

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Hubungan manusia dengan tanah sangat erat kaitannya dengan berbagai aspek kehidupan. Hal ini terjadi karena manusia dalam kehidupannya sehari-hari sangat membutuhkan tanah, baik itu untuk tempat tinggal, sumber mata pencarian maupun sebagai tempat peristirahatan terakhir. Selain itu, tanah juga sangat dibutuhkan dalam pelaksanaan pembangunan nasional yang diselenggarakan untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat.

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tanah sebagai hak dasar setiap orang diatur pada Pasal 33 Ayat (3) yang menyebutkan bahwa “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.” Jelas dalam uraian tersebut tanah dipergunakan dan dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Kemudian landasan pengelolaan pertanahan juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA) sebagai penjabaran Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dengan ditetapkannya UUPA berarti negara telah menjamin kepastian hak atas tanah bagi pemegang haknya, itu tertuang dalam Pasal 4 ayat (1) dan (2) menjelaskan bahwa, atas dasar hak menguasai dari negara ditentukan adanya macam-macam hak atas tanah yang dapat diberikan oleh negara kepada seseorang atau badan hukum menurut peruntukan dan keperluannya. Hak-hak

atas tanah yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) memberikan kewenangan untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan termasuk tubuh bumi dan air serta ruang di atasnya untuk kepentingan yang berhubungan dengan penggunaan tanah dengan batasan yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan.

Kemudian kewenangan penguasaan hak atas tanah juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Pembendaharaan Negara pada Pasal 4 huruf h yang menyebutkan bahwa “Menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengelolaan barang milik negara”. Artinya, menteri/pimpinan lembaga selaku pengguna anggaran/ pengguna barang kementerian/lembaga memiliki kewenangan menetapkan pejabat yang bertugas untuk melakukan pengelolaan barang milik negara.

Masalah pemanfaatan 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.<sup>1</sup>

Penguasaan hak atas tanah terjadi karena adanya hubungan hukum yang memberi wewenang untuk berbuat sesuatu kepada subjek hukum (orang atau badan hukum) terhadap objek hukumnya, yaitu tanah yang dikuasainya. Penguasaan hak atas tanah ini dikuasai dengan berbagai macam bentuk hak

---

<sup>1</sup>Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang PokokAgraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Edisi Revisi, Cetakan Ke-9, Jakarta:Djambatan 2003, hlm 23

penguasaan yang berdasarkan kewenangan menurut UUPA dalam hal hak menguasai oleh negara dimana negara adalah sebagai organisasi tertinggi seluruh rakyat Indonesia (kewenangan publik) melalui hak menguasai negara. Negara akan dapat senantiasa mengendalikan atau mengarahkan fungsi bumi, air, ruang udara sesuai dengan kebijaksanaan pemerintah. Negara dalam hal ini tidak menjadi pemegang hak, melainkan untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan dan pemeliharaan, menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai oleh subjek hukum tanah serta hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum yang mengenai tanah.<sup>2</sup>

Pada saat ini banyak terdapat pemanfaatan tanah dan penguasaan tanah perkeretaapian yang tidak dipergunakan sebagaimana mestinya. Pemanfaatan dan penguasaan tanah perkeretaapian oleh badan/perorangan dimanfaatkan secara ilegal ataupun legal. Hal ini terjadi karena tidak dipahaminya peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pemanfaatan tanah perkeretaapian.

Perkeretaapian menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian adalah segala sesuatu yang berkaitan dengan sarana, prasarana, dan fasilitas penunjang kereta api untuk penyelenggaraan angkutan kereta api yang disusun dalam satu sistem. Pasal 1 angka 3 menyebutkan bahwa prasarana perkeretaapian adalah jalur kereta api,

---

<sup>2</sup>Anita DA kolpaking, *Penyelundupan Hukum Kepemilikan Hak Milik Atas Tanah Indonesia*, Bandung: PT. Alumni, 2013, hlm 46.

stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api agar kereta api dapat dioperasikan. Dalam Pasal 13 angka 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2007, Perkeretaapian dikuasai oleh negara beserta pembinaannya dalam kata lain pemerintah mempunyai kewenangan untuk penyelenggaraan pengelolaan perkeretaapian.

