

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Salah satu persoalan yang belum selesai dalam rangka reforma agraria adalah soal pemanfaatan tanah negara. Hal itu disebabkan karena adanya benturan kepentingan antara pemerintah dengan masyarakat dan juga benturan antara pemerintah dengan korporasi. Pemanfaatan tanah negara yang begitu memunculkan persoalan antara pemerintah dengan masyarakat yaitu pemanfaatan tanah di kawasan jalur kereta api.

Meskipun Perkeretaapian sebagai salah satu model transportasi zaman kinidan merupakan sistem transportasi Nasional yang mempunyai karakteristik pengangkutan secara massal dan keunggulan tersendiri, yang tidak dapat di pisahkan dari model transportasi lain. Akan tetapi, kereta api perlu dikembangkan potensinya dengan meningkatkan peranannya sebagai penghubung antar wilayah untuk menggerakkan pembangunan nasional guna meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Tentu saja tujuan tersebut sesuai dengan amanat alinea ke IV Pembukaan UUD 1945 yang menjelaskan bahwa “Untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Sebab salah satu sektor yang sangat penting untuk mewujudkan tujuan nasional adalah sektor transportasi, baik darat, laut, maupun udara. Kereta api adalah salah satu bentuk transportasi darat, kereta api memiliki posisi yang penting dan strategis untuk menghubungkan antar wilayah di Indonesia dalam rangka meningkatkan pemerataan pembangunan serta hasil-hasilnya. Sayangnya, keberadaan dan kehadiran kereta api di setiap daerah juga tidak berjalan mulus sebagaimana yang diharapkan. Karena masih saja terjadi perselisihan terkait dengan pemanfaatan tanah untuk lahan wilayah kereta api.

Sejalan dengan hal dimaksud, sesungguhnya sudah terdapat instrumen hukum yang mengatur soal jaminan kepastian hukum dalam pemanfaatan tanah untuk jalur kereta api. Pasal 4 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 menjelaskan bahwa, atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal ditentukan adanya macam-macam hak atas tanah permukaan bumi yang disebut tanah yang diberikan kepada dan dimiliki oleh orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.

Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) ini memberi kewenangan untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang berhubungan langsung dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

Selain norma yang diatur melalui Undang-Undang Pokok Agraria, terkait kewenangan penguasaan hak atas tanah, sebetulnya juga diatur melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Di mana, Pasal 4 ayat

(2) huruf h menjelaskan bahwa, Menteri/pimpinan lembaga selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya, berwenang menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengelolaan barang milik negara. Karena di dalam Pasal 44 nya menjelaskan bahwa, Pengguna Barang dan/atau Kuasa Pengguna Barang wajib mengelola dan menatausahakan barang milik negara/daerah yang berada dalam penguasaannya dengan sebaik-baiknya.

Itu sebabnya, dalam hal pemanfaatan tanah untuk lahan wilayah kereta api perlu diperhatikan hal-hal yang berhubungan dengan penatausahaan barang milik negara/daerah. Karena lahan wilayah kereta api itu merupakan salah satu aset atau barang yang dikuasai oleh Negara sebagaimana yang termaktub dalam konstitusi Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

Substansi dari wewenang Negara yang bersumber pada hak menguasai Negara tersebut semata-mata bersifat publik yaitu wewenang untuk mengatur (wewenang regulasi) dan bukan menguasai tanah secara fisik dan menggunakan tanahnya sebagaimana wewenang pemegang hakatas tanah yang bersifat pribadi. Wewenang regulasi tersebut jika digunakan dalam optik hukum administrasi Negara maka dapat ditemukan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara / Daerah.

Di mana dalam norma tersebut menukilkan bahwa Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah tersebut meliputi:

1. Perencanaan Kebutuhan dan penganggaran;
2. Pengadaan;
3. Penggunaan;
4. Pemanfaatan;

5. Pengamanan dan pemeliharaan;
6. Penilaian;
7. Pemindahtanganan;
8. Pemusnahan;
9. Penghapusan;
10. Penatausahaan; dan
11. Pembinaan, pengawasan dan pengendalian.

