

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Negara Republik Indonesia merupakan Negara hukum. Susunan kehidupan rakyat termasuk perekonomiannya bercorak Agraris Bumi, air dan ruang angkasa sebagai karunia Tuhan mempunyai fungsi yang penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur, Indonesia sebagai Negara kesejahteraan hendak diwujudkan melalui kebijaksanaan Nasional di bidang pertanahan yang ditetapkan dalam ketetapan TAP MPR RI Nomor IX/MPR/2001 Tentang Pembaharuan Agraria dan pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945.

Hukum Agraria yang berlaku sekarang merupakan salah satu alat yang penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur. Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang diundangkan pada tanggal 24 September 1960 merupakan perombakan secara fundamental terhadap hukum pertanahan yang berlaku di Indonesia pada waktu itu. Perombakan tersebut mempunyai pengaruh yang sangat besar, sebab sebelum berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), hukum adat merupakan hukum yang berlaku bagi mayoritas penduduk Indonesia. Setelah berlakunya UUPA, hukum yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa adalah hukum agraria nasional.¹

Indonesia telah memiliki filosofi dasar hukum dengan asas dan ajaran yang telah dibakukan dalam filosofi Pancasila, norma dasar Undang-Undang Dasar 1945 juga kaidah pelaksanaan dalam Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960. Terdapat satu kekurangan mendasar yang belum dimiliki yakni konsepsi

¹ Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Pendaftaran Hak Atas Tanah di Indonesia*, (Surabaya : Arloka, 2003), Hlm. 3

kepemilikan tanah sebagai harta kekayaan yang dikembangkan dari terjemahan filosofi, asas serta ajaran hukum yang dianut Negara sehingga dapat menjadi acuan pedoman perumusan norma pelaksanaan juga penegakkan serta penyelesaian sengketa hukum kepemilikan tanah diantara Warga Negara Indonesia (WNI). Diperlukan konsepsi kepemilikan tanah khusus terkait menguasai oleh Negara.

Konsepsi kepemilikan seharusnya lahir dari penerjemahan filosofi Pancasila dan makna norma dasar pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 untuk dijadikan acuan pedoman tafsir dengan logika hukum yang benar dalam penegakkan Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960. Undang-Undang itu sangat diperlukan sedikitnya untuk dua alasan, pertama untuk meluruskan kesalahpahaman dan kekeliruan tafsir dalam penggunaan konsep-konsep dasar kepemilikan dalam hukum agraria sering menimbulkan sengketa menahun (*Perennial Conflict*) yang sulit diselesaikan secara kemanusiaan yang berkeadilan dan beradab. Kedua, untuk digunakan sebagai acuan pedoman dasar membenahan administrasi pertanahan dan hubungan keagrariaan yang selama ini dirancukan karena penegakkan Undang-Undang Pokok Agraria 1960 masih menggunakan acuan dasar-dasar filosofi, asas, ajaran dan teori hukum pertanahan serta keagrariaan *Burgelijk Wetboek* (BW) atau KUHPerdara dari masa *Vereenigde Oostindische Compagnie* (VOC) dan kolonialisme Belanda dengan Negara Hindia Belanda (*Oost Indisch-Nederlands*).²

Pengertian Hak Milik seperti dianggap sebagai suatu hak kebendaan yang paling penting dan menjadi titik tolak bagi kepemilikan suatu benda yang kemudian dikembangkan dalam berbagai hak lain terkait dengan hubungan

² Herman Soesangobeng, *Filosofi, Asas, Ajaran, Teori Hukum Pertanahan dan Agraria, Jilid I*, (Yogyakarta : STPN Press, 2012), Hlm. 3

antara subjek dan objek. Hak Milik atas benda itu dilindungi atas dasar aturan hukum agar terbentuk kepastian hukum yang bersifat mutlak.³

Peneliti sangat tertarik untuk melakukan penelitian tanah-tanah bekas hak barat asset PT. Kereta Api Indonesia (Persero) berupa tanah *gewijzigde grondkaart* karena ternyata tanah-tanah bekas hak barat tersebut masih banyak dan tersebar dalam penguasaan masyarakat, para mafia tanah atau spekulan tanah, sehingga yang dikatakan sebagai asset Negara dalam pengelolaan PT. Kereta Api Indonesia (Persero) banyak yang hilang karena Peneliti masih menjumpai tanah-tanah asset PT. Kereta Api Indonesia (Persero) peninggalan Jaman Kolonial Hindia Belanda tersebut sampai kini masih hidup pemberlakuannya walau belum ditingkatkan hak sebagaimana yang diamanatkan oleh Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) untuk mencapai kepastian hukum berupa sertifikat; seperti halnya dengan tanah milik Jawatan atau Perusahaan Belanda yang kini tetap ada dan hanya berganti nama setelah berlakunya Undang-Undang Nasionalisasi. Peneliti menyoroti tanah-tanah peninggalan Belanda yaitu *gewijzigde grondkaart* milik Djawatan Kereta Api (DKA) yang kemudian berganti nama Perusahaan Negara Kereta Api (PNKA), kemudian berubah menjadi Perusahaan Jawatan Kereta Api (PJKA) dan mengalami perubahan lagi menjadi PERUMKA (Perusahaan Umum Kereta Api) kemudian menjadi PT. Kereta Api (Persero) dan kini menjadi PT. Kereta Api Indonesia (Persero), sehingga Peneliti tertarik memilih penelitian dengan tema “*Rekonstruksi Pengaturan Legalitas Tanah Gewijzigde Grondkaart Dalam Rangka Melindungi Asset PT. Kereta Api Indonesia (Persero) Pasca Nasionalisasi.*”

³ Harto Juwono, *Hak Milik Atas Tanah, Memahami Sistem Agraria di Era Hindia Belanda*, (Surakarta: Selaklali, 2023), Hlm. 3

Terkait masalah tanah-tanah PT. Kereta Api Indonesia (Persero) yang dahulu bernama "*Staatspoorwegen*" (SS) tanah-tanahnya terurai dalam "*gewijzigde grondkaart*" berdasarkan Undang-Undang Nasionalisasi Nomor 86 Tahun 1958 sebagai bukti asset PT. Kereta Api Indonesia (Persero) atau dahulu bernama *Staatspoorwegen* ternyata fakta dalam lapangan hukum tanah, sering dijumpai persepsi yang berbeda pada lembaga pertanahan sendiri dalam membuat kebijakan diantara para Kepala Kantor Pertanahan (Kantah) dan dalam penegakkan hukum pada lembaga peradilan yang menyatakan terkait *gewijzigde grondkaart* bukan sebagai asset PT. Kereta Api Indonesia (Persero) sehingga tidak tercipta keseragaman pemahaman legalitas akan kepastian hukum *gewijzigde grondkaart* sebagai bukti asset PT. Kereta Api Indonesia (Persero), serta masih sering dipertanyakan akan pengakuan tentang asset oleh Kepala Kantor Pertanahan yang memiliki perbedaan persepsi terkait dengan mengatakan *gewijzigde grondkaart* tersebut belum dikatakan sebagai bukti asset PT. Kereta Api Indonesia (Persero). Terjadi kontradiktif pula dalam penerapan terhadap pengaturan hukumnya pasca Nasionalisasi Undang-Undang Nomor 86 Tahun 1958 terdapat kerancuan dengan adanya Peraturan Pemerintah yang menghapus berlakunya tanah-tanah *verklaring* berdasar hak barat dimana tanah *gewijzigde grondkaart* juga merupakan produk dari peraturan tanah barat.

