi ruang lingkup investasi yang diizinkan pada sektor perkeretaapian baik dengan cara memodifikasi ketentuan perkeretaapian khusus, merancang alternatif praktis untuk penyediaan perkeretaapian khusus atau melakukan keduanya sekaligus.

LAMPIRAN E: DIAGNOSTIK INVESTASI-INVESTASI PERKERETAAPIAN YANG TERTUNDA

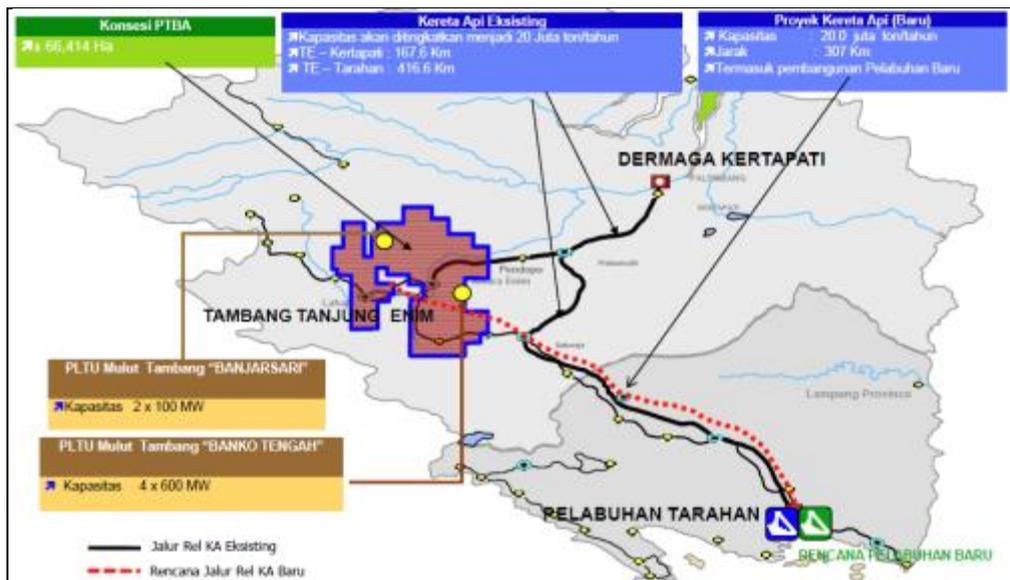
Diagnostik Proyek Bukit Asam

PT. Tambang Batubara Bukit Asam (Persero), Tbk³⁹ (dalam Perjanjian ini disebut sebagai Bukit Asam atau PTBA), adalah perusahaan milik negara – Pemerintah Indonesia memiliki 65% perusahaan. Tambang batubara utama perusahaan terletak di Tanjung Enim, Sumatra Utara, dan telah berproduksi lama. Di samping Tanjung Enim, PTBA juga memiliki tambang Ombilin dan Cerenti di Sumatra Selatan, ditambah beberapa tambang lain (sebagian besar tidak berkembang) di Kalimantan. Secara keseluruhan, cadangan tambang PTBA mencapai 2 milyar ton. Saat ini PTBA sedang memulai beberapa proyek yang dapat meningkatkan volume produksi tahunannya dari 11,4 juta ton pada tahun 2009 menjadi 55 ton pada tahun 2015. Hal tersebut dapat menjadikan PTBA penghasil batubara terbesar kedua di Indonesia, setelah Bumi Resources.

Penjelasan Proyek Bukit Asam

Untuk menunjang pertumbuhan ini, Bukit Asam merencanakan sejumlah prakarsa pengangkutan menggunakan kereta api. Prakarsa-prakarsa ini mencakup dari pengaturan kerja sama sederhana dengan PTKA sampai dengan prakarsa-prakarsa KPS di Propinsi Sumatra Selatan dan rencana-rencana dengan jangka waktu lebih panjang yang mungkin dikembangkan dalam konteks KPS, perkeretaapian khusus, atau pendekatan-pendekatan lain. Yang menjadi kepentingan dalam waktu dekat adalah pengembangan perkeretaapian berdasarkan izin perkeretaapian khusus yang diusulkan oleh Bukit Asam mengikuti garis titik-titik berwarna merah pada peta di bawah ini. Garis tersebut melintasi dua propinsi, oleh karena itu harus diberikan izin secara langsung oleh Kementerian Perhubungan dan bukan oleh badan usaha daerah.

³⁹ Terbuka (kode saham untuk perusahaan publik di Indonesia)



PTBA telah menyusun investasi dalam perkeretaapian khusus yang diusulkan olehnya melalui perusahaan patungan: PT. Bukit Asam Transpacific Railway, atau PTBATR. BATR mayoritas dimiliki oleh perusahaan yang tidak dikendalikan oleh PTBA atau oleh konsesi tambang batubara PTBA tertentu (Bukit Asam Bangko - BAB) yang akan ditunjang oleh jalur kereta api.⁴⁰ Profil kepemilikan PTBATR diketahui mencakup anak perusahaan Grup Rajawali yang berbasis di Indonesia (60%), China Railway Engineering (10%), dan PTBA (30%).

Di tingkat pertambangan batubara, Rajawali dan PTBA telah memasuki perjanjian usaha patungan di mana laba dari peningkatan operasi pertambangan batubara, yang akan dibawa melalui BATR, akan dibagi 65% untuk PTBA dan 35% untuk Rajawali. Dalam hal ini, Kementerian Perhubungan yang telah mengeluarkan persetujuan prinsipnya untuk pengembangan perkeretaapian khusus kepada pemilik mayoritas sumber daya tambang, yaitu PTBA, dan bukan PTBATR. Namun demikian, izin - izin selanjutnya, termasuk izin pembangunan dan izin operasi, belum dikeluarkan.⁴¹

PTBA berharap untuk memulai pembangunan perkeretaapian pada awal tahun 2011 dan memulai pengoperasian pada akhir tahun 2014. Untuk memenuhi tenggat waktu tersebut, berbagai persetujuan akan diperlukan untuk trase rute, pembebasan lahan dan hal-hal lain. Pengesahan yang jelas dari Kementerian Perhubungan adalah prasyarat untuk izin - izin dan persetujuan-persetujuan yang diperlukan. Berbagai

⁴⁰ Hal ini membedakan situasi BATR dari situasi TKK, yang dibahas dalam bab selanjutnya. TKK tidak dikendalikan oleh TOP, pemegang IUP, yang serupa dengan situasi BATR dengan BAB. Namun demikian, TKK dikendalikan oleh para investor yang mengendalikan TOP, berbeda dengan hubungan BATR dengan PTBA.

⁴¹ Ijin PTBA dikeluarkan sebelum perubahan terhadap undang-undang pertambangan yang mungkin memberikan dasar rasional pemberian ijin kepada operator kereta api dan bukan kepada operator tambang. Baik PTBA maupun BATR mendukung perubahan terhadap pengaturan Bukit Asam tersebut.

kontraktor Indonesia akan terlibat dalam mengembangkan perluasan tambang, perkeretaapian dan pelabuhan. Pemeliharaan dan pengelolaan prasarana dan pengoperasian kereta api juga direncanakan untuk dikontrakkan. Saat ini digambarkan bahwa kegiatan tersebut akan tercakup dalam izin - izin pokok.

Hasil Diagnostik

Tim HWTSK membahas hal-hal berikut ini terkait usulan perkeretaapian khusus Bukit Asam:

1. Apakah ketentuan perkeretaapian khusus secara umum tepat untuk pengembangan perkeretaapian yang diusulkan? Apabila tidak, apakah alternatif yang tepat – aturan KPS atau opsi ketiga?

Secara umum, opsi perkeretaapian khusus nampaknya adalah alternatif terbaik yang ada saat ini untuk proyek Bukit asam. Prakarsa KPS nampaknya akan menimbulkan kelambatan yang substantif. Terlebih lagi, jalur kereta api yang diusulkan akan secara eksklusif (atau, bahkan apabila diizinkan untuk menunjang pihak-pihak ketiga, nyaris eksklusif) disediakan untuk pelanggan tunggal, PT Bukit Asam dan perusahaan afiliasinya. Para penanam modal hampir yakin untuk lebih memilih perkeretaapian yang merupakan satu kesatuan dengan proyek pengembangan batubara, dan bukan dioperasikan oleh pemenang lelang kompetitif sebagaimana diwajibkan oleh peraturan-peraturan KPS.

2. Berdasarkan opsi yang dipilih, apakah PTBA, BATR, atau badan usaha lain merupakan pihak yang dipilih menerima izin?

*Dari sudut pandang penanam modal atau kebijakan publik, BATR nampaknya adalah opsi yang lebih dipilih; dari sudut pandang hukum, PTBA mungkin diharuskan untuk menjadi pihak yang menerima izin, karena tim HWTSK belum dapat mencapai penafsiran yang menjadikan BATR memenuhi syarat sebagai anak perusahaan PTBA berdasarkan undang-undang Indonesia. Berdasarkan peraturan Perkeretaapian Khusus yang berlaku, nampaknya penerima izin perkeretaapian **setidaknya** harus merupakan anak perusahaan.*

Opsi yang mungkin diambil untuk memberikan izin kepada BATR sebagai Penyelenggara perkeretaapian khusus adalah BATR harus mengambil hak penuh atas batubara sebagai perusahaan jasa pertambangan yang berwenang untuk melakukan pengangkutan dan penjualan (diperlukan IUJP berdasarkan undang-undang pertambangan yang berlaku). Karena operator tersebut akan melakukan pengangkutan untuk kepentingannya sendiri, hal ini dapat memenuhi syarat yang terkait dengan menunjang usaha pokok badan usaha. Kelangsungan opsi ini perlu dinilai terkait apakah konsekuensi-konsekuensi pajak yang merugikan atau hambatan-hambatan lain dapat dihindari.

3. Haruskah Kementerian Perhubungan mengesahkan operator tambang atau perkeretaapian dalam kasus Bukit Asam dengan menerapkan standar yang sama sebagaimana dalam kasus MEC? Atau, apakah perlakuan yang berbeda yang

digunakan dalam kedua kasus tersebut dibenarkan oleh struktur perusahaan yang berbeda dari grup-grup yang mengajukan permohonan?

Tim menyimpulkan bahwa struktur-struktur organisasi PTBA dan MEC pada pokoknya berbeda sehingga pendekatan yang sederhana atau sama tidak dapat direkomendasikan.

4. Karena PTBA tidak memiliki masa konsesi terbatas waktu seperti penanam modal asing, dan karena perkeretaapian khusus yang diusulkannya akan berjalan secara umum sejajar dengan jalur kereta api nasional yang ada, apa yang seharusnya menjadi persamaan atau perbedaan kebijakan terkait transisi jalur kereta api khusus yang memungkinkan untuk digunakan oleh umum?

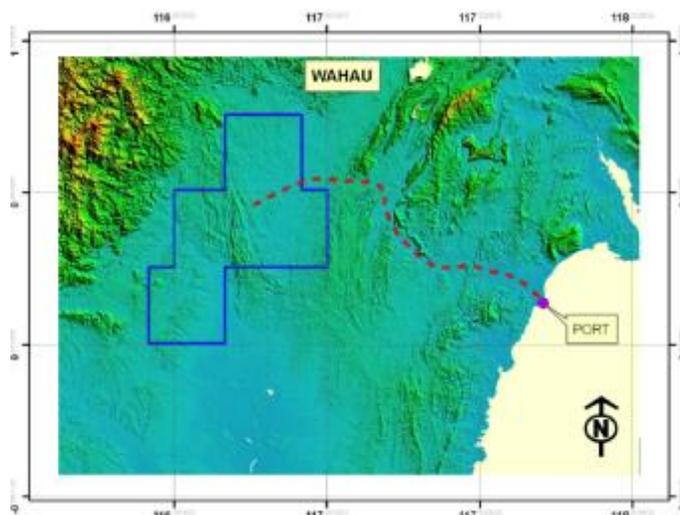
Status PT Bukit Asam (Persero) sebagai BUMN, bersama dengan fakta bahwa BATR akan memiliki potensi yang lebih besar daripada proyek-proyek Kalimantan untuk berkompetisi dengan PT Kereta Api (Persero) dapat membenarkan ketentuan yang berbeda dalam setiap izin yang diberikan untuk proyek BATR (tanpa memandang apakah BATR atau PTBA adalah penerima izin). Namun demikian, kami merekomendasikan agar perlakuan yang berbeda tidak diamankan dalam Keputusan Menteri, melainkan diserahkan kepada proses pemberian izin/negosiasi, di mana kepentingan daerah dapat lebih diakomodir secara penuh.

5. Apakah diperlukan perubahan, penjelasan atau modifikasi lain pada ketentuan hukum/peraturan dalam Peraturan Menteri (Permen) dan Peraturan Pemerintah (PP), di luar persetujuan yang dikeluarkan Kementerian Perhubungan terhadap penyelenggara perkeretaapian yang diusulkan?

Peraturan Menteri sangat diperlukan untuk mengklarifikasi penafsiran Kementerian Perhubungan terhadap persyaratan kepemilikan perkeretaapian khusus yang sah dan untuk mengklarifikasi hal-hal lain yang mengalami penafsiran-penafsiran yang terlalu membatasi.

Diagnostik MEC

MEC Coal mengembangkan proyek batubara *Greenfield* yang besar di kabupaten Kutai Timur, Propinsi Kalimantan Timur, dan akan memerlukan pengangkutan hasil produksinya ke pelabuhan untuk dipindahkan lagi. Layanan kereta api jarak jauh yang diperlukan ini merupakan moda yang paling ekonomis untuk volume batubara yang

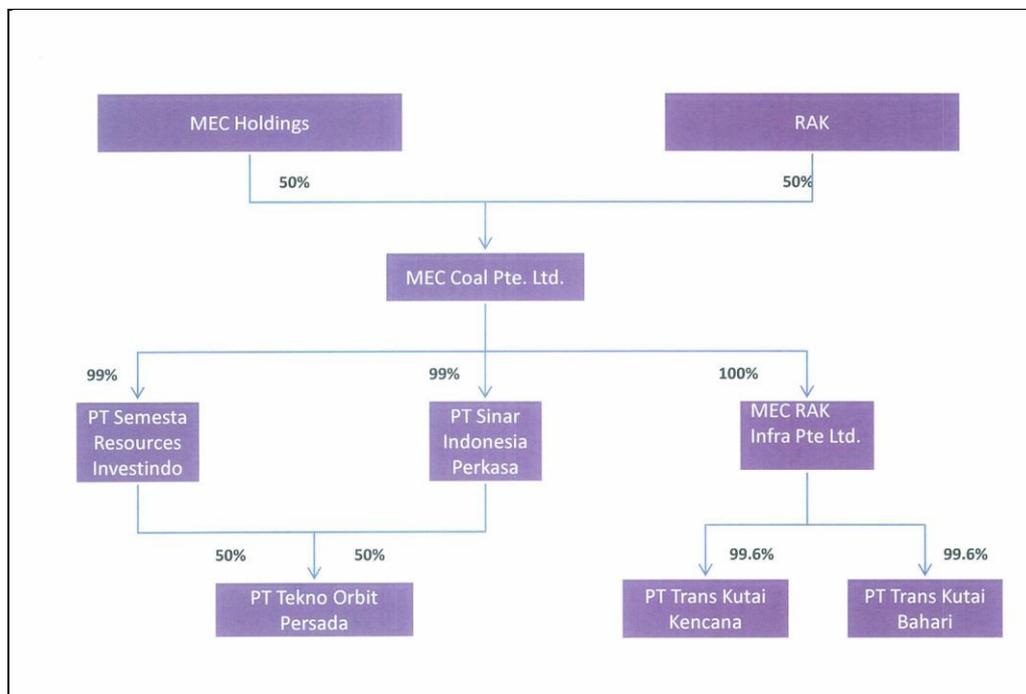


diharapkan. Eksplorasi batu bara telah selesai dan izin pertambangan telah dijamin dan diakomodasi dalam ketentuan baru yang dimasukkan ke dalam undang-undang pertambangan tahun 2009 yang baru saja ditetapkan serta peraturan pelaksana yang mulai berlaku pada bulan Maret 2010. Pelaksanaan yang cepat dari proyek tersebut dengan demikian sangat bergantung pada persetujuan dan pembangunan jalur kereta api yang tepat waktu untuk membawa batubara ke pasar. Rute yang diusulkan ditunjukkan pada peta yang menyertai. Menteri Perhubungan telah mengeluarkan persetujuan prinsip kepada Kabupaten untuk memberikan izin atas pembangunan perkeretaapian tahap awal (lihat Lampiran B). Namun demikian, pengesahan-pengesahan selanjutnya, termasuk pengesahan untuk izin operasi, belum dikeluarkan.

Deskripsi Proyek MEC

Struktur prakarsa MEC Coal secara umum dideskripsikan sebagai berikut:

MEC, dalam kemitraan dengan Pemerintah Ras Al Khaimah [RAK, satu dari Emiriah Arab Bersatu], telah mendirikan MEC Coal untuk berinvestasi dalam sumber daya Indonesia yang berlimpah dan mengembangkan prasarananya.



Anak-anak perusahaan tidak langsung MEC Coal adalah badan hukum Indonesia yang mengelola pengoperasian tambang (PT Tekno Orbit Persada atau TOP), fasilitas pelabuhan (PT Trans Kutai Bahari atau TKB) dan perkeretaapian khusus yang diusulkan (PT Trans Kutai Kencana atau TTK). TOP saat ini sedang dalam proses untuk memiliki sedikit saham TTK.

Untuk tujuan terakhir di atas dan analisis yang akan dilakukan dalam Laporan ini, badan-badan usaha yang penting adalah:

- PT Tekno Orbit Persada (TOP), penerima izin untuk konsesi batubara berdasarkan undang-undang pertambangan;
- PT Trans Kutai Kencana (TKK), penerima izin untuk perkeretaapian; dan
- PT Trans Kutai Bahari (TKB), penerima izin untuk operasi pelabuhan.

Untuk mengembangkan perkeretaapian, tambang dan pelabuhan, berbagai kontraktor akan dilibatkan, dan pemeliharaan dan pengelolaan prasarana dan pengoperasian kereta api aktual juga direncanakan untuk dikontrakkan. Karena saat ini digambarkan bahwa kegiatan ini akan tercakup dalam izin - izin pokok, hal-hal penting yang harus dibahas adalah:

- Apakah ketentuan perkeretaapian khusus secara umum tepat untuk pengembangan perkeretaapian yang diusulkan? Apabila tidak, apakah alternatif yang tepat – antara aturan KPS atau opsi ketiga?
- Berdasarkan opsi yang dipilih, apakah PT TKK, PT TOP atau badan usaha lain adalah penerima izin yang tepat secara hukum?
- Apakah syarat-syarat spesifik perlu disertakan pada pengesahan Kementerian Perhubungan atas izin kabupaten Kutai Timur untuk memastikan bahwa izin tersebut akan sah selama jangka waktu konsesi pertambangan atau jangka waktu lain yang disepakati?
- Apa yang harus dilakukan untuk menghasilkan kesesuaian dan dengan demikian sistem yang stabil yang memberikan kepastian kepada industri?
- Apakah diperlukan dikeluarkannya perubahan, penjelasan atau modifikasi lain pada ketentuan hukum dan peraturan Keputusan Menteri (Permen)? Atau, apakah dikeluarkannya persetujuan Kementerian Perhubungan dengan panduan yang tepat kepada pemerintah Propinsi dan Kabupaten dan penyelenggara perkeretaapian yang diusulkan cukup?

Hasil Diagnostik

Tim HWTSK membahas hal-hal berikut ini terkait usulan Perkeretaapian MEC:

1. Apakah ketentuan perkeretaapian khusus secara umum sudah tepat untuk mengembangkan perkeretaapian yang diusulkan? Apabila tidak, apakah alternatif yang tepat –apakah aturan KPS atau opsi ketiga?

Secara umum, opsi perkeretaapian khusus nampaknya adalah alternatif terbaik yang ada saat ini untuk proyek MEC. Sebagaimana dengan Bukit Asam, prakarsa KPS nampaknya akan menimbulkan kelambatan yang substantif. Setidaknya dalam jangka waktu dekat, jalur perkeretaapian yang diusulkan akan secara eksklusif (atau, bahkan apabila diizinkan untuk menunjang pihak-pihak ketiga,

nyaris eksklusif) disediakan untuk pelanggan tunggal – PT TOP sebagai anak perusahaan tidak langsung PT Tekno Orbit Persada. Para penanam modal hampir yakin untuk lebih memilih bahwa perkeretaapian merupakan satu kesatuan dengan proyek pengembangan batubara, dan bukan dioperasikan oleh pemenang lelang kompetitif sebagaimana akan diwajibkan oleh peraturan-peraturan KPS apabila peraturan-peraturan tersebut diterapkan.

Untuk tujuan pembangunan perekonomian Kabupaten dan Propinsi, mungkin terdapat manfaat dengan pada akhirnya mengizinkan TTK menyediakan layanan publik terbatas di wilayah yang bersangkutan. Untuk melakukan hal ini, peraturan-peraturan untuk mengesahkan Perkeretaapian Umum Tujuan Terbatas mungkin ditetapkan melalui Perpres atau prosedur lain. Ketentuan tersebut akan sejalan dengan ketentuan yang ada di bawah peraturan-peraturan terminal pelabuhan dan bandar udara swasta bagi Menteri untuk mengesahkan layanan tersebut apabila tidak terdapat kapasitas lain yang serupa. Kami tidak menyetujui opsi ini untuk kasus PTBA/BATR (meskipun tidak menolaknya) karena terdapat variasi layanan kargo dan penumpang yang lebih besar melalui PTKA dan sarana lain.

2. Berdasarkan opsi yang dipilih, apakah PT TTK atau badan usaha lain adalah yang merupakan penerima izin yang tepat secara hukum?

Dari sudut pandang penanam modal dan kebijakan umum, PT TTK nampaknya adalah opsi yang dipilih. Namun demikian, dari sudut pandang hukum, terdapat kesulitan yang besar dalam menyetujui PT TTK sebagai Penyelenggara PK, meskipun sejak fokus ketentuan PK diletakkan pada lingkup layanan yang dapat ditawarkan oleh PK, kami tidak melihat persetujuan izin pengembangan /pembangunan awal sebagai masalah besar.⁴² Namun demikian, untuk TTK dapat menerima izin operasi, mungkin terdapat kebutuhan akan transparansi yang lebih baik dalam pengaturan kepemilikan dan modifikasi pengaturan pengendalian untuk menjadikan anak-anak perusahaan PT TOP dan PT TTK badan hukum Indonesia yang lazim. Saat ini PT TTK bukan merupakan anak perusahaan dari PT TOP dan nampaknya tidak ada rencana untuk menjadikannya anak perusahaan dari PT TOP. Baik PT TOP maupun PT TTK nampaknya dikendalikan oleh MEC Coal, yang dapat menjadikan mereka anak-anak perusahaan yang – apabila MEC Coal adalah PT Indonesia – mungkin menjadikan PT TTK memenuhi syarat untuk menjadi operator PK. Namun demikian, MEC Coal bukan badan hukum Indonesia. Apabila hal tersebut tidak berubah sampai pada saat izin operasi akan dikeluarkan, PT TTK mungkin harus dibatasi untuk mengangkut batubara yang dimilikinya sendiri secara sah. Tanpa hal tersebut, PT TOP dapat ditawarkan izin sebagai opsi yang mungkin dapat diterima. (PT TTK kemudian dapat menyediakan

⁴² PT TTK dapat memenuhi syarat sebagai operator pada saat ijin operasi dikeluarkan berdasarkan klarifikasi/perubahan kepemilikan perusahaan, perubahan peraturan atau (sebagaimana dengan BATR) dengan pilihan PT TTK untuk memiliki batubara yang diangkutnya.

layanan sebagai kontraktor bersama dengan Canac (yang saat ini diharapkan untuk menyediakan layanan teknis kepada operator perkeretaapian).

Saya kemukakan kembali bahwa berdasarkan peraturan perkeretaapian khusus yang berlaku, nampaknya penerima izin perkeretaapian setidaknya harus merupakan anak perusahaan dari badan usaha yang mengendalikan properti pertambangan. Sebagaimana dengan BATR, mungkin terdapat opsi untuk memberikan izin kepada PT TTK sebagai Penyelenggara perkeretaapian khusus apabila PT TTK mengambil hak penuh atas batubara sebagai perusahaan jasa pertambangan yang berwenang untuk melakukan pengangkutan dan penjualan (mungkin diperlukan IUJP berdasarkan undang-undang pertambangan yang berlaku). Karena penyelenggara tersebut akan melakukan pengangkutan untuk kepentingannya sendiri, hal ini dapat dinyatakan sebagai kegiatan untuk menunjang usaha pokok badan usaha. Kelangsungan opsi ini perlu dinilai terkait apakah konsekuensi-konsekuensi pajak yang merugikan dapat dihindari. Kami tidak melihat kebutuhan yang mendesak untuk PT TTK mengambil opsi ini apabila MEC Coal mengambil tindakan yang tepat waktu untuk memperkuat status anak perusahaan PT TTK berdasarkan hukum Indonesia.

3. Haruskah Kementerian Perhubungan menyetujui operator tambang atau penyelenggara perkeretaapian dalam kasus MEC dengan menerapkan standar yang sama dengan yang diterapkan dalam kasus Bukit Asam? Atau, apakah perlakuan berbeda yang digunakan dalam kedua kasus tersebut dibenarkan oleh struktur perusahaan yang berbeda dari grup-grup yang mengajukan permohonan?

Tim menyimpulkan bahwa struktur-struktur organisasi terkait sangat berbeda sehingga ukuran yang sama tidak dapat diterapkan.

4. Mengingat perbedaan yang besar dalam situasi MEC dan Bukit Asam, apa yang seharusnya menjadi persamaan atau perbedaan kebijakan terkait transisi jalur kereta api khusus ke perkeretaapian umum?

Status PT Bukit Asam (Persero) sebagai BUMN, bersama dengan fakta bahwa BATR akan memiliki potensi yang lebih besar daripada proyek-proyek Kalimantan untuk berkompetisi dengan PT Kereta Api (Persero) dapat digunakan untuk membenarkan ketentuan yang berbeda dalam setiap izin yang diberikan untuk proyek BATR (tanpa memandang apakah BATR atau PTBA adalah penerima izin). Namun demikian, kami merekomendasikan agar perlakuan yang berbeda tidak diamanatkan dalam Keputusan Menteri, melainkan diserahkan kepada proses pemberian izin/negosiasi, di mana kepentingan daerah mungkin lebih diakomodir secara penuh.

Hal mengkonversi PT TTK menjadi Perkeretaapian Umum Tujuan Terbatas mungkin lebih besar daripada untuk BATR untuk alasan-alasan yang disebutkan di atas.

5. Apakah diperlukan perubahan, penjelasan atau modifikasi lain ketentuan hukum/peraturan terhadap Peraturan Menteri dan PP, di luar persetujuan yang

dikeluarkan Kementerian Perhubungan terhadap perkeretaapian perkeretaapian yang diusulkan?

Peraturan Menteri sangat diperlukan untuk mengklarifikasi penafsiran persyaratan kepemilikan perkeretaapian khusus yang sah oleh Kementerian Perhubungan dan untuk mengklarifikasi hal-hal lain yang mungkin mengalami penafsiran-penafsiran yang terlalu membatasi.

Diagnostik KPS Kalimantan Tengah

Berdasarkan analisis hukum penuh, tidak mungkin bagi Kalimantan Tengah untuk mengusulkan proyek pada saat ini, oleh karena proses pengadaan KPS yang sedang berlangsung. Status proses pengadaan saat ini dikenakan ketentuan kerahasiaan untuk menghindari prasangka atas evaluasi lelang oleh karena sifat berkelanjutan dari negosiasi saat ini, usulan struktur alternatif dan metode pemberian izin. Namun demikian, kami membahas proyek yang diusulkan dalam bab ini karena tiga alasan berikut:

- Pertama, apabila tidak terdapat opsi perkeretaapian khusus untuk Bukit Asam dan/atau MEC karena alasan-alasan yang dibahas dalam bab-bab terdahulu, maka proses KPS yang serupa dengan yang berlangsung di Kalimantan Tengah adalah satu-satunya proses alternatif yang dimiliki berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ada. Dengan demikian, perlu ditetapkan apakah proses tersebut mungkin berlaku terhadap kasus Bukit Asam atau MEC.
- Kedua, apabila proses KPS yang berlangsung di Kalimantan Tengah gagal, pertanyaan selanjutnya adalah apakah ketentuan perkeretaapian khusus, sebagaimana yang ada saat ini merupakan opsi yang berlaku untuk para calon penanam modal dalam layanan perkeretaapian Kalimantan.
- Terakhir, proyek Kalimantan Tengah tidak sama dengan jalur MEC yang diusulkan (proyek kabupaten) maupun usulan BATR (proyek nasional antar Propinsi) karena merupakan proyek Propinsi, melainkan melibatkan beberapa kabupaten, bahkan pada tahap awal.

Deskripsi Proyek Kalimantan Tengah

Proses pengembangan perkeretaapian yang digunakan di Kalimantan Tengah didasarkan atas perundang-undangan yang dikeluarkan untuk mengembangkan

prasarana melalui proses kerjasama pemerintah swasta yang diuraikan dalam dua Perpres.⁴³ Peraturan-peraturan ini memiliki karakteristik penting sebagai berikut:

1. Peraturan tersebut berkaitan dengan pengembangan prasarana secara luas dan tidak memiliki ketentuan yang secara khusus ditujukan untuk perkeretaapian;
2. Peraturan-peraturan tersebut akan dilaksanakan melalui proses pelelangan umum di mana operator proyek prasarana akan dipilih secara kompetitif;
3. Sementara badan hukum yang dapat ditunjang oleh proyek prasarana dapat menawarkan untuk mengoperasikan proyek dan dapat diberikan keuntungan khusus tertentu dalam proses penawaran (keuntungan harga persentase dalam penawaran keuangan atau hak untuk menandingi penawaran terendah), tidak terdapat jaminan bahwa pengusul awal/calon pengguna akan memenangkan pengadaan.
4. Digambarkan bahwa layanan yang disediakan melalui pengembangan prasarana akan menjadi layanan publik. Untuk perkeretaapian, hal tersebut memerlukan status Perkeretaapian Umum/Publik berdasarkan UU No. 23/2007.
5. Sebagai Perkeretaapian Umum/Publik, Perkeretaapian KPS akan tunduk kepada aturan akses untuk menggunakan prasarana untuk amanat operasi kereta api untuk Perkeretaapian Umum.

