

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Permasalahan pertanahan merupakan permasalahan mendasar yang menyangkut kepentingan umum, antara lain masyarakat, pemerintah, maupun badan-badan usaha yang memerlukan bidang tanah baik untuk pemukiman atau untuk suatu kegiatan usaha lainnya. Pengelolaan tanah dilaksanakan atau dikelola oleh negara atau pemerintah pusat, namun bukan berarti pemerintah daerah atau provinsi tidak bisa ikut mengurus. Hanya saja wewenangnya ada pada pemerintah pusat. Segala urusan di bidang pertanahan dibantu oleh pemerintah provinsi, kabupaten yang mempunyai wewenang masing-masing yang saling mendukung dan melengkapi data yang diperlukan guna perlengkapan di bidang pertanahan. Untuk itu diperlukan kerjasama yang baik diantara pemegang kewenangan agar urusan di bidang pertanahan dapat berjalan dengan baik pula.

PT Kereta Api Indonesia adalah satu dari sekian BUMN yang terbilang tua. Sebagai salah satu perusahaan yang melalui berbagai fase mulai dari masa kolonialisasi Belanda hingga pasca kemerdekaan, PT Kereta Api Indonesia mewarisi aset yang tersebar luas di seluruh wilayah Indonesia. Aset-aset dari masa

kejayaan Belanda di Nusantara itu kini tetap dikelola KAI dengan baik, meskipun ada keuntungan maupun kesulitan dibaliknya.

Keuntungannya, aset negara yang dikelola oleh KAI jumlahnya sangat besar dan tersebar di banyak wilayah strategis, sehingga dapat menjadi potensi bagi perusahaan dalam mengembangkan usaha dan bisnisnya. Tak hanya aset yang berada di sekitar jalur kereta api, aset lainnya seperti tanah, bangunan, dan rumah dinas pun tersebar di berbagai wilayah.

Namun, hal ini juga memunculkan kesulitan tersendiri dalam pengelolaannya. Pasalnya, aset yang rata-rata yang sudah berusia tua itu bukti kepemilikannya tak jarang memunculkan permasalahan antara masyarakat dan pihak KAI. Aset yang sudah ada sejak era Kolonial Belanda yang sejatinya sudah dinasionalisasi menjadi aset perkeretaapian nasional ini sudah banyak berpindah tangan sehingga dokumen maupun bukti kepemilikannya kerap menjadi polemik.

Status kepemilikan aset yang banyak diklaim oleh masyarakat dan penolakan warga yang menghuni di atas lahan milik KAI menjadi salah satu kendala yang ditemui tim penertiban aset di lapangan. Padahal, penertiban yang dilakukan KAI atas aset yang sejatinya memang menjadi hak milik perseroan ini bertujuan untuk mendukung operasional dan kelancaran perjalanan kereta api maupun untuk mengembangkan usaha perusahaan demi peningkatan dan pengembangan perkeretaapian. Permasalahan ini akan menjadi sederhana jika masyarakat yang menempati aset KAI tersebut secara sadar memahami bahwa aset yang ia tempati bukanlah miliknya.

Agar penyelamatan aset dapat terus berjalan lancar, Unit Aset Non Railway KAI saat ini tak hanya fokus pada penertiban aset secara fisik namun juga sangat *concern* pada penertiban aset secara administratif. Dalam misi penyelamatan aset, PT KAI bahkan membentuk Tim Penelusuran Aset guna melacak saksi-saksi sekaligus melakukan kajian sejarah. Selain kajian sejarah dan penelusuran saksi-saksi, tim ini juga melakukan uji forensik dan uji linguistic terhadap dokumen-dokumen aset.

Sedangkan penertiban secara fisik yang sudah dilakukan antara lain pemasangan plang, patok dan peneng dirumah perusahaan, maupun tindakan penertiban secara langsung. Setidaknya, sebelum melakukan penertiban dan pensertifikatan aset, KAI melakukan berbagai tahap kepada warga yang menempati lahan KAI. Tahap awal adalah pendekatan terhadap warga yang bersangkutan, kemudian memberikan pemahaman dan sosialisasi. Tahap berikutnya adalah jika warga yang menempati lahan KAI tersebut menolak untuk menyerahkan aset tersebut maka KAI akan menempuh jalur hukum. Namun bila warga dengan sukarela menyerahkan kembali aset tersebut maka KAI akan menempuh proses berikutnya yaitu melakukan penjagaan dan pensertifikatan terhadap aset yang telah diamankan tersebut.