PT. Kereta Api Indonesia (Persero) didirikan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 1998 tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Umum (Perum Kereta Api menjadi perusahaan Perseroan) merupakan salah satu bentuk perusahaan milik negara. PT. Kereta Api Indonesia merupakan perusahaan milik negara yang mempunyai hak untuk mengelola perkeretaapian di Indonesia tentunya ditunjang dengan berbagai sarana dan prasarana untuk menjalankan perkeretaapian dan salah satu penunjang perkeretaapian adalah tanah. PT. Kereta Api Indonesia (Persero) sesuai dengan lampiran Surat Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 500-1255 tanggal 4 Mei 1992 termasuk dalam pengertian instansi pemerintah yang menguasai dan mengelola tanah negara, dikarenakan PT. Kereta Api Indonesia (Persero) adalah salah satu bentuk dari Badan Usaha Milik Negara (BUMN).<sup>3</sup>

Adapun pelaksanaan konversinya dilakukan menurut ketentuan dari Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 Jo Peraturan Menteri Agraria Nomor 1 Tahun 1966 hak penguasaan yang dikuasai instansi pemerintah dikonversi menjadi hak pakai apabila selain digunakan untuk kepentingan

---

<sup>3</sup>A Aisyah, *Pengelolaan Tanah Aset PT. Kereta Api Indonesia (Persero) Sebagai Barang Milik Negara Di Kota Payakumbuh*, Thesis Universitas Andalas, 2018, hlm 3-4

sendiri dimaksudkan juga diberikan kepada masyarakat.<sup>4</sup> Pemberian hak atas tanah kepada pihak ketiga menurut Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1999 tentang Ketentuan-Ketentuan Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Pengelolaannya tetap harus mendapatkan persetujuan dari Menteri Keuangan sebagai pengelola kekayaan negara.

Berkaitan dengan penguasaan dan penggunaan tanah di Indonesia terdapat penguasaan tanah oleh PT. Kereta Api Indonesia (Persero). Penguasaan tersebut mempunyai tujuan untuk dipergunakan dalam rangka pengembangan potensi dan peningkatan peranan perkeretaapian yang berkaitan dengan sarana prasarana dan fasilitas penunjang, tetapi saat ini masih terdapat aset dari PT. Kereta Api Indonesia (Persero) terutama tanah tidak berfungsi atau tidak aktif. Ditinjau dari penyelenggaraan perkeretaapian di seluruh Indonesia dapat dikategorikan menjadi dua, yaitu perkeretaapian aktif dan tidak aktif. Aktif apabila segala sarana dan prasarana serta fasilitas penunjang kereta api digunakan dan dimanfaatkan dalam pencapaian tujuan penyelenggaraan perkeretaapian. Terdapat jalur yang masih aktif dipergunakan untuk operasional perkeretaapian maka status penguasaannya berada di bawah kementerian perhubungan. Penguasaan jalur lintas aktif ini kemudian digunakan oleh PT. Kereta Api Indonesia (Persero) operator perkeretaapian nasional berdasarkan

---

<sup>4</sup> Agus Riyadi, *Studi Tanah-Tanah yang dikuasai Perumka Di Kabupaten Daerah Tingkat II Wonogiri*, Skripsi STPN Yogyakarta, 1998, Hal 2-3

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian. Sedangkan tidak aktif apabila sudah tidak dipergunakan lagi seperti semula.<sup>5</sup>

Salah satu daerah dimana tanah maupun jalur kereta apinya menjadi lintas tidak aktif adalah di Nagari Koto Tangah Simalanggang, Lima Puluh Kota. Kondisi tanah kereta api yang tidak aktif ini membuat masyarakat mendirikan bangunan permanen di atas tanah bekas rel tersebut. Selain masyarakat terdapat beberapa fasilitas publik yang berdiri di atas tanah milik PT. Kereta Api Indonesia (Persero) salah satunya Pusat Kesehatan Masyarakat Pembantu. Hal ini tentu menjadi sebuah gambaran terdapatnya pemanfaatan tanah oleh pihak ketiga.

Jika ditinjau dari segi pemanfaatannya tanah kereta api dapat dikategorikan menjadi dua, yaitu pemanfaatan dalam rangka penunjang perkeretaapian dan pemanfaatan diluar penunjang perkeretaapian. Artinya, pemanfaatan untuk penunjang perkeretaapian apabila aset tanah digunakan dan dimanfaatkan dalam rangka penyelenggaraan perkeretaapian, sedangkan pemanfaatan diluar perkeretaapian apabila aset tanah tidak digunakan sebagaimana mestinya. Maka pemanfaatan tanah perkeretaapian oleh Pusat Kesehatan Masyarakat Pembantu di Nagari Koto Tangah Simalanggang merupakan pemanfaatan diluar dari perkeretaapian.