Sebagaimana digambarkan pada peta di bawah ini, rencana-rencana jangka panjang untuk KPS Kalimantan sangat ambisius. Peta tersebut menggambarkan keseluruhan keseluruhan dengan panjang sekitar 1.850 km yang pada akhirnya menghubungkan semua kabupaten di Propinsi dan yang terdiri atas fase berikut ini yang ditunjukkan pada peta:

Fase 1A: Puruk Cahu-Bangkuang (185km)

Fase 1B: Bangkuang- Lupak Dalam (175km)

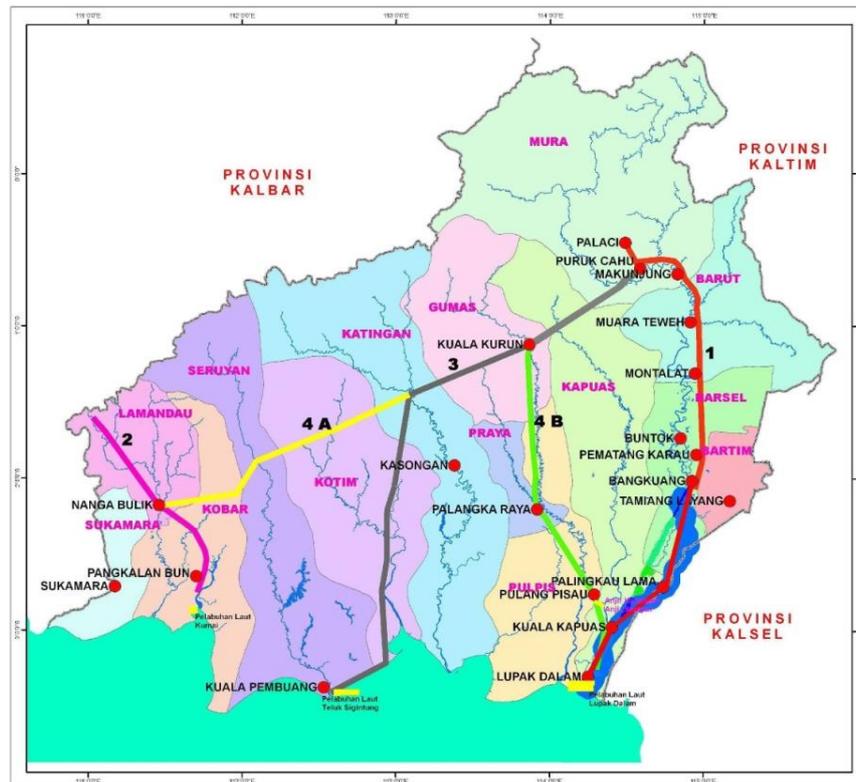
Fase 2: Kudangan-Kumai (195km)

Fase 3: Puruk Cahu-Kuala Kurun-Kuala Pembuang (466km)

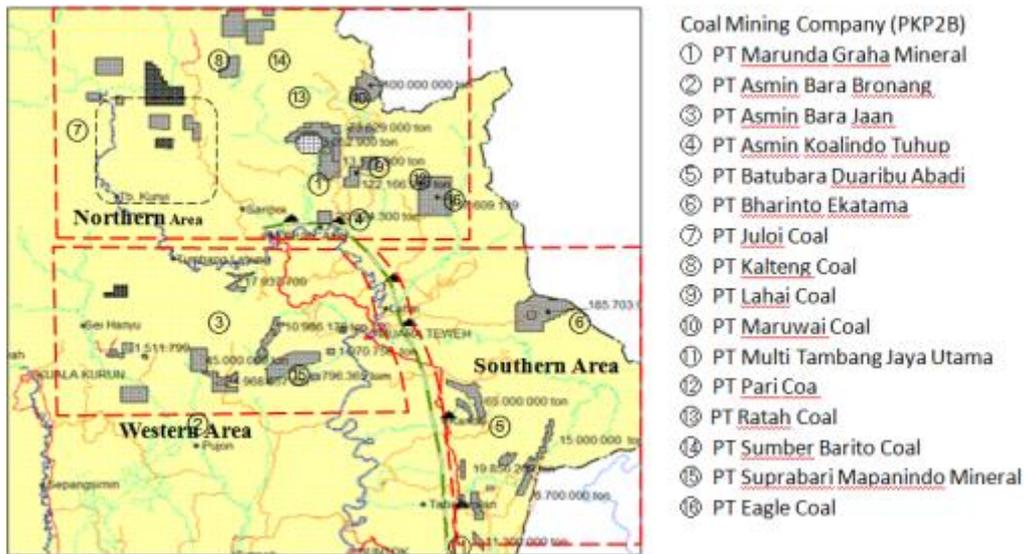
Fase 4: Tumbang Samba-Nangabulik (418km)

Fase 4B: Kuala Kurun-Lupak Dalam (390km)

⁴³ Perpres Republik Indonesia Nomor 13 tahun 2010 yang mengubah Perpres No. 67/2005; dan Perpres No. 67/2005 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Prasarana.



Sementara tujuan ini mungkin bersifat jangka panjang, prioritas untuk KPS Kalimantan Tengah saat ini terletak pada jalur kereta api 185 km yang diusulkan yang menghubungkan Puruk Cahu dengan Bangkuang. Jalur ini – garis merah pada sisi kanan peta di atas – diperkirakan membutuhkan biaya sekitar 1,5 miliar dolar. Pemerintah Kalimantan Tengah berharap telah selesai memilih operator pada akhir tahun 2011, apabila tidak pada tenggat waktu lebih cepat tahun 2010 yang telah menjadi judul berita berbagai surat kabar. Alasan dipilihnya moda KPS dan bukan pendekatan perkeretaapian khusus yang dipilih oleh Bukit Asam dan MEC, digambarkan oleh peta di bawah ini, yang menggambarkan kepemilikan batubara di bagian atas jalur kereta api berwarna merah yang ditunjukkan di atas. Terdapat sedikitnya 16 pemegang izin pertambangan yang berbeda yang akan ditunjang oleh jalur tersebut dan para operator ini terkait dengan perusahaan pertambangan batubara terbesar di Indonesia serta beberapa perusahaan internasional. Oleh karena itu, pengembangan perkeretaapian oleh operator tunggal akan sulit secara politik dan tidak efisien secara ekonomi.



Diharapkan bahwa pembangunan jalur kereta api akan membantu memaksimalkan produksi batubara di propinsi, yang permintaannya tinggi oleh karena nilai kalor yang tinggi dan tingkat abu dan sulfur yang rendah. Perkeretaapian dipandang sebagai satu-satunya opsi yang memungkinkan untuk mengangkut batubara di sepanjang tahun, khususnya untuk cadangan-cadangan tambang yang berada lebih jauh di pedalaman daripada yang telah dikembangkan di dekat pantai. Batubara saat ini diangkut melalui jalan darat dan sungai, tetapi jalan-jalan yang ada hanya dapat menunjang truk-truk yang mengangkut beban sekitar delapan ton, sementara transportasi sungai untuk lokasi yang lebih jauh ke pedalaman tidak memungkinkan dilakukan selama musim kering, bahkan untuk tongkang kecil (dan kedua moda pengangkutan tersebut merupakan angkutan yang kontroversial atas alasan lingkungan hidup).

Sebagaimana dilaporkan secara umum, usulan saat ini akan dikembangkan sebagai skema kerjasama pemerintah swasta, dengan jalur dibangun oleh para penanam modal yang akan diberikan konsesi untuk mengoperasikannya selama 30 tahun. Jalur pertama diharapkan untuk mengangkut 10 juta ton per tahun selama 10 tahun pertama pengoperasiannya. Jumlah ini diharapkan meningkat kemudian menjadi 20 juta ton, sehingga sekitar 500 juta ton batubara akan diangkut menggunakan kereta api selama masa konsesi 30 tahun. Pemerintah propinsi akan memberikan kontribusi kepada pembebasan lahan yang memadai untuk 15 sampai 25 persen bagian proyek.

Bagian awal yang ditunjukkan di atas, yang dikenal sebagai jalur kereta api Puruk Cahu-Bangkuang, akan menjadi fokus pengembangan selama beberapa tahun. Upaya pra lelang telah menerima permohonan dari 15 calon operator dari bagian pertama. Jumlah ini selanjutnya telah dikurangi menjadi empat, menurut laporan-laporan yang diterbitkan, keempat finalis tersebut adalah:

- Konsorsium Itochu-Toll;
- Konsorsium Drydocks-MAP Resources Indonesia;

- Bakrie Indo Infrastructure;
- Konsorsium pimpinan Mega Guna Ganda Semesta.

Keempat finalis tersebut dilaporkan terpilih berdasarkan atas pengalaman dan penyokong keuangan, serta kriteria teknis dan administratif mereka. Masing-masing memiliki berbagai koneksi kepada kepentingan pertambangan di daerah-daerah pertambangan yang akan ditunjang. Pada bulan September 2010 grup Itochu dilaporkan telah memenangkan lelang, namun hal ini telah disangkal dan informasi terbaru menunjukkan bahwa pemilihan mungkin ditangguhkan sampai tahun 2011 atau setelahnya oleh karena penyelesaian masalah pembiayaan dan jaminan.

Catatan tentang Usulan-Usulan Kalimantan Tengah di Luar Puruk Cahu-Bangkuang

Beberapa usulan Perkeretaapian selain jalur Puruk Cahu-Bangkuang telah dibuat selama bertahun-tahun. Semua usulan ini (berjumlah lima sebagaimana ditunjukkan pada peta terdahulu) saat ini menjadi bagian dari rencana KPS jangka panjang Kalimantan Tengah. Diagnosa terpisah atas calon-calon proyek perkeretaapian ini dengan demikian tidak mungkin dilakukan. Kalimantan dan Balikpapan di Kalimantan Timur juga menunggu keputusan KPS. Dengan mengacu kepada analisis KKPA/SWOT yang mengikuti, adalah mungkin bahwa, untuk mempercepat proses, setiap dari beberapa segmen lini dalam KPS dapat diresmikan sebagai perkeretaapian khusus dan dikonversi menjadi bagian dari KPS berdasarkan ketentuan hukum yang ada – tentunya dengan asumsi bahwa penanam modal PK tersebut memenuhi kualifikasi yang ada.

Hasil Diagnostik

Pada titik ini dalam proses tidak terdapat laporan publik bahwa proses tidak tepat atau bahwa salah satu dari keempat grup yang dipertimbangkan tidak akan menjadi penerima izin yang tepat. Tentu saja, setelah pemenang dipilih, bantahan-bantahan mungkin akan disampaikan oleh para penawar yang kalah. Persyaratan teknis yang tepat perlu dipenuhi untuk pengembangan prasarana, pengelolaan prasarana dan pengoperasian kereta api. Struktur tarif dan biaya penggunaan lintasan harus ditetapkan. Walaupun proses pengadaan nampaknya lebih longgar dibandingkan pemohon perkeretaapian khusus, persyaratan pemberian izin setelah proses pemilihan akan lebih berat karena status publik dari operasi perkeretaapian yang dihasilkan.

Mengingat proses kompetitif yang berlangsung, kami yakin bahwa Kementerian Perhubungan harus menangguhkan tindakan-tindakan yang berkaitan dengan proyek sampai acara lelang KPS selesai.

LAMPIRAN F: ANALISIS KEKUATAN KELEMAHAN PELUANG ANCAMAN (KKPA)/SWOT ANALYSIS

OPSI SAH UNTUK PERKERETAAPIAN SPESIFIK SEKTOR

Bab ini membahas empat opsi yang telah diidentifikasi tim yang dapat memberikan kontribusi untuk merealisasikan proyek-proyek perkeretaapian yang tertunda (Bukit asam, MEC) dan inisiasi proyek-proyek lain (misalnya Sumatra Selatan, merupakan sebuah prakarsa baru di Kalimantan Tengah dan Timur). Kekuatan-Kelemahan-Peluang-Ancaman (KKPA/SWOT) terkait prosedur pemberian izin alternatif akan dibahas dalam bab ini. Rekomendasi-rekomendasi kami untuk tindakan-tindakan spesifik berdasarkan pertimbangan-pertimbangan KKPA/SWOT tertuang dalam bab selanjutnya. Opsi-opsi yang dipertimbangkan di sini meliputi:

1. **Perkeretaapian eksklusif (sektor non pengangkutan milik perusahaan) “murni”.** Dalam kasus ini perkeretaapian akan dimiliki dan dikelola sebagai bagian integral dari badan usaha korporat yang hasil usaha pokoknya diangkut menggunakan kereta api eksklusif. Hal ini dapat, sebagai contoh, melibatkan pusat keuntungan (*profit centre*) terpisah, tetapi transaksi-transaksi pendapatan sepenuhnya internal, dengan penyelenggara perkeretaapian khusus yang memiliki izin adalah badan usaha non pengangkutan (atau, apabila tim menyimpulkan mungkin, anak perusahaan dan badan usaha non pengangkutan). Ini adalah “kasus dasar” berdasarkan penafsiran ketentuan perkeretaapian khusus yang berlaku, tetapi sejumlah pertanyaan terkait pengaturan kepemilikan yang dapat diterima memerlukan keputusan.

Opsi ini menuntut kerja dalam konteks peraturan perkeretaapian khusus yang berlaku dan hanya melibatkan tindakan-tindakan pemberian izin dan langkah-langkah lain yang dapat diambil oleh Kementerian Perhubungan/DJP berdasarkan ketentuan PP No. 56 Tahun 2009 yang ada.

2. **Perkeretaapian umum(berbasis KPS) murni atau perluasan perkeretaapian umum.** Pendekatan KPS akan tunduk kepada ketentuan terkait dari Undang-undang Perkeretaapian dan Peraturan Pemerintah yang ada tentang Pengembangan Perkeretaapian dan kepada ketentuan dari Perpres No. 67/2005 dan Perpres No. 13/2010. Pendekatan publik alternatif adalah mekanisme untuk menarik investasi swasta pada perkeretaapian nasional untuk peningkatan kapasitas kereta api dan/atau perluasan jalur kereta api berfokus industri.

Opsi ini menuntut penerapan prosedur yang ada saat ini berdasarkan Perpres No. 13/2010.

Apabila tidak terdapat opsi perkeretaapian khusus, Kementerian Perhubungan akan mendukung proses-proses lelang berdasarkan Perpres No. 13/2010.

3. “Perkeretaapian umum terbatas atau tujuan khusus yang telah dimodifikasi”. Konsep perkeretaapian umum tujuan khusus atau terbatas belum dibentuk dalam perundang-undangan yang berlaku. Tujuan utama pembentukan subkategori perkeretaapian umum ini adalah untuk menghindari penerapan ketentuan lelang dan lainnya yang datang dari Perpres No. 67/2005 dan Perpres No. 13/2010 yang dianggap akan menghalangi pengembangan perkeretaapian berfokus sektor. Strategi alternatif adalah untuk menyusun prosedur untuk memprakarsai perkeretaapian umum yang dikelola swasta versus prosedur untuk mengkonversi layanan kereta api yang didirikan sebagai perkeretaapian khusus untuk melayani pelanggan yang lebih luas atas dasar tarif.

Perkeretaapian Umum Terbatas Tujuan Khusus akan memberikan alternatif baru untuk perkeretaapian khusus dan prosedur Perpres No. 13/2010 melalui Perpres yang mendukung perkeretaapian khusus industri untuk memiliki lingkup layanan yang lebih luas berdasarkan perjanjian bersama dengan para pihak berwenang pemerintah.

4. Perkeretaapian eksklusif berdasarkan ketentuan perkeretaapian khusus yang dimiliki dan dikelola oleh *badan usaha korporat terpisah*. Terdapat beberapa variasi untuk opsi ini yang dinilai berdasarkan kesesuaian hukum dan ekonomi mereka dalam kerangka kebijakan, undang-undang dan peraturan yang berlaku.

Modifikasi undang-undang perkeretaapian khusus yang ada dimaksudkan untuk meningkatkan kesesuaian dengan praktik-praktik internasional dengan memperluas Peraturan Pemerintah yang berlaku terhadap Perkeretaapian Khusus.

OPSI PERKERETAAPIAN KHUSUS SAAT INI

Hal ini mengacu pada perkeretaapian eksklusif (sektor non pengangkutan milik perusahaan) “murni” sebagaimana didefinisikan dalam UU No. 23/2007 dan PP No. 56/2010. Hal ini mencakup penafsiran yang mempertimbangkan dan yang tidak mempertimbangkan hubungan anak perusahaan antara penyelenggara kereta api dan perusahaan non pengangkutan untuk masuk dalam definisi perkeretaapian eksklusif murni.

Kekuatan

Kekuatan utama dari ketentuan perkeretaapian khusus yang berlaku adalah bahwa ketentuan tersebut memberikan peluang bagi badan usaha swasta, atau badan usaha milik Negara (BUMN) seperti Bukit Asam, untuk memperoleh lahan dan mengembangkan jalur perkeretaapian badan usaha internalnya yang akan dikecualikan dari peraturan ekonomi perkeretaapian umum. Perkeretaapian tidak akan memiliki kewajiban untuk menawarkan layanan kepada pihak ketiga, tidak akan harus menetapkan tarif, dan tidak akan memiliki kewajiban untuk memberikan akses untuk

menggunakan prasarananya kepada penyelenggara-penyelenggara perkeretaapian pihak ketiga (pada faktanya, transaksi-transaksi tersebut dilarang berdasarkan ketentuan yang berlaku). Ketentuan PK menetapkan bahwa PK dapat menyediakan layanan di luar lokasi langsung atau wilayah operasi badan usaha. Definisi tersebut memiliki lingkup yang lebih luas daripada kegiatan perkeretaapian industri berlokasi pabrik. Tidak adanya kewajiban perkeretaapian umum pada opsi PK dilihat sebagai insentif bagi badan-badan usaha yang menghendaki layanan perkeretaapian untuk tujuan komersial eksklusif mereka sendiri.

Kelemahan

Ketentuan PK yang berlaku sangat dibatasi oleh ketentuan bahwa perkeretaapian (1) harus hanya menunjang satu badan usaha yang terkait dengannya dan (2) harus dimiliki oleh badan usaha yang barang-barangnya diangkut. Dua syarat ini menghalangi para penanam modal yang hendak memisahkan fungsi perusahaan induk (misalnya pertambangan) dari pengangkutan untuk memperoleh keahlian yang khusus pada setiap badan usaha, daya tarik untuk memisahkan ekuitas atau sumber modal utang dan/atau mengambil keuntungan dari pajak atau insentif lain yang datang dengan memisahkan fungsi-fungsi tersebut. Pada saat yang sama, larangan untuk melakukan pengangkutan selain dari untuk kepentingan perusahaan induk mencegah penawaran layanan yang mungkin disetujui semua pihak sebagai kepentingan bersama mereka.

Peluang

Berdasarkan ketentuan perkeretaapian khusus yang berlaku, terdapat beberapa ketidakpastian yang mungkin diklarifikasi tanpa perubahan terhadap perundang-undangan yang mendasar (UU No. 23/2007) atau terhadap Peraturan Pemerintah yang baru-baru ini dikeluarkan untuk melaksanakan undang-undang tersebut (PP No. 56 Tahun 2009). Yang utama di antara hal-hal tersebut adalah klarifikasi bahwa anak perusahaan dari perusahaan induk dapat diberikan wewenang untuk membangun dan mengoperasikan perkeretaapian khusus. Peluang yang lain adalah mengklarifikasi bahwa apabila penyelenggara perkeretaapian khusus mengambil hak atau properti yang diperselisihkan (misalnya batubara) dan mengambil alih kepemilikan sementara barang-barang dalam kondisi transit, pengangkutan tersebut akan dianggap kegiatan pokok pengangkutan badan usaha terkait (perdagangan dan pengangkutan). Hal ini mungkin mengizinkan perkeretaapian khusus untuk memiliki kepemilikan yang berbeda dari tambang yang ditunjang dan mengizinkan perkeretaapian khusus untuk menunjang tambang-tambang lain di daerah terkait. Kedua penafsiran tersebut sulit untuk dibenarkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ada. Klarifikasi penafsiran harus dilakukan dalam Permen (Peraturan Menteri) untuk menghindari ketidakpastian bagi para penanam modal. Beberapa mekanisme untuk memastikan penetapan harga yang adil untuk pembayaran royalti pemerintah mungkin diperlukan dan implikasi pajak dari perdagangan tersebut diklarifikasi.

Terpisah dari penetapan legitimasi operasi PK oleh anak perusahaan dan kepemilikan PK yang mengangkut properti yang merupakan milik sah sendiri, beberapa peluang untuk menjadikan ketentuan yang berlaku lebih dapat dilaksanakan mungkin dimasukkan dalam Peraturan Menteri. Bahasa dalam PP No. 56 Tahun 2009 menyiratkan bahwa pengangkutan hanya dapat dilakukan antara wilayah perusahaan induk dengan satu titik pendukung, tetapi ketentuan lain mengatur penyimpanan di luar pelabuhan di mana tempat tujuan pelabuhan mungkin memiliki kapasitas terbatas dan ketentuan lain mengatur interkoneksi dengan perkeretaapian nasional. Peraturan-peraturan tersebut tidak membahas penurunan kargo di fasilitas-fasilitas pihak ketiga (misalnya, pembangkit listrik yang mungkin berlokasi di sepanjang Rel perkeretaapian khusus). Hal ini mencakup penafsiran atas persyaratan titik ke titik dari peraturan-peraturan yang berlaku. Peraturan Menteri dapat mengklarifikasi bahwa semua kemungkinan tersebut diizinkan untuk penyelenggara perkeretaapian khusus. Peraturan-Peraturan Menteri juga harus mengklarifikasi bahwa hal-hal terkait pembuangan properti pada akhir pengoperasian perkeretaapian khusus akan diselesaikan dalam konteks izin perkeretaapian khusus.

Ancaman

Beberapa dari penafsiran-penafsiran di atas mungkin ditolak oleh pihak ketiga. Sebagai contoh, PTKA selalu menekankan penafsiran yang sempit atas penerapan perkeretaapian khusus. Dalam konteks tertentu, peluang-peluang yang dicatat di atas bisa jadi tidak akan terealisasi. Dengan demikian, alternatif-alternatif yang dibahas di bawah ini harus dipertimbangkan.

Penerapan terhadap Usulan-Usulan yang Tertunda

Tanpa menerima pengoperasian perkeretaapian khusus oleh anak perusahaan sebagai hal yang pantas, peraturan-peraturan yang berlaku akan mewajibkan PT Bukit Asam dan PT Tekno Orbit Persada untuk menjadi penyelenggara perkeretaapian serta operator tambang di saat yang sama. Opsi nyata satu-satunya untuk menghindari persyaratan ini adalah dengan penyelenggara perkeretaapian menjadi pemilik batubara yang diangkutnya, mengubah usaha pokoknya menjadi perantara batubara, namun hal ini menimbulkan komplikasi yang mungkin tidak dapat diterima oleh para penanam modal. Persyaratan kepemilikan bersama menciptakan masalah dalam kasus-kasus yang tertunda tanpa menunjukkan manfaat apa pun kepada publik, yang secara khusus memperumit pengaturan investasi dan menghalangi kemampuan untuk mengembangkan kemampuan-kemampuan khusus baik dalam unit perkeretaapian maupun pertambangan. Mengizinkan anak-anak perusahaan untuk mengoperasikan unit-unit kereta api bukan merupakan peningkatan yang besar untuk kedua kasus yang tertunda tersebut karena baik PTBATR maupun PT TTK tidak memenuhi kualifikasi sebagai anak perusahaan.

OPSI PERKERETAAPIAN UMUM SAAT INI

Ini adalah kasus perkeretaapian umum (berbasis KPS) murni atau perluasan jalur perkeretaapian umum. Sebenarnya, kasus ini sangat terbatas pada opsi-opsi KPS yang menggunakan mekanisme Perpres No. 13/2010, karena klarifikasi lebih lanjut dari kewenangan-kewenangan terkait DKP dan PTKA nampaknya perlu apabila sektor swasta bermaksud untuk melakukan investasi pada perluasan jalur perkeretaapian nasional yang lebih luas dari emplasemen langsir industri.

Kekuatan

Satu-satunya opsi yang tersedia saat ini untuk investasi pada prasarana perkeretaapian oleh swasta selain melalui ketentuan perkeretaapian khusus adalah proses KPS yang diatur dalam Perpres No. 13/2010 (memodifikasi Perpres No. 67/2005). Kekuatan proses KPS adalah bahwa proses tersebut memberikan sarana bagi Pemerintah untuk berinvestasi pada prasarana melalui bantuan pemerintah, seperti pembebasan lahan dan sarana-sarana lain. Hal ini mungkin mengizinkan investasi sektor swasta untuk muncul dalam beberapa situasi di mana 100% investasi badan usaha tidak dapat dilakukan. Di samping itu, proses KPS mengharuskan dilakukannya pengadaan kompetitif yang lebih transparan yang mungkin menguntungkan dalam hal ekuitas ekonomis dan dampak sosial. Pada akhirnya, proses KPS secara tegas menggambarkan bahwa publik akan menarik manfaat dari pengembangan prasarana, sementara proses KPS saat ini melarang penyediaan layanan kepada para pihak selain badan usaha tunggal yang akan dilayani. Proses KPS mungkin secara khusus berharap di daerah-daerah pengembangan sumber daya alam di mana terdapat berbagai pengembang yang memerlukan perbaikan prasarana.

Kelemahan

Meskipun terdapat manfaat yang besar dari proses KPS, rekam jejak KPS di Indonesia buruk. Hal ini sebagian disebabkan oleh sumber daya Pemerintah yang tidak memadai untuk menarik investasi sektor swasta. Di luar itu, proses yang digunakan di Indonesia, yang ditunjukkan dalam Lampiran D, bersifat kompleks, melibatkan berbagai instansi di berbagai tingkat hukum dan memiliki potensi kelambatan yang dalam. Hal ini membuat para penanam modal yang peka terhadap waktu pergi. Terakhir, struktur KPS tidak spesifik sektor dan tidak mengandung insentif khusus sektor perkeretaapian.

Peluang

Perpres No. 13/2010 baru dan berupaya untuk memperbaiki kekurangan-kekurangan yang dirasakan ada dalam peraturan terdahulu, yaitu pada Perpres No. 67/2005. Peraturan yang baru menetapkan bahwa akan ada manfaat lebih bagi pengusul awal

KPS, menuntut proses lelang yang lebih ringan untuk proyek-proyek yang nampaknya tidak akan menarik banyak penawar, dan melakukan perubahan-perubahan lain yang mungkin terbukti lebih menarik para penanam modal swasta.

Ancaman

Meskipun telah terdapat perubahan, proses KPS tetap tidak praktis dan merupakan sumber kelambatan yang signifikan. Kecuali dapat ditunjukkan bahwa Perpres No. 13/2010 akan secara substansial mempercepat transaksi, KPS akan tetap menjadi opsi yang jarang digunakan untuk investasi swasta pada perkeretaapian. Di samping itu, proses KPS yang hanya ditujukan untuk satu komponen (misalnya pengangkutan) proses pengembangan terpadu tidak akan dapat memuaskan persyaratan para penanam modal proyek yang menuntut penyelesaian secara tepat waktu bagi semua komponen proyek di mana pembiayaan untuk komponen-komponen proyek lain bergantung pada pengembangan komponen pengangkutan dengan kereta api.

Penerapan terhadap Usulan-Usulan yang Tertunda

Opsi KPS sedang diuji di Kalimantan Tengah dan dengan demikian mungkin berhasil atau mungkin tidak berhasil. Opsi KPS tidak tepat untuk situasi Bukit Asam maupun MEC Coal, karena tak satu pun dari antara Bukit Asam maupun MEC Coal yang mencari investasi publik dan tidak ada pengembang yang bersedia untuk mentolerir hilangnya kendali dan keterlambatan waktu yang akan ditimbulkan oleh proses pengadaan publik.

OPSI PERKERETAAPIAN KHUSUS YANG TELAH DIMODIFIKASI

Opsi ini merupakan opsi penyusunan kembali peraturan-peraturan yang ada supaya mengizinkan perkeretaapian eksklusif berdasarkan ketentuan perkeretaapian khusus untuk dimiliki dan dikelola oleh badan usaha korporat terpisah.

Kekuatan

Apabila tingkat pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi akan dicapai dan dipelihara, Indonesia perlu untuk bergerak lebih kuat untuk memberikan insentif dengan hambatan yang lebih ringan kepada penanam modal swasta. Dalam sektor perkeretaapian yang memerlukan persyaratan yang longgar untuk dapat berinvestasi pada perkeretaapian khusus dan pelaksanaan kebijakan yang tidak terlalu melindungi prasarana perkeretaapian nasional yang dikelola oleh Kementerian Perhubungan/DJP dan operasi perkeretaapian PT Kereta Api (Persero). Tindakan yang paling efektif untuk

menarik modal sektor swasta kepada sektor perkeretaapian adalah penyusunan kembali ketentuan perkeretaapian khusus secara seksama.

Kelemahan

Perbaikan umum ketentuan perkeretaapian khusus akan memerlukan, setidaknya, revisi terhadap ketentuan yang berlaku pada PP No. 56 tahun 2020 terkait kepemilikan perkeretaapian khusus dan kemampuan untuk melayani berbagai pelanggan. Perbaikan tersebut mungkin memerlukan perubahan terhadap UU No. 23/2007 sendiri, karena pasal-pasal yang bersifat membatasi dalam PP No. 56 Tahun 2009 hanya menguraikan pasal-pasal dari undang-undang pokok. Karena instrumen hukum di atas baru saja diubah tidak lama ini, maka mungkin terdapat keengganan untuk melaksanakan perubahan-perubahan lebih lanjut saat ini. Bagaimanapun juga, proses membuat perubahan terhadap peraturan dan undang-undang, khususnya yang terakhir tersebut di atas, akan menjadi sebut proses yang sulit dan tidak menjamin keberhasilan.

Peluang

Pentingnya pertambangan batubara sebagai kontributor pertumbuhan ekonomi dan kebutuhan yang meningkat akan pengangkutan dengan kereta api apabila pengembangan batubara akan mencapai potensinya adalah insentif untuk perubahan besar, sebagaimana untuk industri tenaga listrik di mana perubahan peraturan yang besar dilakukan dalam waktu singkat.

Ancaman

Pengembangan sumber daya batubara lebih banyak diperdebatkan di Indonesia daripada pengembangan tenaga listrik karena alasan lingkungan hidup, dampak sosial dan perubahan iklim. Oleh karena itu harus dapat mengantisipasi penolakan yang besar terhadap perubahan dalam undang-undang perkeretaapian yang pada awalnya dirancang untuk mendorong pertumbuhan hal-hal tersebut.

Penerapan terhadap Usulan-usulan yang Tertunda

Peniadaan batasan kepemilikan Bersama saja akan cukup untuk memajukan usulan-usulan Bukit Asam dan MEC Coal. PTBATR belum menunjukkan ketertarikan yang kuat untuk menunjang para produsen batubara pihak ketiga atau untuk mengangkut komoditas selain batubara. MEC Coal telah menunjukkan ketertarikan yang besar untuk melakukan pengangkutan pihak ketiga, sebagian sebagai respon terhadap

ketertarikan kabupaten untuk melakukannya. Kedua calon penyelenggara akan menawarkan layanan kepada pihak ketiga apabila diizinkan, tetapi dalam kasus mana pun, investasi yang diusulkan nampaknya tetap akan berlangsung walaupun perkeretaapian dibatasi untuk hanya untuk lalu lintas angkutan barang PTBA dan PT TOP saja. Apabila UU No. 23/2007 dimodifikasi untuk mengeliminir ketentuan kepemilikan bersama, batasan-batasan layanan harus dieliminir atau dimodifikasi juga agar setidaknya mengizinkan diberikannya layanan kepada kelompok peserta industri yang lebih luas (misalnya, kepada semua anggota asosiasi operator tambang batubara).

PERKERETAAPIAN UMUM TUJUAN TERBATAS

Kasus ini menyebutkan opsi-opsi pembentukan kategori baru “perkeretaapian umum terbatas atau tujuan khusus yang telah dimodifikasi.” Dasar rasional untuk pendekatan ini adalah bahwa menciptakan opsi baru berdasarkan ketentuan perkeretaapian umum mungkin lebih mudah daripada berdasarkan ketentuan perkeretaapian khusus. Hal ini disebabkan ketentuan perkeretaapian khusus dibuat secara lebih rinci menggunakan instrumen hukum dengan tingkat yang lebih tinggi daripada peraturan-peraturan perkeretaapian umum.

Konsepnya di sini adalah untuk menyediakan instrumen hukum yang baru, perkeretaapian umum tujuan terbatas, yang akan ada sebagai alternatif dari ketentuan perkeretaapian khusus (atau sebagai opsi untuk mengkonversi perkeretaapian khusus untuk penggunaan yang lebih luas). Instrumen yang baru tersebut, yang dibentuk melalui Perpres (atau Peraturan Pemerintah apabila perlu), akan mengizinkan fleksibilitas yang lebih besar dalam kepemilikan penyelenggara perkeretaapian dan lingkup layanan daripada perkeretaapian khusus, tetapi dengan peningkatan pengawasan publik dan persyaratan pembaruan izin yang lebih banyak. Berbeda dengan peraturan KPS yang berlaku, ketentuan hanya akan spesifik untuk perkeretaapian; dan izin akan dikeluarkan melalui perjanjian negosiasi dengan penerima izin, dan bukan melalui pelelangan umum.

Sebagaimana dilihat dalam Lampiran D, PP No. 62 Tahun 2009 telah menetapkan bahwa perkeretaapian khusus yang terhubung dengan perkeretaapian khusus lain dapat diintegrasikan dengan perkeretaapian tersebut dan ditransformasikan menjadi perkeretaapian umum tanpa melalui pelelangan umum⁴⁴. Persetujuan atas transformasi tersebut dapat dilakukan di tingkat kabupaten/kota, Propinsi atau Kementerian berdasarkan hierarki standar terkait lokasi-lokasi yang dilayani. Untuk gambaran, apabila PT TTK disetujui sebagai perkeretaapian khusus yang terhubung dengan pelabuhan swasta di Kabupaten Kutai Timur dan bila MEC Coal (atau badan usaha lain) akan membangun pabrik alumunium dan jalur pendek ke pelabuhan, maka baik jalur PT TTK maupun jalur yang baru tersebut dapat dikonversi menjadi jalur umum terpadu (atau sepasang jalur umum terkoordinasi) dengan persetujuan

⁴⁴ PP 72/2009, Pasal 161 (3).

