

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Di dalam dunia yang kita huni yang bisa kita sebut bumi ini terdapat beberapa elemen yaitu bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang didalamnya menjadi sumber daya penting untuk kelangsungan hidup manusia. Tanah adalah salah satu elemen kebutuhan mendasar manusia untuk bertempat tinggal sebagai tempat berteduh dan berlindung hingga menetap dan keberlangsungan hidup. Pada dasarnya tanah merupakan kebutuhan pokok manusia, dimana tanah dipergunakan manusia untuk menjalani roda kehidupannya, mulai dari untuk tempat tinggal, untuk kegiatan perekonomian, hingga meninggal dunia, manusia tetap membutuhkan tanah. Oleh sebab itu sebagian besar dari kehidupan manusia tergantung pada tanah. Kebutuhan manusia terhadap tanah merupakan kebutuhan yang sangat mendasar dan mutlak. Sejarah menunjukkan bahwa kelangsungan hidup manusia dapat dinilai sebagai individu maupun sebagai makhluk sosial senantiasa memerlukan tanah untuk memenuhi kebutuhan hidupnya dengan cara melakukan hubungan dan memanfaatkan sumber daya tanah. Tanah bagi kehidupan manusia dapat dinilai sebagai suatu harta yang bersifat permanen, karena memberikan manfaat untuk dicadangkan bagi kehidupan manusia dimasa yang akan datang.

Di Indonesia hal tersebut diatur dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) menjadi landasan konstitusional bagi hukum tanah Nasional. Hukum tanah yang baru ini jika dilihat dari segi materialnya harus memiliki sifat yang berkenaan dengan tujuan, asas, dan kepentingan nasional¹. Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 meng atakan bahwa “bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

¹ Urip Santoso, *Perolehan Hak Atas Tanah*, (Jakarta: Prenamedia Group, 2015), h.2.

Telah dijelaskan di atas bahwa tanah memiliki arti dan fungsi yang penting bagi kehidupan manusia. Fungsi tanah bagi perorangan sendiri yaitu salah satunya adalah untuk mendirikan rumah yang dijadikan tempat tinggal, menjalani kegiatan ekonomi seperti melalui usaha pertanian dan/atau perkebunan. Fungsi tanah bagi pemerintah sendiri salah satunya yaitu untuk mendirikan gedung-gedung kantor pemerintahan, seperti gedung kantor walikota, gedung DPR, dan sebagainya. Fungsi lainnya yaitu sebagai penunjang pelaksanaan fungsi Badan Usaha Milik Negara (BUMN), seperti tanah yang digunakan oleh pihak PT. Kereta Api Indonesia untuk rel kereta api, oleh pihak Angkasa Pura untuk landasan pesawat, dan lain-lain.

Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok - Pokok Agraria (UUPA) dan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 melarang Tindakan penelantaran tanah secara sengaja. Hak apapun pada seseorang/kelompok orang atau badan hukum dapat hapus jika melakukan penelantaran terhadap tanahnya dan di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang memuat pengaturan tanah seperti hak atas permukaan tanah. Atas dasar hak menguasai dari negara, Pasal 2 ayat (2) UUPA menyatakan:

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa,
- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Dalam hal ini, negara bukan menjadi pemegang hak, tetapi negara mengatur penggunaan tanah, peruntukannya, pemeliharaan hingga hak-hak yang dapat dimiliki oleh subjek hukum tanah dan perbuatan hukum mengenai tanah. Meskipun istilah tanah negara tidak dijelaskan secara gamblang dalam UUPA,

namun UUPA mengatur tanah yang dikuasi oleh negara². Sebelum lahirnya UUPA, penguasaan tanah-tanah negara diatur dalam Peraturan Pemerintah No.8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara, didalamnya dijelaskan bahwa tanah yang dimiliki dan dikuasai penuh oleh negara adalah termasuk tanah negara dan apabila tanah-tanah tersebut bebas dari hak-hak yang melekat di atasnya, baik yang berdasarkan hukum adat atau hukum barat.