Sejalan dengan itu pemerintah telah menetapkan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Nomor 5 Tahun 1960 yang menjamin kepastian hak atas tanah bagi para pemegang haknya, yang tertuang dalam Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria, dan didukung oleh Pasal 4 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 yang menyatakan bahwa:

“Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas tanah permukaan bumi yang disebut tanah yang diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum. “Dan Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat 1 Pasal ini memberi kewenangan untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang berlangsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut Undang-Undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi”.

Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2007 Tentang Perkeretaapian Pasal 37 menyebutkan bahwa :

1. Ruang manfaat jalur kereta api terdiri atas jalan rel dan bidang tanah di kiri dan kanan jalan rel beserta ruang di kiri, kanan, atas, dan bawah yang digunakan untuk konstruksi jalan rel dan penempatan fasilitas operasi kereta api serta bangunan pelengkap lainnya.
2. Jalan rel sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berada:
 - a. pada permukaan tanah;
 - b. di bawah permukaan tanah; dan
 - c. di atas permukaan tanah.

Selanjutnya Pasal 38 menjelaskan bahwa ruang manfaat jalur kereta api diperuntukkan bagi pengoperasian kereta api dan merupakan daerah yang tertutup untuk umum.

Berdasarkan aturan – aturan tersebut maka dapat ditarik kesimpulan bahwa bangunan – bangunan yang menempati tanah asset PT KAI yang tidak sesuai dengan prinsip – prinsip hak pengelolaan / hak penguasaan maka bangunan tersebut tergolong ilegal dan dianjurkan untuk ditata dan ditertibkan sesuai dengan aturan – aturan yang berlaku. Sejalan dengan semakin meningkatnya kebutuhan tanah maka semakin meningkat pula permasalahan di bidang pertanahan, karena jumlah tanah yang digunakan dan yang dikuasai oleh masyarakat terbatas sekali, sedangkan jumlah masyarakat yang berhasrat terhadap tanah senantiasa bertambah. Ketidakseimbangan tersebut menimbulkan berbagai peristiwa ataupun sengketa dibidang pertanahan. Banyaknya sengketa dibidang pertanahan, perlu suatu jaminan kepastian hukum untuk memberikan perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah.

Untuk lebih mempersempit permasalahan pada penelitian ini maka peneliti membatasi pada jalur antara stasiun Cimindi sampai stasiun Cimekar. Kondisi tanah aset tersebut saat ini dikuasai masyarakat untuk dijadikan sebagai tempat tinggal, apalagi pihak PT. Kereta Api Indonesia memanfaatkan tanah-tanah tersebut, dengan cara disewakan kepada masyarakat untuk tempat tinggal dengan perjanjian sewa menyewa. Masyarakat yang menyewa hanya boleh mendirikan bangunan yang bersifat sementara.

Adapun tanah yang dikuasai atau dipakai oleh masyarakat dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 1.1
Jumlah Bangunan Liar yang dibangun di areal Tanah PT. KAI DAOP II jalur Cimindi sampai dengan Cimekar

Tahun	Jenis Bangunan	Jumlah
2015	Rumah Tinggal	1120
	Toko/Kios/Warung	400
	Gudang	40
	Garasi Mobil	80
	Fasum (Musholla,Lapangan Olah Raga,Pos)	60
2016	Rumah Tinggal	1050
	Toko/Kios/Warung	350
	Gudang	40
	Garasi Mobil	70
	Fasum (Musholla,Lapangan Olah Raga,Pos)	60

Sumber: PT.KAI DAOP II Bandung, 2017.

Berdasarkan data jumlah bangunan liar pada tabel 1.1 tersebut diatas maka sesuai dengan UU No 23 Tahun 2007 Pasal 92 menyebutkan :

(1) Pembangunan jalan, jalur kereta api khusus, terusan,saluran air dan/atau prasarana lain yang memerlukan persambungan, dan perpotongan dan/atau persinggungan dengan jalur kereta api umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 91 ayat (2) harus dilaksanakan dengan ketentuan untuk kepentingan umum dan tidak membahayakan keselamatan perjalanan kereta api.

(2) Pembangunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib

mendapat izin dari pemilik prasarana perkeretaapian.