Kabupaten. Mengingat kemampuan opsi ini berdasarkan undang-undang yang ada, adalah tidak lazim bahwa jalur umum tujuan terbatas tersebut tidak dapat dibentuk langsung tanpa melalui proses dua langkah. Berdasarkan pasal yang sama, perkeretaapian khusus dapat dibangun untuk terhubung dengan jalur umum yang ada dan kemudian dikonversi menjadi jalur umum dengan persetujuan hukum yang tepat. Sekali lagi, adalah tidak lazim bila jalur perkeretaapian khusus harus pertama-tama memenuhi persyaratan PK yang membatasi, hanya untuk dikonversi menjadi jalur umum dalam batasan-batasan tersebut. Dengan langsung menyetujui ketentuan untuk Perkeretaapian Umum Tujuan Terbatas ini maka akan memperbaiki proses yang tidak efisien ini.

Kekuatan

Sebagai instrumen hukum yang baru, tidak terdapat undang-undang atau peraturan umum yang harus dimodifikasi untuk menciptakan opsi ini. Perpres mungkin cukup untuk menciptakan perubahan. Terdapat preseden untuk pendekatan ini dalam undang-undang perkapalan dan dalam undang-undang penerbangan, yang keduanya mengizinkan penggunaan fasilitas swasta untuk kepentingan publik apabila Menteri menemukan bahwa kapasitas sarana publik tidaklah memadai. Selain itu, pihak yang berwenang untuk mengkonversi PK menjadi jalur publik menunjukkan bahwa undang-undang yang ada memberikan sanksi kepada jalur-jalur umum yang kecil tersebut, sehingga pemberian izin atas pembentukan langsung jalur-jalur tersebut tidak akan mengubah kebijakan yang mendasar.

Kelemahan

Ketentuan yang diusulkan nampaknya akan diterima secara positif oleh industri sepanjang perjanjian untuk menyediakan layanan yang lebih luas bersifat sukarela; apabila layanan tersebut diamanatkan, sebagaimana dalam peraturan-peraturan pelabuhan yang berlaku, maka ketentuan tersebut dapat akan meningkatkan risiko dan akan diterima secara negatif. Karena undang-undang yang ada mengatur konversi PK menjadi jalur-jalur umum ketika koneksi terjadi, maka penting agar Peraturan Menteri yang ditetapkan memasukkan ketentuan bahwa setiap konversi perkeretaapian khusus menjadi perkeretaapian umum harus dilaksanakan berdasarkan penerapan perkeretaapian khusus secara sukarela.⁴⁵

Jangka waktu pembaruan izin yang lebih pendek mungkin diperlukan agar opsi perkeretaapian umum tujuan terbatas langsung dapat diterima secara politik (dan

⁴⁵ PP 72/2009, Pasal 163 secara spesifik menetapkan bahwa “ketentuan lebih lanjut tentang prosedur pemberian persetujuan pemaduan jasa pengangkutan akan secara khusus disebutkan oleh Peraturan Menteri”.

supaya pengawasan publik terhadap dampak-dampak lingkungan dan sosial akan menjadi lebih baik mengingat ketentuan layanan yang lebih luas dan kurang tegas). Hal ini juga dapat dianggap akan meningkatkan risiko proyek.

Peluang

Peluang-peluang di sin dianggap serupa dengan peluang-peluang untuk modifikasi undang-undang perkeretaapian khusus, kecuali bahwa pendekatan ini nampaknya lebih mengizinkan perkeretaapian untuk melayani pengangkutan yang tidak terkait dengan industri utama yang merupakan target investasi (misalnya, untuk menyelenggarakan pengangkutan penumpang sebagaimana diharapkan oleh para pejabat di Kalimantan Timur). Peluang-peluang hukum yang ada untuk mengkonversi perkeretaapian khusus menjadi Perkeretaapian Umum dapat diperbesar melalui Peraturan Menteri yang mengklarifikasi bahwa PK harus mengajukan permohonan konversi, yang tidak dapat diamanatkan oleh Pemerintah.

Ancaman

Demikian pula ancaman-ancamannya sebanding dengan ancaman-ancaman untuk modifikasi undang-undang perkeretaapian khusus. Langkah ini dapat ditentang oleh mereka yang memiliki komitmen terhadap proses pelelangan umum yang transparan untuk seluruh pengembangan perkeretaapian umum bahkan apabila nampaknya akan terdapat investasi yang lebih kecil dibandingkan investasi non kompetitif berbasis proyek.

Penerapan terhadap Usulan-Usulan yang Tertunda

Sebagaimana dengan pelanggaran peraturan-peraturan perkeretaapian khusus, pendekatan perkeretaapian umum tujuan terbatas cukup untuk membuat permohonan Bukit Asam dan MEC Coal bergerak ke depan. Pendekatan tersebut mungkin secara khusus menarik dalam kasus MEC Coal, karena terdapat ketidakcukupan kapasitas pengangkutan publik yang jelas. Oleh karena adanya PTKA di daerah Bukit Asam, ketertarikan untuk memperluas layanan di luar pengangkutan batubara mungkin lebih lemah dan mungkin terdapat pertentangan yang lebih kuat dalam kepentingan mengembangkan kapasitas PTKA.

LAMPIRAN G: OPINI HUKUM

MICHAEL I. KENNEDY, KONSULTAN HUKUM INTERNASIONAL

Opini ini didasarkan atas Surat Penugasan dari Herral Winner Thompson Sharp Klein, Inc. tertanggal 16 September 2010. Opini ini didasarkan atas kerja lapangan dari tanggal 26 September sampai dengan 13 Oktober 2010. Opini ini membahas hasil kerja yang disebutkan dalam Surat Penugasan untuk Laporan Sementara. Opini ini telah diperbarui dan direvisi setelah pekerjaan lapangan selanjutnya di Jakarta dari tanggal 22 November sampai dengan 3 Desember 2010 dan diskusi-diskusi selanjutnya dengan staf hukum dan manajemen khusus di Kementerian Perhubungan dan Direktorat Jenderal Perkeretaapian, serta staf manajemen senior di BATR dan MEC Coal.

Sebagaimana dinyatakan dalam Surat Penugasan saya, kontribusi saya pada Laporan Sementara terdiri atas masukan-masukan tertulis sebagai berikut:

- Penilaian apakah pengembangan perkeretaapian khusus dan inisiasi layanan kereta api untuk mendukung pengembangan batubara Bukit Asam di Sumatra Selatan dapat diberikan izin oleh pihak-pihak berwenang daerah dan/atau DJP berdasarkan kewenangan-kewenangan mereka saat ini yang diatur dalam UU No. 23/2007 dan peraturan perundang-undangan terkait lainnya;
- Penilaian apakah pengembangan perkeretaapian khusus dan inisiasi layanan kereta api untuk mendukung pengembangan MEC Coal di Kalimantan Timur dapat diberikan izin oleh pihak-pihak berwenang daerah dan/atau DJP berdasarkan kewenangan-kewenanga mereka yang saat ini diatur dalam UU No. 23/2007 dan peraturan perundang-undangan terkait lainnya;
- Apabila disepakati bersama, penilaian apakah pengembangan perkeretaapian khusus dan inisiasi layanan kereta api untuk mendukung pengembangan batubara terpilih lainnya di Kalimantan Timur dapat diberikan izin oleh pihak-pihak berwenang daerah dan/atau DJP berdasarkan kewenangan-kewenangan mereka saat ini yang diatur dalam UU No. 23/2007 dan peraturan perundang-undangan terkait lainnya;
- Apabila opini saya dalam kasus mana pun tersebut di atas bersifat negatif, apabila badan-badan usaha publik selaku pemangku kepentingan memiliki opini negatif, dan/atau apabila pemberian izin nampaknya tepat hanya sebagai langkah sementara, untuk memberikan rekomendasi-rekomendasi mengenai tindakan yang tepat dalam masing-masing kasus tersebut di atas, dengan penekanan pada langkah-langkah yang dapat diambil oleh DJP dalam jangka waktu dekat untuk mempercepat pengembangan perkeretaapian dalam kasus-kasus tersebut.

Dalam menyusun Opini Awal ini, saya telah memperoleh manfaat yang besar dari konsultasi dengan Asenar Nangtjik Rekap, SH, dan dari penafsiran-penafsiran dan penjelasan hukumnya, dan juga dari Shirley MM Oroh, SH, serta dari diskusi-diskusi dan pertukaran informasi dengan anggota lain dari tim HWTSK.

Latar Belakang

Mengingat sifat dari hasil kerja yang disebutkan, Opini Awal ini dibatasi pada analisis dua kasus utama perkeretaapian khusus dari sudut pandang hukum. Terkait Kalimantan Tengah, tinjauan tim proyek menegaskan bahwa pengembangan perkeretaapian Kalimantan Tengah yang sedang dalam pertimbangan berada dalam konteks pengadaan KPS yang sedang berlangsung dengan hasil yang tidak pasti, maka kami tidak dapat menetapkannya sebagai status hukum dari pemenang tender atau izin atau materi hukum lain yang akan diperlukan untuk melaksanakan usulan yang menang, sampai pada saat atau apabila proses seleksi selesai. Namun demikian, berdasarkan diskusi-diskusi yang tertunda dengan para pejabat Propinsi Kalimantan Tengah, penilaian terhadap isu-isu khusus terkait proses Kalimantan Timur yang sedang berlangsung mungkin ditambahkan dalam Laporan Final.

Secara umum dan kecuali disebutkan lain, istilah-istilah yang digunakan dalam Opini Awal ini adalah sebagaimana didefinisikan dalam Laporan Awal Fase 1. Untuk menghindari pengulangan, intisari dari Laporan Awal Fase 2 HWTSK tidak disebutkan lagi di sini.

Untuk membatasi panjangnya opini ini, peraturan perundang-undangan terkait yang saat ini berlaku di Indonesia yang berkenaan dengan perkeretaapian khusus dikemukakan dalam bentuk rangkuman dalam Lampiran 1 pada opini ini.

Perkeretaapian Khusus Usulan Bukit Asam

Opini ini berupaya untuk menetapkan:

Apakah pengembangan perkeretaapian khusus dan inisiasi layanan kereta api untuk menunjang pengembangan-pengembangan batubara Bukit Asam di Sumatra Selatan, sebagaimana saat ini diusulkan oleh para pihak pada usulan transaksi tersebut, dapat diberikan izin oleh pihak-pihak berwenang daerah dan/atau DJP/Kementerian Perhubungan berdasarkan kewenangan-kewenangannya saat ini yang diatur dalam UU No. 23/2007 dan peraturan perundang-undangan terkait lainnya (penjelasan/penekanan diberikan).

Dalam menjawab pertanyaan ini, tim sangat terbantu oleh informasi yang diberikan melalui pertemuan-pertemuan dan diskusi-diskusi terpisah dengan manajemen senior PT Tambang Batubara Bukit Asam (Persero) (PTBA), Tbk dan khususnya manajemen senior dari badan usaha angkutan perkeretaapian yang diusulkannya, PT Bukit Asam Transpacific Railways (BATR).

Hal dasar yang harus ditetapkan adalah apa yang menjadi konsep dasar perkeretaapian khusus sebagaimana dijelaskan dalam peraturan perundang-undangan terkait? Setelah hal tersebut ditetapkan, pertanyaan terkait pemberian izin yang tepat untuk mengizinkan pembangunan, pengoperasian dan pengelolaan perkeretaapian khusus untuk mendukung pengembangan batubara Bukit Asam dapat dijawab.

Konsep akan apa yang dimaksud dengan perkeretaapian khusus pada awalnya dan berulang kali disebutkan dalam UU No. 23/2007 dan PP No. 56/2009.

Kesimpulan yang saya buat secara signifikan mengambil pada kata-kata yang digunakan dalam Pasal 1 (6) dari UU No. 23/2007 [Jalur kereta api khusus adalah jalur kereta api yang digunakan secara khusus oleh badan usaha tertentu untuk menunjang kegiatan pokok badan usaha tersebut], Pasal 5 (1) (b), yang membedakan perkeretaapian khusus dari perkeretaapian umum berdasarkan fungsi perkeretaapian khusus, sebagaimana dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 5 ayat 1 (b), [Yang dimaksud dengan “perkeretaapian khusus” adalah perkeretaapian yang hanya digunakan untuk menunjang kegiatan pokok badan usaha tertentu], Pasal 17 (2) [Pengoperasian perkeretaapian khusus sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 (1) (b) mencakup pengoperasian prasarana perkeretaapian dan sarana perkeretaapian] dan Pasal 149 (1) [layanan angkutan oleh kereta api khusus sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 (3) hanya digunakan untuk menunjang badan hukum dalam menyelenggarakan kegiatan pokoknya].

Di samping itu, dalam rangka pengembangan perkeretaapian khusus oleh Bukit Asam untuk mengangkut batubara, saya telah mempertimbangkan Pasal 353 dari PP No. 56 Tahun 2009. [Badan usaha yang akan menyelenggarakan perkeretaapian untuk menunjang kegiatan pokoknya, wajib mengajukan permohonan izin pembangunan perkeretaapian khusus] dan Penjelasan Pasal 353 yang menjelaskan bahwa [Menunjang kegiatan pokoknya misalnya badan usaha penambangan batubara menyelenggarakan perkeretaapian khusus untuk mengangkut hasil usaha pokoknya berupa batubara.].

Berdasarkan pembacaan atas pasal-pasal tersebut dan tidak adanya ketentuan lain dalam UU No. 23/2007 atau PP No. 56/2009 yang tidak sesuai dengan opini ini, saya menganggap bahwa maksud yang jelas dari UU No. 23/2007 adalah bahwa perusahaan yang akan mengembangkan dan mengoperasikan perkeretaapian khusus adalah pemilik usaha yang akan ditunjang oleh perkeretaapian khusus.

Yang masih perlu dipertimbangkan adalah apa persyaratan pemberian izin untuk membangun, mengoperasikan dan mengelola perkeretaapian khusus dan apakah yang diusulkan dalam pengembangan Bukit Asam selaras dan sesuai dengan maksud dari UU No. 23/2007.

Titik awal untuk pertimbangan ini adalah Persetujuan Prinsip Menteri Perhubungan untuk pembangunan perkeretaapian khusus, Nomor: KP. 462 Tahun 2009 yang diberikan kepada PT Tambang Batubara Bukit Asam (Persero), TBK dan tertanggal 14 Oktober 2009 (selanjutnya disebut sebagai “Persetujuan Prinsip”) dan terlampir sebagai Lampiran 2.

Persetujuan Prinsip menjelaskan dalam pembukaannya, bahwa trase (*alignment*) rute layanan kereta apinya diusulkan untuk mengakomodasi perkeretaapian baru sebagaimana terbentang dari daerah atau wilayah yang dikenal sebagai Bangko Tengah Tanjung Enim di Propinsi Sumatra Selatan sampai ke pelabuhan batubara khusus baru

yang diusulkan di daerah atau wilayah yang dikenal sebagai Srengsem di Propinsi Lampung.

Siapa yang berwenang untuk mengeluarkan izin terkait?

Pasal 33 (4) dari UU No. 23/2007 menjelaskan bahwa, karena rute perkeretaapian khusus yang diusulkan melintasi dua batas propinsi, pihak yang berwenang untuk mengeluarkan izin adalah Direktorat Jenderal Perkeretaapian pada pemerintahan nasional, karena perkeretaapian diklasifikasikan sebagai perkeretaapian nasional oleh Pasal 67 dari PP No. 56/2009 (perkeretaapian khusus) dan Pasal 68 dari PP No. 56/2007 (daerah administratif yang mencakup dua propinsi atau lebih).

Izin prinsip apa yang ditetapkan harus dikeluarkan dan kepada siapa?

Pasal 354 dari PP No. 56/2007 menetapkan bahwa badan usaha yang akan menyelenggarakan kegiatan perkeretaapian untuk menunjang usahanya harus pertama-tama mengajukan permohonan persetujuan atas usulan pengembangannya. Diketahui bahwa permohonan persetujuan prinsip atas pengembangan tersebut dibuat oleh PTBA. Hal ini ditegaskan oleh fakta bahwa Keputusan KP 462/2009 oleh Menteri Perhubungan merupakan Persetujuan Prinsip untuk PTBA untuk pembangunan perkeretaapian khusus untuk menunjang usaha perdagangan hasil tambangnya.

Pasal 352 (1) dari PP No. 56/2009 mengharuskan badan usaha “yang akan menyelenggarakan kegiatan perkeretaapian untuk menunjang kegiatan usahanya” untuk memiliki izin pembangunan dan izin operasi. Menurut pasal ini dan karena PTBA adalah pemegang Persetujuan Prinsip, saya berpendapat bahwa PTBA harus memiliki izin pembangunan dan izin operasi dan bahwa kedua izin tersebut harus dimiliki oleh badan usaha yang sama, yaitu PTBA.

Pasal 353 dari PP No. 56/2009 mengharuskan badan usaha “yang akan menyelenggarakan kegiatan perkeretaapian untuk menunjang kegiatan usahanya” mengajukan permohonan izin pembangunan. Saya berpendapat bahwa sesuai dengan pasal 352 (1), PTBA adalah badan usaha yang seharusnya mengajukan permohonan izin pembangunan tersebut.

Pasal 365 dari PP No. 56/2009 menetapkan bahwa izin operasi akan diberikan kepada badan usaha apabila pembangunan prasarana perkeretaapian dan penyediaan sarana-sarana terkait (perangkat kereta api) telah dilakukan. Sesuai dengan Pasal 352 (1), saya berpendapat bahwa karena Persetujuan Prinsip diberikan kepada PTBA, izin operasi seharusnya diberikan kepada PTBA.

Dapatkah izin operasi yang akan diberikan kepada PTBA dialihkan kepada anak perusahaan PTBA, atau perusahaan di mana PTBA memiliki saham lebih rendah dari pemegang saham mayoritas?

Pertanyaan ini muncul untuk diputuskan menyusul peristiwa-peristiwa yang terjadi beberapa tahun yang lalu, ketika diketahui⁴⁶ bahwa sebuah badan usaha investasi bernama PT Transpacific Railway Infrastructure (TRI) sepakat dengan PTBA untuk membentuk Badan Hukum Indonesia milik bersama bernama PT Bukit Asam Transpacific Railways (BATR) dengan Akta Pendirian Perseroan Terbatas tertanggal 5 Agustus 2008⁴⁷. Pada pertengahan tahun 2008, diketahui bahwa sebuah perusahaan bernama PT Bukit Asam Bangko (BAB) yang merupakan anak perusahaan PTBA yang dimiliki secara penuh (100%) telah memiliki izin, hak-hak dan kepentingan-kepentingan PTBA atas cadangan-cadangan batubara di Bangko Tengah Tanjung Enim. Diketahui bahwa cadangan-cadangan khusus ini adalah salah satu dari beberapa konsesi cadangan tambang yang dimiliki oleh PTBA.

Hal-hal penting yang harus ditetapkan dirangkum dalam sebuah surat tertanggal 30 Agustus 2010 yang ditulis oleh Direktur Utama PT Bukit Asam kepada Menteri Perhubungan (terlampir sebagai Lampiran 3 pada Opini ini). Surat tersebut meminta dilakukannya pengalihan Persetujuan Prinsip untuk menyelenggarakan pengembangan perkeretaapian khusus kepada BATR. Surat tersebut memerintahkan dilakukannya pemeriksaan yang cermat dalam beberapa hal:

Surat tersebut mengungkapkan bahwa para pihak sepakat untuk memisahkan tanggung jawab pertambangan dari tanggung jawab angkutan kereta api sejak awal tahun 2008 dan mungkin sejak tahun 2007 setelah pengundangan UU No. 23/2007;

Surat tersebut menyatakan bahwa dasar “usaha pokok” perkeretaapian khusus dapat ditafsirkan secara luas agar mencakup angkutan kereta api oleh perusahaan di mana pemegang saham usaha pokok (PTBA) bukan merupakan pemegang saham mayoritas atau bahkan pemegang saham yang signifikan – ini adalah hal penting yang akan dibahas di sini;

Surat tersebut menyatakan bahwa realitas pembiayaan pengembangan perkeretaapian telah mengendalikan struktur, dan dengan demikian penyertaan modal Perkeretaapian Cina.

Analisis atas surat PTBA kepada Menteri tertanggal 30 Agustus 2010 tersebut perlu dilakukan karena surat tersebut menyatakan penafsiran hukum atas undang-undang terkait (UU No. 23/2007) dan peraturan terkait (PP No. 56/2009) yang setidaknya diragukan apabila bukan tidak dapat dibenarkan. Analisis ini diberikan selanjutnya dalam opini ini.

⁴⁶ Setiap acuan yang dibuat kepada pemahaman tersebut mengacu kepada informasi lisan atau tertulis yang telah diperoleh atau disimpulkan dalam diskusi dengan berbagai pemegang kepentingan yang berbeda tetapi yang belum diverifikasi secara independen.

⁴⁷ Meskipun telah diajukan permohonan untuk mengakses akta pendirian BATR dan Akta Pendirian PTBA, akta-akta tersebut saat ini belum diperoleh untuk ditinjau kembali.

Persetujuan prinsip yang diberikan oleh KP 462/2009 diberikan kepada PTBA untuk menunjang kegiatan “usaha pokoknya”. Hal ini dideskripsikan dalam DIKTUM PERTAMA dari Persetujuan Prinsip sebagai “f. Usaha pokok”: “Perdagangan hasil tambang”.

Sebagaimana dinyatakan sebelumnya, menurut pendapat awal saya, maksud dari UU No. 23/2007 yang dinyatakan secara jelas dan persyaratan hukum yang dihasilkan adalah bahwa perkeretaapian khusus, sebagaimana didefinisikan oleh pasal 1 (6) dan Pasal 5 (3) dari UU No. 23/2007, adalah perkeretaapian yang memiliki kegunaan dengan tujuan khusus (eksklusif). Dinyatakan bahwa perkeretaapian khusus hanya dapat digunakan, secara eksklusif, oleh badan hukum Indonesia untuk menunjang kegiatan pokoknya.

Dengan demikian, sewajarnya disimpulkan dari penggunaan kata-kata “kegiatan pokok” bahwa badan hukum Indonesia tersebut mungkin memiliki kegiatan non-pokok lain. Sewajarnya pula, dalam upaya untuk menafsirkan perundang-undangan terbaru atau yang berlaku di Indonesia, untuk memperhitungkan praktik-praktik dagang, pembiayaan perusahaan dan manajemen normal di mana badan hukum, baik Indonesia atau bukan, dapat menyelenggarakan kegiatan pokok dan non-pokoknya melalui anak-anak perusahaan atau perusahaan afiliasi. Hal ini menimbulkan pertanyaan: dapatkah sebuah anak perusahaan atau perusahaan afiliasi dari sebuah badan hukum Indonesia yang menunjang kegiatan usaha pokoknya melalui perkeretaapian khusus memiliki definisi badan hukum perkeretaapian khusus sebagaimana didefinisikan oleh Pasal 1 (6) dan Pasal 5 (3) dari UU No. 23/2007?

Apa yang dimaksud dengan anak perusahaan; apa yang dimaksud dengan perusahaan afiliasi?

Undang-undang Perusahaan Indonesia memberikan pedoman hukum historis. Meskipun UU No. 40/2007 tentang Perseroan Terbatas tidak mendefinisikan anak perusahaan atau perusahaan afiliasi, telah menjadi norma penafsiran undang-undang hukum perdata yang diterima bahwa perundang-undangan yang pernah ada sebelumnya yang tidak asing atau yang telah secara tegas dihapus dapat dipertimbangkan. Undang-undang Perusahaan yang pernah ada, UU No. 1/1995 mendefinisikan anak perusahaan sebuah perusahaan sebagai perusahaan yang memiliki hubungan khusus dengan perusahaan lain karena (a) lebih dari 50% saham atau hak suara dalam perusahaan ini dimiliki atau dikendalikan oleh perusahaan lain dan/atau (b) kendali operasi perusahaan, misalnya penunjukan dan pemberhentian para direktur dan komisarisnya dikendalikan oleh perusahaan lain.

Berdasarkan kerangka hukum perusahaan, saya berpendapat bahwa anak perusahaan adalah perusahaan di mana terdapat hubungan khusus melalui kepemilikan oleh sebuah perusahaan atas lebih dari 50% saham atau hak suara dalam perusahaan lain. Namun demikian, dalam situasi khusus ini ketika mempertimbangkan apa yang mungkin dimaksud dengan anak perusahaan dari sebuah Badan Usaha Milik Negara seperti PTBA, perlu dicatat, sebagaimana telah dibahas oleh Asenar dalam

memorandumnya tertanggal 19 Oktober 2010, yang terlampir sebagai Lampiran 4, bahwa berdasarkan Pasal 1 (4) dari Keputusan Presiden 24/2001 tentang Tim Konsultasi untuk privatisasi Badan Usaha Milik Negara, anak perusahaan didefinisikan sebagai perseroan terbatas di mana semua sahamnya dimiliki oleh BUMN.

Nampaknya tidak terdapat sumber pedoman hukum yang mutlak dalam kerangka hukum perdata Indonesia berkenaan dengan apa yang dimaksud dengan perusahaan afiliasi. Kolega saya Asenar telah membantu mempertimbangkan konsep afiliasi dalam memorandumnya tertanggal 19 Oktober 2010. Beliau mengacu kepada Undang-undang Pasar Modal (UU No. 8/1995), PP No. 23/2010 tentang Pelaksanaan Usaha Pertambangan Batubara dan Mineral, Undang-undang Perseroan Terbatas (UU No. 40/2007), Undang-undang Perusahaan sebelumnya (UU No. 1/1995) dan Keputusan Presiden 24/2001.

Secara ringkas saya meyakini bahwa anak perusahaan dari sebuah badan hukum yang dimaksud dalam Pasal 1(6) dari UU No. 23/2007, yang merupakan perusahaan di mana hak pemegang saham mayoritas dipegang oleh badan hukum tersebut dan yang didirikan untuk tujuan yang dijelaskan dalam Pasal 5 (1) (b) dari UU No. 23/2007, memenuhi syarat untuk mengoperasikan prasarana dan sarana perkeretaapian khusus sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 17 (2) dari UU No. 23/2007. Sebaliknya, saya tidak berpendapat bahwa sebuah perusahaan afiliasi di mana hak pemegang saham minoritas dipegang oleh badan hukum perkeretaapian khusus, yang bukan merupakan anak perusahaan, dapat diberikan izin sebagai badan hukum perkeretaapian khusus dalam kerangka hukum saat ini.

Kepemilikan Saham Saat Ini Di BATR Dan Perusahaan Terkait

Sebagian berdasarkan informasi yang diberikan dalam pertemuan-pertemuan dengan para pejabat BATR dan sebagian berdasarkan informasi yang tertuang dalam surat tertanggal 30 Agustus 2010, struktur antar perusahaan, kepemilikan saham dan pengaturan dalam transaksi perkeretaapian khusus PTBA, diketahui sebagai berikut:

- PTBA: PT Tambang Batubara Bukit Asam (Persero), Tbk adalah Badan Usaha Milik Negara, dengan Negara memegang 70% dari modal yang dikeluarkan.
- BAB: PT Bukit Asam Bangko adalah anak perusahaan PTBA yang dimiliki secara penuh (100%), yang memiliki aset-aset tambang di daerah Bangko Tengah Tanjung Enim.
- TRI: PT Transpacific Railway Infrastructure telah melakukan negosiasi dengan PTBA untuk memperoleh hak atas perkeretaapian untuk mengangkut batubara dari cadangan BAB (dan mungkin cadangan-cadangan PTBA lainnya) dan mendirikan BATR pada bulan Agustus 2008 sebagai Badan Hukum Indonesia. Grup perusahaan Rajawali memperoleh kepemilikan saham TRI 100% pada bulan April 2010.
- BATR: PT Bukit Asam Transpacific Railways didirikan pada bulan Agustus 2008 sebagai badan usaha patungan Indonesia dengan tanggung jawab terbatas yang dimiliki bersama oleh TRI dan PTBA. Kegiatan BATR diusulkan mencakup

pembangunan, pengoperasian, pengelolaan dan pemeliharaan prasarana perkeretaapian khusus batubara dan sarana perkeretaapian terkait seperti bakal pelanting (*rolling stock*); serta pengeoperasian, pemeliharaan dan pengelolaan pelabuhan batubara khusus yang diusulkan di Propinsi Lampung dan pengangkutan batubara menggunakan kereta api.

- Hak Pemegang Saham TRI dan PTBA dalam BATR: Kedua perusahaan tersebut sepakat dalam periode setelah bulan April 2010 bahwa TRI akan memiliki atau memegang 90% saham dalam BATR dan PTBA akan memiliki atau memegang 10% saham dalam BATR. Menyusul diskusi dengan Kementerian Perhubungan dan DJP, terkait pelaksanaan proyek perkeretaapian khusus, BATR setuju untuk mengurangi kepemilikan sahamnya dalam BATR menjadi 60% sementara meminta China Railway, sebagai kontraktor Rancang Bangun Pengadaan Konstruksi (*EPC – Engineering Procurement Construction*) yang dikontrak atau dimaksud untuk pekerjaan perkeretaapian khusus, untuk mengambil 10% saham dalam BATR, sementara PTBA akan meningkatkan kepemilikan sahamnya dalam BATR menjadi 30%.

Diketahui bahwa perubahan-perubahan kepemilikan saham ini sebagian bergantung pada pembiayaan yang diperoleh BATR untuk pekerjaan dan sarana perkeretaapian dari kepentingan perbankan Cina, yang dijadwalkan akan mengunjungi Jakarta pada bulan Oktober 2010.

PTBA dilaporkan oleh BATR mempertimbangkan restrukturisasi internal perusahaan.

BATR menyatakan bahwa BATR telah sepakat atau saat ini sedang menjalani negosiasi dengan PTBA untuk memasuki *transport off-take agreement* dengan BAB untuk produksi keseluruhan hak batubara BAB. BATR juga menyatakan bahwa diusulkan agar BATR, apabila diberikan izin, memasuki perjanjian-perjanjian dengan PTBA untuk mengangkut batubara dari yang dideskripsikan sebagai 3-4 cadangan tambang batubara PTBA lain.

Pengajuan surat oleh PTBA kepada Menteri Perhubungan tertanggal 30 Agustus 2010

Tinjauan atas surat tersebut menimbulkan beberapa pertanyaan dan menyarankan beberapa kegiatan, yang direkomendasikan untuk dilakukan BATR dalam tahap tugas selanjutnya dan sebelum penyusunan Laporan Final:

- Akta Pendirian BATR tertanggal 15 Agustus 2010 harus ditinjau untuk menetapkan statusnya sebagai perusahaan yang berhubungan dengan PTBA, dalam konteks UU No. 23/2007 dan peraturan-peraturan terkait; dan untuk menetapkan tujuan pendirian BATR.
- Sifat dari kegiatan yang diusulkan untuk dilaksanakan oleh BATR, yang dijelaskan dalam ayat 2 (a) sampai dengan (e), harus ditelaah dalam konteks yang sama.
- Pernyataan PTBA dalam ayat 3 bahwa tindakan-tindakan telah diambil oleh BATR “yang adalah anak perusahaan PTBA” harus ditelaah dan dipertanyakan.

