

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Penegasan Indonesia sebagai negara hukum sudah begitu jelas tampak pada hasil amandemaan Undang-Undang Dasar 1945 dalam Pasal 1 ayat (3) yang menyebutkan bahwa “*Negara Indonesia adalah negara hukum*”. Jadi dapat dipahami bahwa segala sikap tindak yang dilakukan ataupun diputuskan oleh alat negara dan masyarakat haruslah berdasarkan kepada hukum. Hal ini telah menunjukkan adanya kekuasaan tertinggi dalam negara adalah hukum.

Negara hukum adalah negara yang berlandaskan hukum dan keadilan bagi warganya. Maksudnya adalah segala kewenangan dan tindakan alat-alat perlengkapan negara atau penguasa, semata-mata berdasarkan hukum atau dengan kata lain diatur oleh hukum. Hal yang demikian akan mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup warganya. Pengertian lain negara hukum secara umum di mana kekuasaannya dibatasi oleh hukum dalam arti bahwa segala sikap, tingkah laku dan perbuatan, baik dilakukan oleh para penguasa atau aparatur negara maupun yang dilakukan oleh para warga negara harus berdasarkan atas hukum.¹

Masalah hukum pada hakekatnya tidak lain daripada persoalan tentang kekuasaan. Seperti diketahui ada dua cara centra kekuasaan. Di satu pihak terdapat negara dengan kekuasaan yang menjadi syarat mutlak untuk dapat memerintah. Di lain pihak nampak rakyat yang diperintah segan melepaskan

¹ Didi Nazmi, *Konsepsi Negara Hukum Edisi Revisi*, Padang : Angkasa Raya, 1992, hlm 20.

segala kekuasaan daripadanya. Kita telah menyaksikan bahwa apabila sesuatu negara hanya bertujuan untuk memperoleh kekuasaan sebesar-besarnya tanpa menghiraukan kebebasan rakyatnya, maka lenyaplah negara hukum.²

Indonesia adalah negara hukum, selain itu juga sebagai negara yang berlatar belakang agraris, menyadari arti penting tanah sebagai sesuatu yang memiliki nilai dalam kehidupan masyarakatnya. Tanah merupakan salah satu aspek yang mempengaruhi seluruh kehidupan manusia bahkan berbangsa dan bernegara, negara mempunyai kewenangan terhadap tanah yang disebut hak untuk menguasai dan menjaga.

Sesuai amanat Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi sebagai berikut : “ Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat” maka jelas kiranya bahwa tanah atau bumi harus digunakan dengan sebaik-baiknya demi kemakmuran rakyat termasuk hal di dalamnya untuk dikuasai oleh masyarakat di bawah pengaturan oleh negara sehingga penguasaan dan kepemilikan tanah oleh masyarakat harus diatur sedemikian rupa untuk mendapatkan perlindungan hukum demi kepentingan masyarakat banyak.

Tanah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari hidup dan kehidupan manusia. Sehingga hak atas tanah merupakan hak asasi manusia yang secara hukum berisikan penguasaan dan kepemilikan. Selain itu tanah digunakan untuk membangun tempat tinggal maupun untuk usaha seperti pertanian, perkebunan, atau jenis usaha lainnya. Tanah merupakan sesuatu

² *Ibid*, hlm 26.

yang nyata, yaitu berupa permukaan fisik bumi serta bangunan dan tanaman yang ada di atasnya. Pentingnya tanah bagi kehidupan manusia, sehingga tidak heran dan tidak jarang jika setiap manusia ingin memilikinya.³

Tanah memiliki nilai ekonomis, karena tanah merupakan elemen yang tidak dapat dikesampingkan dalam era pembangunan nasional maupun guna menunjang pertumbuhan ekonomi. Disamping mempunyai nilai ekonomis, tanah juga memiliki nilai sosial, yang berarti hak atas tanah yang diberikan kepada warga negaranya, sehingga dibutuhkan kepastian hukum dalam penguasaan tanah yang dilindungi oleh Undang-Undang.⁴

Tanah merupakan permukaan bumi dan tubuh bumi menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) merupakan elemen yang sangat penting bagi bangsa Indonesia dalam rangka melaksanakan pembangunan nasional untuk mewujudkan kemakmuran rakyat. Permasalahan pertanahan akan menyangkut berbagai aspek antara lain politik, ekonomi, sosial dan pertanahan, keamanan yang harus ditangani dengan penuh kehati-hatian.⁵

Bagi pembangunan untuk kelangsungan hidup masyarakat, tanah dibutuhkan baik oleh Instansi Pemerintah dan juga Badan Usaha Milik Negara maupun Badan Usaha Milik Swasta. Begitu juga perusahaan PT Kereta Api Indonesia (persero) sebagai salah satu Badan Usaha Milik Negara yang khususnya bergerak di bidang transportasi angkutan umum sangat memerlukan tanah dalam menjalankan usahanya. Sebagai Badan Usaha Milik

³ Boedi Harsono, *Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria*, Cetakan 1, Djambatan, Jakarta, 2003, hlm 13.