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul, **“Pemanfaatan Tanah Perkeretaapian**

---

<sup>5</sup>Agus, *Op.Cit*, hlm 4

**Untuk Pembangunan Pusat Kesehatan Masyarakat Pembantu (Puskestu)  
Di Nagari Koto Tangah Simalanggang, Kabupaten Lima Puluh Kota”**

**B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan dari penjelasan latar belakang yang telah penulis kemukakan diatas, maka dapat dirumuskan apa yang menjadi rumusan permasalahan, yaitu :

1. Bagaimana keberadaan tanah perkeretaapian di Nagari Koto Tangah Simalanggang?
2. Bagaimana proses pembangunan pusat kesehatan masyarakat pembantu (puskestu) sebagai Unit Pelaksana Teknis (UPT) Pemerintah Kabupaten Lima Puluh Kota di Nagari Koto Tangah Simalanggang?
3. Bagaimana proses perolehan tanah untuk pembangunan pusat kesehatan masyarakat pembantu (puskestu) pada tanah perkeretaapian di Nagari Koto Tanagah Simalanggang?

**C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian yang ingin dicapai yaitu:

1. Untuk mengetahui keberadaan tanah perkeretaapian di Nagari Koto Tangah Simalanggang
2. Untuk mengetahui proses pembangunan pusat kesehatan masyarakat pembantu (puskestu) sebagai Unit Pelaksana Teknis (UPT) Pemerintah Kabupaten Lima Puluh Kota di Nagari Koto Tangah Simalanggang

3. Untuk mengetahui proses perolehan tanah untuk pembangunan pusat kesehatan masyarakat pembantu (puskestu) pada tanah perkeretaapain di Nagari Koto Tengah Simalanggang

#### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat yang ingin dicapai dalam penelitian adalah:

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai referensi bagi semua kalangan yang berkepentingan dalam rangka pengembangan ilmu hukum secara umum khususnya Hukum Administrasi Negara, dalam hal ini menyangkut persoalan pemanfaatan tanah PT. Kereta Api Indonesia (Persero) oleh masyarakat.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan pengetahuan bagi masyarakat dalam pemanfaatan tanah milik PT. Kereta Api Indonesia (Persero).

#### **E. Metode Penelitian**

Penelitian hukum pada dasarnya merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu, yang bertujuan mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya, kecuali itu, maka juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul didalam gejala



bersangkutan.<sup>6</sup> Penelitian yang dilaksanakan ini juga untuk memperoleh data yang telah teruji kebenaran ilmiahnya. Guna memperoleh data yang konkret, maka penelitian ini menggunakan langkah-langkah sebagai berikut:

### 1. Pendekatan Masalah

Metode pendekatan masalah yang digunakan adalah metode pendekatan yuridis empiris. Pada penelitian hukum yuridis empiris, maka yang diteliti pada awalnya adalah data sekunder, untuk kemudian dilanjutkan dengan penelitian terhadap data primer di lapangan, atau terhadap masyarakat.<sup>7</sup>

### 2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analisis. Penelitian deskriptif analisis bertujuan menggambarkan secara tepat sifat-sifat suatu individu, keadaan, gejala atau kelompok tertentu, atau untuk menentukan penyebaran suatu gejala, atau untuk menentukan ada tidaknya suatu gejala dengan gejala lain dalam masyarakat.<sup>8</sup>

### 3. Jenis dan Sumber Data

Sumber data penelitian berasal dari data lapangan dan data kepustakaan. Sedangkan jenis data terdiri atas data primer dan data sekunder. Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan penelitian yang

---

<sup>6</sup>Soejono Soekanto, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta, UI Press, 1986, hlm. 3

<sup>7</sup>*Ibid* hlm. 42

<sup>8</sup>Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 2004, hlm. 25

dilakukan, maka penulis mengumpulkan data-data dengan memperoleh sumber-sumber dari:

**a. Data Primer**

Data primer merupakan data yang diperoleh dari hasil studi dan penelitian lapangan. Data primer diambil dari hasil wawancara di Kantor PT. Kereta Api Indonesia (Persero) Divre II Sumatera Barat, Kantor Pertanahan Kabupaten Lima Puluh Kota, Pemerintah Nagari Koto Tangah Simalanggang, dan Pusat Kesehatan Masyarakat Pembantu Koto Tangah Simalanggan serta Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas).

**b. Data Sekunder**

Data Sekunder merupakan data yang diperoleh atau dikumpulkan penelitian dari berbagai sumber yang telah ada, dengan mempelajari buku-buku, dokumen-dokumen dan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang ada kaitannya dengan permasalahan yang dibahas. Data sekunder utama dalam penelitian ini bersumber dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.

- 1) Bahan hukum primer yang ada antara lain meliputi:
  - a. Undang-Undang Dasar 1945
  - b. Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara

- c. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)
- d. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara
- e. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Pembendaharaan Negara
- f. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian



- g. Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1965 tentang
- h. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 1998 tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Umum (Perum) Kereta Api Menjadi Perusahaan Perseroan (Persero)
- i. Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah
- j. Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya
- k. Peraturan-peraturan terkait lainnya

2) Bahan Hukum Sekunder, Bahan-bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti buku hukum, makalah-makalah, jurnal-jurnal

dan lain-lain yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti.