Dalam penelitian tanah milik PT. Kereta Api Indonesia (Persero) dijumpai hamparan tanah yang masih terpeta dalam *gewijzigde grondkaart*. Sebagai contoh tanah-tanah *grondkaart* yang tersebar di Sumatera Utara, di pulau Jawa, Sumatera Selatan dan Sumatera Barat selain itu Peneliti fokus diantaranya contoh tanah-tanah *gewijzigde grondkaart* di wilayah Jakarta Utara seperti tanah yang berada di kawasan wilayah daerah Kelurahan Pademangan, Kelurahan

Penjaringan, Kelurahan Kampung Bandan Kota Administrasi Jakarta Utara dari batas wilayah Ancol sampai kawasan Stasiun Beos Jakarta Barat adalah masuk dalam kawasan peta *grondkaart* Nomor 1 B merupakan asset PT. Kereta Api Indonesia (Persero) yang dikuasai dan dikerjasamakan bahkan ada juga yang dikuasai oleh penduduk secara illegal, yakni antara lain :

1. Dibangun dan didirikan Gedung BNI 46 dan Mess BNI 46 di samping Stasiun Beos Jakarta Barat dahulu Kantor Daop I Jakarta.
2. PT. Mustika Lodan, menguasai lahan seluas $\pm 50.000 \text{ m}^2$.
3. PT. Duta Anggada yang menjadi kawasan Harco Mangga Dua dan sudah terbit pecahan sertifikat 314 HGB diatas HPL atas nama PT. Kereta Api Indonesia (Persero) dimana mayoritas Hak Guna Bangunan tersebut telah habis masa berlakunya tidak bisa diperpanjang karena tidak ada rekomendasi dari PT. Kereta Api Indonesia (Persero).
4. PT. Subur Brothers atau PT. CKBI, menguasai lahan seluas $\pm 32.632 \text{ m}^2$ yang dibangun Gedung Plaza WTC.
5. PT. Duta Pertiwi yang jadi ITC Mangga Dua menguasai lahan $\pm 64.460 \text{ m}^2$ yang kenyataannya tidak ada pembaharuan kerjasama tapi masih dikuasai oleh PT. Duta Pertiwi.
6. Pasar Pagi Mangga Dua.
7. PT. Lingga Karisma seluas $\pm 6.000 \text{ m}^2$
8. PT. Cahaya Bina Makmur yang menjadi Hotel Executive BI (seberang Ancol) menguasai $\pm 6.000 \text{ m}^2$ dari luas lahan $\pm 10.000 \text{ m}^2$
9. PT. Cahaya Budi Jaya dahulu PT. Pumar menguasai lahan seluas $\pm 5.885 \text{ m}^2$.
10. Penduduk dilokasi Kampung Bandan menguasai secara illegal $\pm 10.000 \text{ m}^2$ yang letaknya dibelakang BNI 46.

11. PT. Wira Karsa Widhitama (dibangun kawasan Grand Boutique Centre Mangga Dua, telah dibangun kawasan Ruko seluas ± 49.000 m² dan telah terbit sertifikat terbanyak 280 HGB diatas HPL PT. Kereta Api Indonesia (Persero).

12. PT. Galeria Mangga Dua.

13. PT. PLN (Persero) yang sebenarnya asset PT. Kereta Api Indonesia (Persero) karena masih masuk *gewijzigde grondkaart* Nomor 1 B dan bagian dari diterbitkan Hak Pakai Nomor 295/Pademangan Barat atas nama Departemen Perhubungan Republik Indonesia.

Masih banyak tanah-tanah yang belum ditingkatkan sertifikatnya sebagai asset PT. Kereta Api Indonesia (Persero) namun tetap masuk dalam *gewijzigde grondkaart* Nomor 1 B. Ada lagi tanah *gewijzigde grondkaart* kawasan Tanjung Priok masuk dalam *gewijzigde grondkaart* Nomor 2 dan Nomor 3, serta ada lagi diarea kawasan Jakarta Pusat yaitu Pasar Pramuka Jakarta dan sekitarnya masuk *gewijzigde grondkaart* Nomor 7.

Berdasarkan contoh-contoh penguasaan secara melawan hak atas tanah asset tanah PT. Kereta Api Indonesia (Persero) oleh pihak swasta dan masyarakat, maka perlu penataan terhadap tanah-tanah yang terpetta dalam *gewijzigde grondkaart* dan mayoritas belum ditingkatkan menjadi Sertifikat tersebut, karena setelah pemberlakuan *bestemming* atau penyerahan penguasaan tanah seharusnya ditindak lanjuti dengan pencatatan dan pendaftaran tanah sebagaimana yang dirumuskan dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 dan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) tapi kenyataan PT. Kereta Api Indonesia (Persero) juga abai dalam hal melindungi asset dengan inventarisasi atas tanah-tanah asset yang masih berupa *grondkaart*.

Dalam perkembangan Peraturan Pemerintah yang diterbitkan pasca Nasionalisasi terkait tanah terjadi kerancuan sebagaimana dijumpai mengenai pengaturan tanah terlantar berdasar Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar Juncto Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar juncto Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar dan juga dijumpai pengaturan dengan adanya pemberlakuan pasal 95 ayat (1) dari Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 mengenai alat bukti tertulis bekas hak barat dinyatakan tidak berlaku dan statusnya menjadi tanah yang langsung dikuasai oleh Negara padahal diketahui tanah *grondkaart* adalah tanah hak barat. dengan berlakunya pasal 95 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tidak hanya terjadi kontradiktif terhadap pengaturan *grondkaart*, ternyata dalam 1 (satu) Peraturan Pemerintah terdapat pasal yang inkonstitusional seperti yang terdapat pada pasal 49 ayat (3) dan pasal 51 ayat (2) dimana tegas-tegas pemberian hak tanah kepada Instansi Pemerintah berupa Hak Pakai (HP) dan Hak Pengelolaan Lahan (HPL) serta tidak mengatur tentang dasar Hak Pakai (HP) dan Hak Pengelolaan Lahan (HPL) yang asal dari hak barat, untuk itu perlu mengamandemen aturan yang kontradiktif dimaksud.

Memaknai *gewijzigde grondkaart* itu tidak hanya sekedar merupakan peta ukur atau pemetaan tanah berbentuknya seperti peta dan didalamnya menguraikan tentang tanah-tanah dengan *eigendom verponding* maka disebut sebagai peta tanah namun belum bersertifikat, tetapi legalitas keabsahan sebagai bukti milik asset juga perlu diketahui oleh seluruh khalayak dan instansi terkait. Pada zaman Pemerintah Hindia Belanda jika *gewijzigde grondkaart* tersebut

sudah ditingkatkan menjadi sertifikat namanya *eigendom recht*. Dalam kajian ius constitutumnya pada tanah *gewijzigde grondkaart* tersebut oleh Peneliti melihat terdapat beberapa intersections peraturan-peraturan yaitu sebagai kajian yuridisnya meliputi :

1. Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.
2. Konferensi Meja Bundar (KMB) 23 Agustus 1949 sampai 2 November 1949, dimana Indonesia mengakhiri peselisihan dengan Pemerintah Hindia Belanda dan Pemerintah Republik Indonesia Serikat (RIS) memperoleh kedaulatan penuh dan tidak bersyarat kepada Negara Indonesia Serikat sehingga Indonesia sebagai Negara Republik Indonesia.
3. Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara, penjelasannya telah menegaskan mengenai tanah Negara “tanah-tanah *Vrij Lands Domein*” yang secara khusus dan tegas mengatur hal penguasaannya. Satu-satunya peraturan yang memuat ketentuan-ketentuan perihal itu ialah Peraturan Pemerintah tentang penguasaan “benda-benda milik yang tidak bergerak, gedung-gedung dan lain-lain bangunan milik Negara”, termuat dalam *Staatsblad* 1911 Nomor 110 dan sebagai mana terakhir diubah dengan *Staatsblad* 1940 Nomor 430. Ditegaskan juga Instansi Pemerintah menguasai tanah Negara, dipelihara dengan anggaran belanjanya, tanah itu adalah asset Instansi yang bersangkutan.
4. Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara pasal 2 yang menegaskan “kecuali jika penguasaan atas tanah Negara dengan Undang-Undang atau peraturan lain, maka penguasaan atas

tanah Negara ada pada Menteri Dalam Negeri.”

