

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Negara Indonesia sebagai negara hukum menempatkan hukum sebagai landasan utama dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, termasuk dalam bidang pertanahan. Tanah memiliki kedudukan yang sangat strategis karena selain sebagai tempat tinggal, juga menjadi sarana utama dalam kegiatan ekonomi dan pembangunan. Oleh karena itu, pengaturan mengenai tanah harus mampu memberikan kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan bagi seluruh masyarakat. Hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.<sup>1</sup>

Sebagai bentuk pelaksanaan ketentuan tersebut, pemerintah menetapkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang menjadi dasar hukum utama dalam pengaturan hak atas tanah di Indonesia. Berbagai jenis hak atas tanah, salah satunya adalah Hak Guna Bangunan. Berdasarkan Pasal 35 menyebutkan bahwa, Hak Guna Bangunan merupakan hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan di atas tanah yang bukan miliknya sendiri dengan jangka waktu tertentu. Selanjutnya Pasal 36 menyatakan bahwa Hak Guna Bangunan hanya dapat diberikan kepada warga negara Indonesia dan badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia.<sup>2</sup>

Hak Guna Bangunan memiliki fungsi yang sangat penting dalam menunjang pembangunan, khususnya dalam bidang perumahan, industri, dan usaha. Hak ini memberikan kepastian hukum kepada pemegangnya untuk memanfaatkan tanah sesuai dengan tujuan yang telah ditentukan. Namun demikian, Hak Guna Bangunan tetap memiliki batasan baik dari segi jangka

---

<sup>1</sup>S. N. F. Kusuma, "*Proses Pemberian Hak Guna Bangunan Diatas Tanah Hak Milik*", Volume 18, Jurnal Pena Justisia: Media Komunikasi dan Kajian Hukum, Nomor 2, 2019, hal. 81.

<sup>2</sup>A. Winanti, & R. D. Agustanti, "*Peningkatan Status Hak Guna Bangunan Menjadi Hak Milik*", Volume 3, Jurnal Bakti Masyarakat Indonesia, Nomor 2, 2020, hal. 22.

waktu maupun penggunaannya, sehingga tidak boleh digunakan secara sewenang-wenang. Hak Guna Bangunan seringkali diberikan di atas tanah negara atau tanah dengan Hak Pengelolaan yang dimiliki oleh badan hukum tertentu, termasuk Badan Usaha Milik Negara.<sup>3</sup>

Peralihan tersebut menempatkan badan usaha milik negara yang bergerak di bidang perkeretaapian sebagai pihak yang diberi kewenangan untuk mengelola dan memanfaatkan aset negara dalam rangka penyelenggaraan pelayanan perkeretaapian, tanpa mengubah status kepemilikan tanah yang tetap berada pada negara. Dalam kerangka hukum agraria, penguasaan tersebut pada umumnya diwujudkan dalam bentuk Hak Pengelolaan (HPL) atau bentuk penguasaan lain yang diakui oleh peraturan perundang-undangan, sehingga memberikan dasar hukum bagi badan usaha tersebut untuk merencanakan, menggunakan, dan mengoptimalkan pemanfaatan aset sesuai dengan fungsi dan peruntukannya.<sup>4</sup>

Sebagai konsekuensinya, kedudukan badan usaha milik negara dalam penguasaan tanah negara lebih tepat dipahami sebagai pemegang kewenangan pengelolaan dalam kerangka penguasaan negara atas tanah, bukan sebagai subjek hak milik dalam hukum perdata. Oleh karena itu, setiap pemanfaatan tanah oleh pihak ketiga harus didasarkan pada perjanjian yang sah, persetujuan pejabat berwenang, serta prinsip transparansi, akuntabilitas, dan ketentuan hukum yang berlaku. Oleh karena itu, setiap pemanfaatan tanah oleh pihak ketiga harus didasarkan pada perjanjian yang sah dan persetujuan pejabat berwenang sesuai ketentuan yang berlaku secara efektif dan berkelanjutan. Sebagai Badan Usaha Milik Negara PT Kereta Api Indonesia (KAI) memiliki kewenangan untuk mengelola dan memanfaatkan tanah tersebut dalam rangka menunjang kegiatan operasional perkeretaapian maupun untuk optimalisasi aset melalui kerja sama dengan pihak ketiga. Pemanfaatan tersebut dapat dilakukan melalui berbagai skema hukum, seperti sewa, kerja sama pemanfaatan, maupun pemberian Hak

---

<sup>3</sup>Mochamad Ali, 2020, "*Pendaftaran Tanah dan Perlindungan Hak Atas Tanah di Indonesia*", Kencana, Jakarta, hal. 12.