Merujuk pada hak menguasai negara dapat dipahami bahwa negara secara langsung menguasai tanah-tanah yang tidak dihaki oleh seseorang atau pihak lain, artinya penguasaan negara terhadap tanah tersebut dilakukan secara penuh. Namun, pada tanah-tanah yang telah dihaki oleh seseorang atau pihak lain, maka terhadap tanah itu penguasaan negara menjadi terbatas. Artinya, sejauh apa negara dapat memberi kekuasaan kepada orang atau badan hukum yang mempunyai dan/atau menggunakan haknya³

Berkaitan dengan penguasaan dan penggunaan tanah di Indonesia, berbagai macam polemik kerap terjadi, salah satunya masyarakat menggunakan lahan yang bukan miliknya untuk didirikan bangunan. Hal ini dipengaruhi oleh faktor kesediaan lahan yang terbatas sehingga masyarakat memilih untuk memanfaatkan tanah milik negara sebagai tempat tinggal mereka baik secara legal maupun ilegal, sebagai contoh pemanfaatan tanah PT. Kereta Api Indonesia (PT KAI) Persero oleh Badan/Perorangan.

PT. KAI merupakan perusahaan milik negara yang didirikan berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 1998 tentang Pengalihan bentuk Perusahaan Umum (Perum) Kereta Api menjadi Perusahaan Perseroan . Sebagai perusahaan milik negara maka aset yang dikuasai oleh PT. KAI merupakan aset negara, baik aset perkeretaapian maupun non-perkeretaapian seperti tanah, rumah perusahaan, bangunan dinas, dan lain-lain. Pasal 2 Peraturan Menteri Keuangan No. 96/PMK.06/2007 tentang tata cara pelaksanaan penggunaan, pemanfaatan, dan pemindah tangganan barang milik negara menjelaskan bahwa pengguna barang

² Anita DA Kolopaking, *Penyeludupan Hukum Kepemilikan Hak Milik Atas Tanah Indonesia*, (Bandung: PT Alumni, 2013), h. 47

³ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Edisi Revisi, Cetakan ke 9, (Jakarta: Djambatan, 2008), h. 23

milik negara dan/atau kuasanya atas pelaksanaan penggunaan barang milik negara dibatasi hanya untuk penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi kementerian negara/lembaga. Tanah dan/atau bangunan yang tidak digunakan lagi wajib diserahkan kembali kepada pengelola barang yakni menteri keuangan, sebagai bendahara umum negara. Terhadap tanah PT. KAI pada daerah perkeretaapian non aktif secara hukum menjadi milik negara dan statusnya menjadi tanah negara. Selama aset tanah PT. KAI dimanfaatkan sebagaimana mestinya, PT. KAI wajib mengelola aset tanah tersebut dengan sebaik-baiknya.

Peraturan Menteri Agraria (PMA) No. 9 Tahun 1965 tentang pelaksanaan konversi hak menguasai negara, mengatur mengenai konversi tanah-tanah yang dikuasai oleh instansi pemerintah, termasuk tanah-tanah yang dikuasai oleh PT. KAI harus dilakukan konversi. Konversi sendiri diatur dalam UUPA pada bagian kedua mengenai ketentuan-ketentuan konversi. Dijelaskan dalam PMA di atas bahwa hak menguasai oleh negara dikonversi menjadi hak pakai apabila digunakan untuk kepentingan pemerintah dan dikonversi menjadi hak pengelolaan apabila selain untuk kepentingan pemerintah diperuntukkan juga bagi orang lain atau pihak ketiga.

Terhadap tanah-tanah PT. KAI yang digunakan pihak ketiga untuk didirikan bangunan merupakan wujud pelaksanaan kerjasama pemanfaatan tanah aset PT. KAI dengan cara sewa tanah. Pemanfaatan tanah yang dilakukan masyarakat ini merupakan salah satu perbuatan hukum mengenai tanah yang kerap terjadi di kalangan masyarakat, faktor penyebabnya dikarenakan masyarakat mengalami peningkatan kebutuhan atas tanah didukung dengan peningkatan laju pembangunan di daerah perkotaan tidak mampu diimbangi dengan ketersediaan lahan yang terbatas sehingga masyarakat bersedia menyewa tanah PT. KAI untuk didirikan bangunan. Pemanfaatan tanah aset PT. KAI oleh pihak ketiga diatas dilakukan secara legal, namun tidak jarang dalam kehidupan sehari-hari dapat penulis temui masyarakat yang masih menempati tanah PT. KAI dengan cara illegal. Seperti fakta hukum pemanfaatan tanah PT. KAI juga terjadi di bantaran rel kereta api Stasiun Bondowoso, masyarakat disana mendirikan bangunan di atas tanah milik PT. KAI