- Pengambilan tindakan-tindakan yang dijelaskan dalam ayat 3 oleh BATR harus ditelaah dan diklarifikasi mengingat persyaratan Pasal 355 (1) dari PP No. 56/2009 bahwa badan usaha yang telah memperoleh Persetujuan Prinsip harus melaksanakan kegiatan yang telah ditetapkan.
- Pernyataan BATR dalam ayat 5 bahwa BATR memenuhi kriteria yang telah ditetapkan untuk penyelenggara perkeretaapian khusus, melalui penafsiran definisi Badan Hukum dalam PP No. 56/2009 Pasal 1 (10) dan Pasal 1 (9), hanya berdasarkan ketentuannya terkait pendirian Badan Hukum Indonesia yang didirikan khusus untuk melaksanakan pengoperasian perkeretaapian khusus, harus ditinjau secara cermat dengan para penasihat hukum BATR.
- Terlepas dari acuan yang berulang kali menyebutkan bahwa BATR adalah anak perusahaan dari PTBA dalam ayat 6, hal yang dikemukakan dalam ayat (a) dan (b) bahwa pengoperasian perkeretaapian khusus harus memiliki izin untuk menunjang kegiatan usaha pokok PTBA dan perusahaan afiliasinya, yang olehnya diasumsikan berarti untuk mengangkut batubara mereka, perlu ditelaah secara cermat dan harus memverifikasi keabsahan usulan tersebut berdasarkan undang-undang yang berlaku.
- Harus memverifikasi pernyataan dalam ayat 7 bahwa usulan pengalihan Persetujuan Prinsip sejalan dengan rekomendasi Gubernur kedua propinsi, (sebagaimana ditetapkan sebagai persyaratan berdasarkan Pasal 33 (4) dari UU No. 23/2007.

Selama hal-hal ini tidak jelas, direkomendasikan agar hal-hal tersebut dijelaskan dalam tahap tugas selanjutnya dan sebelum kesimpulan dan rekomendasi akhir dibuat.

Kesimpulan Saat Ini

Saya yakin bahwa dalam kerangka hukum saat ini, tidak terdapat dasar hukum yang kuat bagi Kementerian Perhubungan Direktorat Jenderal Perkeretaapian untuk meneruskan pemberian izin kepada BATR. Hal ini dikarenakan BATR bukan, sebagaimana saat ini dibenarkan, badan hukum perkeretaapian khusus yang memenuhi syarat sebagaimana ditetapkan dalam UU No. 23/2007 dan PP No. 56/2009 dan bukan merupakan anak perusahaan dari PTBA, yang adalah badan hukum perkeretaapian khusus yang memenuhi syarat.

Perkeretaapian Khusus Usulan MEC

Yang harus ditetapkan:

Apakah pengembangan perkeretaapian khusus dan inisiasi layanan kereta api untuk menunjang pengembangan-pengembangan MEC Coal di Kalimantan Timur, *sebagaimana saat ini diusulkan oleh para pihak pada usulan transaksi tersebut*, dapat diberikan izin oleh pihak-pihak berwenang daerah dan/atau DJP berdasarkan

kewenangan-kewenangan mereka saat ini yang diatur dalam UU No. 23/2007 dan peraturan perundang-undangan terkait lainnya (*penjelasan/penekanan diberikan*).

Tim telah dibantu oleh informasi yang diberikan melalui pertemuan-pertemuan dan diskusi-diskusi terpisah dengan manajemen dan staf grup MEC.

Analisis hukum dasar yang telah diterapkan terhadap transaksi PTBA dapat diterapkan di sini. Namun demikian, status proyek dan hubungan korporat dan hubungan timbal balik para pihak pada transaksi MEC sama sekali berbeda.

Dengan demikian diusulkan untuk secara singkat menjelaskan transaksi-transaksi perusahaan dan antar perusahaan, kemudian untuk membahas proses izin. Sementara permohonan dibuat untuk mengakses Akta-Akta Pendirian badan-badan usaha Indonesia yang telah dibentuk untuk pengembangan MEC, dokumen-dokumen tersebut sampai saat ini belum disediakan. Hal-hal di bawah ini didasarkan atas pemahaman yang dicapai dalam pertemuan-pertemuan dengan manajemen senior dan staf MEC Coal.

Kepemilikan saham saat ini dan usulan-usulan kegiatan dalam transaksi MEC

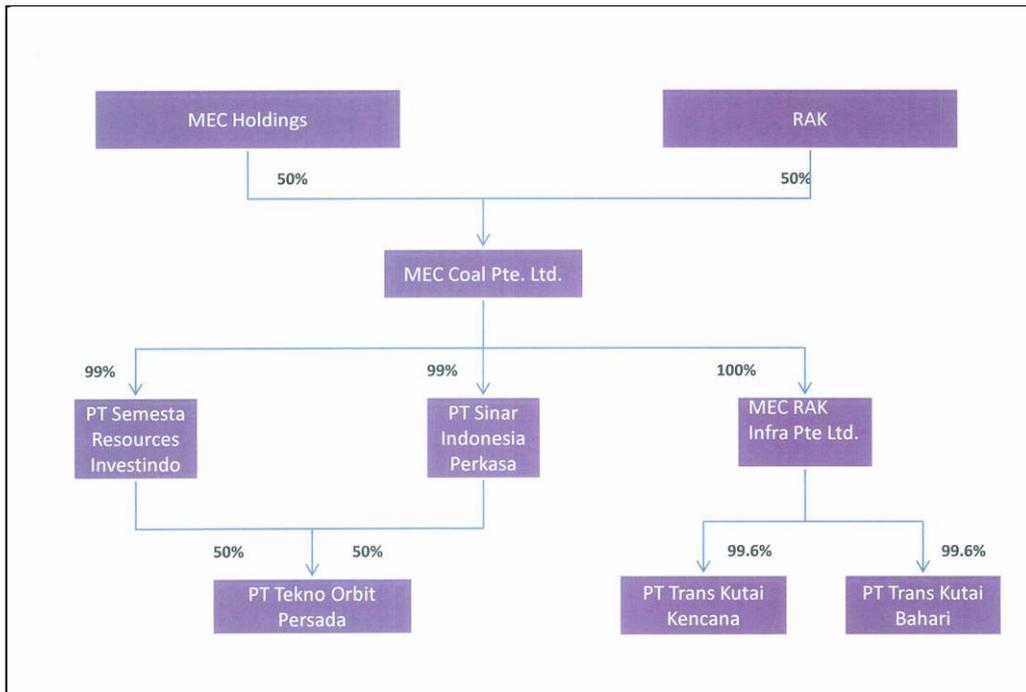
MEC Coal dikenal sebagai Badan Usaha Luar Negeri yang beroperasi sebagai perusahaan induk untuk kegiatan tambang batubara, perkeretaapian khusus dan pelabuhan khusus.

TOP: PT Tekno Orbit Persada adalah sebuah Badan Usaha Indonesia yang memegang izin tambang untuk proyek MEC. Diketahui bahwa pemegang saham TOP merupakan anak perusahaan dari MEC Coal.

TKK: PT Trans Kutai Kercana adalah sebuah Badan Usaha Indonesia yang telah didirikan dengan tujuan yang jelas yaitu membangun, mengoperasikan, memelihara dan mengelola perkeretaapian khusus yang diusulkan untuk mengangkut batubara dari cadangan-cadangan tambang TOP ke pelabuhan batubara khusus yang diusulkan di Lubuk Tutung. TOP sedang dalam proses untuk memegang kepemilikan saham minoritas dalam TKK, sementara perusahaan yang berbasis di Singapura tersebut (MEC RAK Infra Pte. Ltd yang 100% dimiliki oleh MEC Coal) memegang 99.6 % saham dalam TKK.

TKB: PT Trans Kutai Bahari adalah sebuah Badan Usaha Indonesia yang telah didirikan dengan tujuan yang jelas yaitu membangun, mengoperasikan, memelihara dan mengelola pelabuhan. Perusahaan yang berbasis di Singapura (MEC RAK Infra Pte Ltd) yang 100% dimiliki oleh MEC Coal memegang 99.6 % saham dalam TKB.

Serangkaian diagram yang menunjukkan kepemilikan saham yang saling berhubungan dalam pengembangan MEC Coal diuraikan di bawah ini.



Siapa pihak berwenang yang bertanggung jawab untuk mengeluarkan izin terkait?

Diketahui bahwa trase rel kereta api dari Muara Wahau sampai Lubuk Tutung melintasi Kabupaten Kutai Timur dan tidak melintasi batas kabupaten. Oleh karena itu, pihak berwenang yang bertanggung jawab untuk mengeluarkan izin adalah pemerintah kabupaten, dengan persetujuan pemerintah nasional – per Pasal 33 (4) dari UU No. 23/2007 dan Pasal 72 dari PP No. 56/2009.

Izin prinsip apa ditetapkan harus dikeluarkan dan kepada siapa?

Pertanyaan ini telah dibahas sehubungan dengan proses izin PTBA. Pasal-pasal yang sama dari PP No. 56/2007 berlaku dan izin-izin yang sama diperlukan untuk pengembangan MEC.

Dipertimbangkan bahwa Pasal 353 dan 354 dari PP No. 56/2007 seharusnya dibaca bersama-sama. Pasal 353 mengharuskan badan usaha yang akan menyelenggarakan kegiatan perkeretaapian untuk menunjang kegiatan usahanya mengajukan permohonan izin pembangunan. Pasal 354 mengharuskan badan usaha yang akan menyelenggarakan kegiatan perkeretaapian, dengan maksud untuk menunjang kegiatan usahanya, harus pertama-tama mengajukan permohonan persetujuan prinsip pengembangan.

Dalam berupaya untuk menetapkan badan hukum yang tepat untuk mengajukan permohonan dan diberikan izin perkeretaapian khusus, saya telah menggunakan proses yang sama dalam menetapkan maksud dari UU No. 23/2007 dalam

penerapannya terhadap pengembangan MEC sebagaimana dilakukan dalam penelaahan proses izin perkeretaapian khusus PTBA. Saya telah mengambil kata-kata yang digunakan dalam Pasal 1 (6) dari UU No. 23/2007 [Jalur kereta api khusus adalah jalur kereta api yang digunakan secara khusus oleh badan usaha tertentu untuk menunjang kegiatan pokok], Pasal 5 (1) (b) yang membedakan perkeretaapian khusus dari perkeretaapian umum berdasarkan fungsi perkeretaapian khusus, sebagaimana dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 5 ayat 1(b), [perkeretaapian khusus sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) (b) mengacu pada perkeretaapian yang secara khusus hanya digunakan oleh badan hukum tertentu semata-mata untuk menunjang kegiatan utama dari badan hukum tertentu tersebut], Pasal 17 (2) [Penyelenggaraan perkeretaapian khusus sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) huruf b berupa penyelenggaraan: prasarana perkeretaapian dan sarana perkeretaapian] dan Pasal 149 (1) [Pelayanan angkutan perkeretaapian khusus sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (3) hanya digunakan untuk menunjang kegiatan pokok badan usaha tertentu].

Di samping itu, dalam konteks pengembangan perkeretaapian khusus oleh MEC untuk mengangkut batubara, saya telah mempertimbangkan Pasal 353 dari PP No. 56 Tahun 2009 [Badan usaha yang akan menyelenggarakan perkeretaapian untuk menunjang kegiatan pokoknya, wajib mengajukan permohonan izin pembangunan perkeretaapian khusus.] dan Penjelasan Pasal 353 yang menjelaskan bahwa [Menunjang kegiatan pokoknya misalnya badan usaha penambangan batubara menyelenggarakan perkeretaapian khusus untuk mengangkut hasil usaha pokoknya berupa batubara].

Berdasarkan pembacaan atas Pasal-Pasal tersebut dan tidak adanya ketentuan lain dalam UU No. 23/2007 atau PP No. 56/2009 yang tidak sesuai dengan opini awal ini, saya menganggap bahwa maksud yang jelas dari UU No. 23/2007 adalah bahwa perusahaan yang akan mengembangkan dan mengoperasikan perkeretaapian khusus adalah pemilik usaha yang akan ditunjang oleh perkeretaapian khusus. Oleh karena itu, saya menganggap bahwa badan hukum yang tepat yang seharusnya mengajukan permohonan izin untuk mengembangkan, membangun, mengoperasikan dan mengelola perkeretaapian khusus adalah pemilik usaha yang akan ditunjang oleh perkeretaapian khusus.

Terkait hasil kerja pengembangan MEC, kami telah menyimpulkan bahwa persetujuan izin dalam pengembangan MEC sudah lebih lebih maju dibandingkan dengan pengembangan PTBA.

Persetujuan Prinsip

Kami telah menyatakan sebelumnya bahwa Bupati Kutai Timur adalah pihak berwenang yang bertanggung jawab atas pemberian izin untuk perkeretaapian khusus yang diusulkan berdasarkan pengembangan MEC.

Melalui surat tertanggal 6 Oktober 2009, Bupati Kutai Timur mengajukan permohonan persetujuan kepada Menteri Perhubungan untuk memberikan Persetujuan Prinsip atas pembangunan perkeretaapian khusus di Kabupaten kepada PT Tekno Orbit Persada (PT

TOP). Salinan dari surat permohonan kepada Bupati untuk pemberian Persetujuan Prinsip atas pembangunan perkeretaapian khusus telah diminta dari staf MEC, bersama dengan salinan surat permohonan oleh Bupati Kutai Timur kepada Menteri untuk persetujuan pemberian Persetujuan Prinsip.

Melalui Keputusan Menteri KA.003/1/1 Phb-2010 tertanggal 29 Januari 2010 yang ditujukan kepada Bupati Kutai Timur, Menteri Perhubungan menginformasikan kepada Bupati dapat diterimanya permohonan agar Bupati memberikan Persetujuan Prinsip untuk pembangunan perkeretaapian khusus di Kabupaten Kutai Timur kepada PT TTK dengan ketentuan bahwa:

- Pembangunan prasarana perkeretaapian khusus sesuai dengan persyaratan Perencanaan Tata Ruang Kabupaten dan Propinsi;
- Pelaksanaan pembangunan harus mematuhi undang-undang yang berlaku;
- Perlintasan harus diizinkan untuk jalan, jalur perkeretaapian umum, terowongan, saluran air dan prasarana lain untuk kepentingan umum;
- Pengoperasian perkeretaapian khusus oleh PT TTK hanya akan digunakan untuk menunjang usaha pokok PT TOP dalam bidang pertambangan batubara dan bukan untuk menyediakan layanan umum;
- Jangka waktu izin operasi perkeretaapian khusus adalah selama PT TOP menyelenggarakan kegiatan pertambangan.

Salinan Keputusan Menteri KA.003/1/1 Phb-2010 terlampir sebagai Lampiran 5.

Berdasarkan diskusi dengan staf MEC, diketahui bahwa tidak lama setelah keputusan Menteri dikeluarkan, Persetujuan Prinsip yang disahkan oleh Menteri dikeluarkan oleh Bupati Kutai Timur kepada PT TTK. Salinan dari Persetujuan Prinsip tersebut telah diterima dari Direktur Utama MEC Coal dan ditinjau kembali.

Izin pembangunan untuk pembangunan perkeretaapian khusus dan untuk pembangunan pelabuhan batubara khusus pun telah diberikan masing-masing kepada PT TTK dan PT TKB. Salinan dari izin pembangunan ini telah diterima dan ditinjau kembali, bersama dengan surat permohonan izin tersebut.

Penilaian Proses Izin MEC

Sulit untuk sampai pada kesimpulan yang pasti terkait status hukum proses pemberian izin tanpa adanya Akta Pendirian berbagai perusahaan yang merupakan dan bukan merupakan kepentingan-kepentingan MEC. Dokumen-dokumen ini diharapkan dapat menunjukkan apakah perusahaan tertentu dikendalikan oleh dan dengan demikian merupakan anak perusahaan dari perusahaan tertentu.

Namun demikian, berdasarkan analisis awal terhadap hubungan korporat dan hubungan antar perusahaan dalam pengembangan MEC dan dengan menggunakan

metodologi analisis hukum yang sama sebagaimana diterapkan terhadap pengembangan PTBA, diharapkan kesimpulan berikut ini dapat dicapai:

- Kegiatan usaha pokok dari pengembangan MEC adalah pengembangan dan eksploitasi tambang yang dimiliki oleh PT TOP.
- PT TOP akan nampak memenuhi syarat untuk mengajukan permohonan perkeretaapian khusus untuk menunjang hasil tambangnya
- PT TOP memiliki kepemilikan saham dalam operator perkeretaapian yang diusulkan dan berdasarkan hak pemegang saham minoritas tersebut, yang dengan sendirinya bukan merupakan hak pemegang saham mayoritas, PT TTK tidak dapat dianggap sebagai anak perusahaan dari PT TOP. Namun demikian, MEC Coal nampaknya memiliki hak pemegang saham mayoritas dalam PT TOP melalui anak perusahaannya (PT Semesta Resources Investindo dan PT Sinar Indonesia Perkasa).
- Apabila permohonan Persetujuan Prinsip untuk perkeretaapian khusus diajukan oleh PT TOP sebagai pemegang kepentingan pertambangan yang diusulkan untuk ditunjang oleh perkeretaapian khusus, maka permohonan tersebut akan sesuai secara hukum dengan kerangka hukum saat ini.

Namun demikian, sebagaimana nampak bahwa permohonan Persetujuan Prinsip untuk perkeretaapian khusus diajukan oleh PT TTK, sebagaimana dinyatakan dalam Keputusan Menteri KA.003/1/1 Phb.-2010; dan sebagaimana Persetujuan Prinsip diberikan kepada PT TTK oleh Bupati Kutai Timur, baik permohonan maupun pemberian izin pembangunan tersebut tidak dianggap pantas secara hukum, atas dasar bahwa PT TTK bukan merupakan badan hukum perkeretaapian khusus sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 (6) dan 5 (3) dari UU No. 23/2007.

Kesimpulan Saat Ini

Sebagai kesimpulan dapat dinyatakan bahwa pengembangan perkeretaapian khusus untuk menunjang proyek MEC Coal dapat diberikan izin secara sah oleh Bupati Kutai Timur. Namun demikian, proses yang dijalani dalam pemberian Persetujuan Prinsip kepada PT TTK dan pemberian izin pembangunan kepada PT TTK dianggap tidak sah secara hukum berdasarkan kerangka hukum saat ini.

Alternatif Hukum yang Mungkin Ada

Yang harus ditetapkan:

Apabila pendapat saya dalam setiap kasus di atas negatif, apabila badan usaha publik pemangku kepentingan memiliki opini negatif, dan/atau apabila pemberian izin nampaknya tepat hanya sebagai langkah sementara, saya akan memberikan rekomendasi mengenai pelaksanaan tindakan yang tepat dalam setiap kasus di atas, dengan penekanan pada langkah-langkah yang mungkin diambil oleh DJP dalam jangka

waktu dekat untuk mempercepat pengembangan perkeretaapian dalam kasus tersebut. Saya telah sampai pada kesimpulan negatif terkait proses izin perkeretaapian khusus yang diusulkan dalam pengembangan Bukit Asam dan, selama tidak terdapat informasi yang memadai saat ini sehubungan dengan pengembangan MEC, saya memiliki kekhawatiran serius apakah proses pemberian izin yang telah dijalani sah dan tepat berdasarkan kerangka hukum saat ini. Saat ini tidak mungkin dideskripsikan status opini badan usaha publik pemangku kepentingan terkait pemberian izin dalam pengembangan PTBA atau MEC.

Rekomendasi pelaksanaan tindakan yang tepat

Tindakan perbaikan jangka pendek, oleh DJP dalam hal pengembangan PTBA atau oleh Bupati Kutai Timur dalam hal pengembangan MEC, dengan menyarankan penafsiran yang “fleksibel” atas UU No. 23/2007 dan PP No. 56/2009 sebagaimana saat ini ada, disetujui. Tidak direkomendasikan agar penafsiran UU No. 23/2007 dan PP No. 56/2009 dapat disarankan sedemikian rupa sehingga pengoperasian perkeretaapian khusus dapat dilaksanakan oleh BATR sementara BATR bukan merupakan anak perusahaan dari PTBA sebagai badan usaha yang memiliki izin perkeretaapian khusus sehingga mengizinkan dilanjutkannya pengembangan sebagaimana saat ini diusulkan. UU No. 23/2007 dan PP No. 56/2009 yang lebih baru nampaknya telah disusun tanpa pertimbangan yang cermat terkait hasil yang sifatnya membatasi yang saat ini jelas, tidak mengizinkan badan usaha yang akan mengembangkan dan mengoperasikan tambang atau kegiatan komersial lainnya untuk mengalihkan kepada pihak ketiga kegiatan perkeretaapian yang diperlukan untuk menunjang usaha pertambangan atau komersial lainnya.

Terdapat solusi jangka pendek yang praktis dan dapat dilakukan. Solusi tersebut merupakan solusi seluruh sektor yang utuh untuk masalah komersial yang ditimbulkan oleh kerangka hukum saat ini.

Solusi ini harus mempertimbangkan perubahan atau penafsiran yang tepat untuk dilakukan dalam PP No. 56 Tahun 2009 untuk mengakomodasi agenda perbaikan yang akan mengizinkan fasilitasi pengembangan pertambangan atau komersial lain oleh pembiayaan dan penyelenggaraan kontrak perkeretaapian yang akan menunjang pengembangan sumber daya utama, sementara juga mengizinkan para pengguna swasta lain untuk mengakses perkeretaapian tersebut dengan cara yang diatur secara pantas yang akan mendorong akses kompetitif dan memungkinkan efisiensi ekonomi dan pengembangan sumber daya terkait. Agenda ini dapat didasarkan pada Peraturan Pemerintah yang baru yang dapat diusulkan untuk mengubah dan memperjelas PP No. 56 Tahun 2009. Agenda perbaikan ini dapat dikembangkan dalam jangka waktu 2 bulan untuk mengakomodasi konsultasi-konsultasi pemangku kepentingan, penyusunan perubahan terhadap PP No. 56 Tahun 2009 dan pengajuan rancangan PP ke Kabinet.

Agenda perbaikan harus disusun dengan mempertimbangkan penyusunan konsep, dalam kategori umum Perkeretaapian Umum berdasarkan UU No. 23/2007, dari Perkeretaapian Umum Terbatas yang didanai swasta. Perkeretaapian ini mungkin

memiliki beberapa karakteristik Perkeretaapian Umum, dengan mengizinkan akses berbagai pengguna yang diatur secara pantas, tetapi yang mengesampingkan penawaran kompetitif dan batasan-batasan lain yang dijumpai dalam Perpres No. 67/2005 sebagaimana telah diubah dengan Perpres No. 13/2010 dan pengecualian kategori ini dari batasan-batasan Perkeretaapian Khusus, sehubungan dengan pengguna tunggal dan batasan-batasan poin per poin yang diterapkan terhadap layanan perkeretaapian.

Peluang untuk mengembangkan rekomendasi ini akan muncul pada tahap akhir dari tugas ini dan diantisipasi dalam Kerangka Acuan Kerja.

Jakarta

3 Desember 2010

Lampiran 1: Kerangka Hukum

Kerangka hukum spesifik untuk perkeretaapian

Undang-undang No. 23 tahun 2007 tentang Perkeretaapian:

Pasal 1. (6) - ..." jalur kereta api yang digunakan secara khusus oleh badan usaha tertentu untuk menunjang kegiatan pokok badan usaha tersebut".

Pasal 1 (10) – Badan Usaha adalah Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, atau badan hukum Indonesia yang khusus didirikan untuk perkeretaapian.

Pasal 5. (1) (b). – Perkeretaapian menurut fungsinya terdiri atas perkeretaapian khusus. [Penjelasan: Perkeretaapian khusus sebagaimana dimaksud pada paragraf (1) (b) Huruf b

Yang dimaksud dengan "perkeretaapian khusus" adalah perkeretaapian yang hanya digunakan untuk menunjang kegiatan pokok badan usaha tertentu]

Pasal 5. (3) – Perkeretaapian khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b hanya digunakan secara khusus oleh badan usaha tertentu untuk menunjang kegiatan pokok badan usaha tersebut.

Pasal 17 (1) – Penyelenggaraan Perkeretaapian umum dapat berupa penyelenggaraan prasarana perkeretaapian; dan sarana perkeretaapian

Pasal 17 (2) Penyelenggaraan perkeretaapian khusus berupa penyelenggaraan prasarana perkeretaapian; dan sarana perkeretaapian.

Pasal 33 (1) Penyelenggaraan perkeretaapian khusus sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) dilakukan oleh badan usaha untuk menunjang kegiatan pokoknya

Pasal 33 (2) Penyelenggara perkeretaapian khusus wajib memiliki: (a) izin pembangunan dan (b) izin operasi

Pasal 33 (4) izin akan diberikan oleh: Pemerintah nasional ketika jalurnya melintas batas wilayah propinsi, oleh pemerintah propinsi ketika jalurnya melintas batas kota atau kabupaten (setelah sebelumnya mendapatkan izin dari pemerintah nasional); oleh pemerintah kabupaten atau kota ketika jalurnya berada di dalam kota atau kabupaten, setelah mendapatkan rekomendasi dari pemerintah propinsi dan pemerintah nasional.

Pasal 52 (1) Jalur kereta api khusus dapat disambungkan pada jaringan jalur kereta api umum

Pasal 52 (2) Jalur kereta api khusus dapat disambungkan pada jaringan jalur kereta api khusus lainnya.

Pasal 149 (1) Pelayanan angkutan perkeretaapian khusus hanya digunakan untuk menunjang kegiatan pokok badan usaha tertentu

Pasal 149 (2) Pelayanan angkutan perkeretaapian khusus dapat diintegrasikan dengan pelayanan jaringan angkutan perkeretaapian umum dan pelayanan jaringan angkutan perkeretaapian khusus lainnya setelah mendapat persetujuan dari pemerintah (relevan) (nasional atau daerah).

Peraturan Pemerintah No. 56 tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Perkeretaapian:

Pasal 1 (14) Jalur kereta api khusus adalah jalur kereta api yang digunakan secara khusus oleh badan usaha tertentu untuk menunjang kegiatan pokok badan usaha tersebut

Pasal 1 (41) Izin pembangunan perkeretaapian khusus harus dimiliki oleh badan usaha yang akan menyelenggarakan perkeretaapian khusus.

Pasal 38 (3) Perkeretaapian khusus sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 huruf b dilakukan oleh badan usaha untuk menunjang kegiatan pokoknya.

Pasal 67 (1) Jalur kereta api dapat membentuk satu kesatuan jaringan jalur kereta api yang terdiri atas (a) jaringan jalur kereta api umum; dan (b) jaringan jalur kereta api khusus.

Pasal 68 Jalur kereta api umum akan diklasifikasikan sebagai jalur kereta api Propinsi bila jaringannya melebihi wilayah satu kabupaten/kota dalam satu propinsi.

Pasal 72 Jaringan jalur kereta api khusus akan diklasifikasikan sebagai jalur kereta api khusus kabupaten/kota bila jaringannya berada dalam satu wilayah kabupaten/kota.

Pasal 305 Izin penyelenggaraan perkeretaapian umum untuk prasarana akan dipisahkan dengan izin penyelenggaraan untuk sarana (angkutan).

Pasal 350 (1) Perkeretaapian khusus diselenggarakan terbatas dalam kawasan yang merupakan wilayah kegiatan pokok badan usaha. [Penjelasan: Yang dimaksud dengan “kawasan” adalah wilayah kegiatan yang dibatasi oleh fungsi kegiatan yang dimiliki dan diusahakan oleh satu badan usaha].

Pasal 350 (2) Dalam hal terdapat wilayah penunjang di luar kawasan kegiatan pokoknya, penyelenggaraan perkeretaapian khusus hanya dapat dilakukan dari kawasan kegiatan pokok ke satu titik di wilayah penunjang. [Penjelasan: Kegiatan dalam ketentuan ini akan meliputi, di samping kegiatan lain, kegiatan pengangkutan hasil tambang dari pertambangan ke lokasi pelabuhan/dermaga khusus yang dimiliki oleh satu badan usaha atau ke lokasi penimbunan milik badan usaha].

Pasal 352 (1) Badan usaha yang menyelenggarakan perkeretaapian khusus wajib memiliki: (a) izin pembangunan dan (b) izin operasi.

Pasal 353 Badan usaha yang akan menyelenggarakan perkeretaapian untuk menunjang kegiatan pokoknya, wajib mengajukan permohonan izin pembangunan perkeretaapian khusus. [Penjelasan: Menunjang kegiatan pokoknya akan mencakup, diantara kegiatan lainnya, sebuah badan usaha pertambangan yang menyelenggarakan sebuah perkeretaapian khusus untuk mengangkut hasil usaha pokoknya yang berbentuk batubara].

Pasal 354 Badan usaha yang akan menyelenggarakan perkeretaapian, wajib mengajukan permohonan izin pembangunannya misalkan persetujuan prinsip dari kewenangan pemerintah relevan.

Badan usaha yang telah memiliki persetujuan prinsip pembangunan perkeretaapian khusus harus melaksanakan kegiatan:

- a. perencanaan teknis;
- b. analisis mengenai dampak lingkungan hidup atau UKL dan UPL; dan
- c. pengadaan tanah.

Pasal 355 (2) Apabila dalam waktu paling lama 2 (dua) tahun sejak diberikannya persetujuan prinsip pembangunan, badan usaha tidak melaksanakan kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan huruf b, persetujuan prinsip pembangunan dinyatakan tidak berlaku.

Pasal 364 Izin operasi perkeretaapian khusus sebagaimana dimaksud dalam paragraf (1) akan berlaku selama badan usaha yang menyelenggarakan perkeretaapian khusus masih menjalankan usaha pokoknya.

Pasal 373 Izin operasi perkeretaapian khusus dapat dialihkan kepada badan usaha lain bersamaan dengan pengalihan usaha pokoknya setelah sebelumnya mendapat izin.

[Peraturan Pemerintah No. 62 tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Kereta Api.](#)

Pasal 161 Pelayanan angkutan perkeretaapian khusus hanya digunakan untuk menunjang kegiatan pokok badan usaha tertentu.

Penjelasan: Badan usaha tertentu antara lain usaha penambangan batu bara, usaha perkebunan, dan pariwisata.

KERANGKA HUKUM KHUSUS UNTUK PRASARANA

Perpres No. 67 tahun 2005 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur, sebagaimana telah Diubah dengan Perpres No. 13 tahun 2010.

Perpres ini bertujuan untuk menarik investasi sektor swasta dalam berbagai pengembangan prasarana termasuk di dalamnya angkutan kereta api. Perpres No. 13/2010 mengklarifikasi aspek-aspek hubungan antara Perpres No. 67/2005 dengan peraturan lainnya.

Kerangka Hukum Penggunaan Lahan

Perpres No. 36/2005, sebagaimana telah diubah dengan Keppres No. 65/2006 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Perencanaan penggunaan lahan dan tata ruang memerlukan persetujuan baik di tingkat nasional dan tingkat daerah.

