

## **BAB 1**

### **PENDAHULUAN**

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

Tanah yang pada dasarnya suatu kebutuhan pokok bagi manusia tentunya setiap orang membutuhkan tanah untuk menjalankan roda kehidupannya, bahkan ketika meninggal manusia masih memerlukan tanah. Tanah merupakan sarana untuk menjalankan kehidupan dimana manusia bertempat tinggal dan memanfaatkan tanah untuk memenuhi kebutuhannya.

Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang selanjutnya disebut Undang-Undang Pokok Agraria ( UUPA ) tanah merupakan permukaan bumi dan tubuh bumi merupakan elemen yang sangat vital bagi bangsa Indonesia dalam rangka melaksanakan pembangunan nasional untuk mewujudkan kemakmuran rakyat. Dalam Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria banyak mengatur tentang pertanahan Indonesia bahkan Undang-Undang Poko-Pokok Agraria dijadikan patokan pengaturan tanah secara nasional dengan berbagai macam peraturannya termasuk mengenai hak atas tanah itu sendiri. Pasal 16 Undang-Undang Pokok Agraria menyatakan bahwa hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam pasal 4 ayat (1) adalah:

1. hak milik;
2. hak guna-usaha;

3. hak guna-bangunan;
4. hak pakai;
5. hak sewa;
6. hak membuka tanah;
7. hak memungut-hasil hutan;
8. hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan Undang-undang serta hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut akan ditetapkan dengan Undang-undang.

Dengan adanya UUPA (Undang-Undang Pokok Agraria) dan peraturan perundangan lainnya yang mengatur tentang pertanahan di Indonesia dibuat untuk menghindari atau meminimalisir terjadinya konflik-konflik yang berhubungan dengan pengelolaan tanah. Konflik-konflik tersebut dapat terjadi antar perseorangan ataupun antara peresorangan dengan kelompok termasuk didalamnya pihak swasta atau pemerintah. Salah satu faktor yang mempengaruhi konflik tersebut antara lain terkait dengan persebaran penduduk yang tidak merata. Sehingga terjadi ketidak seimbangan persediaan tanah dengan kebutuhan akan tanah. Oleh karena itu, timbul beberapa persoalan tentang penguasaan tanah.

Persebaran penduduk di Indonesia yang tidak merata mengakibatkan penumpukan jumlah penduduk di Pulau Jawa terutama didaerah perkotaan yang mengakibatkan tingginya permintaan akan tanah. Namun pada

kenyataannya di Pulau Jawa jumlah ketersediaan tanah terbatas dibanding jumlah kebutuhan akan tanah seperti untuk pemukiman, lahan pertanian dan lain lain. Adanya jumlah ketersediaan akan tanah mengakibatkan pemanfaatan dari masyarakat untuk menggunakan tanah milik Negara yang terlantar. Dari sebagian masyarakat yang menggunakan tanah milik Negara ada sebagian memanfaatkan tanah rel kereta api yang sudah tidak dipergunakan untuk sarana perkeretaapian.

Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 butir 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian bahwa Perkeretaapian adalah satu kesatuan sistem yang terdiri atas prasarana, sarana, dan sumber daya manusia, serta norma, kriteria, persyaratan, dan prosedur untuk penyelenggaraan transportasi kereta api. Pasal 1 butir 11 Fasilitas penunjang kereta api adalah segala sesuatu yang melengkapi penyelenggaraan angkutan kereta api yang dapat memberikan kemudahan, kenyamanan, dan keselamatan bagi pengguna jasa kereta api.

Penyelenggaraan Perkeretaapian diatur dalam pasal Pasal 1 Ayat (10) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2007, bahwa Perkeretaapian diselenggarakan oleh suatu Badan, meliputi Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, atau badan hukum Indonesia yang khusus didirikan untuk perkeretaapian. Menurut Hartono, penyelenggaran perkeretaapian pada saat ini dikelola oleh PT.Kereta Api Indonesia (Persero) berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 19 tahun 1998, sehingga pengelolaan aset perkeretaapian berada dalam penguasaan PT.Kereta Api Indonesia

(Persero) yang berada di bawah kementerian BUMN (Badan Usaha Milik Negara). (Hartono, 2012: 1)