Penelitian ini dilakukan di Kecamatan Wonosari, Kabupaten Bondowoso, Jawa Timur. Sejak Stasiun Bondowoso berhenti beroperasi, tidak sedikit warga sekitar memanfaatkan tanah disekitar bantaran rel kereta api sebagai tempat tinggal pribadi. Tidak sedikit masyarakat sekitar yang mendirikan bangunan semi permanen hingga permanen seperti rumah, gudang, warung, dll. Pemanfaatan aset tanah serta bangunan milik PT. KAI oleh pihak ketiga di atas termasuk dengan cara ilegal jika tidak berkedudukan hukum dan memiliki izin yang sah dari PT. KAI. Sehubungan dengan hal tersebut hak yang dipakai oleh masyarakat atas tanah PT. KAI di atas perlu diketahui kejelasannya agar tidak terjadi masalah di kemudian hari bilamana sewaktu-waktu pihak PT. KAI ingin kembali menggunakan tanah aset miliknya. Oleh karena itu hak masyarakat untuk mendapatkan perlindungan merupakan hak setiap warga negara Indonesia yang tertuai dalam UUD Tahun 1945 dan Pancasila sebagai falsafah hidup bangsa dan sebagai Ideologi Negara Kesataua Republik Indonesia. Dalam Pasal 28A, 28D Ayat (1) dan Pasal 28I Ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 Dengan jelas menguraikan tentang perlindungan terhadap hak asasi manusia sebagai mana diamanatkan oleh Konstitusi, hendaknya dapat diimplementasikan dengan tetap berpedoman dengan prinsip-prinsip penghormatan terhadap hak-hak masyarakat terhadap tanah.

Berdasarkan uraian di atas penguasaan atas tanah aset PT. KAI perlu ditelaah sesuai peraturan hukum yang berlaku oleh sebab itu penulis mebuat judul tentang persewaan aset PT. Kereta Api Indonesia Persero di emplesmen Bonosare lintas Surabaya- Panarukan peruntukan sebagai hunian

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas dapat dirumuskan rumusan masalah yaitu Hak atas tanah apakah yang diberikan kepada masyarakat penyewa aset PT. KAI persero di emplamen Bonosare lintas Surabaya – Panarukan sebagai hunian?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun Tujuan penelitian yang hendak dipakai adalah guna mengetahui Hak atas tanah apakah yang diberikan kepada masyarakat penyewa aset PT. KAI persero di emplasmen Bonosare lintas Surabaya – Panarukan sebagai hunian?

1.4 Manfaat Penelitian

Dapat dihasilkan suatu pemahaman bagi praktisi dan publik mengenai kewenangan PT. KAI terhadap masyarakat yang menempati tanah PT. KAI di wilayah Kabupaten Bondowoso Kecamatan Wonosari serta akibat hukum perjanjian sewa aset PT. KAI oleh masyarakat yang menempati tanah PT. KAI di wilayah Bondowoso Kecamatan Wonosari.

1.5 Metode Penelitian

Dengan menjamin penelitian ini dengan keabsahan oleh sebab itu digunakan metode yang sesuai. Dengan hal ini metode yang digunakan penulis untuk penelitian hukum ini yaitu :

1.5.1 Metode Pendekatan

Pendekatan masalah tidak dapat dikategorikan sebagai suatu metode karena pendekatan masalah didalamnya berisi deskripsi terhadap bahan-bahan yang digunakan pada tingkat umum yang tinggi.⁴ Pendekatan masalah yang penulis gunakan dalam menyusun skripsi ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statue approach*), dan pendekatan konseptual (*conseptual approach*). Pendekatan undang-undang merupakan pendekatan yang dilakukan dengan menelaah peraturan perundang-undangan serta regulasi yang memiliki keterkaitan dengan isu hukum yang dibahas. Hasil yang didapat pada proses tersebut nantinya akan digunakan sebagai argument untuk memecahkan isu hukum yang terdapat dalam pokok bahasan.⁵ Pendekatan konseptual merujuk

⁴ A'an Efendi dan Dyah Ochtorina, *Ilmu Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2021), h. 241-242

⁵ Dyah Ochtariani dan A'an Efendi, *Penelitian Hukum (Legal Research)*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), h. 110.