5. Undang-Undang Nasionalisasi Nomor 86 Tahun 1958 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1959 tentang Nasionalisasi Perusahaan-Perusahaan Milik Belanda dan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1959 tentang Nasionalisasi Perusahaan Kereta Api dan Tilpon Milik Belanda, dimana dijelaskan dengan tegas bahwa PT. Kereta Api Indonesia (Persero) mendapatkan asset melalui proses Nasionalisasi.
6. Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang mengatur terkait konsepsi kepemilikan tanah PT. Kereta Api Indonesia (Persero) berdasarkan pasal 41 menetapkan Hak Pakai adalah tanah yang langsung dikuasai oleh Negara atau tanah milik orang lain dalam pasal tersebut menambahkan adanya Hak Pengelolaan dan tanah Hak Milik mencakup tentang pendaftaran tanah Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dalam pasal 1 ayat (1).
7. Undang-Undang Perbendaharaan Negara Nomor 1 Tahun 2004 yang berasal dari *Indonesische Comtabiliteit Wet (ICW)*, *Staatsblad* Nomor 448 Tahun 1925, dalam rangka melindungi tanah asal *domein verklaring* tanah-tanah yang sudah diserahkan (*levering*) berdasarkan *bestemming* dan *onteigening* atau pengambilalihan atas kekayaan Negara dilakukan oleh Pemerintah Kementerian Keuangan Republik Indonesia.
8. Undang-Undang Keuangan Negara Nomor 17 Tahun 2003 dimana keuangan Negara masuk khusus bidang neraca asset dan dalam hal tersebut Badan Pertanahan Nasional dilibatkan masuk dalam tim penyelamatan asset pensertifikatan.

9. Undang-Undang Badan Usaha Milik Negara Nomor 19 Tahun 2003, dimana PT. Kereta Api Indonesia (Persero) sebagai operator dan Perusahaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sebagai Lembaga bidang pembinaan operasional
10. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 pasal 95 (1) terkait mengatur tentang penghapusan bukti surat tanah-tanah berdasar hak barat, telah menegaskan : “alat bukti tertulis bekas tanah bekas hak barat dinyatakan tidak berlaku dan statusnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara”, Peraturan tersebut menimbulkan polemik terkait keabsahan *grondkaart* sebagai tanah hasil tanah dari hak barat dimana peraturan tersebut terdapat titik singgung terhadap pemberlakuannya *gewijzigde grondkaart* sebagai asset PT. Kereta Api Indonesia (Persero) yang didasarkan atas ketentuan aturan *Staatsblad* 1911 Nomor 110 dan *Staatsblad* 1940 Nomor 430 sudah menyatakan atas tanah asset *Staatspoorwegen* sekarang PT. Kereta Api Indonesia (Persero); dengan adanya Nasionalisasi Undang-Undang Nomor 86 Tahun 1958 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 40 dan Nomor 41 Tahun 1959 tersebut berdasarkan *bestemming* atau penyerahan dari Pemerintah Belanda kepada Pemerintah Republik Indonesia dengan penggantian kerugian beralih kepemilikan terhadap tanah-tanah *gewijzigde grondkaart* tersebut menjadi milik Djawatan Kereta Api (DKA) kini PT. Kereta Api Indonesia (Persero).

Fenomena

Berkenan dengan pasal 49 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 penguasaan tanah hak pakai oleh Instansi Pemerintah selama dipergunakan dan berdasarkan pasal 51 ayat (2) terkait tentang pemberian Hak Pengelolaan

Lahan (HPL) yang diberikan kepada Instansi Pemerintah a quo PT. Kereta Api Indonesia (Persero), jika ditinjau dari pemberlakuannya akan terjadi kontradiktif dengan penerapan pasal 95 ayat (1) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2021 tersebut, padahal Hak Pakai (HP) dan Hak Pengelolaan Lahan (HPL) untuk Instansi Pemerintah biasanya berasal dari tanah-tanah hak barat. penerbitan Peraturan Pemerintah yang inkonsistensi dalam hukum merupakan kelemahan bagi si pembuat peraturan, seperti halnya terhadap tanah yang dapat diberikan dengan Hak Pakai selama dipergunakan adalah tanah Negara dan tanah Hak Pengelolaan (pasal 51 ayat (2) dari Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah) ternyata fakta dari norma hukum terdapat kondisi dalam 1 (satu) Peraturan yakni Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 ditemukan kontra norma pada pasal 49 ayat (3) dan pasal 51 ayat (2) tersebut yang memberikan hak atas tanah kepada Instansi terjadi eksistensi atas keberadaan asset Instansi yang sudah disertifikatkan, dikhawatirkan menjadi tidak berlaku lagi apalagi tanah PT. Kereta Api Indonesia (Persero) yang belum ditingkatkan hak, pengaturan tanah *grondkaart* yang juga merupakan asset Instansi Pemerintah dikhawatirkan hapus juga dan menjadi tanah Negara bebas.

Kemanfaatan tanah *grondkaart* adalah sebagai pengganti administrasi bukti asset PT. Kereta Api Indonesia (Persero) tersebut perlu ditindak lanjuti pasca berlakunya Undang-Undang Nasionalisasi yang seharusnya dilanjutkan dengan pemberlakuan aturan-aturan pada Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) termasuk peningkatan dengan pendaftaran tanah berdasar Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dan harus ditingkatkan konversinya berdasarkan Peraturan Menteri Negara Agraria

Nomor 9 Tahun 1965 melalui pendaftaran tanah berdasarkan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) sehingga terbit sertifikat kenyataan yang ditemukan dilapangan banyak tanah-tanah *grondkaart* juga kesulitan untuk peningkatan Sertifikat terbentuk karena pembiayaan yang cukup besar dan faktor substansi atas norma hukum yang tidak terintegrasi sehingga tidak ada kesatuan yang harmonis, untuk itu perlu dipedomani dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri dengan Nomor SK 681/DJA/1981 tanggal 1 November 1986 telah tegas menyatakan bahwa *gewijzigde grondkaart* berada dalam penguasaan Djawatan Kereta Api (DKA) atau PJKA, sekarang PT. Kereta Api Indonesia (Persero). Oleh karenanya keluarnya peraturan dimaksud tidak perlu lagi ada perbedaan persepsi antar kelembagaan yang terkait pertanahan bahwa *gewijzigde grondkaart* sebagai asset Negara dalam pengelolaan PT. Kereta Api Indonesia (Persero).

Dalam rangka mengantisipasi hilangnya asset *gewijzigde grondkaart* terdaftar sebagai harta kekayaan Negara, dengan harapan Pemilik asset dapat menjaga dan dipedomani dengan benar pengelolaannya maka perlu pengawasan dan inventarisasi asset berdasarkan ketentuan penguasaan. Untuk mengantisipasi tanah *grondkaart* bukan merupakan sebagai tanah terlantar perlu sosialisasi ke pihak umum atau masyarakat agar mengetahui Pemiliknya adalah Instansi Pemerintah PT. Kereta Api Indonesia (Persero) serta tanah *grondkaart* yang belum terdaftar berdasarkan pendaftaran tanah Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tetap dianggap sebagai asset, serta tidak dianggap tanah Negara bebas sehingga tidak ada celah hukum untuk penguasaan lain oleh pihak lain. Uraian tersebut menjadi jelas terkait asset tidak bisa hanya melalui pengakuan sepihak saja karena harus terjadi koordinasi lintas kelembagaan (Regulatori

Instansi) agar tersusun fungsi kontrol pengawasan administrasi peraturan asset oleh PT. Kereta Api Indonesia (Persero) selaku operator ; memperhatikan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang ada seharusnya PT. Kereta Api Indonesia (Persero) dapat segera melakukan penertiban tata laksana administrasi asset.