Sebagaimana diketahui bahwa salah satu ruang lingkup dari Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah adalah Pemanfaatan. Bentuk Pemanfaatan Barang Milik Negara/Daerah berupa :

1. Sewa;
2. Pinjam Pakai;
3. Kerja Sama Pemanfaatan;
4. Bangun Guna Serah atau Bangun Serah Guna; atau
5. Kerja Sama Penyediaan Infrastruktur.

Jalur kereta api yang notabene merupakan bahagian dari Barang Milik Negara/Daerah adalah jalur yang terdiri atas rangkaian petak jalan rel yang meliputi ruang manfaat jalur kereta api, ruang milik jalur kereta api dan ruang pengawasan jalur kereta api, termasuk bagian atas dan bawahnya yang diperuntukkan bagi lalu lintas kereta api. Terhadap ini perlu dilakukan pengawasan jalur kereta api demi lancarnya lalu lintas perkeretaapian dimaksud. Dengan begitu kereta api dapat beroperasi dengan baik dan tentu akan mendorong kesejahteraan masyarakat.

Melihat persediaan ruang yang telah banyak terpakai untuk bangunan-bangunan yang ada di Kota Padang membuat masyarakat untuk mengusahakan mendapat tempat tinggal termasuk menempati ruang milik dan ruang pengawasan kereta api. Saat ini banyak ditemukan bangunan atau rumah hunian di sepanjang ruang milik dan ruang pengawsan jalur kereta api tersebut, seperti yang dapat dilihat

di sepanjang ruang milik dan ruang pengawasan jalur kereta api kawasan Alai Parak Kopi. Masyarakat tidak memperkirakan dampak-dampak yang timbul nantinya jika tetap mendirikan bangunan hunian di sepanjang ruang milik jalur kereta api. Tidak bisa terbayang bagaimana tenang, nyaman dan amannya masyarakat melakukan aktifitas sehari-hari sedangkan kereta api akan berjalan sebagaimana mestinya pada jalurnya.

Ternyata berbeda perihal terhadap ruang pengawasan kereta api, Pada Pasal 61 ayat 2 Undang-Undang 56 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Perkeretaapian selanjutnya yang disingkat PP Penyelenggaraan Perkeretaapian menjelaskan “Batas ruang pengawasan jalur kereta api untuk jalan rel yang terletak pada permukaan tanah diukur dari batas paling luar sisi kiri dan kanan ruang milik jalur kereta api, masing-masing selebar 9 (Sembilan) meter. Disini merupakan jalur yang lumayan jauh dari ruang manfaat kereta api tempat sarana kereta api berjalan ataupun bergerak. Jadi lebih aman pada area ini apabila terdapat bangunan, kios ataupun bangunan penunjang perkeretaapian dengan bersyarat tidak menghalangi pandangan bebas masinis.

Kemudian pada pasal 63 ayat 1 PP Penyelenggaraan Perkeretaapian menjelaskan lebih lanjut pasal sebelumnya yaitu “Tanah di ruang pengawasan jalur kereta api dapat dimanfaatkan untuk kegiatan lain dengan ketentuan tidak membahayakan operasi kereta api”. Lebih rinci lagi pada ayat 2 “Kegiatan lain yang tidak membahayakan operasi kereta api sebagaimana dimaksud pada ayat 1 dapat berupa : a. penanaman/pembangunan yang tidak menghalangi pandangan bebas masinis, baik di jalur maupun di perlintasan; b. kegiatan yang tidak menyebabkan

terganggunya fungsi persinyalan dan telekomunikasi kereta api.

