

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pemerintah Indonesia mengeluarkan Undang-Undang Nomor 86 Tahun 1958 tentang Nasionalisasi Perusahaan- Perusahaan Milik Belanda Yang Berada di Dalam Wilayah Republik Indonesia, dengan tujuan untuk mewujudkan perekonomian nasional yang sesuai dengan kepribadian dan jiwa bangsa Indonesia. Undang-Undang ini menyatakan bahwa semua perusahaan-perusahaan milik Belanda, dilakukan nasionalisasi dan dikuasai oleh Negara Republik Indonesia, termasuk didalamnya perusahaan-perusahaan perhubungan laut milik Belanda beserta asset-asetnya.¹ Khusus asset *ex* perusahaan milik Belanda, setelah dinasionalisasi, asset dan pengelolaannya diserahkan kepada PT. Pelayaran Nasional Indonesia (Persero), yang sekarang menjadi PT. PELNI (Persero).²

PT. Pelayaran Nasional Indonesia (Persero) atau PT. PELNI (Persero) sebagai Badan Usaha Milik Negara (BUMN)³ menguasai banyak aset tanah yang bersumber dari Nasionaliasasi Perusahaan Belanda yang saat ini secara fisik banyak dikuasai oleh pihak ketiga salah satunya yaitu asset tanah dan bangunan milik PT. PELNI (Persero) yang berada di Jalan H.M. Faisal Nomor 6 Kelurahan Sandubaya, Kecamatan Selong, Kabupaten Lombok Timur,

¹ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 86 Tahun 1958*, Pasal 1 ayat (1).

² Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 1960 dan Penjelasannya*.

³ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003*, Pasal 1 angka 1

Provinsi Nusa Tenggara Barat yang dikuasai secara *illegal* dan/ atau melawan hukum.

Asset tanah dan bangunan tersebut semula dikuasai oleh Pemerintah Hindia Belanda (*N.V. Koninklijke Paketvaart Maatschappij*) berdasarkan *Verponding Afdeeling* Nomor 24 tanggal 27 April 1926 yang kemudian dinasionalisasi menjadi milik Pemerintah Republik Indonesia melalui Panitia Khusus (dengan nama Panitia N.V. K.P.M.) dan terhadap semua material milik N.V. K.P.M. diserahkan pengelolaannya kepada PT. PELNI (Persero) sebagaimana Peraturan Pemerintah Nomor 34 tahun 1960 tentang Nasionalisasi Perusahaan N.V. K.P.M. di Indonesia dan Penjelasan Peraturan Pemerintahnya. Seluruh asset tanah milik perusahaan N.V. K.P.M. (*Koninklijke Paketvaart Maatschappij*) yang berada di wilayah Republik Indonesia meliputi Kantor Pusat beserta seluruh bagian-bagian dan Cabang dari perusahaan yang bersangkutan di Indonesia.⁴

Hak prioritas (*prioriteitrechts*) atas tanah asset badan usaha milik negara PT. PELNI (Persero) diperoleh dari Undang Undang Nomor 86 tahun 1958 yang fisik tanahnya dikuasai oleh Pihak Ketiga. Alas hak sebagai hak prioritas (*prioriteitrechts*) merupakan petunjuk adanya hubungan hukum kepemilikan, hubungan penguasaan orang dengan tanah, atau dasar perolehan tanah.

BUMN dengan nama badan hukum apapun, terbuka atau tertutup, merupakan perusahaan pemerintah (*state corporation*) yang saham atau modal BUMN seluruh atau sebagian berasal dari Negara yang dipisahkan dari sistem keuangan APBN. Dasar hukum bisnis BUMN tunduk pada Undang-Undang Perseroan

⁴ Pasal 1 UU No. 86 tahun 1958 tentang Nasionalisasi Perusahaan-Perusahaan Milik Belanda, yang rumusannya 'Perusahaan-perusahaan milik Belanda yang berada di wilayah Republik Indonesia yang akan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah dikenakan nasionalisasi dan dinyatakan menjadi milik penuh dan bebas Negara Republik Indonesia'

