

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (UUD 1945) menegaskan bahwa salah satu tujuan nasional yang harus diwujudkan oleh negara adalah meningkatkan kesejahteraan umum bagi seluruh rakyat Indonesia. Demi mewujudkan tujuan tersebut, maka sangat penting adanya upaya pembangunan nasional secara merata untuk meningkatkan kemampuan bagi seluruh aspek kehidupan masyarakat, baik itu aspek politik, ekonomi, sosial budaya, pertahanan dan keamanan, secara berencana, menyeluruh, terarah, terpadu, bertahap dan berkelanjutan.

Hal tersebut merupakan pencerminan kehendak untuk terus meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat Indonesia, dan selama ini upaya pembangunan ini telah ditempuh dengan Pancasila sebagai dasar, tujuan, dan pedomannya. Sejalan dengan jumlah penduduk yang semakin pesat, tuntutan akan tersedianya berbagai fasilitas yang mendukung kehidupan masyarakat juga mengalami peningkatan. Hal tersebut mendorong pemerintah untuk melaksanakan pembangunan, terutama di bidang perumahan sesuai dengan amanat undang-undang.

Rumah tinggal merupakan tempat untuk berlindung atau bernaung dari pengaruh keadaan alam sekitarnya, serta merupakan tempat beristirahat setelah bertugas untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari. Setiap orang dari semua jenis profesi atau pekerjaan, juga membutuhkan rumah tinggal, tak terkecuali bagi yang berprofesi atau bekerja sebagai pegawai negeri pun membutuhkan rumah tinggal.¹

Ada beberapa jenis perumahan di Indonesia salah satunya perumahan dinas atau disebut juga rumah negara. Definisi rumah negara berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1994 tentang Rumah Negara adalah bangunan yang dimiliki negara dan berfungsi sebagai tempat tinggal atau hunian dan sarana pembinaan keluarga serta menunjang pelaksanaan tugas Pejabat dan/atau Pegawai Negeri.² Rumah negara merupakan aset milik negara yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN), sehingga merupakan bagian dari keuangan negara dan sebagai aset negara yang penggunaannya ditujukan untuk kepentingan penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi instansi pemerintahan.

Di dalam hukum pertanahan Indonesia diberlakukan asas pemisahan horizontal, dimana asas pemisahan horizontal adalah kebalikan dari asas pelekatan yang mengatakan bangunan dan tanaman merupakan satu kesatuan dengan tanah. Sebaliknya, asas pemisahan horizontal menyatakan bangunan dan tanaman bukan merupakan bagian dari tanah. Sehingga konsekuensinya hak atas tanah tidak dengan sendirinya meliputi kepemilikan bangunan dan tanaman yang ada di atasnya.

¹ Ridho Muhammad, *Kemiskinan di Perkotaan*, Semarang: Unissula, 2001, hlm 18

² Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1994 tentang Rumah Negara

Berdasarkan asas pemisahan horizontal, dimungkinkan dalam satu bidang tanah yang sama terdapat beberapa hak kepemilikan atas tanah secara bersamaan. Jadi dalam sebidang tanah, ada dua hak yang melekat, yaitu : Hak primer adalah hak milik (individu ataupun hak menguasai negara), dan hak sekunder (Hak Pakai, Hak Pengelolaan, Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha, dan lain-lain).³

Contohnya adalah rumah negara ini. Rumah negara merupakan bangunan yang berdiri diatas tanah negara yang diatasnya yaitu bangunan berupa rumah dibuat perjanjian dengan pihak lain dengan dilekatkan Hak Pakai.

Pemerintah dalam rangka menjamin dan meningkatkan kesejahteraan pegawai negeri, secara teratur mengadakan perumahan dinas bagi pegawai negeri tersebut, yang di antara rumah-rumah dinas tersebut ada yang disediakan untuk dimiliki secara sewa beli oleh pegawai yang bersangkutan untuk menjamin tersedianya rumah tinggal bagi pegawai tersebut pada masa sesudah pensiun, yang pembayarannya dipotongkan dari gaji pegawai negeri yang bersangkutan tiap bulannya. Pemerintah yang menjual rumah dinas kepada pegawai negeri tersebut biasanya dilakukan secara diangsur dan dibuat perjanjian sewa beli di hadapan Notaris dan ada jangka waktunya. Setelah habis jangka waktu sewa beli maka ada Surat Pelepasan Hak dari pemerintah kepada pegawai negeri yang membeli rumah dinas tersebut.

Demikian juga yang dilakukan oleh PT. Kereta Api Indonesia (Persero) yakni suatu perusahaan yang bergerak dibidang jasa, khususnya jasa angkutan kereta api.