Dalam rangka melindungi asset Negara oleh karenanya Kementerian Badan Usaha Milik Negara (BUMN) selaku Pembina operasional dan Kementerian Perhubungan Republik Indonesia cq Direktorat Jenderal Perkeretaapian pasca Nasionalisasi diperlukan memedomani Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) karena tujuan ditetapkan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) tersebut adalah antara lain sebagai berikut :

1. Meletakkan dasar – dasar penyusunan hukum agraria Nasional yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi regu dan rakyat tani dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur.
2. Meletakkan dasar – dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam rukun pertanahan.
3. Meletakkan dasar – dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak – hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.⁴

Setelah Indonesia merdeka, Pemerintahan Indonesia berupaya memperbaharui tatanan Hukum Agraria yang berangkat dari cita – cita hasil pembentukan Negara baru setelah penjajahan yakni menciptakan kesejahteraan rakyat dengan menetapkan Undang – Undang Pokok Agraria pada tahun 1960. Undang-Undang Pokok Agraria berisikan peraturan tentang pelaksanaan Land Reform. Dalam

⁴ I Wayan Suandra, *Hukum Pertanahan Indonesia*, (Jakarta : PT. Rineka Cipta, cetakan I, 1991), hlm. 2

Undang-Undang Pokok Agraria ini menjadi tonggak dasar bagi perjuangan untuk memiliki tanah, rakyat mempunyai kekuatan hukum untuk memperjuangkan haknya atas tanah, tidak lain untuk tujuan kesejahteraan dan kemakmuran.

Berdasarkan kebutuhan akan lahan tanah terus mengalami perubahan dan perkembangan akan peraturan yang mengaturnya, hingga hal tersebut diantaranya berdampak pula terhadap tanah – tanah yang diakui kepemilikannya milik asset Negara Djawatan Kereta Api (DKA) yang kini menjadi PT. Kereta Api Indonesia (Persero), dimana banyak tanah – tanah yang sebenarnya milik Djawatan Kereta Api (DKA) dikuasai oleh masyarakat dan kemudian pada saat dimohonkan haknya ternyata tidak bisa diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Nasional karena diketahui kemudian adalah milik asset Djawatan Kereta Api (DKA), tetapi justru yang sering terjadi kontradiktif diantara pihak Kantor Pertanahan Nasional ada juga yang tidak mengakui bukti kepemilikan atas tanah Djawatan Kereta Api (DKA) yang belum ditingkatkan menjadi sertifikat karena masih berupa “*gewijzigde grondkaart*” sehingga tidak diakui sebagai bukti hak.

Dalam rangka melindungi asset milik Djawatan Kereta Api yang kini menjadi PT. Kereta Api (Persero), maka upaya Pemerintah untuk melindungi dan mempertahankan asset tanah melalui Pengaturan hukum *grondkaart* tersebut. Dalam pengaturan hukum tentunya Pemerintah akan menghadapi persoalan kekosongan norma hukum serta benturan dan tumpang tindih norma hukum (*ius constitutum*) dan didalam pelaksanaannya Pemerintah akan menemukan kendala berupa benturan kepentingan dengan masyarakat dan “mafia” tanah serta tumpang tindih kewenangan atau hak antar Lembaga, serta kesenjangan peraturan tentang pemahaman tanah yang dalam penguasaan hak kepemilikan PT. Kereta Api Indonesia (Persero) antara *Ius Constitutum* dan *Ius Operatum*

yang akan diatasi melalui *ius constituendum* yaitu untuk mewujudkan kepastian hukum pemberlakuan *gewijzigde grondkaart* pasca Nasionalisasi.

Legalitas Perubahan Nama Perusahaan Kereta Api

Berdasarkan maklumat Kementerian Perhubungan Republik Indonesia Nomor 1/KA tanggal 23 Oktober 1946, nama perusahaan kereta api Pemerintah Belanda setelah pasca kemerdekaan menjadi Djawatan Kereta Api (DKA). Serta Djawatan Kereta Api (DKA) berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 1963 dirubah menjadi Perusahaan Negara Kereta Api (PNKA). Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 1971 Perusahaan Negara Kereta Api (PNKA) berganti nama menjadi Perusahaan Umum Kereta Api. Untuk menguatkan legalitas kereta api diterbitkan kemudian Undang-Undang Kereta Api Nomor 13 Tahun 1992. Perubahan Perusahaan Umum menjadi Perseroan yakni PT. Kereta Api Indonesia (Persero) yang tunduk pada pembinaan operasional Badan Usaha Milik Negara (BUMN) telah diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 1998 dan Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1998 terhadap Kereta Api yang tunduk pada pembinaan teknis Kementerian Perhubungan Republik Indonesia dengan terbentuk Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1998 tentang Prasararan dan Sarana Kereta Api.

Perkembangan Hukum Pertanahan di Indonesia.

Menyoroti perkembangan hukum pertanahan, setelah kemerdekaan dengan melandaskan pada Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dan khususnya pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945, hukum pertanahan Indonesia merdeka yang baru dapat diwujudkan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok-Pokok Agraria yang telah diundangkan Tanggal 24 September

1960, menekankan bahwa hukum pertanahan Indonesia merdeka itu bersifat Unifikasi dan didasarkan pada hukum adat. Untuk adanya pengakuan akan milik hak atas tanah maka telah diatur dalam pendaftaran tanah sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 dan diperbaharui dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, akan tetapi bagaimana tanah untuk kepentingan Negara masihkah perlu didaftar karena tanah yang sudah didaftar tersebut tidak lain bertujuan untuk mencari kepastian haknya, sementara pemahaman untuk Negara tidak perlu bukti tapi penguasaan yang terus menerus ternyata fakta hukumnya masih belum cukup diatur dengan tegas.

Setelah memiliki sejarah tanah pada masa Pemerintahan Kolonial Belanda sampailah pada batas penyerahan seluruh peninggalan milik pemerintah Hindia Belanda dalam penyerahan atau “*Bestemming*” kepada Pemerintah Republik Indonesia yaitu pada tahun 1958 sehingga semua itu diatur pada Undang-Undang Nomor 86 Tahun 1958 dimana hal tersebut adalah tindakan Pemerintah Indonesia terhadap perusahaan milik Belanda yang berada di wilayah Republik Indonesia sebagai ditegaskan pada pasal 1 dan pasal 2 dari Undang-Undang Nomor 86 Tahun 1958, adapun dalam pasal 1 menegaskan sebagai berikut :

“ Perusahaan-perusahaan milik Belanda yang berada di wilayah Republik Indonesia yang akan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah dikenakan Nasionalisasi dan dinyatakan menjadi milik yang penuh dan bebas Negara Republik Indonesia.”⁵

Sedangkan dalam pasal 2 menegaskan :

- 1) Kepada pemilik-pemilik perusahaan-perusahaan tersebut dalam pasal 1 diatas diberi ganti kerugian yang besarnya ditetapkan oleh sebuah Panitia yang

⁵ PT. Kereta Api Indonesia, *Buku Tanah Kereta Api Dalam Suatu Tinjauan Historis*, (Bandung : PT. KAI, 2000), Hlm. 33

anggota-anggotanya ditunjuk oleh Pemerintah.

- 2) Atas keputusan panitia tersebut pada ayat (1) diatas maka baik pemilik perusahaan maupun Pemerintah dapat meminta pemeriksaan banding kepada Mahkamah Agung yang akan memberi keputusan terakhir menurut acara pemeriksaan banding dihadapannya antara pemilik perusahaan dan Negara Republik Indonesia sebagai pihak yang bersangkutan.
- 3) Pembayaran ganti kerugian seperti termaksud diatas selanjutnya akan diatur dalam Undang-Undang tersendiri.