Terbatas dan Hukum Perdata, tetap saja ada mekanisme publik pada pengambilan keputusan-keputusan privat-nya. Seperti halnya ketika BUMN hendak melakukan penghapusbukuan atau pemindahtanganan tanah (aktiva tetap), untuk nilai tertentu, diperlukan persetujuan komisaris yang *nota bene* Menteri BUMN. Sedangkan Menteri Keuangan tidak lagi ikut mengambil keputusan bisnis BUMN oleh karena kedudukan, tugas, dan kewenangannya yang dilimpahkan kepada Menteri BUMN berdasarkan Peraturan Pemerintah.⁵

Penjualan tanah baru syah jika ada keputusan penghapusbukuan aktiva tetap BUMN, baru dapat ditindaklanjuti dengan sertipikasi hak tanah untuk privat. Tanah, baik yang sudah bersertipikat ataupun belum bersertipikat, apabila masuk dalam daftar aktiva tetap BUMN merupakan asset (Perusahaan) Negara. Barang siapa, swasta atau privat, yang mengajukan permohonan sertipikat hak tanah atas asset BUMN tidak melalui prosedur penghapusbukuan aktiva tetap akan berurusan dengan Jaksa (pengacara) Negara atau penegak hukum lainnya.⁶ Hak atas tanah adalah hak yang memberikan wewenang kepada individu dan badan hukum untuk memakai suatu tanah.⁷

Pemberian Sertipikat Hak atas Tanah kepada swasta (privat) tidak dapat hanya berdasarkan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) *an sich*. Sebab UU Pokok Agraria adalah sub sistem dari meta sistem peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Ada banyak Undang-Undang yang lain yang harus ditaati, dipatuhi, dan ikut dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional dalam penetapan

⁵ Gunanegara, "Hukum Pidana Agraria, Logika Hukum Pemberian Hak Atas Tanah dan Ancaman Hukum Pidana, (Jakarta: Tatanusa, 2017), hal. 57.

⁶ *Ibid*, hlm. 58

⁷ Abd. Rahman dan Baso Madiung, *Politik Hukum Pertanahan – Suatu Kajian Historis dan Yuridis*, (Jakarta: Bosowa, 2016), hal. 88.

hak dan sertifikasi hak atas tanah. Dengan demikian tidak semua tanah dapat menjadi obyek hak atas tanah yang boleh diterbitkan sertifikat hak atas tanah.⁸

Obyek Hak atas Tanah berbeda dengan obyek pendaftaran tanah. Obyek hak atas tanah serta merta obyek pendaftaran tanah, namun tidak semua obyek pendaftaran tanah merupakan obyek hak atas tanah. Sebab, ada tanah yang dilarang oleh peraturan perundang-undangan (hukum positif) untuk disertipikatkan, bahkan untuk tanah-tanah tertentu dilarang diberikan kepada swasta (privat).⁹

Dalam konteks pendaftaran tanah, alas hak merupakan alat pembuktian penguasaan orang atas tanah. Sedangkan dalam konteks pendaftaran hak atas tanah merupakan alat pembuktian kepemilikan orang atas haknya atau alat pembuktian hak orang atas tanah.

Tanah, dengan bangunan dan/atau tanpa bangunan, apabila masuk dalam daftar obyek UU Nasionalisasi menjadi tanah asset pemerintah. Siapapun—swasta/privat—yang menguasai atau memiliki tanah/bangunan obyek UU Nasionalisasi tanpa izin diancam batal demi hukum dan perbuatannya diancam tindak pidana.¹⁰

Kalaupun ada tanah dan bangunan obyek nasionalisasi yang belum diterbitkan Peraturan Pemerintahnya atau sudah ada Peraturan Pemerintahnya tetapi tidak tercatat didalam Lampirannya, tetap merupakan obyek nasionalisasi menjadi milik atau asset Pemerintah Indonesia. Nasionalisasi asset perusahaan Belanda merupakan tindakan mengambalalih kepemilikan asing untuk menjadi milik pemerintah. Dan, atas tindakan nasionalisasi tersebut Pemerintah Indonesia sudah

⁸ Gunanegara, *Op. Cit.*, hal. 67.

⁹ *Ibid*, hal.18

¹⁰ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 86 Tahun 1958*, Pasal 4 dan Pasal 5 ayat (1).

membayar ganti kerugian kepada perusahaan yang dinasionalisasi kepada Pemerintah Belanda. Karena pemerintah telah membayar kompensasi kepada Belanda, maka siapapun yang menguasai/memiliki tanah obyek nasionalisasi tanpa hak atau tanpa izin Menteri Keuangan batal demi hukum. Dan perbuatannya melawan undang-undang nasionalisasi yang berimplikasi pada kerugian negara.