Pengelolaan perkeretaapian sebenarnya telah ada sebelum Indonesia merdeka, kronologis pengelolaan kereta api yang diutarakan oleh Aristiono Nugroho sebagai berikut:

- Pada awalnya (tahun 1867) perkeretaapian di Indonesia (dahulu Hindia Belanda) dikelola oleh perusahaan swasta Belanda yang berkedudukan di Belanda.
- Tahun 1878 Pemerintah Hindia Belanda mengambil alih pengelolaan perkeretaapian di Hindia Belandamelalui perusahaannya, *Staats Spoorwagen (SS)*.
- Tanggal 8 Maret 1942 (di era pendudukan Jepang di Hindia Belanda) pengelolaan perkeretaapian ditangani oleh Balatentara Jepang melalui *Rikuyu Sokyoku*.
- Setelah Indonesia merdeka , melalui maklumat Kementerian Perhubungan Republik Indonesia No.1/KA/1946 pengeloan perkeretaapian di Indonesia dilakukan oleh Pemerintah Republik Indonesia melalui Djawatan Kereta Api Republik Indonesia (DKARI).
- Tanggal 1 Januari 1950 melalui Surat Keputusan Menteri Perhubungan, Tenaga Kerja dan Pekerjaan Umum Republik Indonesia No. 2tahun 1950 pengeloan perkeretaapin di Indonesia

dilakukan oleh Pemerintah Indonesia melalui Djawatan Kereta Api (DKA).

- Tahun 1963 melalui Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 1963 pengelolaan perkeretaapian di Indonesia dilakukan oleh Pemerintah RI melalui Perusahaan Negara Kereta Api (PNKA).
- Tahun 1971 melalui Peraturan Pemerintah No.61 tahun 1971 pengelolaan perkeretaapian di Indonesia dilakukan oleh Pemerintah Indonesia melalui Perusahaan Jawatan Pereketaapian (PJKA) (Aristiono Nugroho, 2005:3-4).

Pada dasarnya lahan tanah aset PT.Kereta Api Indonesia (Persero) harus dipelihara baik fisik maupun segi yuridisnya. Dalam artian dipelihara fisiknya yaitu tentang pengelolaan atas tanah aset PT.Kereta Api Indonesia (persero) berkaitan dengan pemeliharanya sebagai wujud bahwa tanah tersebut berada dalam penguasaan PT.Kereta Api Indonesia (Persero). Pemeliharaan dari segi yuridis yaitu terjamin kepastian hukum baik subjek maupun objeknya (Hartono, 2012: 5). Namun, tanah aset PT.Kereta Api Indonesia (Persero) pada saat ini banyak yang dimanfaatkan untuk berbagai keperluan dengan seizin PT.Kereta Api Indonesia (Persero) dan tidak sedikit yang tanpa seizin PT.Kereta Api Indonesia (Persero).

Adanya pemanfaatan lahan aset PT.Kereta Api Indonesia (Persero) oleh masyarakat maupun pihak ketiga dikarenakan jalur rel kereta api diberbagai daerah tidak difungsikan atau tidak dimanfaatkan lagi untuk penunjang perkeretaapian, dari jumlah keseluruhan luas tanah aset PT.Kereta

Api Indonesia (Persero) 270 juta m<sup>2</sup> sebanyak 70 juta m<sup>2</sup> masih digunakan untuk jalur atau untuk rel kereta api, dan selebihnya 200 m<sup>2</sup> berwujud lahan dan bangunan yang dimanfaatkan oleh pihak ketiga ([www.bisnis-jateng.com/index.php/2012/10/aset-pt-kai-belum-tersertifikasi](http://www.bisnis-jateng.com/index.php/2012/10/aset-pt-kai-belum-tersertifikasi)). Dari keseluruhan tanah aset PT.Kereta Api Indonesia (Persero) baik yang masih digunakan untuk sarana perkeretaapian maupun yang sudah tidak digunakan lagi untuk sarana perkeretaapian pada kenyataannya berada dalam pengelolaan PT.Kereta Api Indonesia (Persero).

PT.Kereta Api Indonesia (Persero) sebagai pemegang hak pengelolaan atas tanah yang dikuasai oleh masyarakat tentunya harus bisa mengelola asetnya dengan baik, sehingga asetnya tidak dikuasai secara liar oleh masyarakat maupun pihak ketiga lainnya. Jika tanah tersebut tidak dikelola dengan baik maka bisa mengakibatkan berubahnya status tanah tersebut menjadi tanah yang terlantar.