<sup>4</sup>S. I. Nugroho, "*Akibat Hukum Tanah Groondkart Yang dikuasai PT. Kereta Api Indonesia Setelah Berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960*", Volume 27, *Dinamika*, Nomor 7, 2021, hal. 928-941.

Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan. Hal ini bertujuan agar aset negara yang tidak digunakan secara langsung tetap memberikan nilai ekonomi dan kontribusi terhadap pendapatan perusahaan maupun negara.<sup>5</sup>

Dari sisi kuantitas, aset tanah PT Kereta Api Indonesia (KAI) merupakan salah satu yang terbesar di Indonesia, dengan luas mencapai lebih dari 327 juta meter persegi yang tersebar di berbagai wilayah operasional. Aset tersebut tidak hanya berupa jalur rel dan stasiun, tetapi juga meliputi rumah dinas, bangunan penunjang, serta lahan non-operasional yang berada di kawasan strategis perkotaan. Besarnya jumlah dan luas aset ini menjadikan PT Kereta Api Indonesia (KAI) sebagai salah satu pengelola aset negara yang memiliki peran penting dalam pengembangan wilayah dan pembangunan nasional.<sup>6</sup>

Di Kota Medan sendiri, terdapat beberapa wilayah yang diketahui telah dikuasai oleh masyarakat di atas tanah milik PT Kereta Api Indonesia (KAI), antara lain di kawasan Kelurahan Gang Buntu (sekitar Jalan Jawa dan Jalan Madura) yang berada di sekitar Stasiun Medan, yang telah dimanfaatkan untuk pembangunan ruko, pusat perbelanjaan, dan bangunan lainnya tanpa izin resmi. Selain itu, penguasaan juga terjadi di sepanjang bantaran rel kereta api seperti di Jalan Ampera, Kelurahan Glugur Darat II, Kecamatan Medan Timur, serta wilayah lintasan dari Stasiun Medan menuju Pulo Brayon yang telah ditempati ratusan kepala keluarga secara turun-temurun. Tidak hanya itu, beberapa kawasan lain seperti daerah sekitar rel kereta api di Medan yang merupakan bekas jalur aktif maupun nonaktif (trek mati) juga banyak dikuasai oleh masyarakat dan bahkan telah berkembang menjadi permukiman padat maupun kawasan usaha. Hal ini menunjukkan bahwa penguasaan tanah tidak hanya terjadi pada satu titik, tetapi tersebar di berbagai lokasi strategis yang sebelumnya merupakan aset operasional maupun non-operasional PT Kereta Api Indonesia (KAI).

---

<sup>5</sup>O. Nasrul, "*Pemanfaatan Tanah Aset PT. Kereta Api oleh Pihak Ketiga*", Volume 20, Kanun Jurnal Ilmu Hukum, Nomor 3, 2018, hal. 525-546.

<sup>6</sup>Liputan 6, KAI Kelola Aset Tanah 327,8 Juta Meter Persegi, Apa Paling Banyak? <https://www.liputan6.com/bisnis/read/6061612/kai-kelola-aset-tanah-3278-juta-meter-persegi-apa-paling-banyak>, Diakses pada tanggal 26 Maret 2026, Pukul 14.22 Wib.

Penguasaan tanah oleh masyarakat tersebut pada umumnya dilakukan tanpa dasar hukum yang sah, sehingga bertentangan dengan ketentuan hukum yang berlaku. Sehingga tindakan tersebut dapat dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, yang menyatakan bahwa setiap perbuatan melanggar hukum yang menimbulkan kerugian bagi orang lain mewajibkan pelakunya untuk mengganti kerugian tersebut secara hukum dan penuh tanggung jawab.<sup>7</sup>