³ Susanti Ante, *Penerapan Asas Pemisahan Horiozntal Terhadap Kepemilikan Hak Atas Tanah Di Kota Manad, Lex et Societatis, Vol. III/No.6, 2015, hlm 81*

PT. Kereta Api Indonesia (Persero), dalam meningkatkan jaminan sosial bagi karyawan disediakan fasilitas perumahan agar para karyawan dapat meningkatkan produktifitas kerjanya berupa rumah dinas yang merupakan aset tetap PT. Kereta Api Indonesia (Persero).

Banyaknya jenis perusahaan aset oleh PT. Kereta Api Indonesia (Persero), harus dikelola Perusahaan agar mampu menjaga kelanjutan bisnisnya dan mewujudkan tata kelola yang baik. Hal ini sangat relevan bagi PT. Kereta Api Indonesia (Persero) selama perjalanan Perseroan, aset-aset yang dimiliki tidak sepenuhnya dikelola sesuai tata kelola. Terdapat banyak aset PT. Kereta Api Indonesia (Persero) yang digunakan pihak-pihak lain karena tumpang tindihnya status kepemilikan aset, terutama aset rumah perusahaan.⁴

Penertiban aset-aset yang dimiliki oleh PT. KAI ini membuat munculnya masalah-masalah di tengah masyarakat yang salah satunya adalah kasus sengketa Rumah Dinas PT. Kereta Api Indonesia (Persero) yang hingga saat ini juga belum menemukan penyelesaian diantara kedua belah pihak.

Studi kasus pada penelitian ini, penulis akan memaparkan kasus yang berkenaan dengan sengketa rumah dinas PT. Kereta Api Indonesia (Persero) yaitu disini pihak penggugat yang bernama Yuniarti adalah ahli waris dari Almarhum Kadar Slamet dan Almarhum Titi Sri Banoen.

⁴ Natasia Novita, *Evaluasi Kebijakan Pendayagunaan Aset Tetap Bumn Pada Rumah Dinas Pt. Kai (Persero) Daop 8 Kota Surabaya, Volume 5*, Surabaya:Universitas Airlangga, 2017, hlm 2

Almarhum Kadar Slamet semasa hidupnya bekerja sebagai staf karyawan di Perusahaan Negara Kereta Api (PN KA) yang saat ini telah menjadi badan hukum privat yang bernama PT. Kereta Api Indonesia (Persero).

Namun pada tahun 2003 almarhum beserta istri tutup usia, maka sejak itu pihak Penggugat Yuniarti melanjutkan menempati rumah dinas tanpa izin dan tanpa membayar uang sewa ke PT. Kereta Api Indonesia (Persero). Di lain pihak Almarhum Kadar Slamet mempunyai itikad baik untuk membayar pajak atas rumah dinas selama menempati rumah dinas tersebut, Dan telah pernah dilakukan upaya pembelian atas rumah dinas pada tahun 1985 dan tahun 1990. Atas permohonan pembelian rumah dinas tersebut tidak pernah mendapatkan hasil, maka obyek sengketa tanah dan bangunan atas rumah dinas tersebut tidak pernah dikonversi oleh PT. Kereta Api Indonesia (Persero) dimana hak tanah barat wajib seluruhnya dikonversi statusnya menjadi tanah negara selambat-lambatnya tanggal 24 September 1980. Hal ini berarti obyek sengketa tanah dan bangunan tersebut tidak diurus oleh PT. Kereta Api Indonesia (Persero).

Melihat pemaparan kasus diatas, penulis tertarik untuk membahas lebih dalam mengenai kasus sengketa rumah dinas tersebut, dan menuangkannya dalam penulisan hukum dengan judul KEDUDUKAN HUKUM RUMAH DINAS PT.KERETA API INDONESIA (STUDI KASUS PUTUSAN NOMOR 120 K/Pdt/2017).

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana status rumah dinas menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Pemukiman?
2. Bagaimana kedudukan hukum rumah dinas PT. Kereta Api Indonesia dalam Putusan Nomor 120 K/Pdt/2017?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui status tanah rumah dinas menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Pemukiman.
2. Untuk mengetahui kedudukan hukum rumah dinas PT. Kereta Api Indonesia dalam Putusan Nomor 120 K/Pdt/2017.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritik
 - a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi dunia ilmu pengetahuan hukum mengenai hukum agraria pada khususnya.
 - b. Hasil penelitian ini dapat menjadi acuan untuk peneliti selanjutnya yang akan melakukan penelitian dengan topik bahasan yang serupa.
2. Manfaat Praktis
 - a. Bagi Pemerintah
Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada pemerintah berkaitan dengan hukum agraria pada khususnya.

b. Bagi Masyarakat

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan bahan masukan dalam permasalahan sengketa rumah dinas sehingga masyarakat dapat menghindari timbulnya masalah atau konflik serupa sesuai dengan prosedur yang benar dengan adanya kepastian hukum.

c. Bagi Akademisi

Hasil penelitian ini diharapkan menjadi referensi penelitian selanjutnya tentang kedudukan hukum Rumah Dinas PT. Kereta Api Indonesia (Persero).