Hak pengelolaan sendiri tidak secara tegas diatur dalam pasal UUPA seperti hak atas tanah lainnya. Secara tersirat ketentuan mengenai hak pengelolaan ditemukan dalam Penjelasan Umum angka II UUPA yang menerangkan bahwa Negara dapat memberikan tanah-tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lainnya dengan sesuatu hak atas tanah atau memberikannya hak “Pengelolaan” kepada sesuatu badan penguasa.

Selanjutnya Hak Pengelolaan ditegaskan dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 tahun 1965 yang mengatur tentang konversi hak

penguasaan atas tanah negara yang dikuasai oleh instansi, dalam peraturan tersebut mengatur mengenai tentang tanah yang dipergunakan untuk kepentingan instansi itu sendiri maka dikonversi menjadi hak pakai yang berlangsung selama dipergunakan, sedangkan tanah yang selain dipergunakan untuk kepentingan instansi tersebut juga dimaksudkan untuk dapat diberikan suatu hak kepada pihak ketiga, maka hak tersebut dikonversi menjadi hak pengelolaan. Berdasarkan peraturan tersebut maka tanah-tanah yang dikuasai PT. Kereta Api Indonesia (Persero) telah di konversi menjadi Hak Pakai selama dipergunakan atau Hak Pengelolaan ketika dipergunakan kepada pihak ketiga.

Dari hasil penelitian Agus Tresna di Soreang Kabupaten Bandung Jawa Barat pada tahun 2008 mengenai lahan aset PT. Kereta Api Indonesia (Persero) yang dimanfaatkan masyarakat sejak tahun 1990 oleh masyarakat, badan hukum swasta dan instansi pemerintah untuk berbagai keperluan seperti pemukiman, pertanian, perkantoran, jasa dan pasar dalam penggunaan tanah tersebut ada yang seizin PT Kereta Api Indonesia (Persero) dengan cara sewa dan ada pula yang secara liar, serta untuk hak dari tanah tersebut adalah hak pengelolaan dan hak pakai ( Agus Tresna, 2008 :79 ).

Keadaan yang hampir sama dengan hasil penelitian diatas, terdapat tanah aset PT.Kereta Api Indonesia (Persero) yang berada di Kabupaten Garut yang sudah tidak difungsikan untuk penunjang perkeretaapian, dikarenakan adanya pemberhentian jalur kereta api dari stasiun Cibatu kearah stasiun Cikajang pada tahun 1984 diakibatkan sebagian rel sudah lapuk

termakan usia serta jalur tersebut tidak menguntungkan lagi bagi pemerintah dan masyarakat. Di atas tanah tersebut sekarang secara fisik telah dikuasai masyarakat, hal ini bisa dilihat bahwa sepanjang jalur tersebut telah menjadi perkampungan dan banyak bangunan rumah yang berdiri permanen maupun semi permanen serta terhadap sarana jalur rel yaitu besi rel banyak yang sudah tidak terlihat karena tertutup bangunan dan ada sebagian yang sudah hilang.

Disisi lain yang terjadi adalah yaitu adanya rencana untuk mengaktifkan kembali operasi jalur kereta api Cibatu-Cikajang seperti yang diberitakan oleh Harian Umum “Pikiran Rakyat” terbitan tanggal 15-11-2010 yang berjudul “Jalur KA yang Mati Akan di Hidupkan Kembali”. Dalam informasi tersebut diberitakan tentang pengoperasian kembali jalur-jalur kereta api yang sudah mati termasuk jalur Cikajang-Cibatu yang melintasi Kecamatan Garut Kota sebagai upaya pemerintah pusat untuk menciptakan transportasi massal yang tidak mengakibatkan kemacetan dan mengurangi angka kecelakaan. Hal ini dipertegas dengan RTRW (Rencana Tata Ruang Wilayah) Provinsi Jawa Barat tahun 2009-2029 dan Peraturan Daerah Kabupaten Garut No.29 tahun 2011 tentang Rencana tata ruang wilayah kabupaten Garut 2011-2031 berencana akan melakukan reaktivasi jalur kereta api Cibatu-Cikajang yang melintasi kecamatan Garut Kota tentunya akan terjadi penggusuran terhadap pemukiman masyarakat yang menempati lahan PT.Kereta Api Indonesia (Persero) yang sedemikian lamanya menempati lahan tersebut.