Untuk lebih jauh meneliti terkait tanah sebagai nominee atau asset properti dari PT. Kereta Api Indonesia (Persero) untuk itu akan lebih berfokus terhadap tanah yang masih terdaftar dalam *gewijzigde grondkaart* dan sudah di Kadaster oleh Gubernur Pemerintah Hindia Belanda, tegasnya selaku *Beheer* atas tanah menjadi satu kesatuan yang tidak terpisah adalah merupakan asset kepemilikan dari Djawatan Kereta Api (DKA) atau PT. Kereta Api (Persero).

Penjelasan umum Peneliti dalam bab pendahuluan, Peneliti akan mengkaji tentang Rekonstruksi Pengaturan *gewijzigde groondkart* yang berkepastian hukum baik yang berasal dari perusahaan kereta api peninggalan milik Swasta Belanda yang bernama *Verenigde Staatspoorwegbedrijf* (VS) yang kemudian diserahkan kepada perusahaan kereta api Pemerintah Belanda yang bernama *Staats Spoorwegen* (SS) maupun yang berasal dari *Staat Spoorwegen* (SS) sendiri dalam rangka melindungi asset milik Djawatan Kereta Api atau sekarang dikenal dengan PT. Kereta Api Indonesia (Persero). Substansi terhadap pemberlakuan hukum *gewijzigde groondkart* dapat diperhatikan dalam beberapa produk hukum pasca kemerdekaan Republik Indonesia sebagai berikut :

a. Pasal 2 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1953 terkait tanah *gewijzigde grondkaart* berada dalam penguasaan (*In Beheer*) Djawatan Kereta Api (DKA).

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 Pasal 2 ditegaskan “kecuali jika penguasaan atas tanah negara dengan Undang-Undang atau peraturan lain pada waktu berlakunya Peraturan Pemerintah ini, telah diserahkan kepada Kementerian Jawatan atau Daerah Swatantra, maka penguasaan tanah ada pada Menteri Dalam Negeri.”

b. Undang-Undang Nasionalisasi Nomor 86 Tahun 1958 tentang Nasionalisasi Perusahaan-Perusahaan Milik Belanda.

c. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1959 tentang Nasionalisasi Perusahaan-Perusahaan Milik Belanda

d. Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang dilanjut dengan pengaturan Pendaftaran Tanah Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.

e. Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 Hak Beheer Perumka dikonversi menjadi Hak Pakai atau Hak Pengelolaan.⁶

f. Berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor SK 681/DJA/1986 ditegaskan bahwa tanah *gewijzigde grondkaart* berada dalam penguasaan (*In Beheer*) PJKA.

g. Dalam kesimpulan Rapat Kerja Badan Pertanahan Nasional Tahun 1991 dirumuskan : tanah-tanah Perumka berasal dari Perusahaan Kereta Api Negara (*Staatspoorwegen*) dan asset Perusahaan Kereta Api Swasta (*Verenigde Spoorwegbedrijf*) yang dinasionalisasi berdasarkan Undang-Undang Nomor 86 Tahun 1958 jjs Peraturan Pemerintah Nomor 40 dan 41

⁶ PT. Kereta Api Indonesia, *Op.Cit*,Hlm. 47

Tahun 1959.

h. Dengan Surat Nomor 570-32-3594-DIII tanggal 29 Oktober 1992 Kepala Badan Pertanahan Nasional cq Deputi Bidang Hak Atas Tanah menjelaskan kepada Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi Jawa Barat :

- 1) Tanah *grondkaart Staatspoorwegen* diatas tanah hak Eigendom atas nama Het Government Van Nederlandsch Indie sudah diperuntukkan bagi kepentingan Staatspoorwegen sekarang Perumka.
- 2) Mengenai tanah Perumka supaya dipedomani Rumusan Hasil Rapat Kerja Badan Pertanahan Nasional Tahun 1991.
- 3) Pemberian suatu hak atas tanah Perumka kepada Pihak lain perlu dikoordinasikan terlebih dahulu dengan Perumka dan Departemen Keuangan.

i. Surat Menteri Keuangan Republik Indonesia kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor S-11/MK.16/1994 tanggal 24 Januari 1994, yang isinya antara lain :

- 1) Tanah yang diuraikan dalam *grondkaart* merupakan kekayaan Negara yang dipisahkan sebagai aktiva tetap Perumka, maka tanah-tanah tersebut perlu dimanfaatkan statusnya menjadi milik atau kekayaan Perumka.
- 2) Mohon kepada Badan Pertanahan Nasional agar tanah Perumka yang diduduki pihak lain supaya tidak menerbitkan Sertifikat tanah atas nama pihak lain tersebut, jika tidak ada ijin dari Menteri Keuangan.

Upaya dan kerja keras yang dilakukan Pemerintah untuk mengelola pertanahan sebagaimana yang diamanatkan pada pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 makin jelas dengan lahirnya Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960 dimana pengaturan pertanahan tidak lagi mengalami “dualisme”,

artinya sejak Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) disahkan maka Produk hukum peninggalan kolonial Belanda sepanjang mengenai Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dinyatakan tidak berlaku lagi, oleh karena itu untuk mendapatkan Unifikasi pemahaman akan tanah merupakan asset Negara dapat dijadikan dasar dengan mempelajari tahapan sejarah pengelolaan kelembagaan Instansi Pertanahan dapat dibagi menjadi 2 (dua) periode, antara lain sebagai berikut :

- 1) Periode sebelum lahirnya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Tahun 1960
- 2) Periode setelah lahirnya Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960

Pembagian kedalam dua periode itu dimaksudkan karena pada tanggal 24 September 1960 dianggap sebagai peristiwa yang paling bersejarah bagi berlakunya Unifikasi Hukum Pertanahan Nasional. Hal ini berarti hanya satu Hukum Agraria yang berlaku bagi seluruh Warga Negara Indonesia yaitu UUPA. Istilah Unifikasi sama dengan makna pengharmonisasian, keragaman sistem hukum yang ada untuk membantu Uniformitas sistem hukum yang diberlakukan untuk semua Negara yang menerimanya.⁷

Perlunya Historikal atas lahirnya *gewijzigde grondkaart* tersebut tidak bisa terlepas atas penerbitannya yang diatur oleh aturan hukum Belanda dan kini dijadikan pedoman dengan lahirnya Nasionalisasi beserta turutan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) terkait pendaftaran tanah tidak dapat menghapus begitu saja terkait tanah Hak Barat yang dalam penguasaan PT. Kereta Api Indonesia (Persero), sekalipun pasca Undang-Undang Nomor 86 Tahun 1958 tersebut muncul Peraturan Pemerintah yang kontradiktif seperti pada pasal 95

⁷ Sri hajati, Agus Sekarmadji, Sri winarsi, Oemar Mochtar, *Politik Hukum Pertanahan Indonesia* cetakan ke-2, (Jakarta : Kencana, 2021), Hlm 44.

ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun Dan Pendaftaran Tanah serta terbitnya peraturan kontradiktif terkait Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar, oleh karenanya diperlukan keseragaman kebijakan untuk menjadi pedoman bersama sehingga bagi PT. Kereta Api Indonesia (Persero) perlu melakukan penataguna laksanaan untuk perlindungan assetnya tersebut.

1.2 Rumusan Masalah

Dalam penelitian ini, Peneliti mengemukakan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan tanah *gewijzigde grondkaart* sebagai asset PT. Kereta Api Indonesia (Persero) yang berkepastian hukum hasil Nasionalisasi dalam Hukum Pertanahan di Indonesia? (*Ius Constitutum*)
2. Bagaimana implementasi pengaturan mengenai tanah *gewijzigde grondkaart* sebagai asset PT. Kereta Api Indonesia (Persero) yang berkepastian hukum hasil Nasionalisasi?(*Ius Operatum*)
3. Bagaimana rekonstruksi pengaturan hukum yang ideal serta mampu menjamin kepastian hukum *gewijzigde grondkaart* sebagai asset tanah PT. Kereta Api Indonesia (Persero) hasil Nasionalisasi? (*Ius Constituendum*)

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk :

1. Untuk mengkaji dan merumuskan kebijakan pengaturan tanah *gewijzigde grondkaart* sebagai asset PT. Kereta Api Indonesia (Persero) yang berkepastian Hukum hasil Nasionalisasi.