Perbuatan yang mengakibatkan kekurangan uang akibat perbuatan melawan hukum dengan sengaja maupun lalai dikualifisir tindak pidana korupsi.¹¹ Jadi, tanah/bangunan obyek nasionalisasi tidak dapat diberikan Hak atas Tanah kepada swasta (privat) karena dilarang UU Nasionalisasi, kecuali izin Menteri Keuangan.

Alas Hak merupakan istilah hukum pertanahan sebagai alat pembuktian hubungan hukum orang dengan tanah yang belum terdaftar (*unregistered land*). Ada pendapat lain menyebut Alas Hak sebagai ‘hak prioritas’ (*prioriterechts*) untuk mengajukan hak atas tanah. Di lain pihak, ada juga yang berpendapat Alas Hak merupakan ‘petunjuk’ hak kepemilikan orang atas tanah atau ada yang mengatakan Alas Hak merupakan *rechtstitel*. Barang siapa yang mampu membuktikan Alas Hak nya maka yang bersangkutan dapat mengajukan pendaftaran tanah.¹²

Status tanah dari tanah-tanah eks asset perusahaan Belanda ditegaskan sebagai tanah Negara, yang kepemilikannya ada pada Negara. Kongkritnya, status tanahnya adalah tanah Negara tetapi kepemilikannya ada pada Pemerintah sebagai

¹¹ Rumusan lengkap pengertian Kerugian Negara dapat dijumpai Pasal 1 angka 15 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan dan Pasal 1 Angka 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, “Kerugian Negara/Daerah adalah Kekurangan uang, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.”

¹² Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, Pasal 1 ayat (1).

Barang Milik Negara (BMN). Semua Barang Milik Negara *in casu* tanah eks nasionalisasi dikuasai Menteri Keuangan. Barang siapa khususnya dari kalangan swasta, yang menguasai tanah eks nasionalisasi wajib menyerahkannya kepada Pemerintah *via* Menteri Keuangan. Dan, Badan Pertanahan Nasional dilarang memberikan sertipikat Hak Atas Tanah terhadap tanah-tanah yang riwayatnya berasal dari perusahaan Belanda yang telah dinasionalisasi, kecuali ada izin pelepasan asset dari pemerintah.

Dari penjelasan pada latar belakang diatas, menunjukan bahwa peraturan perundang-undangannya mengatur dengan jelas hak prioritas (*prioriteitrechts*) yang ditetapkan Undang-Undang Nomor 86 Tahun 1958 dan peraturan-peraturan pelaksanaannya sebagai alas hak untuk mengajukan (sertipikat) Hak atas Tanah atas tanah-tanah asset Badan Usaha Milik Negara (BUMN) *c.q* PT. PELNI (Persero) *in casu* tanah bekas *Recht van Eigendom* (RvE) N.V. K.P.M. Nomor 431 yang terletak di Kelurahan Sandubaya, Kecamatan Selong, Kabupaten Lombok Timur, Provinsi Nusa Tenggara Barat.

Realitas hukumnya berbeda dengan hukumnya, banyak sekali permasalahan tanah-tanah asset milik BUMN yang dikuasai oleh pihak ketiga dan tidak diselesaikan oleh Badan Pertanahan Nasional Wilayah dan Kabupaten/Kota.

Menurut Penulis, pihak ketiga dan/atau BPN jika menerbitkan sertipikat hak atas tanah kepada pihak ketiga atas tanah asset BUMN merupakan perbuatan melawan hukum karena merugikan perekonomian Negara. Unsur kerugian Negara dan/atau merugikan perekonomian Negara adalah unsur dari perbuatan tindak pidana korupsi.

Pencegahan tindak pidana korupsi merupakan fokus utama pemerintah bersama dengan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Kegiatan yang dilakukan melalui pengawasan KPK dalam kegiatan pemerintahan, salah satunya penertiban asset-asset yang dimiliki BUMN. Hal pokok yang dilakukan untuk penertiban asset tersebut diantaranya melalui pendaftaran tanah-tanah asset yang dikelola BUMN, yang dilakukan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN). Percepatan pendaftaran tanah yang dilakukan oleh Kementerian ATR/BPN hendaknya betul-betul difahami dan dilaksanakan terus sehingga target seluruh bidang tanah di Indonesia termasuk tanah-tanah asset BUMN dapat terdaftar seluruhnya pada tahun 2025.