TANGGUNG JAWAB PEMERINTAH DAERAH ATAS PERKERETAAPIAN KHUSUS

Undang-undang No. 25 tahun 1999 tentang Pelayanan Publik

KERANGKA HUKUM LAYANAN PERTAMBANGAN BATUBARA

Undang-undang No. 4 tahun 2010 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No. 28/2009

Tentang Penyelenggaraan Usaha Jasa Pertambangan Mineral dan Batubara

Peraturan Pemerintah No. 23 tahun 2010

Tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara

Lampiran 2: Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KP 462 tahun 2009

MENTERI PERHUBUNGAN REPUBLIK INDONESIA

KEPUTUSAN MENTERI PERHUBUNGAN
NOMOR: KP. 462 TAHUN 2009
TENTANG

PERSETUJUAN PRINSIP PEMBANGUNAN PERKERETAAPIAN KHUSUS YANG
MENGHUBUNGKAN BANGKO TENGAH TANJUNG ENIM PROPINSI SUMATRA SELATAN
SAMPAI DENGAN SRENGSEM PROPINSI LAMPUNG KEPADA PT. TAMBANG BATUBARA
BUKIT ASAM (PERSERO), TBK

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

MENTERI PERHUBUNGAN,

- Menimbang :
- a. bahwa berdasarkan pasal 354 Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Perkeretaapian, maka untuk memperoleh izin pembangunan perkeretaapian khusus bahan usaha harus terlebih dahulu memperoleh persetujuan prinsip pembangunan perkeretaapian khusus;
 - b. bahwa berdasarkan hasil penelaahan dan pengkajian baik dari aspek legalitas maupun aspek teknis terhadap permohonan izin PT. Tambang Batubara Bukit Asam (Persero), Tbk untuk menyelenggarakan perkeretaapian khusus, telah memenuhi persyaratan prinsip pembangunan perkeretaapian khusus;
 - c. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, dan huruf b, perlu menetapkan Keputusan Menteri Perhubungan tentang Persetujuan Prinsip Pembangunan Perkeretaapian Khusus yang Menghubungkan Bangko Tengah Tanjung Enim Propinsi Sumatra Selatan Sampai Dengan Srengsem Propinsi Lampung Kepada PT. Tambang Batubara Bukit Asam (Persero), Tbk;
- Mengingat :
1. Undang-undang No.23/2007 tentang Perkeretaapian (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2007 Nomor 65, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4722);

2. Peraturan Pemerintah No.56/2008 tentang Penyelenggaraan Perkeretaapian (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2009 Nomor 129, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5048);
3. Peraturan Presiden No. 9/2005 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Negara Republik Indonesia, sebagaimana telah diubah terakhir dengan Perpres No. 20/2008;
4. Peraturan Presiden No. 10/2005 tentang Unit Organisasi dan Tugas Eselon I Kementerian Negara Republik Indonesia sebagaimana telah diubah terakhir dengan Perpres No. 50/2008;
5. Keputusan Menteri Perhubungan No.KM. 52/2000 tentang Jalur Kereta Api;
6. Keputusan Menteri Perhubungan No. KM. 43/2005 tentang Organisasi dan Tata Kerja Departemen Perhubungan, sebagaimana telah diubah terakhir dengan Menteri Perhubungan No. KM. 20/2008;

Memperhatikan : 1. Surat Gubernur Lampung No. 503/2266/04/2009 tanggal 25 Mei 2009 tentang Rekomendasi Rencana Pemanfaatan Tanah Eks Pelabuhan Srengsem Menjadi Terminal untuk Kepentingan Sendiri Batubara PT. Bukit Asam Transpacific Railway;

2. Surat Gubernur Sumatra Selatan No. 640/3117/IV/2008 tanggal 13 Oktober 2008 tentang izin Prinsip Penyelenggaraan Perkeretaapian Khusus;

MEMUTUSKAN:

Menetapkan : KEPUTUSAN MENTERI PERHUBUNGAN TENTANG PERSETUJUAN PRINSIP PEMBANGUNAN PERKERETAAPIAN KHUSUS YANG MENGHUBUNGKAN BANGKO TENGAH TANJUNG ENIM PROPINSI SUMATRA SELATAN SAMPAI DENGAN SRENGSEM PROPINSI LAMPUNG KEPADA PT. TAMBANG BATUBARA BUKIT ASAM (PERSERO), TBK.

PERTAMA : Memberikan Persetujuan Prinsip Pembangunan Perkeretaapian Khusus yang menghubungkan Bangko Tengah Tanjung Enim Propinsi Selatan sampai dengan Srengsem Propinsi Lampung, kepada

- a. Nama Perusahaan : PT. Tambang Batubara Bukit Asam (Persero), Tbk
- b. Alamat Perusahaan : Jalan Perigi No. 1 Tanjung Enim, Lawang Kidul District, Muara Enim Regency, South Sumatra Province 31716
- c. NPWP : 1.000.001.5-302
- d. Nama Direktur Utama : Ir. Sukrisno
- e. Alamat Direktur Utama : Jalan Beringin No. 3 Tanjung Enim Sub-District, Lawang Kidul District, Muara Enim Regency
- f. Usaha Pokok : Mining product trading

KEDUA : Pemegang Persetujuan Prinsip Pembangunan Perkeretaapian Khusus yang menghubungkan Bangko Tengah Tanjung Enim Propinsi Sumatra Selatan sampai dengan Srengsem Propinsi Lampung sebagaimana dimaksud dengan DIKTUM PERTAMA diwajibkan:

- a. mematuhi peraturan perundang-undangan di bidang perkeretaapian;
- b. melaksanakan kegiatan prasarana perkeretaapian khusus yang akan dibangun yang meliputi tahap pradesain, tahap desain, tahap konstruksi dan tahap pasca konstruksi;
- c. menyiapkan studi analisis mengenai dampak lingkungan hidup atau UKL dan UPL;
- d. melakukan pengadaan tanah paling sedikit 10% dari luas tanah yang dibutuhkan dalam rangka untuk mendapatkan izin pembangunan perkeretaapian khusus;
- e. melaporkan apabila terjadi perubahan pemilikan perusahaan atau domisili perusahaan; dan
- f. melaporkan kegiatan sebagaimana dimaksud pada huruf b sampai dengan huruf d tersebut di atas setiap 6 (enam) bulan sekali kepada Pemberi izin.

KETIGA : Surat Persetujuan Prinsip Pembangunan Perkeretaapian Khusus sebagaimana DIKTUM PERTAMA berlaku selama 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya Keputusan ini dengan telah dipenuhi kewajiban sebagaimana DIKTUM KEDUA.

- KEEMPAT : Direktur Jenderal Perkeretaapian melakukan pengawasan dan memberikan petunjuk lebih lanjut tentang pelaksanaan Keputusan ini.
- KELIMA : Surat Persetujuan Prinsip Pembangunan Perkeretaapian Khusus sebagaimana DIKTUM PERTAMA dapat dicabut melalui peringatan tertulis apabila Pemegang Persetujuan Prinsip tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud pada DIKTUM KEDUA..
- KEENAM : Keputusan ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.

Ditetapkan di JAKARTA
14 Oktober 2009
Menteri Perhubungan

Ir. Jusman Syafii Djamal

SALINAN Keputusan ini disampaikan kepada:

1. Menteri Keuangan
2. Menteri Dalam Negeri
3. Menteri Pekerjaan Umum
4. Menteri Negara Lingkungan Hidup
5. Gubernur Sumatra Selatan
6. Gubernur Lampung
7. Sekretaris Jenderal, Inspektur Jenderal, dan Direktur Jenderal Perkeretaapian Departemen Perhubungan
8. Direktur Utama PT. Tambang Batubara Bukit Asam (Persero), Tbk

Lampiran 3: Surat Permohonan untuk Menyetujui Pengalihan Persetujuan Prinsip dari PTBA ke BATR

Jakarta, 30 Agustus 2010

No : 210.J/Eks-0100/PU.05/VIII/2010
Sifat : Penting
Lampiran : 1 (satu) berkas
Perihal : Status Rencana Pembangunan Perkeretaapian Khusus

Yang Terhormat,

Menteri Perhubungan RI
di
Jakarta

Bersama ini kami sampaikan, bahwa PT Bukit Asam (Persero) Tbk ("PTBA"), sudah menerima persetujuan prinsip untuk melakukan pembangunan Perkeretaapian Khusus yang menghubungkan Blanko Tengah, Tanjung Enim Propinsi Sumatra Selatan sampai dengan Srengsem Propinsi Lampung, sesuai Keputusan Menteri Perhubungan No. KP. 462 Tahun 2009.

Berkaitan dengan hal tersebut di atas, dengan ini disampaikan:

1. PTBA bersama-sama dengan PT Transpacific Railways Infrastructure selaku mitra kerja telah mendirikan perusahaan berbadan hukum Indonesia dengan nama PT. Bukit Asam Transpacific Railways ("PTBATR") berdasarkan Akta Pendirian Perseroan Terbatas No. 16 tanggal 5 Agustus 2008, yang dibuat di hadapan Yulia, Sarjana Hukum, Notaris di Jakarta, yang telah memperoleh pengesahan dari Menteri Hukum dan HAM RI sebagaimana keputusan No. AHU.48303.AH.01.01 tahun 2008 tanggal 6 Agustus 2008 dan didaftarkan dalam Daftar Perseroan No. AHU-0067608.AH.01.09 tahun 2008 tanggal 6 Agustus 2009.
2. PTBATR akan melaksanakan kegiatan sebagai berikut:
 - a. Penyelenggaraan prasarana perkeretaapian khusus batubara, meliputi kegiatan pembangunan, pengoperasian, perawatan, dan pengusaha prasarana
 - b. Penyelenggaraan sarana perkeretaapian khusus batubara, meliputi kegiatan pengadaan, pengoperasian, perawatan dan pengusaha sarana;
 - c. Usaha pengangkutan batubara dengan kereta api
 - d. Usaha pengangkutan batubara dengan kereta api
 - e. Usaha angkutan pra dan purna angkutan kereta
3. Sehubungan dengan pemberian persetujuan prinsip dimaksud, PTBA melalui PTBATR yang merupakan anak perusahaannya telah melakukan serangkaian kegiatan dalam rangka melaksanakan persetujuan prinsip tersebut, yang rinciannya dapat kami laporkan sebagai berikut:

- a. Pembuatan rancang awal dari *alignment* (saat ini dalam proses review oleh Konsultan);
 - b. Penandatanganan kontrak *Engineering Procurement Construction (EPC)* dengan kontraktor dari China (China Railway)
 - c. Kontraktor China Railway telah melakukan penelusuran rencana trase secara rinci guna mendapatkan data akurat yang diperlukan dalam proses *detail engineering design*;
 - d. Melakukan konsultasi dan sosialisasi kepada semua Pemerintah Kabupaten dan Pemerintah Propinsi yang dilalui jalur kereta api tersebut dalam rangka mendapatkan persetujuan penggunaan lahan serta penyesuaian dengan RUTRW masing-masing wilayah;
 - e. Pelaksanaan *Land Assessment* untuk lokasi pelabuhan dan *jetty*;
 - f. Penjajakan pendanaan proyek kepada pihak perbankan internasional;
 - g. Saat ini sedang dilakukan pemilihan konsultan untuk melakukan studi AMDAL
4. Dalam hal menyiapkan pendanaan proyek, PTBATR menghadapi kendala dalam mendapatkan calon *Lender* karena PTBATR bukan pemegang Persetujuan Prinsip. Dalam beberapa pertemuan yang dilakukan dengan para calon *Lender*, diketahui bahwa keberadaan Persetujuan Prinsip yang bukan atas nama PTBATR menimbulkan ketidakpastian bagi calon *lender* dalam memperoleh jaminan bahwa skema bisnis yang direncanakan akan berjalan dengan baik.
 5. Berdasarkan Pasal 1 Butir 10 PP No. 56 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Perkeretaapian (“PP No. 56/2009”), dinyatakan bahwa “*penyelenggaraan perkeretaapian khusus adalah badan usaha yang mengusahakan penyelenggaraan perkeretaapian khusus*”. Terkait dengan pengertian Badan Usaha, Pasal 1 butir 9 PP. No. 56/2009 menentukan secara tegas bahwa “*Badan Usaha adalah Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, atau Badan Hukum Indonesia yang khusus didirikan untuk perkeretaapian,*” sehingga PTBATR menurut hemat kami telah memenuhi norma dale PP No. 56/2009 tersebut.
 6. Dengan pertimbangan bahwa PTBATR adalah anak perusahaan PTBA yang dibentuk secara khusus untuk mendukung kegiatan transportasi batubara dari PTBA, maka untuk mengatasi kesulitan PTBATR dalam memperoleh calon *Lender*, kami berpendapat bahwa PTBATR perlu didukung secara maksimal dalam memperoleh kepercayaan dari para calon *lender*. untuk itu, kami mengusulkan 2 (dua) tahapan proses, sebagai berikut:
 - a. Persetujuan Prinsip Perkeretaapian Khusus dimaksud dilimpahkan kepada PTBATR dengan syarat bahwa penyelenggaraan usaha perkeretaapian khusus ini hanya untuk mendukung usaha pokok PTBA sebagai pemegang Izin Usaha Pertambangan (IUP), beserta perusahaan afiliasinya.
Persetujuan prinsip tersebut dilimpahkan kepada BATR dengan kondisi bahwa porsi saham PTBA di PTBTR akan ditingkatkan menjadi setidaknya 30%.
 - b. Izin Pembangunan Perkeretaapian Khusus dari Izin Operasi Perkeretaapian Khusus sebagai kelanjutan dari Persetujuan Prinsip Perkeretaapian Khusus akan diterbitkan dan ditujukan kepada PTBATR, dengan ketentuan untuk mendukung usaha pokok PTBA beserta perusahaan afiliasinya.
 7. Usulan tersebut sejalan dengan surat rekomendasi yang telah diterbitkan oleh Gubernur Sumatra Selatan dan Gubernur Lampung, yang juga merupakan syarat

dalam mendapatkan Persetujuan Prinsip Perkeretaapian Khusus yang ditujukan kepada PTBATR.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, dengan ini kami memohon agar pelimpahan persetujuan prinsip penyelenggaraan perkeretaapian khusus dari PTBA kepada PTBATR mendapat persetujuan dan penetapan Menteri.

Demikian kami sampaikan, atas perhatiannya, kami ucapkan terima kasih.

Direktur Utama

Sukrisno

SALINAN Keputusan ini disampaikan kepada:

1. Direktorat Jenderal Perkeretaapian
2. Sekretaris Jenderal Kementerian Perhubungan RI
3. Sekretaris Direktorat Jenderal Perkeretaapian, Kementerian Perhubungan RI
4. Para Direktur di Lingkungan Direktorat Jenderal Perkeretaapian, Kementerian Perhubungan RI;
5. Direksi PTBA
Direksi PTBATR

Lampiran 4: Saran Hukum tertanggal 19 Oktober 2010 terkait Konsep Afiliasi, Anak Perusahaan dan Pengendalian

MEMORANDUM

Kepada : Tim Perkeretaapian Khusus Richard G. Sharp, Michael I. Kennedy,
John H. Winner, Clell Harral, Shirley Oroh
Dari : Asenar
Tanggal : 19 Oktober 2010
Perihal : Konsep Afiliasi, Anak Perusahaan dan Pengendalian

1. Konsep afiliasi atau “pengendalian” berdasarkan UU No. 8/1995 tentang Pasar Modal (UU No. 8/1995):

Berdasarkan Pasal 1 (1) dari UU No. 8/1995 afiliasi adalah:

- a. hubungan keluarga karena pernikahan dan keturunan sampai dengan derajat kedua, baik secara horisontal maupun vertikal;

Penjelasan:

Yang dimaksud dengan “hubungan keluarga karena pernikahan” adalah hubungan seseorang dengan:

suami atau istri;

ibu atau bapak mertua, dan anak mantu laki-laki atau perempuan (derajat pertama, vertikal);

kakek atau nenek mertua, dan cucu mantu laki-laki atau perempuan (derajat kedua, vertikal);

saudara ipar laki-laki atau perempuan (derajat kedua, horisontal);

dan

suami atau istri dari saudara ipar laki-laki atau perempuan (derajat kedua, horisontal)

Yang dimaksud dengan “hubungan keluarga karena keturunan” adalah hubungan seseorang dengan:

orang tua atau anak (derajat pertama, vertikal);

kakek/nenek atau cucu (derajat kedua, vertikal);

saudara (derajat kedua, horisontal)

- b. hubungan antara Pihak dengan pegawai, direktur, atau komisaris dari Pihak tersebut;

Penjelasan:

“Pegawai” adalah pihak perorangan yang menerima upah atau gaji berkala dan yang bekerja untuk Pihak yang berwenang untuk mengendalikan dan mengatur tindakan-tindakannya.

- c. hubungan antara 2 (dua) perusahaan di mana terdapat satu atau lebih anggota direksi atau dewan komisaris yang sama;

Penjelasan:

Contoh hubungan antara dua perusahaan dengan para direktur atau komisaris bersama, adalah sebagai berikut:

Tn. A adalah Direktur Perusahaan X dan Perusahaan Y, atau Komisaris Perusahaan X dan Perusahaan Y, atau Direktur Perusahaan X dan Komisaris Perusahaan Y.

- d. hubungan antara perusahaan dan Pihak, baik langsung maupun tidak langsung, mengendalikan atau dikendalikan oleh perusahaan tersebut;

Penjelasan:

“Pengendalian” adalah kemampuan untuk menetapkan, secara langsung atau tidak langsung, dengan cara apa pun, pengelolaan atau kebijakan Perusahaan.

Contoh hubungan antara Perusahaan dengan Pihak yang mengendalikan Perusahaan adalah sebagai berikut:

Tn. A mengendalikan Perusahaan X.

Contoh hubungan antara Perusahaan dengan Pihak yang secara tidak langsung mengendalikan Perusahaan adalah sebagai berikut:

Tn. A mengendalikan Perusahaan X dan Perusahaan X mengendalikan Perusahaan Y. Dengan demikian, Tn. A secara tidak langsung mengendalikan Perusahaan Y.

Contoh hubungan antara Perusahaan dengan Pihak yang secara langsung dikendalikan oleh Perusahaan adalah sebagai berikut:

Perusahaan Y dikendalikan oleh Perusahaan X.

Contoh hubungan antara Perusahaan dengan Pihak yang secara tidak langsung dikendalikan oleh Perusahaan adalah sebagai berikut:

Perusahaan Z dikendalikan oleh Perusahaan Y dan Perusahaan Y dikendalikan oleh Perusahaan X. Dengan demikian, Perusahaan Z secara tidak langsung dikendalikan oleh Perusahaan X.

- e. hubungan antara 2 (dua) perusahaan yang dikendalikan, baik langsung maupun tidak langsung, oleh Pihak yang sama;

Penjelasan:

*Contoh hubungan antara dua Perusahaan yang secara langsung dikendalikan oleh Pihak yang sama adalah sebagai berikut:
Perusahaan X dan Perusahaan Y dikendalikan oleh Tn. A.*

*Contoh hubungan antara dua Perusahaan yang secara tidak langsung dikendalikan oleh Pihak yang sama adalah sebagai berikut:
Perusahaan X1 dikendalikan oleh Perusahaan X2 dan Perusahaan Y1 dikendalikan oleh Perusahaan Y2. Namun demikian, Perusahaan X2 dan Perusahaan Y2 dikendalikan oleh Tn. A. Dengan demikian, Perusahaan X1 dan Perusahaan Y1 secara tidak langsung dikendalikan oleh Tn. A.*

- f. hubungan antara perusahaan dan pemegang saham utama.

Penjelasan:

“Pemegang Saham Utama” mengacu kepada Pihak yang secara langsung atau tidak langsung memegang sedikitnya dua puluh persen hak suara saham yang dikeluarkan Perusahaan, atau persentase yang lebih rendah yang ditetapkan oleh BAPEPAM (badan pengawas pasar modal).

Contoh hubungan antara Perusahaan dengan Pemegang Saham Utama adalah sebagai berikut:

Tn. A memiliki hak suara atas dua puluh persen saham yang dikeluarkan Perusahaan X dengan hak suara.

2. Konsep afiliasi berdasarkan PP No. 23/2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral, Batubara;

Pasal 1 (2) dari PP No. 23/2010 mendefinisikan “afiliasi” sebagai berikut:

Afiliasi adalah badan usaha yang mempunyai kepemilikan saham langsung dengan pemegang IUP atau IUPK;

Pasal di atas tidak menyebutkan jumlah persentase saham minimum.

3. Konsep afiliasi berdasarkan UU No. 40/2007 tentang Perseroan Terbatas (Undang-undang Perusahaan)

Undang-undang perusahaan tidak secara spesifik memberikan definisi “afiliasi”. Namun demikian, penjelasan Pasal 34 (2) menetapkan bahwa “akhir nonafiliasi” adalah akhir yang tidak memiliki:

- a. hubungan keluarga karena pernikahan atau keturunan sampai derajat kedua, secara horisontal atau vertikal, dengan salah satu dari petugas Perusahaan, anggota Dewan Direksi, anggota Dewan Komisaris, atau pemegang saham;
- b. hubungan dengan Perusahaan karena satu atau para anggota Dewan Direksi atau Dewan Komisaris adalah sama;
- c. hubungan pengendalian langsung atau tidak langsung dengan Perusahaan;
- d. saham dalam Perusahaan sebesar 20% (dua puluh persen) atau lebih.

Undang-undang perusahaan yang lama (UU No. 1/1995 yang telah diganti oleh UU No. 40/2007) mendefinisikan “anak perusahaan” sebagai berikut:

anak perusahaan adalah perusahaan yang memiliki hubungan khusus dengan perusahaan lain karena:

- a. lebih dari 50% saham dalam perusahaan tersebut dimiliki oleh perusahaan induk;
 - b. lebih dari 50% hak suara dalam rapat umum pemegang saham dikendalikan oleh perusahaan induk; dan/atau
 - c. pengendalian operasi perusahaan, pengangkatan dan pemberhentian para direktur dan komisaris ditetapkan oleh perusahaan induk.
4. Konsep anak perusahaan dari Badan Usaha Milik Negara berdasarkan Peraturan Badan Usaha Milik Negara Nomor Per-01/MBU/2006 tentang Pedoman Pengangkatan Anggota Dewan Direksi dan Dewan Komisaris Anak Perusahaan dari Badan Usaha Milik Negara, sebagaimana diubah oleh Peraturan Kementerian Badan Usaha Milik Negara Nomor Per-03/MBU/2006 (“Peraturan Kementerian 1/2006”)

Menurut Pasal 1 (2) dari Peraturan Kementerian 1/2006 “anak perusahaan badan usaha milik negara” adalah perseroan terbatas yang mayoritas sahamnya dimiliki oleh BUMN dan perseroan terbatas yang dikendalikan oleh BUMN.

Lampiran 5: Keputusan Menteri KA.003/1/1 Phb-2010

MENTERI PERHUBUNGAN REPUBLIK INDONESIA

Nomor	: KA.003/1/1 Phb-2010	Jakarta, 29 Januari 2010
Lampiran	: -	YTH.
Perihal	: Persetujuan Pembangunan Perkeretaapian Khusus oleh PT. Trans Kutai Kencana	Bupati Kutai Timur di Kutai Timur

1. Berkenaan dengan surat Saudara Nomor 182/112/HK/X/2009 tanggal 6 Oktober 2009 perihal sebagaimana dimaksud pada pokok surat, dengan ini disampaikan hal-hal sebagai berikut:
 - a. bahwa ketentuan penyelenggaraan perkeretaapian khusus diatur dalam:
 - 1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2007 tentang perkeretaapian;
 - 2) Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Perkeretaapian; dan
 - 3) Peraturan Pemerintah Nomor 62 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Kereta Api.
 - b. bahwa setelah dilakukan kajian dari aspek legalitas dan aspek administrasi terhadap dokumen persyaratan permohonan penyelenggaraan perkeretaapian khusus oleh PT. Tekno Orbit Persada telah memenuhi persyaratan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku;
2. Sehubungan dengan hal tersebut butir 1 di atas, kami dapat menyetujui Bupati Kutai Timur untuk memberikan persetujuan prinsip pembangunan perkeretaapian khusus di Kabupaten Kutai Timur kepada PT. Trans Kutai Kencana, dengan ketentuan:
 - a. Pembangunan prasarana perkeretaapian khusus tersebut telah sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten dan Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi;
 - b. Pelaksanaan pembangunan harus sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku;
 - c. Mengizinkan perpotongan sebidang atau tidak sebidang terhadap pembangunan jalan, jalur kereta api umum, terusan, saluran air dan/atau prasarana lain untuk kepentingan umum;
 - d. Penyelenggaraan perkeretaapian khusus oleh PT. Trans Kutai Kencana hanya digunakan untuk menunjang usaha pokok dari PT. Tekno Orbit Persada di bidang pertambangan batubara dan tidak melayani kepentingan umum;
 - e. Jangka waktu perizinan penyelenggaraan perkeretaapian khusus oleh PT. Trans Kutai Kencana selama PT. Tekno Orbit Persada masih menjalankan kegiatan pertambangan.

3. Demikian atas perhatian dan kerjasama Saudara diucapkan terimakasih.

MENTERI PERHUBUNGAN

FREDDY NUMBERI

Tembusan Yth:

1. Menteri Dalam Negeri;
2. Gubernur Kalimantan Timur;
3. Direktur Jenderal Perkeretaapian;
4. PT. Trans Kutai Kencana

LAMPIRAN H: RINGKASAN PERTEMUAN PEMANGKU KEPENTINGAN KUNCI

1. Pertemuan Persiapan Proyek di IndII, 24 Agustus 2010

Peserta: HWTSK, David Shelley, David Hawes, Suyono Dikun, Efi Novara

Membahas tentang terjemahan yang tepat bagi istilah “perkeretaapian khusus” yang digunakan dalam Undang-undang Perkeretaapian, dengan lebih memilih untuk menggunakan padanan/istilah “*Exclusive Railway* (Perkeretaapian Eksklusif)” dibandingkan dengan istilah yang lebih umum “*Special Railway*” karena istilah “perkeretaapian khusus” mengacu kepada sebuah kegiatan perkeretaapian yang digunakan hanya dan secara eksklusif oleh sebuah perusahaan untuk mendukung usaha intinya. Diketahui bahwa istilah ‘Khusus’ digunakan pula pada konteks yang serupa dalam undang-undang moda transportasi lainnya, dengan pemahaman dan maksud yang sama bahwa sarana transportasi khusus hanya boleh digunakan untuk memindahkan produk atau input (termasuk personil) dari perusahaan pemilik itu sendiri dan tidak boleh mengangkut 'untuk memperoleh imbalan'.

Sebuah perusahaan yang ingin mengangkut untuk memperoleh imbalan harus didirikan dengan bentuk Perkeretaapian Umum. Konsep “Perkeretaapian Umum Terbatas” diajukan dengan maksud untuk dikelaskan sebagai sebuah sub-kategori dari “Perkeretaapian Umum” yang akan dikesampingkan dari ketentuan yang memberatkan yang ada pada Perpres No. 67/2005 sebagaimana telah diubah oleh Perpres No. 13/2010.

Pengaturan yang diusulkan pada poin (2) sebaiknya diakomodasi dengan cara mengamandemen PP terkait (yaitu PP No. 56 Tahun 2009) karena sebuah Peraturan Pemerintah memiliki hierarki hukum lebih tinggi daripada sebuah Perpres. Model yang menjanjikan terdapat dalam PP No. 3/2005. Peraturan ini yang merupakan amandemen dari PP No. 10/1989, adalah salah satu dari beberapa peraturan lainnya yang memberikan wewenang untuk membeli melalui penunjukan langsung, bukan melalui lelang (peraturan ini mengizinkan PLN untuk membuat kontrak langsung dengan IPP daripada mengikuti prosedur lelang yang ditetapkan melalui Perpres No. 67/2005).

HWTSK mencatat bahwa penggunaan “*Special Railway*” sebagai terminologi dari “perkeretaapian khusus” telah diterima secara luas dan sebaiknya dipakai dalam studi ini, untuk menghindari kesalahpahaman. Namun ruang lingkup dari “perkeretaapian khusus” harus dijelaskan lebih lanjut dalam fase 2. HWTSK mengakui kebutuhan untuk memiliki “Perkeretaapian Umum Terbatas” dan ini akan menjadi studi fase 2. HWTSK setuju bahwa setiap kategori baru Perkeretaapian Umum sebaiknya menghindari proses pelelangan yang ditetapkan oleh Perpres No. 67/2005 serta Perpres No. 13/2010. Kelebihan dan kekurangan dari menciptakan kategori baru dalam sebuah Perpres atau Peraturan Pemerintah juga dibahas.

2. Pertemuan Peluncuran Perkeretaapian Khusus Fase 2 (di Gedung Kantor DJKA), 27 September 2010

Peserta: HWTSK, Nugroho Indrio, Bagian Perencanaan DJKA, Bagian Hukum DJKA, Bagian Investasi dan Promosi DJKA, bagian Lalu Lintas DJKA, Bagian Hukum Kemenhub

Pertemuan tersebut sebagian besar digunakan untuk membuat jadwal yang langsung dilanjutkan dengan pertemuan gabungan antara departemen Hukum Kemenhub dan DJKA di mana kemudian terungkap bahwa Kemenhub berencana untuk segera meluncurkan rangkaian peraturan kementerian yang baru.

3. Pertemuan dengan David Hawes di IndII, 27 September 2010

Peserta: Tim HWTSK, David Hawes, David Shelley

Dalam pertemuan ini, David menjelaskan alasan-alasan mengapa beliau merasa bahwa menciptakan sebuah kategori perkeretaapian umum yang baru merupakan pendekatan yang lebih disukai untuk memodifikasi peraturan perkeretaapian khusus dalam rangka menarik investasi sektor swasta ke dalam sektor perkeretaapian. Setengah dari argumentasi beliau merupakan hal prosedural (dapat dijelaskan bahwa mengubah definisi dasar dari perkeretaapian khusus berarti membutuhkan perubahan dalam Undang-undang No. 23/2007 itu sendiri, dan bukan sekedar menerapkan peraturan pelaksana, yang mana tampaknya mungkin diterapkan untuk sebuah kategori Perkeretaapian Umum baru). Juga terdapat manfaat praktis dengan memulai dari lembaran yang relatif masih bersih, karena ketentuan Perkeretaapian Umum relatif belum berkembang kecuali untuk undang - undang/hukum mengenai KPS.

David membahas status hukum dan penggunaan ketentuan “khusus” bagi investasi sektor swasta dalam model lain.

4. Pertemuan dengan Bagian Investasi dan Promosi DJKA, 28 September 2010

Peserta: Tim HWTSK; HWTSK, Setyo Gunawan, Retno Sari, Prasetyo

Prasetyo memaparkan enam butir yang beliau usulkan untuk dimasukkan ke dalam sebuah Peraturan Kementerian, dan selanjutnya pembahasan terfokus pada butir-butir berikut:

1. Pembatasan titik-ke-titik pada angkutan perkeretaapian khusus di luar wilayah spesifik di mana badan usaha yang dilayani menjalankan kegiatan pokoknya. Prasetyo memilih pembatasan yang sangat ketat atas layanan ini;
2. Tidak ada lelang – Permen yang diusulkan akan secara eksplisit mengecualikan lelang sebagai sebuah proses untuk memilih penyelenggara PK;
3. Tidak ada bantuan khusus dari Pemerintah – segala jenis bantuan KPS bagi perkeretaapian khusus akan dikecualikan, walaupun transaksi bisnis normal antara Pemerintah dan penyelenggara Perkeretaapian Khusus akan diizinkan;

4. Penyediaan lahan – fokus dari penyediaan di sini tidak terletak pada pengambilalihan lahan, namun pada pengembalian lahan secara otomatis kepada Pemerintah Pusat ketika periode perkeretaapian khusus berakhir;
5. Tidak untuk disewakan – intinya, Prasetyo melarang pengenaan biaya atas layanan; tidak hanya kepada pihak ketiga namun juga kepada badan usaha yang dituju untuk dilayani.
6. Pengambilalihan darurat oleh pemerintah diperbolehkan dalam peristiwa bencana alam atau keadaan darurat nasional lainnya.

HWTSK berjanji untuk meninjau butir-butir tersebut dan akan kembali untuk memberikan tanggapan kepada Prasetyo. (Lihat Pertemuan #20).

5. Pertemuan dengan Masjaraul Hidayat, PT. Railink

Peserta: C. Harral, R. Sharp, HWTSK; Hidayat

Sebagian besar membahas keefektifan peraturan KPS untuk mengembangkan investasi perkeretaapian, terutama dalam kaitannya dengan amandemen terbaru Perpres No. 67/2005 oleh Perpres No. 13/2010. Hal ini dibahas dalam kaitannya dengan harapan PT. Railink untuk menjadi penyelenggara jalur kereta Jakarta-bandara yang direncanakan. Disebutkan bahwa kelemahan dari proses KPS adalah persyaratan untuk memasukkan terlalu banyak penawar, secara signifikan dibolehkan oleh Perpres No. 13/2010 dan kurangnya penerapan kondisi pemberian pemrakarsa proyek sebuah kelebihan kompetitif dalam sebuah proses penawaran. Proses yang ada dinilai masih terlalu berat untuk bisa sepenuhnya berjalan secara efektif.

6. Pertemuan dengan Aldian Amilia, MKP, 1 Oktober 2010

Peserta: Asenar/Sharp HWTSK, Aldian Amilia

Pertemuan membahas status terkini dari permohonan perkeretaapian khusus yang tertunda, BATR dan MEC, serta hambatan atas persetujuan bagi mereka menurut peraturan dan perundangan yang berlaku. Terindikasi bahwa Kementerian Koordinator Perekonomian akan memberikan persetujuan atas permohonan yang diajukan apabila Kemenhub dapat menyediakan justifikasi yang memadai. Secara keseluruhan, Kementerian Koordinator Perekonomian sepertinya tidak akan keberatan akan perluasan layanan yang disediakan oleh sebuah perkeretaapian khusus, jika hal itu didukung oleh pemerintah setempat, namun beliau menunjukkan beberapa kekhawatiran terkait dengan persaingan, bila lingkup dari kegiatan perkeretaapian khusus diperluas melampaui kegiatan dasarnya, penyewaan eksklusif.