Adanya reaktivasi operasi jalur kereta api Cibatu-Cikajang tentunya PT.Kereta Api Indonesia sebagai pihak yang menyelenggarakan perkeretaapian akan mengalami hambatan-hambatan. Di antara hambatan-hambatan tersebut yaitu dimana jalur Cibatu-Cikajang terutama di Kecamatan Garut kota sudah tidak tampak lagi wujudnya karena banyak bangunan permanen yang berdiri diatas jalur tersebut, tentunya PT.Kereta Api Indonesia (Persero) selaku pihak yang mengelola perkeretaapian harus ada upaya yang tidak mudah untuk mengembalikan asetnya dari Masyarakat.

Bertolak dari pemikiran di atas, maka peneliti tertarik untuk mengangkat sebuah penelitian yang berjudul **"Alih Fungsi Lahan PT.Kereta Api Indonesia (Persero) Menjadi Pemukiman Penduduk Di Kecamatan Garut Kota Kabupaten Garut Jawa Barat"**

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan dari identifikasi masalah diatas dapat diidentifikasi permasalahan-permasalahan sebagai berikut:

1. Adanya ketidak seimbangan antara ketersediaan dan kebutuhan akan tanah.
2. Ketersediaan akan tanah untuk pemukiman didaerah perkotaan semakin sempit.
3. Adanya lahan milik pemerintah yang sudah tidak dimanfaatkan dengan semestinya untuk kepentingan umum.

4. Banyak masyarakat yang menggunakan lahan milik pemerintah untuk dijadikan tempat tinggal.
5. Jalur kereta api dari stasiun Cibatu-Cikajang yang sudah tidak beroperasi akan diaktifkan kembali sementara tanah aset PT.Kereta Api sudah beralih fungsi menjadi pemukiman penduduk.
6. Upaya pengembalian aset tanah PT.Kereta Api Indonesia(Persero) sehubungan reaktivasi jalur Cibatu-Cikajang tidak mudah, karena sebagai akibat dari masyarakat yang mendirikan bangunan permanen.

### **C. Batasan Masalah**

Agar penelitian ini terfokus dan berjalan dengan lancar sesuai dengan rencana, tentunya perlu adanya batasan masalah yang akan diteliti. Adapun masalah yang diteliti dalam permasalahan ini antara lain:

1. Mekanisme Alih fungsi lahan PT.Kereta Api Indonesia (Persero) oleh masyarakat di Kecamatan Garut Kota untuk pemukiman belum jelas.
2. Upaya pengembalian aset tanah PT.Kereta Api Indonesia(Persero) sehubungan reaktivasi jalur Cibatu-Cikajang tidak mudah, sebagai akibat dari masyarakat yang mendirikan bangunan permanen.

### **D. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah, identifikasi masalah, dan pembatasan masalah, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana mekanisme alih fungsi lahan aset PT. Kereta Api Indonesia di Kecamatan Garut Kota, Kabupaten Garut?
2. Bagaimana upaya yang dilakukan oleh PT.Kereta Api Indonesia (Persero) dalam mengembalikan aset tanah dari masyarakat yang telah mendirikan bangunan permanen terkait reaktivasi jalur Cibatucikajang?

#### **E. Tujuan Penelitian**

Tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui alih fungsi lahan aset PT Kereta Api Indonesia (Persero) di Kecamatan Garut Kota Kabupaten Garut.
2. Untuk mengetahui upaya yang dilakukan oleh PT.Kereta Api Indonesia (Persero) dalam mengembalikan aset tanah dari masyarakat yang telah mendirikan bangunan permanen terkait reaktivasi jalur Cibatucikajang.

#### **F. Manfaat Penelitian**

Manfaat yang dapat diperoleh dari penelitian ini antara lain sebagai berikut.