E. Kerangka Teori

Teori yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini adalah Teori Kepastian Hukum.

Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, pengertian pertama yakni adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, pengertian kedua yakni berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu.⁵

⁵ Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999, hlm.23.

Ajaran kepastian hukum ini berasal dari ajaran Yuridis-Dogmatik yang didasarkan pada aliran pemikiran positivistic di dunia hukum, yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom dan mandiri. Penganut pemikiran ini, hukum tak lain hanya kumpulan aturan. Pemikiran ini beranggapan bahwa tujuan hukum tidak lain dari sekedar menjamin terwujudnya kepastian hukum. Kepastian hukum itu diwujudkan oleh hukum dengan sifatnya yang hanya membuat suatu aturan hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian.

Menurut Jan Michiel Otto mendefinisikan kepastian hukum sebagai kemungkinan bahwa dalam situasi tertentu, yaitu dalam situasi:

2. Tersedia aturan-aturan yang jelas (jernih), konsisten, mudah diperoleh, diterbitkan oleh dan diakui karena (kekuasaan) negara.
3. Instansi-instansi penguasa (pemerintah) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya.
4. Warga secara prinsipil menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-aturan tersebut.
5. Hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpikir menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum.

6. Keputusan peradilan secara konkrit dilaksanakan.⁶

Menurut Apeldoorn, kepastian hukum mempunyai dua segi. Pertama, mengenai soal dapat ditentukannya (*bepaalbaarheid*) hukum dalam hal-hal yang konkrit. Artinya pihak-pihak yang mencari keadilan ingin mengetahui apakah yang menjadi hukumnya dalam hal yang khusus, sebelum ia memulai perkara. Kedua, kepastian hukum berarti keamanan hukum. Artinya, perlindungan bagi para pihak terhadap kesewenangan hakim.⁷

F. Kerangka Konsepsional

1. Tanah Negara adalah tanah yang langsung dikuasai oleh negara. Langsung dikuasai, artinya tidak ada hak pihak lain di atas tanah itu. Tanah itu disebut juga tanah negara bebas. Menurut Undang Undang Pokok Agraria (UUPA), semua tanah di kawasan negara Republik Indonesia dikuasai oleh Negara. Jika di atas tanah itu tidak ada hak pihak tertentu (orang atau badan hukum) maka tanah itu disebut tanah yang langsung dikuasai Negara. Jika di atas tanah itu ada hak pihak tertentu, maka tanah itu disebut tanah hak.⁸

⁶ Jan Michiel Otto terjemahan Tristram Moeliono dalam Shidarta, *Moralitas Profesi Hukum Suatu Tawaran Kerangka Berfikir*, Bandung: PT Revika Aditama, 2006, hlm 85.

⁷ L.J van Apeldoorn dalam Shidarta, *Moralitas Profesi Hukum Suatu Tawaran Kerangka Berfikir*, Bandung: PT Revika Aditama, 2006, hlm 82.

⁸ Effendi Perangin, *Praktek Permohonan Hak Atas Tanah*, Jakarta: Rajawali Pres, 1991.

2. Konversi menurut A.P Parlindungan adalah penyesuaian hak-hak atas tanah yang pernah tunduk kepada sistem hukum yang lama, yaitu hak-hak atas tanah menurut BW dan tanah-tanah yang tunduk kepada Hukum Adat untuk masuk dalam sistem hak-hak atas tanah menurut UUPA.⁹
3. Asas Pemisahan Horizontal adalah tanah hanya meliputi permukaan tanah saja sehingga apa yang melekat atau berdiri di atasnya dan apa yang terkandung dibawahnya bukanlah satu kesatuan melainkan bentuk-bentuk yang terpisah.¹⁰
4. Rumah negara dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2008 Tentang Tata Cara Pengadaan, Penetapan Status, Pengalihan Status, Dan Pengalihan Hak Atas Rumah Negara. Adalah bangunan yang dimiliki negara dan berfungsi sebagai tempat tinggal atau hunian dan sarana pembinaan keluarga serta menunjang pelaksanaan tugas pejabat dan/atau Pegawai Negeri.¹¹

⁹ A.P Parlindungan (Selanjtnya disebut A.P. Parlindungan-IV), *Konversi Hak-Hak Atas Tanah*, Bandung: Mandar Maju, 1990, hlm.5.