7. Pertemuan dengan Thakur Singh, Trans Kutai Kencana, 1 Oktober 2010

Peserta: Winner, Kennedy, Shirley Oroh HWTSK, Thakur Singh

Pembahasan dalam pertemuan ini meliputi berbagai permasalahan mulai dari kesulitan mendapatkan hak atas tanah di Indonesia hingga ke struktur badan usaha batubara

MEC yang tepat untuk pengembangan batubaranya di Kalimantan Timur termasuk anak perusahaan prasarannya, anak perusahaan perkeretaapian khusus dan pelabuhan khususnya, serta anak perusahaan pertambangannya. Kami juga membahas mekanisme potensial untuk perluasan layanan kereta api bila demi kepentingan umum – contohnya dengan menyediakan layanan penumpang insidental, tidak hanya untuk para karyawan MEC namun juga untuk masyarakat umum; atau untuk memindahkan batubara ke pertambangan lain sebagai pengganti pertambangan lain membangun perkeretaapian khususnya sendiri.

Thakur juga membahas rencana MEC untuk meluaskan pengembangannya ke kegiatan lain seperti pembangkit tenaga menggunakan batubara MEC dan mungkin sebuah pelebur logam aluminium (menggunakan tenaga dari pembangkit tenaga yang didirikannya). Kami membahas pula spesifikasi teknis dari perkeretaapian yang ingin dibangun oleh MEC – akan dibangun dengan *gauge* standar, dan dengan sumbu muatan (*axle loadings*) 32 ton, menggunakan lokomotif dan gerbong untuk *gauge* standar.

8. Pertemuan dengan Bukit Asam Transpacific Railway, 4 Oktober 2010

Peserta: HWTSK team, Rudiantara

Fokus pertemuan ini adalah kepada struktur hubungan antara BATR dan PTBA. Kami juga membicarakan kebutuhan PTBA untuk kapasitas angkut kereta tambahan serta mekanisme yang digunakannya untuk mengatur pengelolaan batubaranya supaya dapat mendukung berbagai pengembangan perkeretaapian khusus sekaligus membahas perluasan kapasitas dari prasarana yang diselenggarakan oleh PTKA saat ini. Dalam diskusi ini, persyaratan jenis perizinan konsesi juga dibahas begitu juga dengan isu kepemilikan lahan.

Mekanisme alternatif untuk pengembangan kapasitas kereta yang dibutuhkan oleh PTBA juga dibahas.

Pembahasan mendalam difokuskan kepada kenapa dianggap lebih penting untuk memberikan izin persetujuan kepada BATR dari pada PTBA, yang telah menerima persetujuan perencanaan awal dari Kemenhub.

9. Pertemuan dengan Mesra Eza, MEC, 4 Oktober 2010

Peserta: Tim HWTSK, Mesra Eza

Pertemuan ini adalah tindak lanjut dari pertemuan sebelumnya dengan perwakilan MEC Infra pada tanggal 1 Oktober. Struktur organisasi yang diajukan pada proyek perkeretaapian khusus MEC merupakan topik utama diskusi. Selain itu juga dibahas mengenai keinginan untuk memperluas penggunaan perkeretaapian khusus seperti mengangkut barang perusahaan lain.

10. Pertemuan dengan Adi Herdiono – DJKA, 5 Oktober 2010

Peserta: Sharp, Winner-HWTSK, Adi Herdiono

Pertemuan secara umum terpusat pada isu kapasitas perkeretaapian umum di Propinsi Lampung dan Sumatra Selatan karena keduanya berkaitan dengan permohonan Perkeretaapian Khusus BATR dan Adani. Pertemuan tersebut menyimpulkan bahwa kapasitas PT. Kereta Api sangatlah terbatas pada wilayah tersebut dan DJKA serta PTKA masih belum dapat memutuskan sebuah pengaturan yang dapat memperbaiki kondisi tersebut.

11. Pertemuan dengan Direktorat Transportasi Bappenas, 6 Oktober 2010

Peserta: Tim HWTSK; Petrus Sumarsono

Pertemuan membahas proposal proyek perkeretaapian khusus dan KPS serta hubungan keduanya dengan ketentuan di sektor lain seperti sektor transportasi dan pelabuhan.

12. Pertemuan dengan Bappenas – Direktorat Pengembangan KPS (Deputi Direktur Analisis Tarif dan Risiko), 6 Oktober 2010

Peserta: Tim HWTSK; Rahmat Mardian

Kelompok yang hadir dalam pertemuan ini membahas mekanisme KPS beserta hambatannya. Contoh kasusnya termasuk proyek KPS Kalimantan Tengah yang kemajuannya agak lambat. Mereka juga mendiskusikan kemungkinan untuk menerapkan penunjukan langsung dibanding menggunakan lelang kompetitif terutama untuk investasi swasta dalam sektor perkeretaapian.

13. Pertemuan dengan Bagian Hukum Kemenhub, 6 Oktober 2010

Peserta: HWTSK; Israfulhayat, Esq.

Pembahasan terpaku kepada struktur usaha batubara MEC di Kutai Timur yang agak kompleks, yang melibatkan konsesi pertambangan.

14. Pertemuan dengan PKKPJT, 7 Oktober 2010

Peserta: HWTSK, Kemenhub PKKPJT (Pusat Kajian Kemitraan dan Pelayanan Jasa Transportasi), Bagian Hukum Kemenhub, Bagian Perencanaan Kemenhub dan Bagian Hukum DJKA

Pertemuan yang melibatkan peserta dari berbagai instansi membantu tim untuk memahami posisi dan pandangan dari bagian/divisi Kemenhub yang berurusan dengan pengembangan perkeretaapian khusus. Pertemuan tersebut membahas kasus-kasus spesifik yang mendapatkan tanggapan beragam, tanggapan tersebut kemudian ditindaklanjuti dengan pertemuan tersendiri.

15. Pertemuan di Lampung, 7 Oktober 2010

Peserta: HWTSK; Pemerintah (Daerah) Lampung, Eman Henderwan, Kepala Departemen Perhubungan Propinsi, Barton Semarmarta, Kepala Dinas Kehutanan termasuk di antara hadirin: Bappeda - BPN - PT. Bukit Asam (PTBA).

Pertemuan ini dihadiri oleh sekitar 18 pejabat berbeda yang berasal dari Pemerintah Daerah Lampung dan Pemerintah setempat, juga Perwakilan dari BATR, penerjemah/juru bahasa dan hadirin lainnya. Topik pembahasan berkisar dari sejauh mana perizinan yang telah dimiliki oleh BATR, proses untuk mendapatkan persetujuan propinsi dan kabupaten untuk menggunakan kawasan hutan, kebutuhan propinsi untuk beragam tingkat persetujuan dan tinjauan dari rute yang diajukan, dampak perkeretaapian terhadap perkembangan penduduk di sekitarnya, permasalahan kemampuan pemerintah propinsi untuk mendapatkan hak untuk melintas prasarana perkeretaapian selain dari isu-isu lainnya.

Beberapa peserta rapat memberitahukan bahwa ini adalah pertemuan pertama di mana berbagai instansi di Lampung bertemu dengan para Perwakilan dari DJKA dan Kemenhub untuk membahas bermacam permasalahan terkait dengan pengembangan perkeretaapian khusus. Beberapa pejabat Pemerintah Daerah memanfaatkan pertemuan tersebut untuk mengungkapkan harapan mereka, yaitu bahwa pengembangan harus dilaksanakan lebih cepat dari yang sudah dilakukan hingga saat ini, dan bahwa propinsi membutuhkan kapasitas angkut tambahan, dan bahwa memindahkan lebih banyak batubara melalui kereta api akan mengurangi beban jalan setempat dari penggunaan yang berlebihan serta stres yang diakibatkan oleh kelebihan beban truk.

Sebuah masalah yang berhubungan dengan penggunaan jembatan yang terletak dekat kota Lampung juga didiskusikan. Para konsultan menerima sebuah peta yang menunjukkan rencana rute jalur perkeretaapian yang diajukan di Lampung.

16. Pertemuan dengan Bupati Kutai Timur, 7 Oktober 2010

Peserta: Sharp, Herral, Shirley Oroh-HWTSK; Bupati Kutai Timur Ir. H. Isran Noor, M.Si. dan MEC: Febrina Danuningrat

Pembahasan fokus kepada status persetujuan (persetujuan penting berikutnya adalah perizinan konstruksi), pembebasan lahan (sekitar 85% telah selesai) dan target konstruksi (dimulai akhir musim semi 2011) bagi PT. Trans Kutai Kencana, yang adalah perkeretaapian khusus yang diajukan MEC. Bupati mendukung TKK untuk dapat mengangkut barang bagi pihak lain dan mengangkut penumpang. Beliau mendukung KPS namun menemui kendala dalam pendanaan publik.

17. Tindak Lanjut Pertemuan dengan Bagian Perencanaan Kemenhub, 8 Oktober 2010

Peserta: HWTSK; Bernadette Mayashanti

Pertemuan membahas filosofi peraturan terkait dengan persyaratan yang dikenakan pada penyelenggaraan perkeretaapian khusus. Juga dibahas mengenai standar internasional untuk menghadapi kekuatan pasar atas perkeretaapian swasta.

18. Pertemuan dengan Bukit Asam Transpacific Railway (BATR), 8 Oktober 2010

Peserta: HWTSK; Rudiantara

Pertemuan mendiskusikan kekhawatiran dari Rudiantara akan betapa pentingnya untuk mendapatkan persetujuan penuh dari seluruh perizinan terkait dengan pembiayaan. Beliau meninjau dasar pemikiran dari struktur BATR saat ini serta perubahan yang mungkin dilakukan di dalam struktur tersebut di masa mendatang.

19. Djarot Tri Wahono (PKKPJT), DJKA, 8 Oktober 2010

Peserta: HWTSK, Djarot Tri Wahono, staf PKKPJT

Ini adalah tindak lanjut dari pertemuan pada tanggal 8 November. Pertemuan membahas mengenai penafsiran kegiatan pokok perkeretaapian khusus serta tidak adanya ketentuan mengenai perubahan perkeretaapian khusus menjadi Perkeretaapian Umum. Terdapat beberapa pertimbangan terkait dengan perkeretaapian khusus yang dapat memberikan kekuatan pasar kepada pemilik bisnis pokok bila penyelenggara perkeretaapian khususnya adalah perusahaan yang berbeda. Pertemuan tersebut juga mengklarifikasi Perkeretaapian Umum menurut mekanisme KPS dan sebuah perkeretaapian khusus.

20. Pertemuan Sumatra Selatan, 11 Oktober 2010

Peserta: Asenar, Sharp, Shirley Oroh, HWTSK; Pemerintah Sumatra Selatan: Bappeda - Departemen Perhubungan - BPN; PTKA Sumatra Selatan

Minggu tersebut adalah minggu yang sibuk dengan pertemuan di Palembang (dengan staf perhubungan, hukum dan perencanaan Sumatra Selatan, serta PTKA), di Bandung (perencanaan strategis PTKA), Kabupaten Kutai Timur dan Kalimantan Timur (Gubernur, Perhubungan dan Perencanaan), serta sebuah Pertemuan dengan Prasetyo di Kemenhub. Berikut adalah petikan hasil pertemuannya:

Di Sumatra Selatan, isu persyaratan hukum untuk menjadi penyelenggara perkeretaapian khusus tampaknya tidak terlalu mencuat, terlepas dari fakta bahwa mereka tidak menginginkan setiap pertambangan batubara besar mengoperasikan jalur kereta api melintasi wilayah propinsinya, di mana sepertinya diperlukan pembatasan penafsiran dari peraturan perkeretaapian khusus. Walaupun mungkin PTKA telah melakukan pemasaran dengan baik di wilayah ini, kekhawatiran tersebut

tidak sepenuhnya salah dengan kenyataan jaringan transportasi yang tidak efisien dan tumpang tindih. Proposal Adani, baik untuk perkeretaapian khusus atau KPS dari tambangnya ke Api Api kemungkinan akan jauh dari realisasi- karena terlalu banyak permasalahan akan pembebasan lahan, akses lingkungan, perlintasan jalan dan masalah perencanaan lainnya yang harus dipecahkan dalam waktu dekat. Sepertinya juga tidak ada cukup banyak pemikiran kreatif "untuk mewujudkannya". Opsi terbaik mungkin adalah investasi swasta dengan membangun jalur percabangan ke jalur PTKA dan jalur percabangan ke Api Api dari jalur PTKA di wilayah Palembang (dibandingkan membangun jalur sendiri yang sangat panjang dan jauh dari lokasi tambang), namun menurut penafsiran perkeretaapian khusus, sepertinya tidak ada banyak ruang untuk melakukan opsi ini (meskipun PTKA adalah "induk" perkeretaapian khusus di bawah ketentuan Undang-undang No. 23 Tahun 2007). Mungkin itu sedikit berlebihan.

Khusus mengenai BATR, sambutan di Palembang tampak kurang bersahabat, namun sebagian besar sambutannya adalah "bukan masalah kami" - jalur BATR mungkin bermanfaat untuk satu kabupaten Sumatra Selatan yang dilintasinya, namun netral atau mungkin tidak bermanfaat bagi kabupaten lainnya.

Di Bandung, kami mendapat informasi bahwa Gubernur Sumatra Selatan mempunyai peran berpengaruh dalam menggagalkan opsi yang disebut "jalan pintas" yang dapat secara substansial mengurangi jarak angkut batubara dari Bukit Asam melalui propinsi Lampung (baik sebagai perpanjangan murni PTKA atau variasi dari opsi perusahaan patungan. Tidak jelas apakah hal tersebut adalah usaha mempengaruhi untuk membantu mengamankan rute Api Api melalui Sumatra Selatan sebagai sebuah prasyarat perkeretaapian khusus Bukit Asam melalui Lampung, atau apakah masalahnya terletak pada PTKA mengurangi kegiatan angkutan dengan memilih rute yang lebih dekat/langsung. Apa pun alasannya, kabupaten dan propinsi mempunyai wewenang untuk menghalangi kesepakatan apa pun melalui penolakan atau penundaan pembebasan lahan.

21. Pertemuan dengan PT. Kereta Api, Bandung, 12 Oktober 2010

Peserta: HWTSK; Rini Wahyu, Manajer Perencanaan Strategis PTKA

Di Bandung kami mendengar bahwa PTKA telah berusaha namun gagal membuat PP No. 56 membatasi lingkup perkeretaapian khusus sebagai murni kegiatan perkeretaapian "di dalam wilayah". Karena jarang ada kebutuhan akan layanan kereta api "di atas lahan" dan tidak akan mampu bersaing dengan PTKA, maka jelas mereka berusaha melindungi monopoli PTKA. Mereka gagal melakukannya, namun Pasal 350 dari PP No. 56 (layanan kawasan ditambah dengan satu "wilayah penunjang" hampir sama dengan keinginan PTKA). Bagian lalu lintas DJKA (Prasetyo dan atasannya Asril) tampak yang mengadvokasi "konstruksionis ketat" yang merupakan penafsiran perkeretaapian khusus yang diingini oleh PTKA.

Tampaknya Jonan membatalkan perusahaan patungan dengan Bukit Asam dalam rangka meningkatkan kapasitas, karena khawatir Bukit Asam akan mempunyai terlalu banyak kendali.

22. Pertemuan dengan Bagian Lalu Lintas DJKA, 13 Oktober 2010

Peserta: Sharp, Asenar, HWTSK; Prasetyo, Setyo Gunawan (DJKA)

Pertemuan ini memfokuskan pada pendapat HWTSK mengenai keenam butir usulan Prasetyo untuk dimasukkan ke Peraturan Menteri, yaitu:

1. Pembatasan titik-ke-titik perkeretaapian khusus – HWTSK berpendapat bahwa penafsiran dari ketentuan ini seharusnya lebih bebas atau dikeluarkan dari Permen yang diajukan;
2. Tidak ada lelang – HWTSK mendukung usulan ini;
3. Tidak adanya bantuan Pemerintah – HWTSK mendukung usulan ini;
4. Penyediaan lahan – HWTSK menolak persyaratan pengembalian otomatis kepada Pemerintah Pusat dicantumkan ke dalam Permen. Membiarkan opsi ini kepada proses perizinan akan memberikan fleksibilitas yang diinginkan;
5. Tidak untuk disewakan – HWTSK akan mendukung peraturan ini hanya jika terbatas untuk tarif yang dipublikasikan; dalam kondisi tertentu, kontrak/sewa seharusnya diperbolehkan (contohnya bila perusahaan menggunakan wewenang kendalinya atas perkeretaapian khusus melalui peraturan kontrak daripada melalui status perusahaannya); dan
6. Pengambilalihan darurat – HWTSK usulan ini selama kondisi darurat tersebut didefinisikan dengan jelas dan dijabarkan secara rinci dalam ketentuan perkeretaapian khusus. Sangat disarankan agar bahwa kurangnya kapasitas angkut publik tidak dimasukkan sebagai kondisi darurat untuk membenarkan pengambilalihan oleh pemerintah.

Dalam pertemuan dengan Prasetyo, kami berpendapat bahwa beliau sudah agak melonggarkan opsi “titik-ke-titik” dan mungkin akan menerima penyimpanan batubara di luar pelabuhan (sebab sebuah ketentuan dalam PP No. 56 (Pasal 91) mengizinkan hal tersebut), persimpangan dengan PTKA, dan bahkan mungkin bongkar batubara pada fasilitas pelanggan (misalkan fasilitas tersebut tidak termasuk sebagai wilayah penunjang menurut Pasal 350 PP No. 56). Beliau kecewa karena kami tidak mendukung bila perkeretaapian nasional secara otomatis mewarisi seluruh aset perkeretaapian khusus, namun tampaknya beliau sudah memperkirakannya. Bagaimanapun, beliau terkesan “menggali” isu mengenai kepemilikan. Beliau tidak terlalu banyak bertentangan dengan butir-butir usulan yang kami setujui.

23. Pertemuan Gender di IndII, 13 Oktober 2010

Peserta: Sharp, Shirley Oroh-HWTSL; Ruth Eveline, Juairia Sidabutar, IndII

Membahas mengenai isu lingkungan, sosial dan kesetaraan gender yang mungkin berkaitan dengan pengembangan perkeretaapian khusus. Diketahui bahwa dalam pengembangan tersebut, diwajibkan untuk mematuhi langkah-langkah perlindungan lingkungan yang ada dalam undang-undang, di mana hal ini menjadi sangat penting pada fase konstruksi. Isu memindahkan penduduk pun dibahas, namun tidak

dipandang sebagai isu yang serius karena rendahnya kepadatan penduduk di sebagian besar wilayah pertambangan yang akan dilayani/lintasi oleh perkeretaapian khusus. Kepatuhan terhadap standar anti-diskriminasi dan kesetaraan gender dapat menjadi salah satu persyaratan ketika memberikan perizinan, dan HWTSK mengindikasikan bahwa isu tersebut harus dimasukkan dalam laporan proyek.

24. Pertemuan di Kutai Timur, 14 Oktober 2010

Peserta: HWTSK; Pemerintah Kutai Timur: Kepala Bappeda, Departemen Perhubungan, BPN, Wakil Bupati Kutai Timur, PT. Trans Kutai Kencana, Setyo Gunawan (DJKA), Imelda M. (Bagian Hukum Kemenhub)

Di Kutai Timur, terdapat dukungan yang kuat terhadap perkeretaapian batubara MEC. Bupati Kutai Timur senang bahwa Trans Kutai Kencana (TKK) mendapatkan izin sebagai penyelenggara dan pihak kabupaten yakin dengan tingginya dukungan politik yang datang. Mereka memilih agar Kemenhub tidak mencampuri rencana untuk mencapai kesepakatan dengan Kementerian Kehutanan, dan dengan masyarakat yang menentang, (pihak) Kabupaten yakin bahwa mereka akan berada dalam posisi untuk menyetujui perizinan konstruksi bilamana kabupaten telah siap. Dukungan kabupaten/propinsi terhadap TKK tampaknya murni berdasarkan penilaian praktis, dan bukan berdasarkan penafsiran hukum.

Diskusi di Kutai Timur (dan Kalimantan Timur) sepertinya mengkonfirmasi bahwa perluasan sebuah perkeretaapian khusus untuk melayani pengguna layanan lainnya dengan cara bertahap dapat diterima oleh semua pihak. Bagi MEC/TKK hal tersebut akan menjadi sebuah kegiatan penunjang yang mereka ingin jalankan. Bagi kabupaten, mereka mengetahui bahwa mereka tidak akan memiliki sebuah Perkeretaapian Umum dalam waktu dekat, sehingga mereka senang untuk memperoleh apa yang bisa mereka dapatkan dari sebuah perkeretaapian khusus. Model pelabuhan, yang mana Kementerian mempunyai wewenang untuk mengeluarkan perizinan dengan waktu terbatas, untuk memenuhi kapasitas publik yang tidak memadai, tampak terlihat sebagai sebuah opsi yang menarik. Strategi untuk mengizinkan penyelenggaraan layanan publik terbatas untuk alasan kurangnya kapasitas publik mungkin atau tidak mungkin dilakukan pada tingkat Peraturan Menteri; penyediaan pelabuhan berada pada tingkat PP.

25. Pertemuan di Kalimantan Timur, 15 Oktober 2010

HWTSK; Pemerintah Kalimantan Timur: Gubernur, Kepala Bappeda, Departemen Perhubungan, MEC (Tjejep Prasetya), Setyo Gunawan (DJKA), Imelda M. (Bagian Hukum Kemenhub)

Gubernur beserta staf propinsi menyetujui dukungan Kutai Timur terhadap usaha MEC dan, bila mungkin, menambahkan wewenang TKK untuk melayani cakupan pelanggan yang lebih luas. Mereka akan mendukung permohonan perkeretaapian khusus lain yang datang dari perusahaan batubara. Pihak propinsi akan sangat senang menerima proyek perkeretaapian KPS, namun sepertinya tidak ada kesadaran mengenai

penundaan apa pun atau pemahaman rinci mengenai siapakah yang akan maju dengan pembiayaan baik dari sisi swasta atau publik.

Proyek lain yang diajukan di Kalimantan Timur adalah proyek yang tidak realistis. Bayan Resources mempunyai pelabuhan swasta yang telah dibangun untuk pengiriman batubara dari tambang yang terletak dekat dengan pelabuhan. Bayan Resources ingin mengangkut batubara dari penyimpanan yang ada di pedalaman ke pelabuhan tersebut, namun hal tersebut perlu melewati dan/atau membagi hak-hak akses dengan TKK. Tidak ada proposal yang spesifik mengenai itu pada saat ini. Proposal yang diajukan Churchill Mining juga hanya omong kosong belaka. Tidak ada yang konkrit dan status hukum wilayah pertambangan tersebut juga belum jelas. Kelihatannya hampir sama dengan alternatif yang diajukan BATR di Sumatra. Namun perbedaan utamanya adalah opsi ini telah dilempar sejak lama tanpa ada kemajuan yang jelas.

26. Pertemuan dengan Bagian Lalu Lintas DJKA, 1 November 2010

Peserta: Sharp, Shirley Oroh-HWTSK; Asril Syafei, Prasetyo-Bagian Lalu Lintas DJKA

Pertemuan ini sebagian besar terfokus pada kesulitan untuk mengalihkan perizinan awal untuk perkeretaapian khusus Bukit Asam-Lampung dari PTBA ke BATR. Sebagai salah satu jalan untuk memuaskan PTBATR sebagai pemegang izin perkeretaapian khusus, kemungkinan bagi PTBATR, di bawah rezim hukum Pertambangan yang baru, untuk bertindak tidak hanya sebagai perusahaan angkutan kereta api namun juga sebagai sebuah perusahaan pemasaran juga dibahas. Implikasi dari penyatuan jaringan kereta api perkeretaapian khusus dengan jaringan perkeretaapian khusus lainnya dan/atau Perkeretaapian Umum ikut dikupas.

27. Pertemuan dengan Staf Hukum DJKA, 2 November 2010

Para peserta: Sharp, Shirley Oroh, Asenar-HWTSK; Baitul Ihwan, Bagian Hukum DJKA

Baitul menjelaskan beberapa posisi/situasi yang jelas dalam lingkup sebuah perkeretaapian khusus. Pertama, beliau menyatakan bahwa sebuah perkeretaapian khusus dapat mengangkut barang lain yang relevan untuk mendukung kegiatan pokok dari badan usaha yang dilayaninya. (contohnya untuk sebuah perkeretaapian pertambangan, selain batubara, dapat mengangkut karyawan, dan peralatan). HWTSK sepakat dengan penafsiran ini. Beliau menjabarkan bahwa sebuah perusahaan afiliasi dapat menjadi penyelenggara Perkeretaapian Khusus, bahkan walaupun kepemilikan perusahaan induknya jauh kurang dari 50%. Tim HWTSK mengungkapkan keyakinan mereka bahwa opsi tersebut mungkin tidak dapat dilakukan dan bahwa status anak perusahaan penuh akan menjadi persyaratan minimum, atau, kendali benar-benar dijamin secara spesifik di dalam kontrak. Baitul berpendapat bahwa titik-ke-titik artinya satu titik keberangkatan di wilayah perusahaan induk ke satu titik di wilayah penunjangnya. HWTSK mempertahankan pendapat bahwa peraturan tersebut dapat berarti membolehkan lebih dari satu wilayah penunjang dan/atau beberapa titik pada rute yang bukan wilayah penunjang namun titik di mana pelanggan dapat menerima produk atau di mana barang dapat dipindahkan ke angkutan lain.

Baitul berpendapat bahwa bila sebuah perkeretaapian khusus bersambungan dengan perkeretaapian khusus lain atau dengan Perkeretaapian Umum, maka harus diubah statusnya menjadi Perkeretaapian Umum. Ini adalah area dengan ambiguitas yang harus diklarifikasi melalui suatu Peraturan Menteri. Beliau yakin bahwa bila BATR memegang izin IUP operasi produksi untuk pengangkutan dan penjualan, maka BATR dapat menjadi pemegang izin perkeretaapian khusus. HWTSK cenderung berpendapat bahwa secara administratif hal tersebut mungkin dilakukan namun terdapat risiko perlakuan/pengolahan yang buruk berkaitan dengan royalti menurut hukum pertambangan sehingga hal tersebut mungkin bukan solusi yang tepat dalam kasus BATR.

28. Pertemuan dengan Direktur Komersial PT. Kereta Api, 2 November 2010

Peserta: Sharp, Shirley Oroh, Asenar-HWTSK; Sulistio Wimbo, Syamsul Arif, PTKA

Dalam pertemuan ini dilakukan tukar menukar ide dan posisi yang diambil oleh PTKA berkaitan dengan pengembangan perkeretaapian khusus secara umum. Dikemukakan bahwa dengan pengalamannya yang luas sebagai penyelenggara perkeretaapian di Indonesia, PTKA dapat menjadi mitra penyelenggara perkeretaapian baru dengan keahlian yang dimilikinya. Pertemuan tersebut membahas pula peluang membangun jalur rel ganda pada jalur PTKA yang telah ada, dari Tanjung Enim ke pelabuhan di Propinsi Lampung.

29. Pertemuan di IndII dengan David Hawes dan Efi Novara, 3 November 2010

Peserta: Sharp, Shirley Oroh, HWTSK; David Hawes, Efi Novara

Pembahasan pertemuan meliputi hal sebagai berikut:

1. Sangat penting untuk mengklarifikasi istilah “ perkeretaapian khusus” sehubungan dengan “keeksklusifannya” karena mengacu kepada kereta api yang digunakan secara eksklusif oleh sebuah perusahaan pokok untuk menunjang kegiatannya. Dalam konteks kegiatan ini, ‘Umum’ benar - benar dipadankan sebagai ‘Public’ (contohnya Angkutan Umum adalah *Public Transport* dan bukan *General Transport*). Seperti halnya dengan kata Khusus yang digunakan dalam perkeretaapian khusus, dipadankan sebagai *Exclusive* (contohnya Jalur Khusus Bis adalah padanan dari *Exclusive Bus Lane*; karena keeksklusifitasannya maka dapat menuntut pengendara kendaraan lain yang menggunakan jalur tersebut).
2. Fase 2 proyek dilakukan tidak dengan maksud untuk membenarkan perizinan yang telah dikeluarkan atau segala permohonan yang tertunda, akan tetapi untuk menilai peraturan perundangan perkeretaapian khusus dan untuk menyediakan panduan untuk memperluas atau memodifikasi yang mungkin diperlukan. Komentar: yang diperlukan adalah mengembangkan proposal untuk situasi/kebutuhan yang berbeda. Peraturan “khusus” yang ada saat ini sesuai untuk model yang sangat sempit sesuai dengan tujuan rancangannya.

3. Untuk mengakomodasi kelancaran investasi masuk ke sektor Perkeretaapian, maka perlu untuk menciptakan sub kategori baru di bawah Perkeretaapian Umum yaitu sebuah “Perkeretaapian Umum Terbatas”. Kategori baru ini harus dikecualikan dari peraturan yang ada dalam Perpres No. 67/2005 dan revisinya Perpres No. 13/2010 mengenai KPS. Sebagai tindak lanjut, David mengusulkan agar tim menyusun sebuah rekomendasi atas “Perkeretaapian Umum Terbatas” untuk dipaparkan dalam rencana makan siang dengan Gita Wiryawan, Kepala BKPM (Badan Koordinasi Penanaman Modal).
4. David mengusulkan untuk mengakomodasi pengaturan yang diajukan pada butir (3) dalam sebuah Peraturan Pemerintah. Selain dari kategori baru ini, disetujui pula bahwa amandemen dari PP No. 56/2009 juga sangat penting untuk mendukung perizinan yang lebih efektif dan praktik yang lebih baik dalam membangun perkeretaapian khusus. Rekomendasi untuk modifikasi harus mengacu kepada praktik terbaik internasional ketika membahas ketentuan dalam amandemen Peraturan Pemerintah tersebut. Komentar: usulan untuk menggunakan sebuah PP mencerminkan bahwa Hukum dalam menetapkan ketentuannya akan dijabarkan lebih mendalam dalam PP. Sebuah Perpres dapat dipakai untuk mengecualikan Perkeretaapian Umum Terbatas dari ketentuan Perpres No. 67 dan No. 13, akan tetapi tidak dapat lepas dari ketentuan PP No. 56/2009.
5. Efi N mengulas tentang penerapan model perizinan dalam sektor jalan tol untuk memastikan bahwa penyelenggara Perkeretaapian Khusus mempunyai kapasitas/kualitas yang diperlukan untuk mengoperasikan perkeretaapian. Pertimbangannya berdasarkan fakta bahwa para pemohon perkeretaapian khusus bisa jadi tidak memiliki pengalaman yang teruji dan oleh karena itu, perlu dikembangkan standar untuk mengevaluasi para pemohon.

Sebagai tambahan dari penjelasan di atas, status terkini dari proyek perkeretaapian khusus HWT SK, bahwa Laporan Interim dan presentasi Laporan Interim di Kemenhub telah dikaji. Pertemuan tersebut menunjukkan persetujuan terhadap butir-butir pokok yang dibahas.

30. Pertemuan dengan PT. Bukit Asam, 5 November 2010

Peserta: HWT SK; Heri Suprianto, Amir Faisol-PT. Bukit Asam

Pertemuan diadakan untuk menentukan posisi PT. Bukit Asam (PTBA) dalam pengembangan perkeretaapian khusus oleh PTBATR dan alternatif lainnya, termasuk opsi yang berkaitan dengan PT. Pathway dan Adani. BATR sudah ditegaskan sebagai satu-satunya proposal perkeretaapian khusus yang aktif berdasarkan pertimbangan terkini. Dalam pertemuan tersebut, tim mengajukan permohonan kunjungan ke pertambangan PT. Bukit Asam di Tanjung Enim, untuk melihat jalur rel perkeretaapian yang ada dan juga pertambangan itu sendiri, kunjungan dilakukan pada minggu berikutnya.