2. Untuk mengkaji Implementasi penerapan pengaturan upaya hukum dalam melindungi tanah *gewijzigde grondkaart* sebagai asset PT. Kereta Api Indonesia (Persero) yang berkepastian hukum hasil Nasionalisasi.
3. Untuk mengkaji ratio legis rekonstruksi pengaturan hukum guna mengatasi permasalahan yang terjadi akibat kesenjangan antara *ius constitutum* dan *Ius Operatum* terhadap tanah *gewijzigde grondkaart* sebagai asset PT. Kereta Api Indonesia (Persero) hasil Nasionalisasi guna memperoleh solusi yang berkepastian hukum.

1.4 Manfaat Penelitian

Dari penelitian ini diharapkan dapat mendatangkan manfaat Penelitian hukum terhadap permasalahan tanah-tanah yang berasal dari hak barat khususnya tanah *grondkaart*, karena dikategorikan milik asset Pemerintah sehingga diperlukan penatagunaan Peraturan-peraturan agar dapat dijadikan rujukan pedoman sehingga terwujud unifikasi Peraturan terhadap tanah *gewijzigde grondkaart* milik *Staatspoorwegen* (SS), serta untuk menegaskan tentang *grondkaart* sebagai bukti hak atau sebagai bukti kepemilikan.

Secara Teoritis.

Penelitian ini memberikan sumbangan bangun argumentasi Filosofis dan Teoritis dalam merekonstruksi pengaturan asset tanah PT. Kereta Api Indonesia (Persero). Argumentasi filosofis dan teoritis tersebut meliputi perdebatan positivism hukum dan hukum alam serta kepastian hukum. Perdebatan konsep kepemilikan tanah, asset tanah Pemerintah, fungsi sosial hak atas tanah, konsep diskresi dalam Negara hukum. Penelitian akan Hak Kepemilikan Negara atas tanah, ialah karena Negara adalah Pemegang kedaulatan tertinggi yang oleh Prins dalam analogi teori *Administratiefrecht*

dalam buku yang ditulis Herman Soesangobeng⁸ disebut “Negara dalam Keadaan diam (*Staat in Rust*). Pemerintah adalah orang (*Corpus*) berupa Badan Hukum Publik yang melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan dan kedaulatan Negara, sehingga Prins menyebutnya “ Negara dalam keadaan bergerak (*Staat In Beweging*)”.

Pemerintah pun berhak memiliki tanah guna melaksanakan tugas kewajiban Pemerintah dalam melakukan “Pelayanan Publik (*Public Service*) yang bersifat nir laba, sebab tanah milik Pemerintah adalah tanah “*Res Extra Commercium*” yang tidak boleh diperdagangkan. Jadi pada awalnya Negara dan Pemerintah adalah Pemilik tanah dengan hak de facto atas seluruh bidang tanah dalam wilayah kekuasaan hukum (teritorial) Negara.⁹ Hasil pembahasan rumusan masalah pertama, kedua dan ketiga adalah untuk meningkatkan pengetahuan tentang persoalan-persoalan hukum yang terkandung didalam *ius constitutum*, *ius operatum* dan *ius constituendum*.

Berdasarkan Penelahan Peneliti terhadap keberadaan tanah yang terpeta dalam *gewijzigde grondkaart* tersebut sebagai asset PT. Kereta Api Indonesia (Persero) dapat ditinjau keberadaannya, berdasarkan antara lain :

Klasifikasi Peraturan Perundang-undangan

Klasifikasi hukum yang melingkupi didalam pemberlakuannya pada lingkungan pergaulan masyarakat sebagai aturan yang memiliki tujuan hukum untuk menciptakan ketertiban dan perlindungan, serta keadilan dari kepentingan-kepentingan manusia satu sama lainnya yaitu meliputi :

⁸ Herman Soesangobeng, *Op. Cit.* Hlm 130

⁹ *Ibid*, Hlm. 239

1. Berdasarkan sifatnya,
2. Berdasarkan fungsinya,
3. Berdasarkan isinya,
4. Berdasarkan waktu berlakunya,
5. Berdasarkan daya kerjanya,
6. Berdasarkan wujud.

Sifat khas dari peraturan hukum ialah memaksa tetapi bukanlah sekali kali berarti senantiasa dapat dipaksakan dalam arti yang seluas-luasnya tidak mungkin tercapai.¹⁰ Dalam pelaksanaan peraturan Perundang-Undangan terkait pembahasan tanah *geiwjzigde grondkaart* diperlukan landasan hukum sebagai payung hukum berupa peraturan Perundang-undangan yang semua itu untuk menghasilkan suatu kepastian hukum, sehingga diharapkan dapat memberi rasa berkeadilan dalam menetapkan milik asset, khususnya dalam hal ini sebagai asset PT. Kereta Api Indonesia (Persero).

Peraturan Yang Mendasari Terbitnya Pengaturan Tanah *Grondkaart*.

Penguatan Peraturan tanah *grondkaart* meliputi :

1. Pemberlakuan pasal 7 pada Peraturan Konsesi Transportasi mengatur pembuatan *grondkaart* pada tanah-tanah milik *Verenigde Staatspoorwegbedrijf* dan pasal 11 konsesi transportasi yang menjelaskan tanah yang diserahkan Pemerintah bukan lagi tanah Negara bebas yang diberikan kepada perusahaan kereta api swasta Belanda dan untuk kepentingan Pemerintah Hindia Belanda tanah menjadi kekayaan Negara (*Van Rechwege*) maka seluruh perusahaan kereta api swasta Belanda menyerahkan kepada *Staatspoorwegen* (SS).

¹⁰ Mokhammad Najib, Soimin, *Pengantar Hukum Indonesia*, (Malang : Setara Press, 2014), Hlm. 19

2. Berdasarkan *Agrarische Besluit* dalam *Staatsblad* 1870 Nomor 118 pada pasal 1 berbunyi :

“*Behoudens Opvolging van de tweede en derde bepaling der voor melde wet, blijft het beginsel gehandhaald, waarop niet door anderen regt von eigendom wordt bewezen, domein van den staat is.*”
3. Berdasarkan *Besluit Van Gouvernement General* Nomor 7 tanggal 14 Oktober 1895 yang menegaskan kekuatan hukum *grondkaart* pertama kali sebagai pengganti resmi dari bukti administrasi tentang kepemilikan lahan (*domein*)
4. *Staatsblad* 1911 Nomor 110 dan *Staatsblad* 1941 Nomor 430 menegaskan *gewijzigde grondkaart* tersebut sebagai Asset PT. Kereta Api Indonesia (Persero) dapat ditinjau keberadaannya merupakan bukti yang diperlukan oleh Instansi Pemerintah cukup dengan penyerahan kekuasaan atas tanah (*bestemming*) saja. Berdasarkan *Staatsblad* tersebut tanah yang sudah *dibestemmingkan* otomatis menjadi asset Instansi yang bersangkutan
5. Dilanjutkan dengan pendaftaran tanah oleh *Kadasteral Dienst* diatur dalam *Recht Kadaster*.
6. KMB (Konferensi Meja Bundar) - *Nederlands Indonesische Rondetafel Conferentie* – Den Haag 13 Agustus 1949 sampai dengan 2 November 1949 tentang pengalihan Kedaulatan Republik Indonesian termasuk tanah *grondkaart* menjadi milik Pemerintah Indonesia serta kemudian diserahkan kepada Djawatan Kereta Api (DKA).
7. Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang konsepsi penguasaan tanah oleh Negara yang diserahkan dalam kewenangannya pada Menteri Dalam Negeri.