1. Manfaat Teoritis
  - a) Dari hasil penelitian ini diharapkan bisa menambah khasanah keilmuan, serta memberikan kontribusi untuk pengembangan ilmu hukum khususnya Hukum Agraria yang merupakan salah satu rumpun dari pendidikan Kewarganegaraan.
  - b) Hasil penelitian ini bisa dijadikan referensi atau menjadi acuan untuk penelitian yang sama di masa akan datang.

c) Bagi Mahasiswa

Dapat menambah wawasan dan pengetahuan serta kemampuan menganalisis terhadap kenyataan yang ada mengenai permasalahan pertanahan nasional.

2. Manfaat Praktis

- a) Hasil dari penelitian ini bagi peneliti untuk mengembangkan penalaran, serta untuk mengetahui kemampuan peneliti dalam penerapan ilmu yang didapatkan di bangku kuliah Pendidikan Kewarganegaraan dan Hukum.
- b) Dengan penelitian ini dapat memberikan pemahaman kepada masyarakat Kecamatan Garut Kota terhadap Hukum Agrarian mengenai mekanisme penggunaan lahan aset PT.Kereta Api Indonesia (Persero).

**G. Batasan Istilah**

Pengertian Alih Fungsi dalam istilah bahasa Indonesia tentunya mempunyai arti yang luas. Dalam tulisan ini arti alih fungsi yaitu mengenai sesuatu berhubungan dengan tanah terutama aset milik PT.Kereta Api Indonesia (Persero).

Adapun mengenai pengertian umum adalah sebagai berikut:

1. Alih Fungsi

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, (2007:30) Alih fungsi atau beralih fungsi yang berarti berpindah fungsi memindahkan fungsi dari

seharusnya terhadap suatu objek tertentu. Alih Fungsi dalam penelitian ini berupa peralihan fungsi aset PT.Kereta Api Indonesi (Persero) berupa tanah yang pada semulanya merupakan jalur rel kereta api menjdai pemukiman penduduk di Kecamatan Garut Kota.

## 2. Lahan

Menurut Rafi'i, lahan merupakan permukaan daratan dengan kekayaan benda padat, cair dan bahkan benda gas (Rafi'i,1991:2). Lahan sebagai sistem mencakup didalamnya unsur unsur lahan seperti iklim, relief, tanah, air, dan vegetasi. Sedangkan meurut Jamulya, lahan adalah satu kesatuan dari sejumlah sumber daya alam yang tetap dan terbatas dapat mengalami kerusakan atau penurunan produktivitas sumbedaya alam tersebut (Jamulya,1991:1).

## 3. Pemukiman

Pemukiman sering disebut sebagai perumahan. Pemukiman berasal dari kata *housing* dalam bahasa Inggris yang artinya adalah perumahan dan kata *human settlement* yang artinya pemukiman. Perumahan memberikan kesan tentang rumah atau kumpulan rumah beserta prasarana dan sarana lingkungan. Perumahan menitikberatkan pada fisik atau benda mati, yaitu *houses* dan *land settlement*. Pemukiman memberikan kesan tentang permukim atau kumpulan pemukim beserta sikap dan perilakunya di dalam lingkungan, sehingga pemukiman menitikberatkan pada sesuatu yang bukan bersifat fisik atau benda mati yaitu manusia (human) (Kurniasih, 2007:3). Pemukiman yang dimaksud dalam penelitian ini yaitu

pemukiman masyarakat di Kecamatan Garut kota yang memanfaatkan aset PT.Kereta Api Indonesia (Persero) untuk dijadikan tempat tinggal.

#### 4. Penduduk

Penduduk adalah orang-orang yang mendiami di dalam suatu wilayah tertentu pada waktu tertentu, terlepas dari warga Negara atau bukan warga Negara (Dr.Kartomo). Sedangkan pengertian penduduk menurut Pasala 26 ayat (2) UUD 1945 menyebutkan bahwa penduduk dalah warga Negara Indonesia dan warga Negara asing yang bertempat tinggal di Indonesia.

Sehubungan dengan batasan istilah tersebut diatas, yang dimaksud dengan "Alih Fungsi Lahan PT.Kereta Api Indonesia (Persero) Menjadi Pemukiman Penduduk Di Kecamatan Garut Kota Kabupaten Garut Jawa Barat" dalam penelitian ini adalah untuk menggambarkan peralihan fungsi lahan berupa tanah bekas jalur rel kereta api yang sudah tidak beroperasi menjadi pemukiman penduduk di Kecamatan Garut Kota serta mengkaji permasalahan yang ada didalamnya.