¹⁰ Djuhaendah Hasan, *Lembaga Jaminan Kebendaan Bagi Tanag Dan Benda Lain Yang Melekat Pada Tanah Dalam Konsepsi Penerapan Asas Pemisahan Horisontal*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1996, hlm 70

¹¹ Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pengadaan, Penetapan Status, Pengalihan Status dan Pengalihan Hak Atas Rumah Negara

G. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan kasus (*case approach*).

Dalam penulisan skripsi ini, Penulis melakukan pengumpulan bahan hukum pendukung dan melengkapi sumber bahan hukum dengan melakukan penelitian kepustakaan (*library research*). Penelitian bertujuan menemukan landasan hukum yang jelas dalam meletakkan persoalan ini dalam bidang hukum agraria yang berkaitan dengan kedudukan hukum Rumah Dinas PT. Kereta Api Indonesia (Persero).

G.1 Sumber Bahan Hukum

1. Sumber Bahan Hukum Primer
 - a. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
 - b. Undang-undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Pemukiman;
 - c. Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pengadaan, Penetapan Status, Pengalihan Status dan Pengalihan Hak Atas Rumah Negara;
 - d. PP Nomor 40 Tahun 1994 tentang Rumah Negara sebagaimana telah diubah dengan PP Nomor 31 Tahun 2005;

2. Sumber Bahan Hukum Sekunder

- a. Prof. Boedi Harsono, “Hukum Agraria Indonesia” (Jakarta: Djambatan, 2008);
- b. Dr.Urip Santoso,S.H.,M.H., “Perolehan Hak Atas Tanah” (Jakarta: Prenadamedia Group, 2015);
- c. Dr.Urip Santoso,S.H.,M.H., “Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah” (Jakarta:Kencana, 2007);
- d. Dr.Urip Santoso,S.H.,M.H., “Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah” (Jakarta:Kencana, 2010);
- e. Rusmadi Murad.,S.H.,M.H., “Administrasi Pertanahan Pelaksanaan Hukum Pertanahan dalam Praktek” (Bandung:Mandar Maju, 2013).

G.2 Metode Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum yang dilakukan oleh penulis dalam penelitian ini menggunakan analisis secara deskriptif dengan cara melakukan analisis terhadap peraturan perundang-undangan terkait yang mengatur mengenai status kepemilikan Rumah Dinas PT. Kereta Api Indonesia. Analisis ini digunakan untuk mencari jawaban dan mendapatkan kesimpulan dengan menganalisa semua bahan hukum yang berkaitan dengan judul penelitian, serta dapat menguraikan dan memecahkan masalah yang diteliti.

H. Sistematika Penulisan

Dalam menguraikan permasalahan dan pembahasan atas skripsi ini, dibagi kedalam lima bab dengan sistematika penulisan sebagai berikut :

BAB I PENDAHULUAN

Dalam bab ini, akan diuraikan mengenai: Latar Belakang; Rumusan Masalah; Tujuan Penelitian; Manfaat Penelitian; Kerangka Teori; Kerangka Konsepsional; Metode Penelitian; dan Sistematika Penulisan.

BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG HUKUM TANAH NASIONAL DAN STATUS KEPEMILIKAN RUMAH DINAS PT. KERETA API INDONESIA

Dalam bab ini, akan diuraikan mengenai sejarah pembentukan hukum tanah nasional, pengertian penguasaan hak atas tanah, jenis-jenis hak atas tanah, konversi tanah, asas pemisahan horizontal.

BAB III TINJAUAN KHUSUS TENTANG RUMAH DINAS

Pada bab ini, akan diuraikan mengenai: pengertian rumah, rumah dinas/rumah negara, rumah negara sebagai aset negara/barang milik negara.

BAB IV ANALISIS KEDUDUKAN HUKUM RUMAH DINAS PT. KERETA API INDONESIA (STUDI KASUS PUTUSAN MAHKAMAH AGUNG NOMOR 120 K/Pdt/2017).

Pada bab ini penulis akan menganalisa mengenai Undang-Undang yang terkait dengan kasus diatas yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman dan juga menganalisa putusan pengadilan tentang sengketa kepemilikan tanah yaitu putusan di tingkat kasasi dengan Nomor 120 K/Pdt/2017.

BAB V PENUTUP

Dalam bab ini, akan diuraikan mengenai kesimpulan yang didapat dari pembahasan-pembahasan yang telah dibuat oleh penulis di dalam skripsi ini. Kemudian saran yang membangun yang dapat diberikan adalah sebagai hasil pemikiran dari hasil penelitian.