Pendaftaran asset-asset tanah dan bangunan milik BUMN sangat penting guna menciptakan penatausahaan asset yang lebih baik dan mencegah praktik-praktik korupsi. Diperlukan kesadaran bagi BUMN agar segera mendaftarkan tanah dan bangunan nya serta mengelola asset tanah dan bangunan nya dengan benar. Program pendaftaran tanah yang dijalankan oleh Kementerian ATR/BPN sangat membantu dalam memberikan kepastian hak atas tanah bagi tanah-tanah dan bangunan asset milik BUMN. Selain itu penyertipikatan tanah-tanah dan bangunan asset milik BUMN diharapkan dapat mencegah sengketa/konflik dengan masyarakat. Karena jika sengketa tanah terjadi efeknya bisa terjadi gangguan keamanan. Sebagai contoh asset tanah dan bangunan milik PT. PELNI (Persero) yang berada di Jalan HM. Faisal Nomor 6 Kelurahan Sandubaya, Kecamatan Selong, Kabupaten Lombok Timur, Provinsi Nusa Tenggara Barat yang dikuasai secara *illegal* dan/atau melawan hukum pihak ketiga yang harus menjadi sengketa tanah di Pengadilan Negeri Selong Nomor. 64/Pdt.G/2019/PN.

Sel, yang diputuskan dalam sidang permusyawaratan Majelis Hakim Pengadilan Negeri Selong, tanggal 6 Januari 2020 yang diucapkan dalam persidangan terbuka untuk umum pada hari Senin tanggal 20 Januari 2020, yang Penulis jadikan studi kasus dalam penelitian ini.

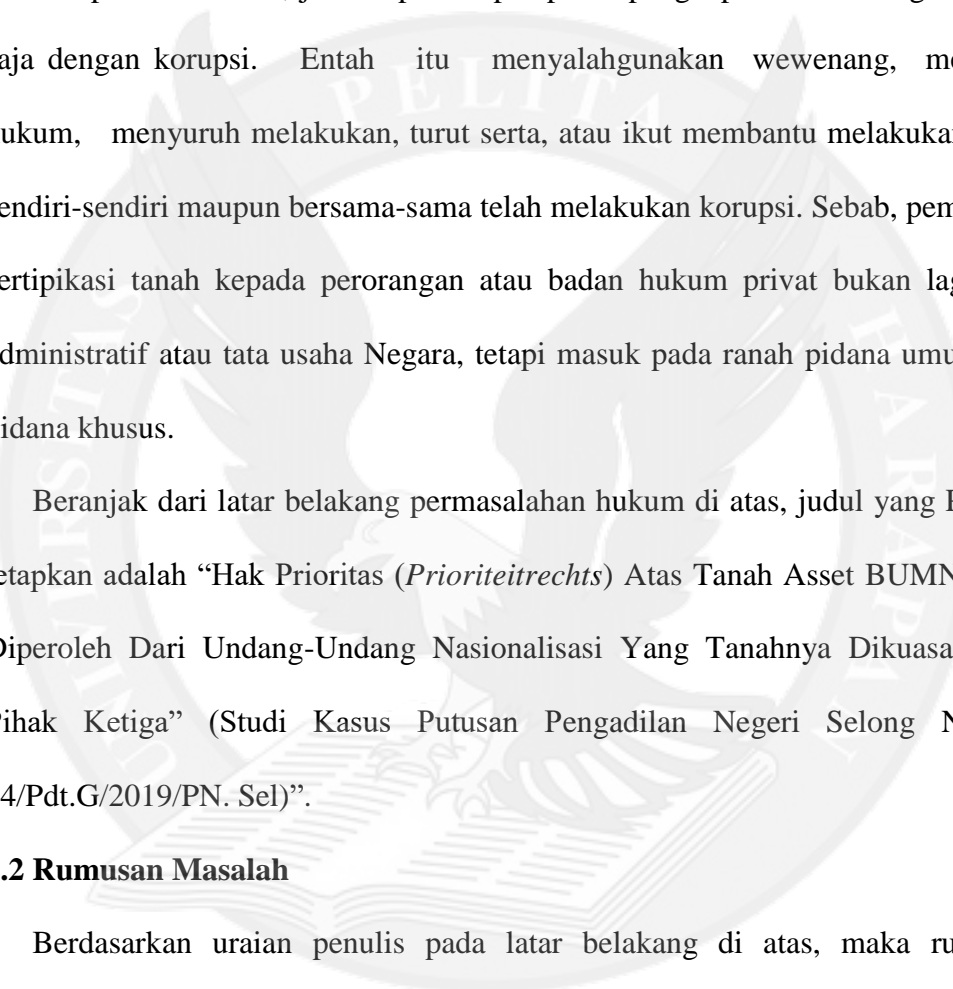
Masalah hukum keagrariaan yang rumit dari hulu, berimbas pada stagnansi penegakan hukum keagrariaan. Penegakan hukum oleh administrator kurang dijalankan, akibat *trends* penyelesaian yang selalu diarahkan ke pengadilan (Putusan Pengadilan Negeri Selong Nomor. 64/Pdt.G/2019/PN. Sel). Demikian pula penegakan hukum penerapan hak atau sertipikasi yang melawan hukum seringkali dipersepsikan ranah *diskresi*, bukan pidana. Penegakan hukum penggunaan tanah dan pemanfaatan tanah seolah dipisahkan dengan penegakan hukum tanah yang pelaksananya semestinya Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (Kementerian ATR/BPN).¹³