### 3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang bersumber dari:

- a. Kamus Besar Bahasa Indonesia
- b. Media Massa, pendapat sarjana dan ahli hukum, surat kabar, dan website.

## 4. Alat Pengumpulan Data

### a. Studi Dokumen

Studi dokumen merupakan suatu alat pengumpulan data yang dilakukan dengan cara membaca atau mengkaji dan mempelajari buku-buku kepustakaan yang berkaitan dengan materi penelitian untuk memperoleh data-data yang diperlukan dalam penelitian.

Data-data yang merupakan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dicari dan dikumpulkan dengan mengadakan studi dokumen pada

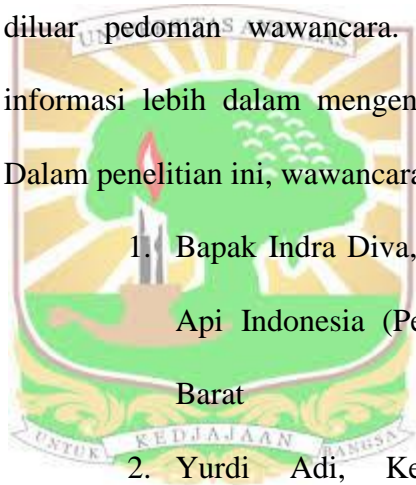
- 1) Perpustakaan Universitas Andalas
- 2) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas
- 3) Perpustakaan Daerah Sumatera Barat

### b. Wawancara

Wawancara dilakukan melalui wawancara mendalam (*in-depth interview*). Wawancara mendalam adalah wawancara yang dilakukan dengan para pihak yang terkait dengan pembahasan masalah penelitian dan dilakukan secara mendalam (*in-depth interview*) untuk mendapatkan informasi. Wawancara dilakukan dengan pedoman wawancara yang telah disiapkan peneliti, namun tidak menutup kemungkinan penelitian mengajukan pertanyaan diluar pedoman wawancara. Hal ini guna menggali informasi lebih dalam mengenai pembahasan penelitian.

Dalam penelitian ini, wawancara dilakukan kepada :

1. Bapak Indra Diva, Manager Aset PT. Kereta Api Indonesia (Persero) Divre II Sumatera Barat
2. Yurdi Adi, Kepala Seksi Pertanahan Kabupaten Lima Puluh Kota
3. Imelda, Kepala Bagian Aset Puskesmas Koto Baru Simalanggang
4. Dhani, Sekretaris Nagari Koto Tengah Simalanggang
5. Irman Chaniago, Kepala Jorong Kapalo Koto, Koto Tengah Simalanggang



## 5. Pengolahan Data

Langkah selanjutnya setelah data terkumpul baik melalui studi dokumen dan studi lapangan kemudian data diolah dengan cara mengelompokkan kembali data, setelah itu diidentifikasi sesuai dengan pokok bahasan. Setelah data yang dicari telah diperoleh, maka penelitian melakukan kegiatan-kegiatan antara lain:

- a. Pemeriksaan data yaitu memeriksa kembali mengenai kelengkapan, kejelasan dan kebenaran data yang telah diterima serta relevansinya dalam penelitian.
- b. Klasifikasi data yaitu pengelompokan data menurut pokok bahasan agar memudahkan dalam mendeskripsikannya.
- c. Penyusunan data yaitu data disusun menurut aturan yang sistematis sebagai hasil penelitian yang telah disesuaikan dengan jawaban permasalahan yang diajukan dengan maksud memudahkan dalam menganalisa data tersebut.

## 6. Analisis Data

Analisis data adalah proses penyederhanaan data ke dalam bentuk yang mudah dibaca dan diinterpretasikan<sup>9</sup> Dimana data yang telah diperoleh baik dari bahan primer maupun dari bahan sekunder selanjutnya akan dianalisis secara kualitatif yaitu metode analisis data yang mengelompokkan dan menyeleksi data yang

---

<sup>9</sup>Masri Singarimbun dan Sofyan Efendi, *Metode Penelitian Survei*, Jakarta, LP3ES, 1989, hlm. 263.

diperoleh dari penelitian lapangan menurut kualitas dan kebenarannya. Analisa data termasuk penarikan kesimpulan dilakukan secara induktif dan deduktif, sehingga diharapkan akan memberikan solusi-solusi dan jawaban-jawaban atas permasalahan dalam penelitian ini.