⁴ *Ibid*, hlm 13

⁵ Soedikno Mertokusumo, *Hukum dan Politik Agraria*, Karunika, Jakarta, 1988, hlm 11

Negara yang terbilang tua, Aset yang dimiliki oleh PT Kereta Api Indonesia (persero) telah tersebar luas di seluruh wilayah Indonesia dari zaman penjajahan Belanda sampai saat ini yang masih terus dilakukan pembangunan perluasan infrastruktur kereta api. Aset PT Kereta Api Indonesia (persero) tersebar di Daerah Operasi (DAOP) di Pulau Jawa dan Divisi Regional (Divre) di Pulau Sumatera.⁶

Kepemilikan terhadap bentuk infrastruktur memiliki keterkaitan dengan lahan yang dibebaskan. Hal ini membuktikan dalam berbagai bentuk peta lahan (*grondkaart*) sesuai dengan fungsi dan bentuk prasarananya yang dibuat berdasarkan dokumen yang membuktikan status kepemilikan pemegang konsesi, yaitu perusahaan kereta api.⁷

Pada periode kemerdekaan Indonesia pada tahun 1945 dibentuk Djawatan Kereta Api Republik Indonesia (DKARI) pada tanggal 28 September 1945. Saat itu masih ada perusahaan kereta api yang tergabung dalam *SS (Staats Spoorwagen)* yang ada di Pulau Jawa dan *Deli Spoorweg Maatschapij (DSM)* yang ada di Sumatera Utara. Menurut UUD 1945 Pasal 33 bahwa angkutan kereta api dikategorikan sebagai cabang produksi penting bagi Negara dan menguasai hajat hidup orang banyak. Oleh karena itu penguasaan aset tanah milik PT Kereta Api harus dikuasai oleh Negara. Dibentuklah Djawatan Kereta Api (DKA) pada tanggal 1 Januari 1950, DKA ini merupakan gabungan dari DKRI dan SS/VS, digabung menjadi Djawatan Kereta Api-DKA. Adanya kemerdekaan Indonesia, aset SS dan VS menjadi aset Negara sekarang aset PT KAI sebagaimana yang telah diuraikan di atas

⁶ Ana Silviana, "Groondkaart; Problematika Hukum dan Penyelesaiannya" *Jurnal Law Development & Justice Review*, Vol.3, (2020), hlm. 4.

⁷ *Ibid*, hlm 14.

dan tanah tersebut menjadi tanah yang dikuasai oleh negara.⁸ Berdasarkan Peraturan Pemerintah No 8 Tahun 1953 tentang penguasaan tanah-tanah Negara, tanah-tanah tersebut menjadi tanah negara yang penguasaannya berada pada DKA. Jadi DKA mempunyai hak penguasaan atas tanah negara pada waktu itu.

Pada tahap pertama Kereta Api ditekankan sebagai Djawatan, bagian integral dari Pemerintah, bukan perusahaan SS dan VS. Dalam perkembangan seterusnya berdasarkan PP No 22 Tahun 1963 DKA berubah menjadi Perusahaan Negara Kereta Api (PNKA) yaitu pada tahun 1963. Operasional PNKA dimasukkan ke dalam garis komando Menteri Perhubungan Darat, Pos, Telekomunikasi dan Pariwisata. Pada tahun tersebut lambang Wahana Daya Pertiwi untuk perkeretaapian Indonesia diperkenalkan.⁹

Tanggal 30 September 1945 terjadi peristiwa yang merupakan halaman hitam dalam sejarah kemerdekaan yang disebut G.30.S/PKI. Sehubungan dengan itu PNKA ditempatkan dibawah pengawasan dan pengamanan terhadap seluruh organisasi dan kegiatan PNKA. Pada tahun 1971 perusahaan kereta api berganti menjadi Perusahaan Jawatan Kereta Api (PJKA) berdasarkan PP No 61 Tahun 1971. Pemerintah dengan perubahan PNKA menjadi PJKA bertujuan untuk mendorong perusahaan perkeretaapian agar lebih fokus memenuhi transportasi masyarakat luas.¹⁰

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No 57 Tahun

⁸ Djoko Marihandono, dkk, *Dari Hilir ke Hulu Bengawan Solo: Pembangunan Jalur Kereta Api dan Trem di Keresidenan Surabaya 1878-1958*, Bandung : PT Kereta Api Indonesia, 2020, hlm 442.