Penulis berpandangan, perlu kiranya kerja bersama antara Kementerian ATR/BPN *c.q* Kantor Wilayah ATR/BPN di Provinsi *c.q* Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Pemerintah Provinsi sampai ke Pemerintah Kabupaten/Kota, Kantor-Kantor Cabang BUMN di Provinsi dan Kabupaten/Kota, Kantor Kejaksaan Tinggi dan Kantor Kejaksaan Negeri dalam melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah dan bangunan di wilayahnya masing-masing, sesuai dengan peraturan perundang-undangan hukum agraria dan pendaftaran tanah serta memperhatikan peraturan perundang-undangan dan peraturan-peraturan pelaksanaannya. Atau setidaknya perjanjian kerja bersama di seluruh wilayah Indonesia antara Kementerian ATR/BPN *c.q*

¹³ *Ibid*, hal.6

Kantor Wilayah ATR/BPN di Provinsi *c.q* Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dan Kementerian BUMN *c.q* PT. PELNI (Persero), Kantor-Kantor Cabang PT. PELNI (Persero) di Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Orang perseorangan atau badan hukum privat, termasuk pejabat Badan Pertanahan Nasional yang menerbitkan sertipikat, baik melalui konversi atau melalui pemberian hak, jika tanpa ada pelepasan/penghapusan asset negara sama saja dengan korupsi. Entah itu menyalahgunakan wewenang, melawan hukum, menyuruh melakukan, turut serta, atau ikut membantu melakukan, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama telah melakukan korupsi. Sebab, pemberian sertipikasi tanah kepada perorangan atau badan hukum privat bukan lagi soal administratif atau tata usaha Negara, tetapi masuk pada ranah pidana umum dan pidana khusus.

Beranjak dari latar belakang permasalahan hukum di atas, judul yang Penulis tetapkan adalah “Hak Prioritas (*Prioriteitrechts*) Atas Tanah Asset BUMN Yang Diperoleh Dari Undang-Undang Nasionalisasi Yang Tanahnya Dikuasai Oleh Pihak Ketiga” (Studi Kasus Putusan Pengadilan Negeri Selong Nomor: 64/Pdt.G/2019/PN. Sel)”.


1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian penulis pada latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

- 1.2.1 Bagaimana hak prioritas (*prioriteitrechts*) atas tanah asset badan usaha milik Negara PT.PELNI (Persero) yang diperoleh dari Undang Undang Nomor 86 tahun 1958 sebagai alas hak permohonan hak atas tanah yang tanahnya dikuasai fisik oleh pihak ketiga?

- 1.2.2 Bagaimana pertimbangan hukum dan amar putusan perkara Nomor : 64/Pdt.G/2019/PN. Sel ditinjau dari Undang-Undang Nomor 86 tahun 1958 dan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 *juncto* Undang-Undang Nomor 11 tahun 2020?