8. Undang-Undang Nomor 86 Tahun 1958 tentang Nasionalisasi tanah-tanah hak barat.
9. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1959 tentang Nasionalisasi Perusahaan-perusahaan Kereta Api Milik Belanda.
10. Undang – Undang Pokok Agraria (UUPA) dan berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang konversi dimana untuk Instansi Pemerintah diberikan Hak Pakai dan Hak Pengelolaan atas tanah.
11. Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 1961 tentang Penentuan Perusahaan Dagang Milik Belanda Yang Dikenakan Akan Nasionalisasi sampai terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah berdasarkan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA).
12. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor SK 681/DJA/1986 tanggal 1 November 1986 menegaskan tanah *gewijzigde grondkaart* berada dalam penguasaan PJKA sekarang PT. Kereta Api Indonesia (Persero).
13. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian dan diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1992 tentang Perkeretaapian.

Dari pokok-pokok hukum yang mendasari tersebut tanah *grondkaart* tetap diakui sebagai bukti asset PT. Kereta Api Indonesia (Persero) hingga sekarang.

Aspek Regulasi dan Pelaksanaannya

Dalam aspek regulasi melibatkan beberapa Kementerian yang diantaranya terdiri dari Kementerian Agraria, Kementerian Perhubungan Republik Indonesia Kementerian Badan Usaha Milik Negara Republik Indonesia dan Kementerian Keuangan Republik Indonesia yang mana

Kementerian-kementerian tersebut mempunyai kepentingan tetapi mempunyai fungsi tugas yang berbeda. Untuk kebijakan pembinaan teknis akan status tanah masuk domain dalam Kementerian Perhubungan Republik Indonesia, untuk kebijakan dalam pembinaan operasional masuk dalam regulasi Kementerian Badan Usaha Milik Negara yang dalam hal pendataan dan inventarisasi merupakan bagian dari Direktorat Jenderal Kekayaan Negara (DJKN). Sedangkan untuk kewenangan Kementerian Agraria dan ATR berkewajiban untuk penyelamatan asset Negara dalam lapangan regulasi berupa pensertifikatan asset.

Terhadap PT. Kereta Api Indonesia (Persero) sendiri bertindak sebagai operator dan salah satu Instansi perseroan terbatas yang menginduk pada Badan Usaha Milik Negara selaku pembina operasional, serta semua terkait pengaturan kekayaan Negara yang dipisahkan dan tunduk pada perbendaharaan Negara *Indonesische Comtabiliteit Wet* (ICW) yang sejak dulu diatur dalam *Staatsblad* 1925 Nomor 44 dan telah dirubah dan ditambah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1986 juncto Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1970 juncto Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 1994 dan peraturan Perundang-undangan yang lain mengenai kekayaan Negara.

Secara Praktis.

Penelitian ini dimaksudkan untuk dapat memberikan masukan atau sumbangan pemikiran kepada Pemerintah Republik Indonesia khususnya perusahaan negara PT. Kereta Api Indonesia (Persero) serta Instansi Pemerintah terhadap persoalan tumbuhnya diskresi kebijakan yang dikeluarkan Badan Pertanahan Nasional terkait *gewijzigde grondkaart* agar

supaya PT. Kereta Api Indonesia (Persero) mampu melindungi asset Negara dengan melakukan penatagunaan kembali atau rekonstruksi pengaturan guna memberikan kepastian hukum atas tanah yang terdaftar dalam Kadaster dan terpeta dalam *gewijzigde grondkaart* serta belum ditingkatkan menjadi sertifikat, dengan harapan masyarakat mengerti terhadap tanah yang masih berupa *grondkaart* tersebut merupakan asset, hal mana juga berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor SK 681/DJA/1986 tanggal 1 November 1986 menegaskan bahwa tanah *gewijzigde grondkaart* berada dalam penguasaan PJKA, sebagai bukti administrasi pengganti bukti kepemilikan.

Berdasarkan asas *domein verklaring*, apabila Negara dalam hal ini Pemerintah ingin memiliki tanah, maka langkah pemberiannya berdasar hukum privat yang disebut dengan *Gouvernement Grond* (GG) atau tanah milik Pemerintah. Penempatan Negara sebagai status kepemilikan konsesi kepada perusahaan-perusahaan swasta termasuk Perusahaan Kereta Api Swasta dengan melakukan pembebasan lahan (*Onteigening*) atas tanah yang dianggap liar atau kosong.¹¹

Meningkatkan status hukum keberadaan *grondkaart* dengan konversi agar sejalan dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) guna penguatan kepastian hukum, maka jika tidak dikonversi dapat terjadi persoalan hukum dengan terbitnya Peraturan Pemerintah yang Inkonsistensi seperti Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah

¹¹ Hamidi Masykur, *Sejarah Pengaturan Tanah dalam Grondkaart di Indonesia*, (Yogyakarta : Buku Litera, 2022) Hlm. 15

Pasal 95 ayat (1) yang menghapus berlakunya tanah hak barat, untuk itu perlu diatur agar mendapatkan Kepastian Hukum.

Penegakkan Hukum Dalam Upaya Mendapatkan Kepastian Hukum

Penegakkan hukum terhadap pengaturan tanah *gewijzigde grondkaart* perlu ditumbuhkan dalam lapangan hukum tanah *grondkaart* mengingat jika tidak ada sanksi terhadap tindakan-tindakan yang menyimpang, melanggar hukum bahkan melakukan tindak-tanduk perdata yang melawan hak, tindakan *abus de power* pada Pejabat Tata Usaha Negara dan melakukan pemidanaan perlu diatur dalam penegakkan hukumnya agar fungsi kontrol sosial diberdayakan dalam rangka perlindungan asset. Negara Indonesia berdasarkan landasan idiil Undang-Undang Dasar 1945 dinyatakan bahwa Republik Indonesia adalah Negara hukum (*Recht Staat*) dan Negara kesejahteraan.

Menurut teori Negara kesejahteraan (*Welfare State*) agar tercipta Negara kesejahteraan bagi masyarakat, Negara dituntut mencampuri aspek kehidupan masyarakat, maka perbuatan Negara melalui Pemerintah dalam mencampuri kehidupan masyarakat harus berdasarkan peraturan hukum yang berlaku (*Rechmatig*).¹²

Pemerintah juga adalah manusia biasa yang baik karena sifat kodratnya maupun pelbagai faktor diluarnya dimungkinkan cenderung menyalahgunakan kekuasaan (*detournement de pouvoir*) atau penyalahgunaan wewenang. Dalam ranah pemidanaan dapat dijumpai *Bad Formulation* atau formulasi hukum yang buruk, tidak ada ketegasan

¹²Hadi Muhjad, *Beberapa Masalah tentang Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, (Banjarmasin : Akademika Pressindo, 1985), Hlm. 85

terhadap Penetapan maupun Putusan hukum bagi yang melakukan tindak pidana. Sebelum menetapkan sanksi pemidanaan sebagai senjata terakhir atau pamungkas (*Ultimum Remedium*) sangat ditekankan menerapkan sanksi yang berlaku asas *Primum Remedium* sebagaimana pula diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 pasal 1 Tahun 1965 yang menegaskan asas *Ultimum Remedium* didalamnya terkandung nilai (*Value*)

“ bahwa hukum pidana hendaklah dijadikan upaya terakhir dalam penegakkan hukum pidana ”

Dari uraian tersebut juga berlaku demi penegasan pengaturan hukum tanah, dimana penegakkan hukum bukan saja mengatur substansinya tetapi juga sumber daya juga harus berkualitas sehingga seperti halnya terbitnya Putusan-Putusan tentang terkait tanah *grondkaart* ada kejelasan yang berkepastian hukum. Suatu Putusan yang menciderai rasa keadilan akan menimbulkan bencana, sebagaimana dikatakan oleh Hugo de Groot yang menyatakan “*Vbi Iudicia Devicivnt Incipit Bellvm*“ artinya ketika suatu keputusan tidak memberikan keadilan maka disitulah mulainya perang.¹³ Penyelesaian sengketa pertanahan selain sengketa perdata kepemilikan juga bisa melalui jalur Tata Usaha Negara maupun pidana yang tujuannya untuk mencapai kepastian hukum.