Permasalahan menjadi semakin kompleks ketika tanah tersebut telah diberikan Hak Guna Bangunan kepada pihak tertentu, sementara secara faktual tanah tersebut telah dikuasai oleh masyarakat. Hal ini menyebabkan ketidakpastian hukum, baik bagi pemegang Hak Guna Bangunan maupun pihak PT Kereta Api Indonesia (KAI) sebagai pemilik aset. Di sisi lain, masyarakat yang telah lama menempati tanah tersebut merasa memiliki hak secara sosial, sehingga menimbulkan konflik yang sulit diselesaikan. Akibat hukum dari kondisi tersebut tidak hanya berdampak pada aspek yuridis, tetapi juga pada aspek sosial dan ekonomi. Penertiban yang dilakukan oleh PT Kereta Api Indonesia (KAI) seringkali menimbulkan konflik sosial, sebagaimana terjadi pada beberapa wilayah di Kota Medan yang berujung pada penggusuran permukiman warga. Kondisi ini menunjukkan adanya ketidakseimbangan antara kepastian hukum dan realitas sosial di masyarakat yang masih sangat kompleks.<sup>8</sup>

Penguasaan tanah aset PT Kereta Api Indonesia (KAI) oleh masyarakat, pemerintah melalui berbagai instansi terkait telah melakukan sejumlah upaya strategis untuk mewujudkan kepastian hukum. Salah satu langkah utama adalah melakukan inventarisasi dan sertifikasi aset tanah milik PT Kereta Api Indonesia (KAI) melalui kerja sama antara PT Kereta Api Indonesia (KAI), Kementerian Keuangan, serta Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. Langkah ini bertujuan untuk memperjelas status hukum tanah yang

---

<sup>7</sup>P. P. Haneswara, R. Subekti, & P. S. Raharjo, "*Penguasaan dan Pengusahaan Tanah Oleh Warga Terhadap Aset PT Kereta Api Indonesia di Stasiun Klaten*", Volume 1, Jaksa: Jurnal Kajian Ilmu Hukum dan Politik, Nomor 4, 2023, hal. 1-10.

<sup>8</sup>M. A. Adnan, A. Sunarto, D. Parhusip, & A. Khair, "*Perlindungan Hukum Terhadap Lingkungan dalam Pembangunan Ibukota Nusantara*", Volume 4, Jurnal Preferensi Hukum, Nomor 3, 2023, hal. 396-400.

sebelumnya masih banyak menggunakan dasar *grondkaart* peninggalan kolonial. Selain itu, pemerintah juga mendorong penertiban aset melalui mekanisme administratif dan hukum, termasuk pemberian peringatan, penertiban penggunaan lahan, hingga upaya hukum melalui pengadilan apabila diperlukan. Sertifikasi aset ini merupakan bagian dari upaya pengamanan barang milik negara sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 186/MK.06/2009, sehingga diharapkan dapat memberikan kepastian hukum dan mencegah penguasaan tanpa hak di masa mendatang secara efektif, optimal, dan berkelanjutan.<sup>9</sup>

Di samping itu, pemerintah juga menempuh pendekatan persuasif dan solutif dalam menyelesaikan konflik dengan masyarakat yang telah lama menempati tanah tersebut. Pendekatan ini dilakukan melalui mediasi, relokasi, atau pemberian skema pemanfaatan lahan secara legal seperti sewa atau kerja sama pemanfaatan aset. Namun demikian, dalam kondisi tertentu pemerintah tetap melakukan penertiban secara tegas berupa pengosongan lahan dan pembongkaran bangunan apabila penguasaan dilakukan tanpa dasar hukum yang sah. Upaya ini didasarkan pada ketentuan bahwa tanah milik Badan Usaha Milik Negara merupakan bagian dari keuangan negara yang harus dilindungi. Penguasaan tanah PT Kereta Api Indonesia (KAI) oleh masyarakat bukan hanya menimbulkan permasalahan administratif, tetapi juga berdampak pada kepastian hukum, pengelolaan aset negara, serta potensi kerugian negara. Selain itu, kondisi ini juga menghambat upaya pemerintah dalam mengoptimalkan penggunaan tanah untuk kepentingan umum, termasuk reaktivasi jalur kereta api dan pembangunan infrastruktur transportasi yang berkelanjutan, terintegrasi, efisien, dan berorientasi pada kepentingan masyarakat luas guna mendorong pemerataan pembangunan nasional yang inklusif serta berkeadilan sosial merata secara optimal.

---

<sup>9</sup>E. Karini, “*Kedudukan Grondkaart Sebagai Bukti Penguasaan Tanah (Studi Di PT. Kereta Api Indonesia (Persero) Kantor Devisi Regional IV Tanjung Karang)*”, Volume 3, Jurnal Kepastian Hukum dan Keadilan, Nomor 2, 2021, hal. 11-22.