Hal ini apabila dikaitkan dengan Maksud dan tujuan Persero sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 PP Nomor 19 Tahun 1998 tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Umum (Perum) Kereta Api Menjadi Perusahaan Perseroan (Persero) adalah untuk menyelenggarakan usaha sebagai berikut:

- a. Usaha pengangkutan orang dan barang dengan kereta api
- b. Kegiatan perawatan prasarana perkeretaapian
- c. Pengusahaan prasarana kereta api
- d. Pengusahaan usaha penunjang prasarana dan sarana kereta api

Oleh karena itu tanah yang merupakan prasarana dari PT KAI merupakan salah satu yang dapat diusahakan dan dimanfaatkan. Tanah aset PT Kereta Api tersebut harus dikelola baik secara yuridis maupun fisik. Pendirian PT Kereta Api Indonesia Persero didirikan dengan akte tertanggal 1 Juni 1999 Nomor 2, dibuat dihadapan Imas Fatimah, S.H., Notaris di Jakarta.

Penggunaan dan penguasaan tanah di Indonesia dapat dilihat bahwa arti penguasaan dapat dipakai dalam arti fisik dan arti yuridis. Penguasaan yuridis dilandasi hak yang dilindungi oleh hukum dan umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dikehendaki.¹ Penguasaan tersebut mempunyai tujuan untuk dipergunakan dalam rangka pengembangan potensi dan peningkatan peranan perkeretaapian yang terkait dengan sarana prasarana dan fasilitas penunjang.

Ditinjau dari penyelenggarannya, perkeretaapian di seluruh Indonesia dapat

¹Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria. Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta, 2003 hlm 23.

dikategorikan menjadi dua, yaitu perkeretaapian aktif dan non aktif. Aktif apabila segala sarana dan prasarana serta fasilitas penunjang kereta api digunakan dan dimanfaatkan dalam mencapai tujuan penyelenggaraan perkeretaapian. Non aktif apabila sarana dan prasarana kereta api sudah tidak digunakan lagi sebagaimana peruntukan semula.

Jika kita mengaitkan kepada ruang pengawasan seperti yang telah di uraikan pada UU Perkeretaapian dan PP Penyelenggaraan Perkeretaapian, ini termasuk kepada lintas aktif kereta api akan tetapi pada keadaan di Alai Parak Kopi tersebut tidak sedikit juga terdapat rumah hunian pada area ruang milik yang seharusnya ruang milik ini di kosongkan terhadap segala yang berakaitan dengan aktifitas kereta api.

Tindakan PT Kereta Api Indonesia yang memberikan peluang kepada masyarakat untuk membangun rumah hunian atau bangunan lainnya di atas tanah yang berada dikawasan alai parak kopi Kota Padang merupakan bentuk pemanfaatan asset yang dilakukan dan tentunya hal ini harus memperhatikan tata cara pemanfaatan tanah sesuai dengan Undang-Undang Pokok Agraria kemudian aturan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian dan PP penyelenggaraan Perkeretaapian yang telah ada.

Tanah aset PT Kereta Api (Persero) tersebut seharusnya dikelola baik secara yuridis maupun fisiknya. Tanah yang telah dilandasi suatu hak akan terjamin kepastian hukum baik mengenai subyek maupun obyeknya. Selain dari itu tanah yang dikuasai secara yuridis harus dimanfaatkan pula secara fisik, dalam arti tanah tersebut harus dikelola dan digunakan sesuai dengan peruntukan pemberian haknya.

Untuk tanah yang dikuasai oleh PT Kereta Api (Persero) pada kenyataan sekarang masih banyak yang belum dilandasi oleh suatu hak menurut ketentuan hukum pertanahan nasional melainkan masih berdasarkan pada pengaturan penguasaan tanah semasa zaman pemerintah Hindia Belanda (*Grondkaart*)².