1.5 Originalitas atau Keaslian Penelitian

Judul : ” Rekonstruksi Pengaturan Legalitas Tanah *Gewijzigde Grondkaart* Yang Berkepastian Hukum Dalam Rangka Melindungi Asset Tanah PT. Kereta Api Indonesia (Persero) Sebagai Hasil Nasionalisasi. ”

Isi Penelitian : Mengangkat pengaturan tanah *gewijzigde grondkaart*

¹³ Harifin A. Tumpa, *Varia Peradilan*, Oktober 2012 Nomor 323

Grondkaart produk dari *Landmeters* (Juru Ukur) pada masa Pemerintah Hindia Belanda atas tanah-tanah *Staatspoorwegen* (SS) atau Perumka atau PT. Kereta Api Indonesia (Persero) yang tetap dipertahankan dalam rangka sebagai fungsi asset tanah PT. Kereta Api Indonesia (Persero). Dalam aturan tanah *grondkaart* ternyata timbul persepsi yang berbeda dalam lembaga kantor pertanahan dan pembedangan domein regulasi kewenangan Pengaturan tentang asset tanah *grondkaart* milik PT. Kereta Api Indonesia (Persero) maka perlu penata guna legalitas administrasi keabsahan tanah *grondkaart* sebagai bukti milik Asset PT. Kereta Api Indonesia (Persero).

Perbandingan Penelitian :

1. Hamidi Masykur juga menulis penelitian dalam mengkaji “Tanah dalam *Grondkaart* di Indonesia”, kajiannya terkait pengaturan tanah *grondkaart* secara umum. Perbedaannya dengan Penelitian ini dimana timbulnya persoalan hukum akibat inkonsistensi pengaturan, kekosongan hukum, persepsi hukum yang berbeda dibidang tanah dan regulasi kewenangan pada Instansi PT. Kereta Api Indonesia (Persero) Pasca Nasionalisasi dibahas dalam Penelitian.
2. Dinar. W. Wardhani dari STPN dalam penelitiannya membahas *grondkaart* diakui menjadi salah satu alat bukti penguasaan dan kepemilikan atas tanah PT. Kereta Api Indonesia (Persero).

Perbedaan dengan penelitian ini ternyata ada juga contoh-contoh kasus tanah *grondkaart* yang hilang bahkan dianggap bukan bukti milik tanah PT. Kereta Api Indonesia (Persero), walau ada juga kasus-kasus di Pengadilan yang mengakui tanah *grondkaart* milik asset PT. Kereta Api Indonesia (Persero).

Sejatinya konsekuensi hukum *grondkaart* sebagai alas hak tanah apabila dilakukan penguasaan fisik maka penerbitan sertifikat dapat dilakukan akan tetapi apabila penguasaan secara fisik tidak dapat dibuktikan serta dikuatkan dengan adanya pihak lain yang memiliki bukti atas objek tanah yang sama maka perlu dilakukan pemeriksaan terhadap bukti penguasaan dan pemilikan atas tanah tersebut melalui Putusan Pengadilan.¹⁴

Dari pengembangan perbedaan penelitian tersebut setelah pasca Nasionalisasi terkait dalam Implementasi Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) alat bukti atas tanah yakni sertifikat, maka penelitian ini berusaha akan menganalisis lebih jauh terhadap tanah *gewijzigde grondkaart* berkekuatan pembuktian secara temporal yang berlaku sekalipun belum ditingkatkan atau dikonversi menjadi sertifikat namun tidak bisa menghilangkan hak kepemilikan keperdataan karena sesuai asas dan norma yang berlaku tanah *grondkaart* adalah merupakan asset kekayaan negara yang dipisahkan dalam pengelolaannya dan tunduk pada Komtabel atau Perbendaharaan Negara.

3. Harto Juwono, dalam penelitian menyangkut sejarah tanah dengan memahami hak milik atas tanah dalam Sistem Agraria di era Hindia-Belanda. Penelitian Harto Juwono pada bukunya mengupas terkait “Konsesi Transportasi” dimana Perusahaan Kereta Api Swasta yang memperoleh Hak Konsesinya di Belanda pada Tahun 1863, Adapun dalam penelitian Peneliti mengkaji perkembangannya hak-hak konsesi transportasi rel kereta api setelah *dibestemmingkan* dari *Verenigde Staatspoorwegbedrijf* kepada *Staatspoorwegen* dalam penelitian peneliti

¹⁴ <https://repositoristpn.ac.id> dipublis oleh Dinar W Wardhani NIM 16252974, Management Pertanahan Jogjakarta, 2020, Hlm. 163

masih dikupas setelah ada Penyerahan (*Bestemming*) kepada Pemerintah Indonesia melalui Nasionalisasi pengaturan tanah-tanah konsesi tersebut menjadi acuan penelitian terhadap keberlangsungannya hingga kini.

1.6 Sistematika Penulisan

BAB I Pendahuluan

- Latar Belakang
- Fenomena Sosial
- Rumusan Masalah
- Tujuan Penelitian
- Manfaat Penelitian

BAB II Tinjauan Pustaka

1. Landasan Teori
 - Teori Kepastian Hukum
 - Teori Hak Milik
 - Teori Sistem Hukum
2. Landasan Konseptual

BAB III Metodologi Penelitian

Penelitian disertasi ini merupakan penelitian Yuridis Normatif dengan Jenis Penelitian Kualitatif dan dengan pendekatan yang terdiri dari pendekatan Perundang-undangan, pendekatan sejarah, pendekatan kasus, pendekatan konseptual.

Bahan hukum yang digunakan bahan hukum primer, sekunder, tersier dan dengan teknik pengumpulan dan pengolahan data, teknik pengumpulan data diperoleh dengan penelitian Pustaka, putusan Pengadilan.

BAB IV Pembahasan dan Analisa

- Pembahasan mengenai tanah *gewijzigde grondkaart* sebagai asset PT. Kereta Api Indonesia (Persero) hasil Nasionalisasi dalam hukum

pertanahan Nasional dikaji implementasinya dijumpai inkonsistensi, pengaturan, kontradiktif dan kekosongan hukum dalam substansinya yang perlu merekonstruksi aturan guna mempunyai kepastian hukum

- Sedangkan dalam kebijakan regulasinya dalam aspek implementasinya ditemukan adanya disharmonisasi pembedangan kewenangan yang seharusnya tercipta koordinasi regulasi dalam mewujudkan perlindungan asset Negara dalam pengelolaan operator PT. Kereta Api Indonesia (Persero).

BAB V Penutup

Pada Bab V ini disampaikan Pokok-pokok kesimpulan Hasil Penelitian mengenai *gewijzigde grondkaart* sesuai dengan struktur atau kerangka permasalahan yang dirumuskan dalam rumusan masalah 1, 2 dan 3. Selbihnya berdasarkan pokok-pokok kesimpulan tersebut disampaikan saran atau rekomendasi yang relevan baik bagi Pemerintah dalam rangka merumuskan kebijakan bagi PT. Kereta Api Indonesia (Persero) untuk memastikan Hak Milik tanah peninggalan Pemerintah Hindia Belanda yang masih terpeta dalam *gewijzigde grondkaart* yang belum ditingkatkan menjadi Sertifikat tetap diakui sebagai asset PT. Kereta Api Indonesia (Persero).