1.3 Tujuan Penelitian.

- 1.3.1 Untuk mengkaji dan menganalisis alas hak sebagai hak prioritas (*prioriteitrechts*) untuk mengajukan hak atas tanah atas asset badan usaha milik Negara PT. PELNI yang diperoleh dari Undang Undang Nasionalisasi yang tanahnya dikuasai oleh Pihak Ketiga dengan berlakunya peraturan-peraturan hukum yang mengatur agraria dan pendaftaran tanah, serta peraturan-peraturan hukum lainnya yang harus diperhatikan dalam sertipikasi asset-asset tanah dan bangunan BUMN yaitu aturan hukum yang mengatur BUMN, aturan hukum yang mengatur perbendaharaan negara, dan aturan hukum yang mengatur keuangan negara.
- 1.3.2 Untuk mengkaji dan menganalisis pertimbangan hukum dan amar putusan perkara Nomor : 64/Pdt.G/2019/PN. Sel ditinjau dari Undang-Undang Nomor 86 Tahun 1958 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 *juncto* Undang-Undang Nomor 11 tahun 2020.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu hukum pada umumnya dan hukum agraria pada khususnya, terutama mengenai hak prioritas (*prioriteitrechts*) atas tanah asset badan usaha milik negara

PT. PELNI (Persero) yang diperoleh dari Undang Undang Nasionalisasi, dan mengenai pertimbangan hukum dan amar putusan perkara Nomor : 64/Pdt.G/2019/PN. Sel ditinjau dari Undang-Undang Nomor 86 tahun 1958 dan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 *juncto* Undang-Undang Nomor 11 tahun 2020.

1.4.2 Manfaat Praktis

1. Untuk memberikan informasi kepada masyarakat terutama berkaitan dengan tanah-tanah BUMN yang diperoleh dari Undang-Undang Nasionalisasi.
2. Untuk memberikan masukan kepada pemerintah dan kontribusi bagi pengembangan hukum, khususnya hukum agraria/pertanahan berkaitan dengan hak prioritas (*prioriteitrechts*) atas asset tanah dan bangunan BUMN yang diperoleh dari Undang-Undang Nasionalisasi.
3. Untuk dapat dimanfaatkan bagi pihak-pihak yang membutuhkan pokok bahasan yang dikaji dan dianalisa, dengan disertai pertanggungjawaban secara ilmiah.

1.5 Sistematika Penelitian

Sistematika penulisan tesis ini terdiri dari 5 (lima) bab, yaitu pendahuluan, tinjauan pustaka, metodologi penelitian, hasil penelitian dan pembahasan, serta kesimpulan dan saran, daftar pustaka, disusun dengan sistematika sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Pada bab ini penulis memberikan gambaran umum tentang latar belakang masalah, rumusan masalah yang akan diteliti oleh penulis, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan untuk memberikan pemahaman

terhadap isi dari penelitian ini secara garis besar.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Pada bab ini penulis menguraikan mengenai landasan teori atau penjelasan secara teoritik berdasarkan literatur-literatur yang penulis gunakan, dan landasan konseptual tentang hal-hal yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti sebagai bahan analisis pada Bab 4 (empat) penulisan ini.

BAB III METODE PENELITIAN

Pada bab ini, penulis menguraikan metode penelitian yang digunakan yaitu menggunakan metode penelitian yuridis normatif, dengan menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan, dan pendekatan kasus.

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Pada bab ini penulis akan menguraikan hasil penelitian atas masalah yang telah diajukan pada rumusan masalah, analisa Penulis mengenai hak prioritas (*prioriteitrechts*) atas tanah asset badan usaha milik Negara PT. PELNI (Persero) yang diperoleh dari Undang Undang Nomor 86 tahun 1958, serta pertimbangan hukum dan amar putusan perkara Nomor : 64/Pdt.G/2019/PN. Sel ditinjau dari Undang-Undang Nomor 86 Tahun 1958 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 *juncto* Undang-Undang Nomor 11 tahun 2020.

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

Pada bab ini penulis menguraikan mengenai kesimpulan berupa ringkasan dari temuan yang diperoleh dari hasil penelitian dan pembahasan serta saran-saran yang penulis sampaikan sebagai sumbangan pemikiran bagi pemecahan masalah atau pengembangan ilmu hukum terkait dengan permasalahan yang penulis kaji.