31. Pertemuan Presentasi Laporan Interim, 5 November 2010

Peserta: HWTSK; Perwakilan IndII, Efi Novara, Perwakilan DJKA, Nugroho. Sekretaris DJKA, Biro Hukum Kemenhub, Israful, dan peserta lainnya

Pembahasan pertemuan meliputi hal sebagai berikut:

1. Presentasi Ketua Tim perkeretaapian khusus Fase Dua dengan judul “Laporan Penilaian Cepat terhadap Permohonan yang Tertunda” terdiri atas; tujuan, latar belakang, pengalaman internasional dengan perkeretaapian swasta, situasi Indonesia yang membatasi, diagram pai penilaian hipotetis terhadap investasi yang ditimbulkan oleh penafsiran restriktif Kemenhub atas peraturan perkeretaapian khusus dan KPS, tiga contoh kasus penilaian (PT. MEC Coal, PT. Bukit Asam, Proyek KPS Kalimantan Tengah), analisis SWOT, kesimpulan, dan tiga langkah rekomendasi.
2. Pembahasan terbanyak terkait dengan kondisi restriktif yang disimpulkan oleh tim perkeretaapian khusus, yaitu;
 - PK hanya dapat mengangkut untuk perusahaan induk;
 - Harus dikontrol oleh perusahaan induk;
 - Asal lalu lintas tertutup hanya kepada wilayah terbatas (kawasan utama);
 - Sambungan titik-ke-titik hanya untuk ke wilayah penunjang;
 - Klaim Pemerintah yang tidak jelas pada proyek hilir;
 - Opsi KPS tidak dapat diterima oleh para pengembang proyek terpadu;
 - Pembiayaan sulit dilakukan dengan lelang kompetitif.
3. Jadwal tidak jelas, mempengaruhi Pembiayaan proyek utama.
4. Akses terbuka dapat bertentangan dengan kebutuhan layanan khusus.

Butir-butir utama di atas telah diklarifikasi oleh Nugroho karena Kemenhub telah menghasilkan penafsiran ketentuan peluang liberal, di antaranya adalah tidak memerlukan hubungan kepemilikan. Di tengah presentasi tim, Israful dari biro Hukum Kemenhub memaparkan opini terakhir mereka mengenai penafsiran perkeretaapian khusus sebagaimana terlampir.

Kementerian Perhubungan (DJKA) telah melakukan diskusi internal yang menghasilkan pendekatan baru terhadap penafsiran perkeretaapian khusus. Tindak lanjut atas hasil tersebut, Nugroho mengundang tim perkeretaapian khusus untuk berpartisipasi dalam diskusi tersebut yang akan diselenggarakan pada hari Selasa, 9 November 2010.

32. Pertemuan di Kalimantan Tengah, 8 November 2010

Peserta: Asenar, Winner, HWTSK; Imelda (Departemen Hukum Kemenhub) untuk pertemuan terpisah yang dijelaskan berikut ini.

Humala Pontas, Kepala Bidang Pengembangan Ekonomi Bappeda

Pertahanan Sipil, Bidang Pengembangan Ekonomi Bappeda

Pertama, kami membahas maksud pengembangan ekonomi dari upaya pengembangan perkeretaapian KPS Pemerintah Propinsi. Propinsi melaksanakan Studi Kelayakan awal (disponsori oleh Pemerintah Jepang) yang berkesimpulan bahwa angkutan kereta api adalah solusi terbaik untuk mempercepat pengembangan sektor pertambangan batubara. Sejumlah perusahaan batubara internasional dan Indonesia mempunyai izin pertambangan di wilayah tersebut – termasuk BHP dengan izin pada 7 lokasi – namun tidak satu pun dari lokasi tersebut cukup kuat untuk menyelenggarakan perkeretaapian khusus mereka sendiri. Lokasi pertambangan yang ada dapat menghasilkan produksi rata-rata sekitar 5 juta ton setiap tahunnya.

Pemerintah Kalteng mempertimbangkan untuk mengembangkan perkeretaapian khusus namun merasa bahwa pembatasan yang ada dalam peraturan perkeretaapian khusus tidak dapat memberikan potensi pengembangan yang mereka cari. Pemerintah Kalimantan Tengah ingin memanfaatkan pengembangan perkeretaapian umum (*general*) sebagai katalis bagi pengembangan perekonomian di wilayah mereka dan melihat sejumlah keuntungan muncul dari pengembangan perkeretaapian umum tersebut yang meliputi:

- Mengurangi angkutan batubara pada jalan raya, menurunkan kepadatan dan biaya pemeliharaan jalan;
- Mengurangi kerusakan pada kawasan hutan akibat dari pembangunan jalan pertambangan swasta;
- Potensi untuk membangun sebuah pembangkit tenaga listrik yang besar, dan efisien di wilayah untuk menggantikan sejumlah stasiun pembangkit listrik yang lebih kecil dan untuk menunjang pertumbuhan perekonomian yang lebih besar;
- Pengembangan industri kayu dan pertanian yang lebih cepat dan lebih praktis;
- Pengembangan industri baru seperti perabot/furnitur (menggunakan produk kayu yang diproduksi secara lokal);
- Mengurangi pertambangan ilegal yang dapat memberikan manfaat seperti mengurangi jalan pertambangan swasta serta membawa pendapatan lebih besar bagi propinsi dari peningkatan produksi pada pengembangan pertambangan yang memiliki izin secara sah.

Berdasarkan studi kelayakan dan lingkungan peraturan transportasi, para pejabat Propinsi Kalimantan Tengah yakin bahwa penyelenggaraan perkeretaapian umum akan memberikan hasil perkembangan perekonomian terbesar dengan memanfaatkan secara minimal dana propinsi yang terbatas.

Syahrin Daulay, Kepala Bappeda

Syahrin mengonfirmasi informasi yang diberikan oleh Humala. Investasi swasta sangat penting bagi investasi prasarana transportasi. Beliau mengungkapkan beberapa alasan dipilihnya perkeretaapian sebagai prioritas pengembangan, termasuk kesulitan yang dihadapi dalam menyediakan angkutan darat yang baik di wilayah tersebut akibat

kondisi tanah yang buruk dan tingginya biaya angkutan darat, belum lagi biaya pengembangan jalan bagi angkutan berat batubara. Pengembangan swasta dari perkeretaapian umum merupakan hal terbaik untuk mengembangkan perekonomian di Propinsi Kalimantan Tengah.

Syahrin menyatakan bahwa mereka mencoba membentuk semacam mekanisme untuk mendesak perusahaan batubara dan material curah lainnya untuk menggunakan kereta api – mungkin dengan melarang pengangkutan material tersebut melalui jalan raya. Kami lebih banyak mendiskusikan berbagai mekanisme untuk mendorong penggunaan kereta api dibandingkan mengeluarkan larangan pengangkutan material curah melalui jalan raya.

M. Hatton, Kepala Departemen Perhubungan Propinsi Kalimantan Tengah

Dinas perhubungan propinsi memiliki sekitar 170 staf. saat ini mereka lebih banyak terlibat dalam peraturan keselamatan bagi angkutan darat, meskipun departemen perhubungan telah berpartisipasi dalam proses pengembangan KPS. Perencanaan, konstruksi, dan pemeliharaan jalan ditangani oleh Bappeda dan departemen pekerjaan umum. Hatton berencana untuk menambah sekitar 5 orang karyawan sebagai stafnya untuk mengatur masalah keselamatan perkeretaapian begitu selesai dibangun.

Hatton mengatakan bahwa pihak propinsi akan menyediakan lahan kepada KPS. Pemerintah telah mengeluarkan arahan kepada pemerintah propinsi, kabupaten dan kotamadya agar tidak memberikan izin pertambangan atau izin pengembangan lainnya pada wilayah yang akan dilalui jalur perkeretaapian. Mereka belum terlalu memikirkan tentang bagaimana perkeretaapian dan bagian lain dari proyek KPS akan diatur – harga, keselamatan, dan aspek lainnya. Hatton berharap untuk mendapatkan dukungan dari Bappeda, Bappenas, dan Kemenhub pada bagian tersebut. Beliau berharap struktur tarif akan diajukan oleh penawar. Bappeda bertanggung jawab untuk mengembangkan kriteria evaluasi penawaran.

Hatton menekankan kembali tujuan Pemerintah Kalimantan Tengah melarang penggunaan jalan raya umum untuk pengangkutan batubara dan barang curah lainnya (termasuk kayu gelondongan, kayu dan produk pertanian). Kami membahas bagaimana hal ini dapat dilaksanakan dan kami mengusulkan bahwa peraturan teknis mengenai beban gandar, dan ukuran truk dapat menjadi salah satu opsi terbaik. Beliau pun menyatakan akan sulit menerapkan pembatasan yang ada saat ini.

33. Pertemuan dengan Graham Gleave, IndII Spesialis M&E, 11 November 2010

Peserta: Winner, HWTSK; Graham Gleave, Yoke Saputra, IndII

Ini adalah pertemuan dengan para spesialis pengawasan dan evaluasi IndII. Kami membahas kemajuan dari proyek Perkeretaapian Khusus Fase 2 serta tingkat kerjasama yang diterima tim IndII dari Kementerian Perhubungan (sangat baik); kemajuan kami pada jadwal yang diajukan pada awalnya (mulai seminggu lebih telat, namun selebihnya tepat waktu), serta isu lainnya terkait dengan pengawasan proyek dari sudut pandang IndII.

34. Pertemuan dengan David Hawes, AusAID, 12 November 2010

Peserta: Winner, HWTSK; David Hawes, AusAID

Pertemuan ini membahas masalah eksklusifitas dari perkeretaapian khusus serta peraturan perundangan yang terkait dengan pengembangan prasarana. Selain itu dibahas pula struktur potensial dari peraturan Perkeretaapian Umum, yang dibangun seluruhnya dengan dana swasta, dengan akses terbatas untuk mengembangkan potensi investasi swasta dalam prasarana perkeretaapian Indonesia.

35. Pertemuan dengan Produsen Batubara, 15 November 2010

Peserta: Winner, HWTSK; Pelaksana perusahaan batubara

Bertemu dengan produsen batubara besar Indonesia yang tidak ingin pertemuan tersebut direkam. Kami bertemu untuk mengulas perusahaan dagang batubara, pembayaran royalti berdasarkan standar harga, dan pembiayaan perkeretaapian khusus.

Pertama, perwakilan perusahaan tambang berpendapat bahwa maksud dari undang - undang perkeretaapian khusus yang ada saat ini adalah memposisikan perkeretaapian sebagai bagian dari produsen – sehingga biaya yang timbul akan dikonsolidasikan ke pengeluaran produksi total dan tidak akan menemui permasalahan penetapan harga transfer/*transfer pricing*. Kami juga mendiskusikan tentang perusahaan yang mendapatkan izin usaha dan IUJP untuk pengangkutan dan perdagangan batubara, mereka sepakat bahwa ini dapat menjadi sebuah izin usaha di mana perusahaan yang membangun perkeretaapian menerima izin pengoperasian dan konstruksi perkeretaapian. Mereka berkeyakinan bahwa untuk memenuhi syarat IUJP, perusahaan perdagangan/perkeretaapian harus membeli batubara dari pertambangan sumber.

Perusahaan batubara dapat menunjukkan bahwa harga angkut yang mereka bayarkan kepada perusahaan perdagangan/penyelenggara perkeretaapian tidak masuk akal ketika dibandingkan dengan biaya pengiriman batubara melalui angkutan jalan - pembayaran yang diberikan kepada perusahaan perdagangan/penyelenggara perkeretaapian secara teori semestinya lebih murah daripada yang mereka harus bayarkan untuk mengirimkan batubara melalui jalan raya yang mana memenuhi maksud dari peraturan penetapan harga transfer.

Isu lain yang muncul cukup menarik. Prinsip akunting Indonesia (IGAPP) mengenal sewa guna keuangan. Prinsip tersebut mengharuskan kontrak sewa aset yang jangka waktunya lebih dari 4 tahun untuk dimasukkan sebagai sewa guna keuangan sehingga aset tersebut harus dimasukkan ke dalam laporan keuangan perusahaan yang menyewakan aset (hal tersebut akan menambah pendapatan satu tahun mereka dan merupakan kewajiban pajak yang substansial). Sebuah perkeretaapian khusus jelas akan terlihat sebagai sewa guna keuangan – aset secara khusus diperuntukkan kepada perusahaan yang memproduksi dengan jangka waktu minimal 20 tahun. Sehingga agar sebuah perkeretaapian khusus yang dibiayai oleh pihak lain tidak dikategorikan

sebagai sebuah sewa guna keuangan, maka kontrak tersebut hanya dapat dibuat untuk jangka waktu 4 tahun atau kurang. Dapat pula disusun sebuah kontrak payung dengan sub-kontrak jangka waktu terbatas yang spesifik, sedemikian rupa hingga transaksi yang terjadi tidak mengharuskan perusahaan batubara tersebut untuk memasukkannya ke dalam neraca mereka. Namun, membutuhkan ketelitian dalam menyusun berbagai kontrak untuk menjamin otoritas pajak bahwa aset tidak diperoleh sebagai sebuah sewa guna keuangan, untuk menjamin DJKA bahwa perkeretaapian tersebut hanya melayani satu klien, dan untuk menjamin para penanam modal bahwa arus pendapatan yang dibutuhkan untuk membayar kembali pinjaman akan terjamin secara memadai, sehingga mereka setuju untuk membiayai dengan jangka waktu lebih dari 4 tahun.

Perwakilan tambang batubara tidak yakin bahwa hubungan anak perusahaan perkeretaapian akan memadai baik untuk perizinan konstruksi perkeretaapian atau untuk memasukkan biaya angkut ke dalam biaya produksi.

36. Pertemuan dengan Direktur Jenderal Perkeretaapian, 18 November 2010

Peserta: Winner, HWTSK; Tundjung Inderawan, Direktur Jenderal Perkeretaapian

Sebagian besar dari perbincangan menggunakan Bahasa Indonesia karena pembahasannya melibatkan isu - isu hukum yang terkait dengan persetujuan dari perizinan awal. DJKA memberitahukan bahwa pihak Kementerian berada di bawah tekanan untuk mengeluarkan perizinan dalam kasus khusus ini. Beliau mengindikasikan bahwa perizinan TKK, yang dikeluarkan kepada sebuah anak perusahaan MEC mungkin berpeluang untuk disetujui melalui kewenangan sebuah Peraturan Menteri atas dasar hubungan anak perusahaan. Pengalihan izin dari PTBA ke BATR lebih sulit, karena hampir mustahil untuk menarik kembali sebuah izin. Saat ini BATR dan PTBA sedang berusaha mendapatkan izin untuk perdagangan dan pengangkutan batubara (sebuah IUP yang dikeluarkan Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral [lihat percakapan kami di bawah]). Sebuah Peraturan Menteri mungkin memadai untuk menyelesaikan peraturan titik ke titik. Sebuah perkeretaapian khusus semestinya diizinkan untuk mengangkut barang-barang badan usaha itu sendiri ke stasiun manapun di sepanjang jalur perkeretaapian untuk menunjang kegiatan usaha pokoknya.

DJKA melakukan banyak konsultasi dengan industri tersebut ketika menyusun peraturan perkeretaapian khusus. Satu hal yang dikhawatirkan oleh DJKA adalah perkeretaapian swasta yang tidak mereka kendalikan mengambil sewa kepada pertambangan yang mereka layani. Salah satu ide pokok adalah untuk menjamin bahwa perkeretaapian adalah unit dari pertambangan atau anggota dari konsorsium pertambangan sehingga tidak ada tarif dikenakan dan perkeretaapian tersebut tidak memiliki kekuatan pasar atas pertambangan. Sehingga DJKA menyusun peraturan dan ketentuan yang ada mengenai perkeretaapian khusus berdasarkan input dari industri. Sekarang tampaknya mereka (terutama industri pertambangan) tidak terlalu menyukai DJKA.

DJKA akan sangat mendukung, baik dengan Peraturan Pemerintah atau Peraturan Kementerian untuk memperbaiki permasalahan investasi swasta terkait dengan

perkeretaapian dan akan mendukung jenis perkeretaapian baru – penyelenggara perkeretaapian umum terbatas swasta yang telah selama ini menjadi pihak yang sering berdiskusi dengan kami dan siap untuk menemui kami kembali sebelum laporan final kami rampung untuk meninjau semua temuan dan rekomendasi.

DJKA menginginkan koordinasi yang lebih baik antara peraturan-peraturan DJKA dengan peraturan dari kementerian lain, dan ingin agar kami memasukkan pertimbangan ini ke dalam rekomendasi kami. Akhirnya diketahui bahwa PTKA dan DJKA memiliki kesulitan terkait dengan isu prasarana. Saat ini PTKA masih bertugas menangani prasarana. Beberapa akuntan sedang bekerja menyelesaikan penilaian atas aset-aset PTKA agar neraca keuangannya dapat dipisah. Penilaian ini akan rampung tahun 2011 dan bila sudah, DJKA dapat mengeluarkan peraturan terkait dengan akses dan penetapan harga akses. Mereka akan memecah PTKA menjadi dua atau tiga bagian – prasarana dari kereta api dan pengoperasian, serta mungkin Jabodetabek setelah penilaian ini selesai dilakukan.

37. Departemen Hukum Kemenhub dan Lalu Lintas DJKA, 18 November 2010

Peserta: HWTSK; Asril Syafei, Lalu Lintas dan Angkutan DJKA, Prasetyo, Pengembangan Lalu Lintas DJKA, Israful Hayat, Departemen Hukum Kemenhub

Pertemuan ini khusus diminta oleh Israful atau Asril. Prasetyo mengatakan bahwa sebagai tambahan dari enam prinsip yang telah didiskusikan sebelumnya, mereka mempunyai beberapa prinsip lainnya yang ingin mereka tambahkan ke dalam skema peraturan Kementerian untuk membuat perkeretaapian khusus berjalan sesuai dengan pemikiran mereka yang mereka anggap benar.

Prinsip baru pertama adalah bila sebuah jalur perkeretaapian khusus bersambungan dengan jalur perkeretaapian umum (atau perkeretaapian khusus lainnya) perkeretaapian khusus tersebut harus menjadi sebuah perkeretaapian umum, dan tunduk kepada peraturan yang mengatur perkeretaapian umum lainnya. Prinsip kedua adalah DJKA yang menetapkan standar-standar teknis perkeretaapian.

38. Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, 18 November 2010

Peserta: HWTSK; Bambang Gatot, Direktur Jenderal Pertambangan dan Mineral, Muhammad Karnova, Wakil Ketua Kelompok Kerja Bidang Hukum, Perhimpunan Ahli Pertambangan Profesional Indonesia

DJP mengatakan bahwa mereka telah dilobi oleh MEC dan BATR mengenai perizinan perdagangan dan angkutan untuk mendukung permohonan perkeretaapian khusus mereka. Dalam kasus MEC, DJP menilai bahwa pendekatan tersebut sebenarnya mendukung kemampuan TTK untuk tidak hanya melayani pertambangan MEC. Isu yang timbul adalah komponen investasi asing di dalam perkeretaapian khusus. Izin layanan Pertambangan dapat diberikan kepada perusahaan manapun, bahkan yang 100% dimiliki oleh badan usaha asing. Dalam peraturan Kemenhub, kepemilikan asing dibatasi ke 45% atau 49%.

DJP menyatakan bahwa mereka akan siap untuk mengeluarkan izin layanan pertambangan untuk angkutan dan penjualan kepada perusahaan yang ingin membangun perkeretaapian khusus, bahkan meskipun mereka mempunyai sedikit kekhawatiran mengenai masalah penetapan harga transfer. DJP setuju untuk membahas kembali situasi ini dengan kami bila kami telah memiliki panduan yang lebih lengkap dan ingin membahas ketentuan spesifik dengan mereka (contoh, ketentuan jika anda bukan anak perusahaan dari sebuah perusahaan pertambangan, cara terbaik (dan mungkin satu-satunya) untuk memperoleh izin perkeretaapian khusus adalah dengan mendapatkan izin perdagangan dan angkutan).

39. Bagian Lalu Lintas DJKA, Bagian Hukum Kemenhub, Bagian Hukum DJKA, 29 November 2010

Peserta: HWTSK; Prasetyo, Bagian Pengembangan Lalu Lintas DJKA, Israful Hayat, Departemen Hukum Kemenhub, Prawoto, Departemen Hukum DJKA

Pertemuan ini sebagian besar adalah lanjutan dari pertemuan yang diadakan pada 18 November dan menitikberatkan pada upaya internal Kemenhub/DJKA untuk menyelesaikan perbedaan internal di antaranya seperti perubahan status yang terjadi ketika sebuah perkeretaapian khusus bersambungan dengan perkeretaapian lainnya.

40. Bagian Lalu Lintas DJKA, Bagian Hukum Kemenhub, Bagian Hukum DJKA, 30 November 2010

Peserta: HWTSK; Prasetyo, Bagian Pengembangan Lalu Lintas DJKA, Israful Hayat, Departemen Hukum Kemenhub, Prawoto, Departemen Hukum DJKA

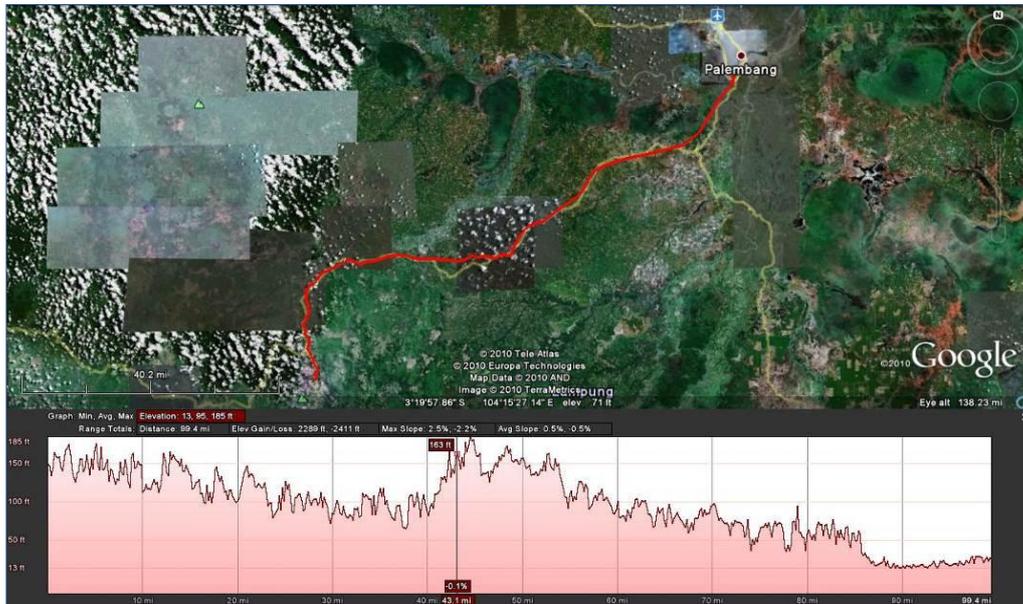
Pertemuan tersebut adalah lanjutan dari pertemuan pada tanggal 29 November, fokus utamanya adalah pada proposal perkeretaapian tujuan terbatas.

41. Inspeksi Jalur PTKA Palembang ke Bukit Asam, 16 November 2010

Tujuan dari perjalanan ini ada dua – 1: untuk mengamati geografi dan topografi wilayah antara Palembang dan Bukit Asam; 2: untuk mengamati kapabilitas teknis penyelenggaraan perkeretaapian PTKA dan pengoperasian pertambangan Bukit Asam pada lokasi pertambangannya di Tanjung Enim. Untuk melaksanakan pengamatan ini, kami menumpang lokomotif batubara yang kosong PTKA dari Palembang ke Tanjung Enim. Di Tanjung Enim kami bertemu dengan personel Bukit Asam yang membawa kami berkeliling ke beberapa bagian dari operasi Tanjung Enim sehingga kami dapat mengamati kegiatan pertambangan batubara sekaligus sistem pemuatan kereta. Selama perjalanan dan inspeksi ini, kami berkesempatan untuk mengamati dari dekat kondisi geografi dan topografi wilayah tersebut dan menarik beberapa kesimpulan mengenai kesulitan berkenaan dengan pembangunan jalur perkeretaapian baru di wilayah itu.

Secara umum, kondisi geografinya tidak terlalu sulit. Lerengnya cukup landai, tidak ada wilayah pegunungan tinggi yang harus dilalui, jalur perkeretaapian tersebut tidak melewati terowongan, dan walaupun ada beberapa jembatan, tidak ada struktur yang

terlalu signifikan. Karakteristik topografi terdiri dari lahan yang cukup landai, dikelilingi perkebunan karet dan kawasan pertanian.



Tampaknya tidak ada alasan untuk meningkatkan secara signifikan daya angkut perkeretaapian ini yang sekarang sekitar 4 juta ton per tahun. Penyelenggaraannya saat ini mungkin dibatasi oleh kekurangan lokomotif dan gerbong. Di luar masalah kekurangan peralatan, tidak ada alasan bahwa semua kereta yang ada sekarang menjadi lokomotif ganda dengan 50 gerbong yang akan meningkatkan kapasitasnya hingga sekitar 50% (kira-kira setengah dari kereta yang kami lihat adalah kereta dengan 25 gerbong, setengah lainnya adalah kereta dengan 50 gerbong). Stasiun perlintasan yang baru semestinya dapat menaikkan kapasitasnya. Perbaikan peralatan persinyalan dapat meningkatkan kapasitas lebih jauh lagi. Di sebagian besar tempat, jalur dapat dibuat ganda. Kereta dapat memiliki 75 gerbong dengan tiga lokomotif dengan tambahan perpanjangan perlintasan.

Secara umum, dengan biaya tambahan, jalur PTKA dapat dinaikkan agar mampu membawa gerbong 100 ton dan lokomotif dengan tenaga enam gandar lebih tinggi. Kereta bisa memiliki 100 gerbong, dengan berat 8.000 net ton. Dengan demikian biayanya dapat lebih murah daripada membangun jalur perkeretaapian tujuan baru.

LAMPIRAN I: LAPORAN KEGIATAN PENYELESAIAN AKHIR

No. Referensi kegiatan IndII: <u>_225_</u>	Tanggal Laporan: Februari 2011
Nama Kegiatan: Bantuan kepada Menko Perekonomian & Dirjen Perkeretaapian [DepHub] untuk menetapkan Pedoman bagi Pengoperasian Perkeretaapian Khusus: Tahap 2	
Jumlah Dana: 259.323 dolar Australia	

BAGIAN 1: Ringkasan Eksekutif

Tujuan khusus kegiatan ini adalah menyusun Panduan yang komprehensif untuk perkeretaapian khusus (Panduan) untuk digunakan sebagai pola acuan bagi Pemerintah dan pemerintah daerah dalam mengembangkan perizinan dan mengeluarkan peraturan penjelasan sehingga perkeretaapian khusus (PK) dapat dikembangkan secara cepat dengan tingkat konflik yuridis yang rendah dan tingkat konsistensi yang tinggi dalam menafsirkan undang-undang dan peraturan yang berlaku. Tujuan pendukung mencakup:

- Mengurangi ketidakpastian bagi calon badan usaha dan calon penanam modal yang memerlukan pembangunan pelayanan perkeretaapian berdedikasi yang andal demi memperlancar kegiatan pokok badan usaha;
- Memberikan klarifikasi dalam proses perizinan dan peraturan di bawah undang-undang perkeretaapian yang berlaku dalam rangka meningkatkan daya tarik investasi PK dan turut membangun preseden pemerintahan yang konsisten dalam menyelenggarakan layanan perkeretaapian khusus; dan
- Memberikan usulan modifikasi jangka panjang di dalam kerangka hukum/peraturan Indonesia yang secara progresif mengangkat Indonesia terkait dengan praktik-praktik pengembangan perkeretaapian khusus ke tingkat yang sejalan dan sesuai dengan praktik-praktik internasional yang diakui dan diterima dengan baik.

BAGIAN 2: Latar belakang dan konteks kegiatan

(Ringkasan mengenai sejarah kegiatan dan kaitannya dengan tujuan/hasil kerja IndII dalam Rencana M&E IndII)

perkeretaapian khusus (disingkat PK), adalah sebuah mekanisme pengembangan perindustrian/sumber daya yang diatur dalam Undang-undang No. 23 Tahun 2007 tentang pengembangan penyelenggaraan dan pelayanan perkeretaapian khusus untuk melayani kegiatan pokok badan usaha sponsor. Namun, ada beberapa sistem lain yang diatur dalam Undang-undang untuk mendukung kebutuhan badan usaha akan transportasi, termasuk persambungan sederhana dengan jalur kereta api umum yang, pada praktiknya, hanya dapat digunakan oleh satu badan usaha tertentu. Mekanisme lainnya adalah skema kerjasama pemerintah swasta (KPS) untuk mengembangkan prasarana perkeretaapian yang dapat dibangun sesuai dengan peraturan yang khusus mengatur prasarana KPS. Kebijakan dan prosedur yang paling baik untuk menerapkan Panduan Perkeretaapian Khusus tidak dapat ditentukan tanpa mempertimbangkan opsi lain dalam memenuhi kebutuhan perkeretaapian khusus. Tahap 2 menerapkan rencana kerja yang dikembangkan dalam Tahap 1 di mana arahan diberikan kepada Kementerian Perhubungan (Kemenhub), Direktorat Jenderal Perkeretaapian (DJKA) dan instansi-instansi pemerintah daerah

sebagai opsi yang dapat diikuti dan diterapkan. Ketika ingin mengembangkan perkeretaapian khusus, maka panduan tersedia untuk memberikan informasi mengenai persyaratan minimum proyek untuk memperoleh persetujuan di berbagai tingkat, syarat dan ketentuan apa yang dimasukkan, dan prosedur apa saja yang harus dipatuhi untuk mendapatkan persetujuan dan perizinan perkeretaapian khusus sesegera mungkin.

Panduan ini berupaya untuk menyelaraskan tujuan peningkatan efisiensi transportasi dan perluasan kapasitas dalam sektor perkeretaapian dan dengan tujuan pembangunan prasarana pada berbagai tingkat pemerintahan. Hal ini sejalan dengan Tujuan IndII untuk mengurangi hambatan dalam kebijakan, peraturan, kapasitas dan pembiayaan investasi prasarana pada tingkat nasional maupun daerah.

BAGIAN 3: Hasil Pokok Kegiatan

(Memberikan rincian dari masing-masing hasil pokok yang terkait dengan kegiatan; dan ringkasan keberhasilan yang telah tercapai.)