(3) Pembangunan, pengoperasian, perawatan, dan keselamatan perpotongan antara jalur kereta api dan jalan menjadi tanggung jawab pemegang izin.

Jadi yang memiliki kewenangan untuk menertibkan bangunan liar adalah PT KAI sendiri sebagai penanggung jawab pemilik aset.

Didasarkan pada hasil observasi awal dilapangan yang dilakukan oleh peneliti, terdapat indikasi – indikasi yang menunjukkan belum efektifnya penertiban bangunan liar di area tanah milik PT. KAI DAOP II Kota Bandung sebagai berikut:

1. Banyak masyarakat yang membangun rumah tinggal, ruko, dan lahan parkir di area tanah milik PT. KAI DAOP II Bandung untuk perumahan maupun usaha tanpa hak.
2. Kurangnya sosialisasi mengenai kebijakan terkait baik dari pemerintah maupun dari PT KAI.
3. Tidak adanya kepastian prosedur mengenai hak peruntukan/ penggunaan tanah tersebut.
4. Tidak tersedianya anggaran penertiban bangunan liar yang menyeluruh oleh PT KAI.
5. Tidak adanya penyusunan dan pelaporan secara berkala terkait pendataan asset PT KAI yang digunakan oleh masyarakat.
6. Tidak adanya hitam di atas putih sebagai bentuk perjanjian yang legal antara masyarakat dan PT KAI.

Indikasi lain yang ditemukan dilapangan oleh peneliti diantaranya :

1. Masih kurang sosialisasi kebijakan dan pedoman tentang perkerataapian kepada warga masyarakat di di areal jalur rel kereta api
2. Tidak adanya kepastian prosedur yang tetap mengenai penertiban bangunan liar di areal tana milik PT Kereta Api Indonesia
3. Masih tidak jelasnya ketepatan sasaran dalam pemberian hak penguasaan asset tanah PT KAI kepada masyarakat
4. Masih kurangnya pengembangan potensi sarana dan prasarana yang telah sesuai dengan peruntukan asset tanah PT KAI tersebut
5. Tidak optimalnya Penyusunan dan pelaporan oleh aparat PT KAI secara berkala mengenai penggunaan asset tanah

Sehubungan dengan latar belakang masalah tersebut, peneliti mencoba menghubungkan dengan salah satu variable yang mungkin mempengaruhinya yaitu implementasi kebijakan. Karena kebijakan merupakan aturan yang perlu dilaksanakan oleh PT KAI DAOP II Bandung agar penguasa tanah yang digunakan oleh masyarakat dapat ditertibkan sesuai dengan peruntukannya.

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut di atas, peneliti mencoba untuk mengkaji dan menelaah lebih mendalam melalui suatu tulisan karya ilmiah berbentuk skripsi dengan judul:

“ Pengaruh Implementasi Kebijakan Terhadap Efektivitas Penertiban Bangunan Liar (Studi Pada Wilayah Kerja PT KAI DAOP II Kota Bandung) ”

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang penelitian, dalam penelitian ini penulis merumuskan masalah sebagai berikut: Seberapa besar pengaruh implementasi kebijakan pemerintah terhadap efektivitas penertiban bangunan liar di areal tanah milik PT.KAI DAOP II Kota Bandung.

1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis bermaksud untuk mengetahui gambaran seberapa besar pengaruh implementasi kebijakan pemerintah terhadap efektivitas penertiban bangunan liar di areal tanah milik PT. KAI Kota Bandung.

1.4 Kegunaan Penelitian

1.4.1 Kegunaan Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan dan kontribusi bagi perkembangan ilmu pengetahuan, khususnya pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu politik untuk bidang studi ilmu pemerintahan. Serta sebagai bahan kajian perbandingan mengenai implempentasi kebijakan pemerintah dalam penertiban bangunan liar aset tanah milik PT. KAI dalam bentuk karya ilmiah berdasarkan teori dan aplikasinya dalam dunia organisasi pemerintahan.

1.4.2 Kegunaan Praktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai sumbangsih berupa pemikiran serta bahan masukan bagi PT. KAI DAOP II Kota Bandung sebagai badan publik yang menyelenggarakan penertiban terhadap bangunan liar di aset tanah milik PT. KAI DAOP II Bandung itu sendiri.