⁹ Ibnu Muti Hariyadi, *Selayang Pandang Sejarah Perkeretaapian Indonesia*, Bandung :PT Kereta Api Indonesia, 2014, hlm 82.

¹⁰ *Ibid*, hlm 100.

1990, Perusahaan Umum Kereta Api (PJKA) diubah menjadi Perusahaan Umum Kereta Api (PERUMKA). Tujuan perubahan tersebut adalah untuk lebih meningkatkan pelayanan jasa angkutan kereta api kepada masyarakat dan mendorong pengembangan usaha dalam menunjang pembangunan.¹¹

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 1998, PERUMKA diubah menjadi PT Kereta Api Indonesia (Persero). Tujuan perubahan tersebut adalah untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas usaha perkeretaapian.¹² Berkaitan dengan aset tanah PT KAI yang merupakan sebuah badan usaha milik negara, sangat jelas bahwa PT KAI tidak dapat memiliki tanahnya sendiri, tetapi mengusahakan tanah instansi pemerintah dalam hal ini adalah departemen Perhubungan Darat cq. Direktorat Jenderal Perkeretaapian.

Pengaturan yang telah ada mengenai *grondkaart* dikonversi menjadi Hak Pakai ataupun Hak Pengelolaan sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku, namun PT KAI (Persero) berkewajiban untuk mendaftarkannya untuk mendapatkan bukti sertifikat sebagai tanda bukti hak. Untuk ketentuan pendaftaran hak, dalam UUPA merujuk kepada Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Undang-Undang No 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian menyatakan bahwa PT Kereta Api wajib mensertifikatkan aset miliknya.

Dewasa ini banyak terdapat permasalahan pemanfaatan tanah negara termasuk tanah aset PT KAI (Persero) yang dimanfaatkan oleh Badan / Perorangan (pihak ketiga), baik dengan cara legal maupun ilegal. Kondisi

¹¹ *Ibid*, hlm 103.

¹² *Ibid*, hlm 106.

demikian terjadi karena belum dipahaminya peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemanfaatan dan status tanah PT KAI (Persero) sebagai tanah Negara.

Saat ini masih banyak terdapat pemanfaatan aset tanah PT KAI (Persero) yang tidak difungsikan sesuai dengan peruntukannya dan juga tidak dipergunakan untuk penunjang pelaksanaan kegiatan perkeretaapian. Berdasarkan data yang diperoleh dari Bagian Aset PT KAI (Persero) Divre II Sumatera Barat mempunyai aset tetap berupa tanah seluas 9.233.065 m² (meter persegi). Dari jumlah luas tersebut, baru 1.272.996 m² yang telah memiliki sertifikat 14% dari jumlah aset yang telah memiliki sertifikat Hak Pakai ataupun Hak Guna Bangunan, sementara luas aset yang belum bersertifikat seluas 7.960.069 m² atau sebesar 86%, sedangkan sisanya masih dalam bentuk *grondkaart*.

Grondkaart yang berbentuk peta bentang lahan sebagai bukti dan petunjuk untuk menegaskan alas hak penguasaan atau kepemilikan lahan. *Grondkaart* adalah bentuk benda yang memberikan penjelasan sekaligus pembuktian tentang proses kepemilikan atau penguasaan yang diatur tentang proses kepemilikan atau penguasaan yang diatur oleh aturan-aturan hukum yang berlaku, sebagai produk hukum dari sistem hukum di zaman pembuatannya.

Hukum pertanahan di Indonesia menganut asas bahwa penguasaan dan penggunaan tanah oleh siapapun dan untuk keperluan apapun harus berdasarkan hak atas tanah. Hak atas tanah yaitu hak yang memberikan kewenangan kepada pemegang haknya untuk memanfaatkan dan

menggunakan tanah tersebut, salah satunya tentang kedudukan *Grondkaart* dan sertifikat hak atas tanah dalam penguasaan dan kepemilikan tanah oleh PT.Kereta Api Indonesia (persero).

Diterbitkannya Hak Pengelolaan atas nama PT. KAI (Persero) walaupun di atasnya diterbitkan Hak Guna Bangunan atas nama pihak ketiga, namun Hak Pengelolaan tetap ada/ berlaku, sehingga tanah aset PT KAI (Persero) akan selalu terjaga. Peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Pengelolaan kekayaan Negara yang dipisahkan oleh BUMN dalam hal pemanfaatan aset dengan bekerja sama dengan pihak ketiga diatur dalam Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-06/MBU/2011 tentang Pedoman Pendayagunaan Aktiva Tetap BUMN yang kemudian diganti dengan Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-13/MBU/2014 tentang Pedoman Pendayagunaan Aset Tetap BUMN, Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-03/MBU/08/2017 dan diganti dengan peraturan terbaru Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-07/MBU/04/2021 tentang Perubahan kedua atas Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-03/MBU/08/2017 tentang Pedoman Kerja sama BUMN.