pada prinsip-prinsip hukum, pandangan hukum ataupun doktrin hukum. Pendekatan ini dilakukan apabila penulis belum menemukan atau tidak menemukan peraturan yang mengatur akan permasalahan yang diteliti.⁶

1.5.2 Jenis Penelitian

Penelitian merupakan suatu proses pengumpulan serta analisis data yang dilakukan secara sistematis dengan tujuan untuk menemukan jawaban atas suatu permasalahan tertentu. Pengumpulan dan analisis data tersebut dilakukan secara ilmiah, baik yang bersifat kualitatif ataupun kuantitatif, eksperimental atau non-eksperimental, interaktif atau non-interaktif.⁷ Dari pengertian di atas dapat kita ketahui bahwa untuk memecahkan suatu permasalahan diperlukan metode penelitian supaya diperoleh data yang akurat.

Dalam penulisan skripsi ini, penulis menggunakan tipe penelitian yuridis normatif yang dilengkapi dengan wawancara sebagai data sekunder. tipe ini merupakan tipe penelitian yang memfokuskan dengan penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma hukum positif. Tipe ini dilakukan dengan mengkaji berbagai aturan hukum yang bersifat formal seperti undang-undang, peraturan pemerintah dan/atau yang dibawahnya, lenih khusus Kitab Undang-Undang Hukum Perdata serta literatur yang memiliki konsep teoritis dan kemudian dihubungkan dengan permasalahan yang menjadi pokok pembahasan.⁸Yakni dalam kasus Perlindungan bagi masyarakat yang tinggal dibantaran rel kereta api.

1.5.3 Bahan Hukum

Data yang digunakan penulis dalam penulisan penelitian hukum ini adalah data sekunder. Data sekunder adalah normatif terutama yang bersumber dari perundang-undangan. Data sekunder dapat diperoleh dari studi pustaka dan studi dokumen, dengan cara mengumpulkan data dari berbagai sumber bacaan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan bahan pustaka atau pun

⁶ Ibid, h. 115.

⁷ Nana Syaodih Sukmadinata, *Metode Penelitian Pendidikan*, (Bandung: Rosda Karya, 2010), h. 5

⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2010), h. 194.

literatur ilmu hukum yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.⁹

Berikut sumber data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini meliputi :¹⁰

1. Bahan hukum primer, adalah bahan hukum yang mengikat secara umum yang dalam hal ini adalah perundang-undangan atau mempunyai kekuatan mengikat bagi pihak-pihak yang berkepentingan. Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas :
 - a Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
 - b Undang-undang Nomor 23 Tahun 2007 Tentang Perkeretaapian
 - c Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1953 Tentang Peraturan Dasar Pokok – Pokok Agraria
 - d Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 1998 Pengalihan Bentuk Perusahaan Umum Menjadi Perusahaan Perseroan
 - e Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 Tentang Pelaksanaan Konversi Hak Menguasai Negara.
2. Bahan hukum sekunder, adalah bahan hukum yang memberikan suatu penjelasan mengenai bahan hukum primer yang berupa literatur hukum. Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini berupa buku, jurnal penelitian hukum, artikel hukum baik media cetak maupun media massa yang relevan dengan penelitian ini.
3. Bahan hukum tersier, adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk ataupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum tersier yang digunakan dalam penelitian hukum ini yaitu Kamus besar Bahasa Indonesia (KBBI), Kamus Hukum, dan *Website*.

1.5.4 Teknik Pengambilan Bahan Hukum

Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

1. Studi pustaka, yaitu pengkajian informasi tertulis dengan mempelajari bahan-bahan pustaka mengenai hukum yang bersal dari berbagai sumber dan dipublikasikan secara luas yang relevan dengan permasalahan yang

⁹ Muhaemin, 2020, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram University Press, Mataram, hal. 151

¹⁰ *Ibid*, hlm. 82

dibahas dalam penulisan penelitian ini. Studi pustaka dalam penelitian ini adalah peraturan perundang-undangan, dokumen resmi, buku-buku, publikasi, dan hasil penelitian yang berhubungan serta dibutuhkan dalam penelitian hukum normatif.

2. Studi dokumen, adalah studi yang dilakukan dengan mengkaji informasi tertulis mengenai hukum yang tidak dipublikasi secara umum tetapi diketahui oleh pihak tertentu.