Dari yang telah di uraikan seluruhnya sudah terlihat secara jelas bahwa terdapat penggunaan dan penguasaan tanah oleh PT Kereta Api yang tidak mempunyai kepastian hukum hak atas tanah yang nantinya dapat berujung permasalahan antara PT Kereta Api (Persero) dan warga sekitar Alai Parak Kopi yang menempati ruang milik maupun ruang pengawasan. Bertitik tolak persoalan yang diutarakan di atas maka penulis tertarik untuk mengangkat persoalan ini menjadi topik penelitian dengan judul,

”PEMANFAATAN TANAH JALUR KERETA API UNTUK BANGUNAN PADA KAWASAN ALAI PARAK KOPI KOTA PADANG”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan sebelumnya maka peneliti menetapkan beberapa masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana proses pemanfaatan tanah jalur kereta api untuk bangunan pada kawasan Alai Parak Kopi yang dilakukan oleh PT Kereta Api Indonesia Divisi Regional II Sumatera Barat?
2. Bagaimana kedudukan PT Kereta Api Indonesia Divisi Regional II Sumatera Barat sebagai operator penyelenggara transportasi dalam pemanfaatan tanah?

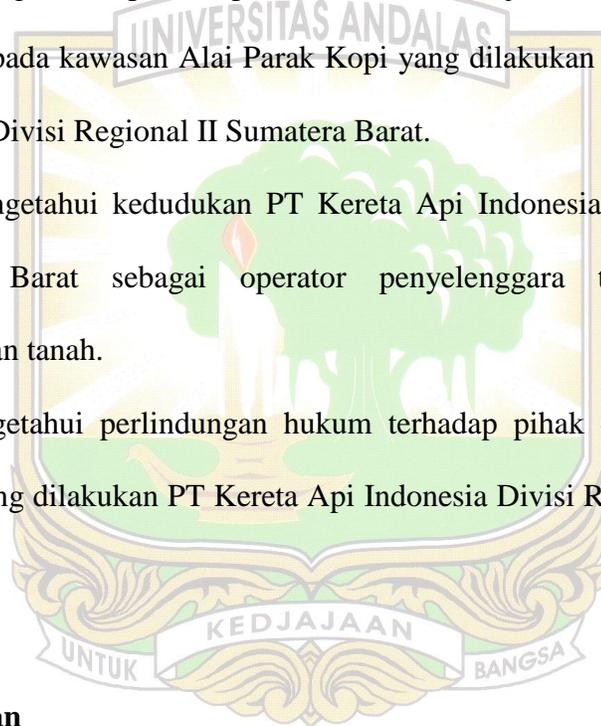
²Wawancara dengan Bapak Razamli, Asisten Manager Penitipan Aset PT KAI, 4 Juli 2016.

3. Bagaimana perlindungan hukum terhadap pihak dalam hal tindakan sepihak yang dilakukan PT Kereta Api Indonesia Divisi Regional II Sumatera Barat?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian yang hendak dicapai dengan dilaksanakannya penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui proses pemanfaatan tanah jalur kereta api terhadap bangunan pada kawasan Alai Parak Kopi yang dilakukan oleh PT Kereta Api Indonesia Divisi Regional II Sumatera Barat.
2. Untuk mengetahui kedudukan PT Kereta Api Indonesia Divisi Regional II Sumatera Barat sebagai operator penyelenggara transportasi dalam pemanfaatan tanah.
3. Untuk mengetahui perlindungan hukum terhadap pihak dalam hal tindakan sepihak yang dilakukan PT Kereta Api Indonesia Divisi Regional II Sumatera Barat.



D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian yang penulis lakukan adalah dapat berupa :

1. Manfaat teoretis
 - a. Melatih kemampuan untuk melakukan penelitian secara ilmiah dan merumuskan hasil penelitian tersebut kedalam bentuk tulisan.
 - b. Menerapkan teori-teori yang telah diperoleh dari bangku perkuliahan dan menghubungkannya dengan praktek lapangan.