Setelah ditutupnya jalur menuju Bukittinggi pada tahun 1986,¹³ berakhirlah riwayat jalur padang panjang-payakumbuh dan setelah beberapa puluh tahun terbengkalai maka bangunan pemukiman, sekolah, lahan pertanian memenuhi jalur ini. Jalur Kereta Api yang sudah tidak aktif lagi, salah satu contoh dalam hal ini di daerah Batu Palano, Nagari Sungai Pua Kabupaten Agam Timur yang berada di wilayah Stasiun Padang Giring-

¹³https://id.wikipedia.org/wiki/Jalur_kereta_api_Padang_Panjang%E2%80%93Payakumbuh%E2%80%93Limbanang, diakses pada tanggal 05 Maret 2024 pukul 18:36 WIB

Giring dengan Nomor 7207 terletak pada km 86.¹⁴ Masyarakat sekitar wilayah Batu Palano memanfaatkan lahan yang tidak lagi produktif yang sudah ditumbuhi rumput ilalang tersebut dengan membangun tempat berlindung bagi mereka yaitu rumah, baik semi permanen atau permanen, bangunan prasarana umum seperti surau atau mesjid, ataupun untuk perkebunan.

Bangunan yang dibangun di sepanjang jalur kereta api yang sudah tidak produktif lagi itu, tentunya seharusnya dilakukan sesuai prosedur PT KAI (Persero) yaitu dengan membuat surat perjanjian sewa menyewa saat akan menggunakan aset tanah milik PT KAI (Persero) tersebut. Tetapi nyatanya banyak masyarakat yang menggunakan aset tanah tersebut tanpa seizin pihak PT KAI (Persero) terlebih dahulu dan tanpa adanya kesepakatan dalam perjanjian sewa menyewa sebelumnya. Ada masyarakat yang ketahuan telah menggunakan aset tanah milik PT KAI (Persero) itu saat bangunan telah didirikan, maka pihak PT KAI (Persero) nantinya akan menaksir harga sewa sesuai dengan luas tanah yang digunakan oleh masyarakat tersebut dan nantinya akan diberikan bukti kwitansi pembayaran dan sticker.

Masyarakat yang menggunakan atau mengolah lahan tersebut membayar iuran yang telah ditentukan besaran nominalnya oleh pihak PT Kereta Api Indonesia (persero) berdasarkan luas tanah yang digunakan, lokasi yang berada di tempat startegis atau tidak dan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) di daerah tersebut. Dalam hal ini timbul permasalahan, apakah PT KAI (Persero) mempunyai kewenangan atas seluruh aset tanah yang dikelola dan digunakan

¹⁴https://id.wikipedia.org/wiki/Jalur_kereta_api_Padang_Panjang%E2%80%93Payakumbuh%E2%80%93Limbanang, diakses pada tanggal 05 Maret 2024 pukul 18:36 WIB

oleh masyarakat, yang dalam hal ini diakui PT KAI (Persero) sebagai aset tanahnya yang berdasarkan alas hak kepemilikan yaitu *grondkaart* atau peta bentang lahan.

Tentunya tidak hanya kewenangan yang dimiliki oleh PT KAI (Persero) terhadap aset tanah yang berdasarkan *grondkaart*. Hal lain yang perlu juga di kaji adalah bentuk dari perjanjian sewa menyewa yang dilakukan antara masyarakat atau pun pihak ketiga dengan PT KAI (Persero). Karena tidak semua masyarakat yang menggunakan aset PT KAI (Persero) diawali dengan prosedur yang seharusnya, melalui permohonan dan selanjutnya perjanjian sewa menyewa. Ada juga masyarakat yang menggunakan terlebih dahulu baru diketahui pihak PT KAI (Persero) dan barulah dibuat perjanjian.

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas, penulis ingin memberikan suatu pandangan serta pemikiran akademis dalam rangka tercapainya suatu pembaharuan hukum dan perlindungan hukum yang diharapkan hukum dapat menjadi sarana dalam penyelesaian terhadap perjanjian dalam pemanfaatan tanah ulayat untuk usaha Perkebunan dan lahan tersebut tidak dikelola dengan sebaiknya oleh pemegang hak atas tanah. Sehingga Berdasarkan fakta yang telah dipaparkan sebelumnya, maka penulis tertarik untuk menelaah persoalan yang diberi judul: **“PERJANJIAN SEWA MENYEWAWA PEMANFAATAN TANAH GRONDKAART PT KERETA API INDONESIA (PERSERO) DENGAN MASYARAKAT DI BATU PALANO SUNGAI PUA”**