Tujuan Kerangka Kerja Monitoring dan Evaluasi IndII untuk proyek: Investasi lebih besar di sektor perkeretaapian khusus dan integrasi yang terkoordinasi antara perkeretaapian khusus dengan KPS dan perkeretaapian umum,

Tujuan	Indikator Keluaran/Kinerja	Keberhasilan yang telah tercapai	Keterangan
Hasil M&E 1: Penyusunan Panduan untuk Perkeretaapian Khusus	<p><i>TOR Tugas 1/Keluaran 1.1, para. 1 dari Kerangka Kerja M&E: Sebuah tinjauan undang-undang, peraturan, dan perizinan yang mengatur PK.</i></p> <p><u>Indikator:</u></p> <p>Tinjauan data dan praktik-praktik transportasi rel internasional dan nasional yang relevan, meliputi – pengoperasian teknis, perencanaan tata ruang, kemampuan ekonomi, manajemen risiko, aspek hukum, aspek finansial dan komersial</p>	<p>Temuan dilaporkan dalam Laporan Awal, Interim, dan Final Proyek.</p> <p>Melakukan perbandingan antara kerangkakebijakan/hukum /peraturan Indonesia untuk investasi perkeretaapian dengan praktik internasional terbaik. Ditemukan beberapa masalah terkait dengan aspek perencanaan tata ruang dan peraturan teknis. Namun, ruang lingkup sempit yang tersedia secara hukum untuk investasi swasta meningkatkan risiko, menghambat kemampuan pembiayaan, dan secara umum mengurangi prospek kelayakan ekonomi proyek perkeretaapian</p>	<p>Hasil dari perbandingan kerangka kerja Indonesia dengan praktik internasional mendukung rekomendasi kami untuk mengizinkan investasi di sektor perkeretaapian secara lebih luas yang membolehkan pelayanan kepada berbagai perusahaan, membolehkan kepemilikan perkeretaapian oleh pihak lain selain perusahaan induk yang dilayaninya, dan membolehkan perkeretaapian swasta melayani kepentingan umum atas seizin pemerintah daerah yang relevan.</p>

	<p><i>TOR Tugas 2/Keluaran 1.1, para. 2 dari Kerangka Kerja M&E Analisis SWOT: Penilaian kekuatan, kelemahan, peluang dan ancaman yang terkait dengan keberhasilan penyelenggaraan PK versus cara-cara alternatif dalam menyediakan pelayanan perkeretaapian kepada badan usaha; hasil dilaporkan dalam laporan interim</i></p> <p><u>Indikator:</u></p> <p>Analisis SWOT yang terstruktur untuk opsi-opsi utama yang ada dan menjanjikan bagi pihak sektor swasta untuk berinvestasi di prasarana perkeretaapian.</p>	<p>Hasil analisis SWOT tercantum dalam Laporan Interim dan sebagai lampiran dalam Laporan Final. Evaluasi dilakukan terhadap empat kasus: (1) PK yang ada, (2) KPS yang ada (3) PK yang memberikan pelayanan eksklusif yang terbatas bagi badan usaha tertentu namun menghapuskan status kepemilikan oleh badan usaha tersebut, dan (4) perkeretaapian umum terbatas dengan asumsi bahwa pihak swasta dapat membangun perkeretaapian yang melayani beberapa badan usaha di sektor ekonomi berdasarkan izin hasil perundingan, dan operator kereta api pihak ketiga diizinkan untuk menegosiasikan akses penggunaannya dengan pihak pengembang awal.</p>	<p>Secara umum, bahwa opsi KPS yang merupakan alternatif PK sebagai kendaraan dalam investasi swasta di sektor perkeretaapian ternyata dapat diterapkan hanya untuk kasus-kasus yang bersifat multi-pelanggan dan mendapatkan dukungan pemerintah. Ditemukan bahwa peraturan PK yang ada, dengan pelayanan eksklusif dan kepemilikan yang terbatas, terlalu mengekang. Ditemukan bahwa penghapusan pembatasan kepemilikan dapat diterapkan bagi kasus-kasus yang sedang tertunda (MEC Coal dan Bukit Asam), namun opsi yang tidak terlalu mengekang yaitu melalui perkeretaapian umum terbatas merupakan opsi yang lebih disukai.</p>
	<p><i>TOR Tugas 3/Keluaran 1.1, para. 3 dari M&E/(a) Diagnostik: Diagnostik opsi prosedur dan organisasi yang tersedia bagi badan usaha yang membutuhkan pelayanan rel ketika mendirikan sebuah PK (atau opsi perkeretaapian swasta-penanam modal alternatif) dijelaskan dan ditinjau.</i></p> <p><u>Indikator:</u></p> <p>Sebuah diagnostik terhadap prakarsa pembangunan perkeretaapian swasta yang sedang dipertimbangan (fokus utama – proposal PK MEC dan Bukit Asam dan KPS Kalimantan Tengah sedang dalam proses pengadaan) telah dilakukan dan dilaporkan dalam Laporan Interim. Rekomendasi prosedur dan</p>	<p>Penelitian menyimpulkan bahwa, setidaknya, Kemenhub harus mengeluarkan sebuah Peraturan Menteri untuk memberikan pembenaran penuh terhadap permohonan MEC ataupun Bukit Asam yang saat ini tertunda. Bahkan Sebuah Peraturan Menteri pun tidak cukup menguatkan untuk bertahan dari tantangan hukum bagi kedua permohonan ini, terutama Bukit Asam. Oleh sebab itu, Peraturan Pemerintah yang baru atau yang diperbaharui disarankan sebagai langkah penting untuk mengurangi risiko proyek dan meningkatkan kemungkinan untuk</p>	<p>Beberapa opsi untuk menyetujui permohonan PK yang tertunda ditinjau oleh tim peneliti. Tim memperingatkan Kemenhub terhadap adopsi sebuah penafsiran yang ditemukan oleh tim hukum mereka, sangatlah lemah dan dapat dikenakan litigasi dan menyarankan penggunaan Peraturan Pemerintah sebagai cara untuk menciptakan lingkungan hukum yang lebih efektif dan mengurangi risiko proyek individual.</p>

	<p>organisasi secara umum dimasukkan dalam Laporan Final.</p>	<p>mendapatkan pembiayaan proyek pada tepat waktu. Walaupun dalam penelitian terdapat kekhawatiran bahwa KPS Kalimantan Tengah tidak akan berhasil, saat ini proses perizinan KPS tersebut sedang berlangsung dan Kemenhub tidak perlu mengambil tindakan sebelum prosesnya selesai.</p>	
	<p><i>TOR Tugas 4/Keluaran 1.1, para. 3 dari M&E/(a) Spesifikasi Konteks: persyaratan PK mungkin berbeda sesuai dengan lokasinya; apakah daerah administrasi tunggal vs. banyak; terpisah vs. tersambung dengan perkeretaapian umum atau PK lainnya, dermaga, atau koneksi dengan antar moda lainnya dan faktor-faktor lain. Proyek ini membedakan konteks-konteks tersebut dalam analisis dan laporan. Temuan awal dicantumkan dalam Laporan Interim dan diuraikan dalam Laporan Final untuk enam konteks berbeda.</i></p> <p><u>Indikator:</u></p> <p>Studi Kasus terhadap permohonan pembangunan perkeretaapian di propinsi Sumatra Selatan, Lampung, Kalimantan Tengah, dan Kalimantan Timur.</p>	<p>Berdasarkan analisis SWOT di atas, penelitian menemukan bahwa prosedur KPS di bawah Perpres No. 13 dapat diterapkan untuk ketika terdapat banyak pelanggan dan pembangunan perkeretaapian tersebut tidak tergabung dalam sebuah proyek industri atau pertambangan terpadu di mana setiap komponen merupakan faktor yang mempengaruhi pembiayaan proyek dan sebaiknya diusahakan secara bersama-sama. Dalam kasus tersebut, prosedur PK yang ada saat ini dapat diterapkan, namun dalam banyak kasus hal ini terhambat oleh persyaratan eksklusif. Sebagai jalan keluar dari permasalahan eksklusifitas, prosedur pengesampingan dirasa paling sesuai untuk daerah di mana tidak terdapat perkeretaapian umum (contoh: Kalimantan), namun sub-kategori perkeretaapian umum terbatas dinilai lebih disukai terutama di wilayah yang memiliki kapasitas perkeretaapian umum (contoh: Sumatra).</p>	<p>Peraturan PK yang ada saat ini tidak memperhatikan kompleksitas pembangunan dan pembiayaan proyek modern sehingga kepemilikan PK oleh pihak yang menggunakannya sering dianggap sebagai hal yang tidak diinginkan dan kemampuan untuk melayani pihak ke-tiga menjadi faktor penting untuk menentukan kelayakan sebuah proyek. Rekomendasi proyek sebagian besar ditujukan untuk memberikan fleksibilitas yang dapat diterima secara hukum untuk mengurangi risiko dan meningkatkan kelancaran proyek. Selain itu, proyek ini menyarankan modifikasi peraturan dilakukan agar perubahan kondisi jaringan perusahaan (contohnya, menyambungkan perkeretaapian yang sebelumnya terpisah ke PK, perkeretaapian KPS atau perkeretaapian umum nasional atau perpanjangan jalur perkeretaapian yang akan mempengaruhi</p>

			kewenangan pemerintah daerah) tidak mengurangi nilai aset atau kelancaran penyelenggaraan perkeretaapian tersebut.
Hasil M&E 2: Perubahan Peraturan/R ekomendasi	<p><i>TOR Tugas 5/Keluaran 2.1 (a) Rekomendasi untuk Kemenhub/Dirjen KA: Walaupun panduan kebijakan umum dan ketentuan perizinan berpengaruh besar dalam pelaksanaan PK, beberapa revisi jangka-pendek peraturan juga perlu diperlukan, terutama untuk Peraturan Menteri yang menafsirkan PP No. 56 Tahun 2009 dan PP No. 72 Tahun 2009. Temuan awal dijelaskan dalam Laporan Interim dan rekomendasi mengenai revisi tercantum dalam Laporan Final Fase 2.</i></p> <p><u>Indikator:</u></p> <p><i>Analisis terperinci mengenai perubahan yang dapat dilakukan terhadap peraturan PK pada setiap tingkatan hukum Indonesia: Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Perpres, dan Peraturan Menteri.</i></p>	<p>Pada tingkat Kementerian, proyek ini (1) meninjau dan mendukung atau menyarankan Peraturan Menteri yang diusulkan oleh Dirjen KA dan (2) mengembangkan berbagai usulan ketentuan yang tidak masuk dalam rekomendasi Dirjen KA.</p> <p>Tidak dirasakan perlu untuk membuat Perpres yang baru.</p> <p>Pada tingkat Peraturan Pemerintah, diusulkan empat kategori perubahan utama: (1) ketentuan untuk mengesampingkan batasan eksklusifitas di wilayah yang kapasitas perkeretaapian umumnya tidak memadai (mirip dengan ketentuan di sektor pelabuhan), (2) membuat sub-kategori perkeretaapian umum terbatas, (3) menyederhanakan prosedur perizinan, (4) secara eksplisit mengharuskan kepatuhan terhadap peraturan lingkungan, dampak sosial, antidiskriminasi, dan kesetaraan gender (lihat di bawah)</p> <p>Perubahan dalam UU No.23/2007 belum dirasakan perlu untuk saat ini.</p>	<p>Penyusunan konsep ketentuan hukum untuk Peraturan Menteri yang baru dan Peraturan Pemerintah yang baru akan dilaksanakan pada Tahap 3. Sebagian besar perbaikan yang diusulkan dapat dicapai melalui amandemen PP No. 56 Tahun 2009, namun akan lebih baik jika butir (2) dikembangkan sebagai Peraturan Pemerintah yang baru yang khusus mengatur ketentuan mengenai sub-kategori “umum terbatas”</p> <p>Studi tidak mengusulkan perubahan dalam UU No.23/2007 dalam waktu dekat ini. Namun, bila undang-undang direvisi untuk alasan lain dan konsep perkeretaapian umum sudah ditetapkan dengan jelas mengizinkan investasi perkeretaapian swasta yang tidak dikhususkan untuk satu badan usaha saja, maka kategori PK kemungkinan dapat dihapus.</p>

	<p><i>TOR Tugas 6/Keluaran 2.1 (para.1, Perbandingan Internasional: Sebelum finalisasi rekomendasi jangka pendek di atas dan pembuatan rekomendasi jangka panjang untuk perubahan UU No.23/2007, praktik perizinan perkeretaapian yang melayani kebutuhan satu badan usaha tertentu dibandingkan dengan praktik-praktik internasional. Perbandingan tercantum dalam rekomendasi untuk perubahan pada undang-undang yang mendasar dan tercantum dalam laporan Interim.</i></p> <p><u>Indikator:</u></p> <p><i>Survey terhadap praktik-praktik di negara-negara besar termasuk Kanada, AS, Meksiko, Brasil, Rusia, India, Cina, dan Jepang.</i></p>	<p>Tinjauan terhadap praktik internasional tercantum dalam Laporan Interim Proyek dan pada Lampiran Laporan Final. Praktik-praktik internasional terbaik mendukung rekomendasi kami untuk mengizinkan investasi di sektor perkeretaapian secara lebih luas yang membolehkan pelayanan kepada berbagai perusahaan, membolehkan kepemilikan perkeretaapian oleh pihak lain selain perusahaan induk yang dilayaninya, dan membolehkan perkeretaapian swasta melayani kepentingan umum atas seizin pemerintah daerah yang relevan.</p>	<p>Walaupun perubahan peraturan perkeretaapian khusus dapat semakin meningkatkan Indonesia sama dengan praktik internasional, namun keterbatasan PK yang hanya dapat melayani satu badan usaha tertentu sudah tercantum dalam UU No.23/2007. Tanpa mengubah undang-undang, maka pelayanan kepada pengguna yang berbeda dapat dilakukan dengan (1) Pengecualian pelayanan eksklusif yang dikeluarkan Menteri ketika terjadi situasi darurat di mana terdapat kapasitas perkeretaapian umum yang tidak memadai (2) pembuatan sub-kategori perkeretaapian umum untuk mendukung sektor industri pokok.</p>
	<p><i>TOR Tugas 7/Keluaran 2.1 (b) Rekomendasi Modifikasi Peraturan, untuk jangka panjang: Ketika perubahan pada kebijakan dan prosedur perizinan atau dalam Peraturan Menteri kurang memadai untuk mencapai tujuan PK, studi mengusulkan perubahan yang lebih luas dalam Peraturan Pemerintah. Perubahan jangka pendek dalam Perpres maupun UU No.23/2007 tidak dirasakan perlu.</i></p> <p><u>Indikator:</u></p> <p><i>Meninjau dan mengidentifikasi dampak potensial terhadap lingkungan dan sosial sebagai akibat penyelenggaraan PK.</i></p>	<p>Walaupun studi menyimpulkan (lihat di atas) bahwa masalah mendesak terkait dengan permohonan yang tertunda dapat diselesaikan dengan mengeluarkan Peraturan Menteri yang baru dan amandemen PP No. 56 Tahun 2009, namun juga menyimpulkan bahwa solusi jangka menengah yang terbaik adalah pengembangan sub-kategori perkeretaapian umum terbatas, dikombinasikan dengan prosedur untuk mengesampingkan batasan eksklusifitas yang juga diterapkan pada sektor pelabuhan. Hal ini mungkin memerlukan satu atau dua Peraturan Pemerintah baru, atau</p>	<p>Penyusunan konsep ketentuan hukum untuk Peraturan Menteri dan Peraturan Pemerintah yang baru setelah konsultasi antar instansi akan dilaksanakan pada Fase 3.</p>

		setidaknya bab-bab baru yang banyak pada PP No. 56 Tahun 2009.	
Hasil M&E 3: Mitigasi Dampak Sosial dan Lingkungan	<p><i>KAK Tugas 8/Hasil 3.1 dari M&E: Melihat pengalaman global secara umum, proyek perkeretaapian memiliki dampak lingkungan dan sosial yang lebih kecil dibandingkan opsi non-rel, karena jejak pembangunan prasarana perkeretaapian lebih kecil daripada pembangunan jalan dan memiliki tingkat efisiensi energi yang lebih tinggi. Walaupun dalam kedua hal tersebut jalur perairan lebih unggul dari perkeretaapian, tingkat potensi polusi terhadap perairan sangat tinggi, sehingga pembangunan jalur kereta api lebih diunggulkan.</i></p> <p><u>Indikator:</u></p> <p><i>Potensi dampak terhadap lingkungan dan sosial yang dihasilkan operasi PK diidentifikasi dan ditinjau.</i></p>	Strategi mitigasi sesuai dengan undang-undang dan kebijakan yang berlaku dapat dimasukkan dalam persyaratan perolehan izin untuk PK. Namun, Peraturan Pemerintah saat ini tidak memiliki panduan yang eksplisit mengenai kepatuhan terhadap undang-undang dan peraturan tentang lingkungan, dampak sosial, antidiskriminasi, dan kesetaraan gender. Tahap 2 Laporan Final mengusulkan penambahan ketentuan tersebut dengan perincian yang serupa dan konsisten dengan Peraturan Pemerintah dan Menteri di sektor pertambangan.	Pembuatan konsep ketentuan hukum untuk Peraturan Menteri dan Peraturan Pemerintahan setelah konsultasi antaragensi akan dilaksanakan pada Tahap 3.

*Bahas dan lakukan analisa terhadap tujuan/hasil kegiatan pokok – menggunakan Rancangan Kegiatan dan/atau hasil kunci Rencana M&E IndIII sebagai panduan; contoh: Apakah yang telah diberikan kegiatan ini kepada hasil kunci? Serta sebutkan faktor-faktor yang mendukung dan menghambat pencapaiannya. ** Untuk Bagian 3.1-3.5 – Lengkapi bagian yang sesuai dengan kegiatan Anda saja. Jika kegiatan Anda terutama berkaitan dengan kebijakan dan pengembangan kapasitas, silakan lengkapi bagian tersebut saja (Lihat kerangka kerja rencana dan hasil kegiatan Anda untuk keterangan lebih lanjut) **. Sebisa mungkin sertakan bukti.*

3.1 Prakarsa Pengembangan Kapasitas Satuan kerja dan individu

Pengembangan untuk menambah kapasitas prasarana sektor perkeretaapian Indonesia benar tergantung kepada keberhasilan menarik investasi swasta ke sektor perkeretaapian. Ketidakmampuan peraturan perkeretaapian khusus atau KPS saat ini untuk mencapai penyelesaian dari proyek perkeretaapian sektor swasta manapun membuktikan bahwa diperlukan adanya revisi ketentuan peraturan atau peraturan baru. Panduan yang disediakan dalam laporan final Fase 2 untuk mengembangkan Peraturan Menteri yang baru, revisi untuk PP No. 56 Tahun 2009, pengembangan ketentuan pengesampingan eksklusifitas yang serupa dengan sektor pelabuhan dan pengembangan sub-kategori perkeretaapian umum terbatas dari perkeretaapian umum secara individual dan kolektif memiliki kemampuan untuk meningkatkan kapasitas perkeretaapian. Proyek merekomendasikan untuk merampingkan proses perizinan dan memberikan wewenang kepada otoritas kabupaten dan propinsi terhadap proyek di dalam wilayah administrasinya sehingga dapat membebaskan kapasitas kelembagaan Kemenhub untuk lebih memberikan perhatiannya pada

persyaratan rencana induk perkeretaapian nasional. Pada basis kelembagaan, diskusi lanjutan tim proyek dengan departemen hukum Kemenhub dan DJKA serta dengan departemen lalu lintas DJKA, secara umum telah memberikan kontribusi terhadap pengembangan kapasitas dari departemen tersebut untuk secara tepat menangani masalah perizinan dan peraturan yang terkait dengan investasi sektor swasta dalam konteks tata kelola dan hukum perundangan yang logis.

3.2 Pembinaan kemitraan dan kinerja

Hubungan dengan departemen, institusi dan donor lainnya

Tidak ada keterlibatan bantuan lembaga atau bank pembangunan asing dalam proyek ini. Sejumlah dinas nasional dan propinsi/kabupaten dimintai pendapat dalam proyek ini, termasuk pada tingkat nasional adalah, Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM), Menteri Koordinator Bidang Perekonomian (MKP), Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). Sebagai tambahan, diskusi konstruktif juga dilakukan dengan para pemangku kepentingan sektor swasta untuk mencapai kesepakatan atas cara yang paling tepat untuk melaksanakan proyek ini.

3.3 Penetapan dan pelaksanaan kebijakan

Studi ini menyimpulkan bahwa kerangka hukum yang ada memerlukan perubahan yang signifikan untuk: (1) mengklarifikasi dan meningkatkan daya tarik perkeretaapian khusus terkini melalui mekanisme Peraturan Menteri; (2) melanjutkan untuk mendukung pengembangan perkeretaapian KPS di mana dipertimbangkan perlu; (3) melalui Peraturan Pemerintah, memungkinkan penyelenggaraan perkeretaapian khusus untuk memberikan layanan yang lebih luas berdasarkan pada temuan Kementerian akan kapasitas publik yang tidak memadai; dan (4) memperluas peluang investasi perkeretaapian melalui Peraturan Pemerintah yang baru atau yang diamandemen untuk menciptakan sebuah sub-kategori baru dari Perkeretaapian Umum, yaitu Perkeretaapian Umum Terbatas. Berbagai alternatif ini ditawarkan sebab (a) konteks pengembangan yang berbeda menghasilkan kekuatan dan kelemahan yang berbeda pula bagi setiap opsi, dan (b) sebuah pendekatan tunggal, yang diterapkan secara luas membutuhkan perubahan dalam undang-undang yang mendasari, sebuah proses legislasi yang rumit.

Rekomendasi studi meliputi sebagai berikut:

Panduan Peraturan Menteri:

1. Menyediakan sebuah penafsiran istilah kontrol badan usaha pokok perkeretaapian khusus yang logis secara hukum yang memungkinkan pengembang proyek untuk mempunyai fleksibilitas lebih dalam menyusun pembiayaan proyek, memberikan peluang lebih besar bagi partisipasi lokal dalam badan usaha yang dilayani oleh perkeretaapian khusus serta memberikan manfaat komersial yang lebih bagi perkeretaapiannya.
2. Mengklarifikasi dan menentukan peraturan dan hasil yang akan muncul bilamana perkeretaapian khusus bersinggungan dengan layanan perkeretaapian khusus atau umum lainnya;
3. Menjelaskan persyaratan untuk mengesampingkan peraturan titik-ke-titik, sehingga persinggungan layanan dan jalur kereta api dengan fasilitas pihak ketiga sepanjang jalur kereta api dapat disetujui sebagai bagian dari layanan perkeretaapian khusus; dan
4. Secara khusus menghubungkan, melalui terminologi yang konsisten dan acuan silang yang akurat, pasal-pasal yang diusulkan dalam Peraturan Menteri dengan pasal-pasal Peraturan Pemerintah yang ada, untuk mengurangi penafsiran yang saling bertentangan.

Panduan Peraturan Pemerintah:

1. Memberikan wewenang kepada Kementerian Perhubungan untuk mengesampingkan pembatasan layanan perkeretaapian khusus bilamana kapasitas angkutan publik terbukti tidak memadai;
2. Menyediakan opsi pengembangan Perkeretaapian Umum Terbatas (PUT), sebuah sub-kategori dari Perkeretaapian Umum, yang memungkinkan lingkup layanan yang lebih luas daripada

<p>perkeretaapian khusus, namun dengan opsi akses prasarana untuk melayani kepentingan umum yang lebih luas. PUT memungkinkan layanan inti perkeretaapian untuk ditawarkan kepada satu atau lebih badan usaha dengan akses berbasis negosiasi bisnis ke bisnis (B2B), menggunakan fasilitas serta peralatan yang hanya dapat digunakan oleh para badan usaha tersebut, dan tidak dapat digunakan oleh pihak lain kecuali dengan persetujuan dari penanam modal awal. Berbeda dengan perkeretaapian khusus, PUT secara spesifik membolehkan prasarananya digunakan oleh penyelenggara kereta lainnya selama disetujui oleh penanam modal awal dan pihak otoritas yang memberikan izin;</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. Mengecualikan PUT, seperti halnya PK, dari (a) dukungan keuangan pemerintah atau subsidi apapun dalam pengembangannya sehingga tidak ada uang publik/rakyat yang terkena risiko; dari (b) persyaratan KPS untuk lelang kompetitif di bawah ketentuan PP No. 67 Tahun 2005 yang diamandemen oleh PP No. 13 Tahun 2010; dan dari (c) penyertaan dalam rencana induk Perkeretaapian Nasional yang berlaku kepada Perkeretaapian Umum; 4. Bahwa akan berdasarkan kepada negosiasi perizinan PUT, dan bukan kepada Peraturan Pemerintah yang akan menjelaskan (a) persyaratan pengakhiran dan pengambilalihan yang akan berdasarkan kepada kebijaksanaan dan keputusan penanam modal awal, (b) prosedur yang berlaku pada permohonan untuk akses oleh pengangkut pihak ketiga yang memenuhi syarat yang menggunakan fasilitas mereka sendiri, dan (c) bila angkutan publik yang memadai/cukup tidak tersedia, maka penyelenggara PUT dapat menawarkan layanan dengan tarif untuk kargo dan penumpang sesuai kebijaksanaannya dan berdasarkan kesepakatan dengan otoritas perizinan; 5. Menyederhanakan dan memadukan persyaratan perizinan PK dan PUT dengan tujuan menghindari tumpang tindih dan duplikasi, di mana Kemenhub/DJKA akan fokus kepada pengawasan pemenuhan standar teknis, kesehatan dan keselamatan nasional dan dengan peran pihak pemerintah daerah terfokus kepada pengawasan pemenuhan kepada ketentuan perencanaan tata ruang propinsi (lokal), lingkungan dan jaring keselamatan sosial. 6. Menjelaskan proses, termasuk penyelesaian perselisihan, dan parameter ketentuan yang luas atas akses prasarana perkeretaapian (menggunakan preseden yang berdasarkan kepada praktik internasional terbaik yang diterima secara umum dari sistem perkeretaapian barang berat). Menjelaskan bahwa negosiasi untuk akses tersebut akan berbasis bisnis ke bisnis (B2B) antara pemegang izin awal dan pihak ketiga; serta 7. Mensyaratkan kondisi dalam perizinan PK dan PUT, supaya pengembang prasarana perkeretaapian tersebut taat dan mengikuti peraturan tentang perlindungan lingkungan, anti-diskriminasi dan kesetaraan gender serta mitigasi sosial yang mana konsisten dengan norma-norma yang berlaku di Indonesia.
<p>3.4 Akses</p> <p>Tidak berlaku</p>
<p>3.5 Isu Lintas Sektor <i>gender, lingkungan, cacat</i></p> <p>PP No. 56 Tahun 2009 tidak mencukupi untuk memastikan ketaatan dengan peraturan Indonesia berkenaan dengan lingkungan, mitigasi dampak sosial, diskriminasi, kecacatan dan gender. Hasil studi merekomendasikan, demi konsistensi kebijakan, ketentuan lingkungan/dampak sosial bagi perkeretaapian khusus (atau proyek lain di luar struktur KPS) harus konsisten dengan ketentuan pada Perpres No. 13/2010. Karena sebagian besar proyek baru berada pada sektor pertambangan dan bahwa para penyelenggara PK umumnya adalah pemegang IUP dan IUJP, maka ketentuan lingkungan/sosial juga harus konsisten dengan persyaratan dalam sektor tersebut. Ketentuan dalam peraturan sektor umum tidak perlu rumit, dapat mengacu kepada hukum yang secara spesifik berurusan dengan isu-isu lingkungan, dampak sosial, diskriminasi dan gender (contoh, proses Penilaian Dampak Lingkungan Indonesia, AMDAL, Pegarustamaan dan Analisis Gender/Inpres No. 9 Tahun 2000). Media yang tepat untuk memperbaiki ketentuan tersebut adalah pada undang-undang</p>

dan peraturan yang berkaitan dengan perlindungan tersebut, bukan pada peraturan sektor.

Peraturan perkeretaapian tidak perlu berupaya untuk menulis kembali Undang-undang lingkungan dan sosial. Namun mereka harus secara spesifik mensyaratkan pemenuhan dengan Undang-undang tersebut sebagai persyaratan dalam perizinan. Studi ini merekomendasikan bahwa satu atau lebih Pasal Peraturan Umum harus memasukkan hal-hal berikut:

Pihak manapun yang menerima izin konstruksi atau izin pengoperasian maka berdasarkan peraturan-peraturan ini wajib untuk:

- 1) Akan mematuhi seluruh undang-undang yang berlaku dalam bidang perlindungan lingkungan dan manajemen;
- 2) Akan mendapatkan persetujuan dari seluruh dokumen lingkungan yang disyaratkan oleh undang-undang;
- 3) Akan patuh kepada ketentuan dalam pengarusutamaan dan kesetaraan gender, contohnya, namun tidak terbatas pada diskriminasi anti-gender dalam praktik perekrutan;
- 4) Sebaliknya akan melaksanakan praktik-praktik terbaik pengarusutamaan gender sepanjang penyelenggaraan perkeretaapian khusus, mulai dari perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi, serta
- 5) Akan menerapkan langkah-langkah mitigasi dampak sosial yang disyaratkan yang mungkin diperlukan oleh pembangunan dan/atau penyelenggaraan perkeretaapian.

Peraturan kementerian harus menyediakan lebih banyak acuan silang yang spesifik bagi peraturan pertambangan dan/atau Perpres No. 13/2010 yang menyentuh topik ini, karena kemungkinan akan diperlukan.

BAGIAN 4: Pelaksanaan kegiatan

4.1 Kemajuan *Menggambarkan kemajuan dalam periode tersebut dan membahas pencapaian yang tercantum pada Tabel di atas pada Bagian 3; Apakah kegiatan berlangsung sesuai jadwal? Bila tidak, apa saja implikasinya?*

Fase 1 dirampungkan sesuai dengan jadwal yang telah direvisi dan yang telah disetujui oleh IndII serta telah dikoordinasikan dengan komitmen para konsultan terkait dan di mana Fase 2 akan diselenggarakan secara tepat waktu sesuai dengan tenggat waktu jangka pendek serta tujuan jangka menengah DJKA

4.2 Keberlanjutan *Faktor yang berkontribusi kepada keberlanjutan secara keseluruhan*

Keberlanjutan proyek akan diperkuat oleh hubungan yang dekat antara konsultan dan DJKA yang telah terbentuk dalam Fase 1 dan 2, yang akan menjadi sebuah preseden bagi interaksi yang akan dibutuhkan ketika menyusun perubahan peraturan, apabila Fase 3 disetujui untuk tujuan tersebut. Pemindahan hasil dan kapabilitas diperkuat oleh lokasi kantor proyek yang terletak pada kantor pusat DJKA, pertemuan pengawasan proyek tingkat senior yang berkala, dan pembentukan kelompok kerja staf DJKA/konsultan. Panduan bagi perkeretaapian khusus telah menggabungkan dan diperkuat dengan dokumen perencanaan perkeretaapian khusus yang disiapkan oleh staf DJKA secara internal.

4.3 Pengeluaran kegiatan

Menggambarkan Pengeluaran dalam periode tersebut; catat pengeluaran yang secara signifikan kurang atau berlebihan. Uraikan jumlah dan varians

Fase 2 diselesaikan sesuai anggaran dan memberikan potensi komponen Penyusunan Peraturan di Fase 3, bila IndII dan Kemenhub memilih untuk melaksanakan kegiatan tersebut. Fase 3 disusun untuk diselenggarakan secara tepat waktu sesuai dengan (1) kebutuhan jangka pendek DJKA agar Peraturan Menteri mengklarifikasi Peraturan Pemerintah terkini dan kebutuhan jangka waktu dekat untuk melakukan pembaharuan dalam Peraturan Pemerintah berkoordinasi dengan Badan Koordinasi Penanaman Modal (BPKM), Menteri Koordinator Bidang Perekonomian (MKP), Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) serta Kemenhub dan DJKA.

Bagian 5: Manajemen Program**5.1 Pengaturan Manajemen**

Mendiskusikan pengaturan manajemen antara Kementerian mita, pemangku kepentingan dan IndII. Apakah Pendekatan Manajemen efektif dan efisien? Sertakan isu-isu administratif, susunan kepegawaian, dan lain-lain. Bila Relevan, soroti pendekatan inovatif yang dilakukan untuk mengatur kegiatan.

Kantor proyek yang berdampingan di DJKA telah terbukti efektif dalam meningkatkan interaksi antara konsultan/staf. Karena masih menggunakan personel IndII yang sama ketika berhubungan Kemenhub/DJKA, ditambah dengan penunjukkan staf IndII untuk mendukung tim konsultan telah sangat meningkatkan interaksi antara konsultan dan DJKA sebagaimana telah dilakukan oleh I konsultan dari penunjukkan sebelumnya.

5.2 Pelajaran yang diambil

Pelajaran apa yang telah diambil hingga saat ini dan dampak apa yang telah diberikan oleh pelajaran/pengalaman ini terhadap kegiatan; misalkan: Apa yang telah berubah?

Tim konsultan terkesan pada Fase 1 dengan kenyataan bahwa sebagian besar isu yang terkait dengan penyelenggaraan perkeretaapian khusus telah dipertimbangkan oleh staf DJKA, namun mencatat bahwa penghindaran potensi konflik di antara departemen DJKA dan unit-unit di bawahnya, begitu pula antara DJKA dan lembaga lain serta antara pemerintah nasional dan pemerintah daerah tampaknya telah menghambat penyelesaian isu-isu kunci terkait dengan perkeretaapian khusus. Kedua observasi berlanjut dan muncul dalam Fase 2. Bantuan teknis konsultan telah bermanfaat tidak hanya dalam menghasilkan ide-ide baru dan membagi pengalaman internasional, namun juga sebagai katalis untuk menjembatani kesenjangan birokrasi dengan cara yang netral yaitu dengan memfasilitasi debat yang sehat dan memadukan kebijakan. Berbagai pertemuan-pertemuan proyek dengan para perwakilan dari berbagai departemen terbukti menjadi media yang berharga dalam membongkar penghalang birokrasi dan meneruskan kekhawatiran para pejabat di satu departemen kepada para koleganya yang lain di Kemenhub/DJKA. Proyek tersebut tampaknya juga telah berhasil memperbaiki komunikasi di antara administrasi berkenaan dengan proyek perkeretaapian khusus yang diajukan dan di antara para pemohon PK serta Kemenhub/DJKA. Proyek tersebut juga tampaknya meningkatkan kesadaran sektor swasta atas tanggung jawab uji tuntas mereka berkenaan dengan persyaratan hukum dan peraturan perundangan.