- c. Untuk lebih memperkaya khasanah ilmu pengetahuan dibidang hukum pada umumnya maupun hukum administrasi pada khususnya yakni dengan mempelajari literatur dan dikombinasikan dengan perkembangan hukum yang timbul dalam masyarakat.

2. Manfaat Praktis

Agar penelitian yang dilakukan ini dapat berguna bagi setiap pihak seperti PT Kereta Api Indonesia Divisi Regional II Sumatera Barat , pemerintah, masyarakat, mahasiswa maupun akademisi yang hendak membuat penelitian yang lebih baik lagi.

E. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan pendekatan **yuridis-sosiologis** atau *sociolegal Approach* atau pendekatan empiris yaitu penelitian yang dilakukan dengan mengkaji bagaimana suatu aturan diimplementasikan di lapangan.³

2. Sifat penelitian

Sifat penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah bersifat deskriptif yaitu menggambarkan bagaimana Pemanfaatan tanah jalur kereta api untuk bangunan pada daerah Alai Parak Kopi Kota Padang⁴.

3. Sumber Data

³ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2013, hlm 73.

⁴ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Penerbit Universitas Indonesia (UI Press), Jakarta, 1986, hlm 10.

Dalam penulisan ini sumber data terdiri dari:

a. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Dengan mempelajari dokumen dan literatur yang berkaitan dengan Hukum Agraria. Tempat penelitian kepustakaan yang dimanfaatkan penulis adalah:

- a) Perpustakaan Pusat Universitas Andalas
- b) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas
- c) Buku yang dimiliki dari koleksi pribadi

b. Penelitian Lapangan (*Field Research*)

Dalam mengumpulkan data primer yaitu data yang dikumpulkan dari hasil penelitian lapangan, merupakan pokok yang diperoleh langsung dengan melakukan wawancara langsung dengan pihak PT Kereta Api Divisi Regional II Sumatera Barat, Dinas Perhubungan dan masyarakat.

4. Jenis Data

Adapun data yang digunakan dalam penelitian ini dapat dibedakan atas :

a. Data Primer adalah data yang diperoleh langsung dari penelitian lapangan.

Data itu diperoleh melalui observasi atau wawancara terhadap pihak-pihak yang terlibat langsung dalam persoalan penelitian. Mereka antara lain adalah PT Kereta Api Divisi Regional II Sumatera Barat, Dinas Perhubungan Provinsi Sumatera Barat, dan masyarakat Alai Parak Kopi.

b. Data Sekunder

Data sekunder didapatkan melalui penelitian terhadap berbagai dokumen dan literatur yang berkaitan dengan topik penelitian.

Data sekunder terbagi menjadi tiga (3) macam, yaitu :

1) Bahan hukum primer, merupakan bahan hukum yang isinya bersifat mengikat, memiliki kekuatan hukum serta dikeluarkan atau dirumuskan oleh pemerintah dan pihak lainnya yang berwenang untuk itu. Secara sederhana, bahan hukum primer merupakan semua ketentuan yang ada berkaitan dengan pokok pembahasan, bentuk undang-undang dan peraturan-peraturan yang ada. Penelitian ini menggunakan bahan hukum primer sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar 1945;
- b. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria;
- c. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara;
- d. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
- e. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian;
- f. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- g. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 1998 tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Umum (Perum) Kereta Api Menjadi Perusahaan Perseroan (Persero);
- h. Peraturan Pemerintah 12 Tahun 1998 tentang Perusahaan Perseroan;

- i. Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2009 Tentang Penyelenggaraan Perkeretaapian;
 - j. Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah;
 - k. Peraturan-peraturan terkait lainnya.
- 2) Bahan Hukum Sekunder, merupakan bahan-bahan yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer atau keterangan-keterangan mengenai peraturan perundang-undangan, berbentuk buku-buku yang ditulis para sarjana, literatur-literatur, hasil penelitian yang telah dipublikasikan, jurnal-jurnal hukum dan lain-lain.
- 3) Bahan hukum tersier, merupakan bahan-bahan yang menunjang pemahaman akan bahan hukum primer dan sekunder. Misalnya: kamus, ensiklopedia, dan lain sebagainya.

5. Teknik Pengumpulan Data

a. Wawancara

Wawancara (*interview*) dapat dipandang sebagai metode pengumpulan data dengan jalan tanya-jawab terhadap kedua belah pihak, yang dikerjakan dengan sistematis dan berlandaskan kepada tujuan penelitian. Teknik ini biasanya digunakan untuk mengumpulkan data primer. Wawancara pada penelitian ini dilakukan secara semiterstruktur dengan menggunakan pedoman wawancara (*guidance*) atau daftar pertanyaan baik yang bersifat terbuka maupun tertutup,

guna menggali sebanyak-banyaknya informasi dari pihak yang dijadikan responden⁵. Dalam penelitian ini, wawancara dilakukan kepada :

1. Bapak Razamli, Asisten Manager Penitipan Aset PT Kereta Api Indonesia Divisi Regional II Sumatera Barat.
 2. Bapak Indra, Asisten Manager Program dan Evaluasi Aset PT Kereta Api Indonesia Divisi Regional II Sumatera Barat.
 3. Bapak Wandri, Kepala Seksi Perkeretaapian Bidang LLAD dan Perkeretaapian Dinas Perhubungan Kota Padang.
 4. Ibu Sri Wahyuni Fitri, Masyarakat Alai Parak Kopi Kota Padang.
 5. Bapak Jeki Melko Putra, Masyarakat Alai Parak Kopi Kota Padang.
 6. Ibu Atris Portesa, Masyarakat Alai Parak Kopi Kota Padang.
- b. Studi Dokumen

Teknik ini digunakan untuk mengumpulkan data sekunder berupa pendapat-pendapat atau tulisan para ahli atau pihak lain mempelajari bahan-bahan kepustakaan dan literatur yang berkaitan dengan penelitian ini.

6. Populasi dan Sampel

- a. Populasi, dalam sebuah penelitian, populasi adalah keseluruhan pribadi atau subjek yang terkait dengan objek penelitian, dalam hal ini adalah seluruh mereka yang terkait dengan judul penelitian yaitu

⁵Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum, Universitas Indonesia (UI-Press)*, 2008, hlm 220.

pemanfaatan tanah jalur kereta api untuk bangunan pada kawasan Alai Parak Kopi kota Padang.

- b. Sampel dan Teknik Sampling. Sampel merupakan himpunan atau sebagian dari populasi. Dalam suatu penelitian, pengumpulan data dilakukan terhadap sampel. Dalam suatu penelitian, pengumpulan data dilakukan terhadap sampel. Adapun teknik sampling yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah *non-probability sampling* dengan cara *purposive sampling*, yaitu penarikan sampel dengan cara memilih atau mengambil subjek berdasarkan atas alasan tertentu, meskipun demikian sampel yang dipilih dianggap dapat mewakili populasi yang ada.⁶

7. Analisis Data

Analisis dapat dirumuskan sebagai suatu proses penguraian secara sistematis dan konsisten terhadap gejala-gejala tertentu.⁷ Data yang terkumpul dalam penelitian ini baik berupa data kepustakaan maupun data lapangan akan dianalisis dengan menggunakan analisis data yuridis kualitatif, yaitu uraian data penelitian berwujud kata-kata tanpa menggunakan angka-angka dengan berpangkal pada hukum atau norma yang berlaku.⁸

⁶Bambang Sunggono, *Op. Cit.*, hlm 122.

⁷Soerjono Soekanto, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1982, hlm 37.

⁸B. Miles, Mathew dan A. Michael Huberman, *Analisa Data Kualitatif*, UI Press, Jakarta, 1992, hlm 15-16 dan Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian...*, *Op. Cit.*, hlm 52.