

**PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP HAK ULAYAT ATAS
PENGUASAAN GRONDKAART OLEH PT KERETA API INDONESIA
(Persero)**

***LEGAL PROTECTION OF CUSTOMARY RIGHTS TO GRONDKAART
AUTHORITY BY PT. KERETA API INDONESIA (Persero)***

TESIS

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Memperoleh Gelar Magister Kenotariatan (M.Kn)

Oleh :

YULIANA SETIADI
2018010461033



**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS JAYABAYA
JAKARTA
2020**

LEMBAR PENGESAHAN

PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP HAK ULAYAT ATAS PENGUASAAN *GRONDKAART* OLEH PT. KERETA API INDONESIA (Persero)

Tesis

Telah disetujui oleh Pembimbing Pada Tanggal Seperti Tertera Dibawah Ini
Dan Telah Dipertahankan Dihadapan Tim Penguji Program Studi Magister
Kenotariatan Pascasarjana Universitas Jayabaya

YULIANA SETIADI
2018010461033



Jakarta, September 2020

Pembimbing I

Pembimbing II

Dr. Drs. H. Sirajuddin Saillellah, S.H., M. H.

Dr. Ismail, S.H., M.H.

Penguji I

Penguji II

Dr. Yuhelson M. Noer, SH., MH., M.Kn.

Dr. Felicitas Sri Marniati, SH., SpN., M.Kn.

Mengetahui/Mengesahkan,
Ketua Program
Magister Kenotariatan

Dr. Yuhelson M. Noer, S.H., M.H., M.Kn.

DAFTAR ISI

	Halaman
LEMBAR JUDUL	i
LEMBAR PENGESAHAN.....	ii
LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN.....	iii
ABSTRAK.....	iv
<i>ABSTRACT</i>	v
KATA PENGANTAR.....	vi
DAFTAR ISI	ix
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	9
C. Tujuan Penelitian	10
D. Kegunaan Penelitian	10
E. Kerangka Pemikiran	11
F. Metode Penelitian	21
1. Metode Pendekatan	21
2. Spesifikasi Penelitian	22
3. Sumber Data	22
4. Tehnik Pengumpulan Data	25
5. Metode Analisis Data	25
6. Lokasi Penelitian	26
7. Keaslian Penelitian	26
BAB II HAK PENGUASAAN ATAS TANAH DAN HAK ULAYAT	
DALAM SISTEM HUKUM AGRARIA NASIONAL.....	31
A. Hak Penguasaan Atas Tanah.....	31
1. Hak Bangsa Indonesia atas Tanah.....	31

2. Hak Menguasai Negara atas Tanah.....	33
3. Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.....	36
4. Hak Perseorangan Atas Tanah.....	39
B. Hak Ulayat Dalam Sistem Hukum Agraria Nasional.....	43
1. Pengertian Hak Ulayat.....	43
2. Kedudukan Hak Ulayat Dalam Struktur Hak-Hak Penguasaan Atas Sumber Daya Agraria.....	45
3. Wujud Pengakuan Hak Ulayat.....	50
BAB III	
PENGUASAAN <i>GRONDKAART</i> OLEH PT. KERETA API INDONESIA (PERSERO)	
A. Eksistensi dan Pengakuan Aset-Aset Tanah Milik PT. KAI (Persero).....	58
1. Sejarah PT. Kereta Api Indonesia (Persero).....	58
2. Kereta Api Negara (<i>Staatspoorwegen</i>) yang Dikelola Oleh Negara.....	60
3. Aset <i>SS</i> (<i>Staatsspoorwegen</i>) Otomatis Menjadi Aset DKA (Djawatan Kereta Api).....	61
4. Nasionalisasi dan Aturan Konversi dalam UU No. 5 Tahun 1960.....	63
B. Kebijakan dan Penguasaan <i>Grondkaart</i>	66
1. Sejarah <i>Grondkaart</i>	66
2. Fungsi <i>Grondkaart</i>	67
3. Kebijakan Tanah <i>Grondkaart</i> dari berbagai dasar hukum	70
C. Kasus Hak Ulayat Atas Penguasaan <i>Grondkaart</i> Oleh PT. KAI (Persero) Dalam Putusan Nomor 341 PK/Pdt/2017.....	73

**BAB IV PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP HAK ULAYAT
ATAS PENGUASAAN GRONDKAART OLEH
PT. KERETA API INDONESIA (PERSERO)**

- A. Perlindungan Hukum Terhadap Hak Ulayat Atas Penguasaan
Grondkaart oleh PT. Kereta Api Indonesia (Persero)..... 93
- B. Kepastian Hukum Penguasaan terhadap Tanah oleh Masyarakat
atas *grondkaart* pada PT. Kereta Api Indonesia (Persero) 110

BAB V PENUTUP

- A. Kesimpulan..... 124
- B. Saran..... 125

DAFTAR PUSTAKA..... 127

ABSTRAK

- A. Nama : YULIANA SETIADI / 2018010461033
B. Judul Tesis : **Perlindungan Hukum Terhadap Hak Ulayat Atas Penguasaan *Grondkaart* Oleh PT. Kereta Api Indonesia (Persero)**
C. Jumlah halaman : i – ix dan 125 halaman
D. Kata kunci : Perlindungan Hukum, Hak Ulayat, *grondkaart*
E. Isi Abstrak :

Penelitian, pengukuhan dan pendaftaran hak ulayat dipandang dapat menjadi alternatif solusi terhadap konflik tanah ulayat yang hingga saat ini belum semua dapat terselesaikan secara tuntas. Disamping diharapkan juga dapat memberikan jaminan perlindungan hukum dan kepastian hukum bagi pemegang hak ulayat serta dapat menjadi salah satu penunjang terwujudnya tertib administrasi pertanahan. Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu bagaimana perlindungan hukum terhadap hak ulayat atas penguasaan *grondkaart* oleh PT. Kereta Api Indonesia (Persero)? Serta bagaimana kepastian hukum penguasaan terhadap tanah oleh masyarakat atas *grondkaart* pada PT. Kereta Api Indonesia (Persero)? Teori yang digunakan dalam penelitian ini yaitu teori perlindungan hukum dari Philipus M. Hadjon dan teori kepastian hukum dari Gustav.

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif. Data yang digunakan adalah data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Disamping itu juga digunakan data primer sebagai pendukung bahan hukum data sekunder.

Perlindungan hukum terhadap Hak Ulayat atas penguasaan *grondkaart* berupa perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif. Bentuk perlindungan hukum preventif yaitu untuk menjamin perlindungan hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah. Bentuk perlindungan hukum represif berupa penegakan hukum dengan mengajukan gugatan kepada pengadilan yang meliputi pemberian sanksi seperti denda, ganti rugi, dan hukuman tambahan bagi pihak yang telah merugikan masyarakat. Kepastian hukum penguasaan terhadap tanah oleh masyarakat atas *grondkaart* pada PT. KAI (Persero) adalah dengan mengajukan sertifikat merupakan jaminan kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah, kaitan dengan konteks penguasaan tanah ulayat, dengan diterbitkan Perka BPN No. 9 tahun 2015 yang disebut dengan sertifikat hak komunal. Keberadaan sertifikat hak komunal dalam bingkai hukum UUPA dan PP No. 24 Tahun 1997 merupakan konsep hukum baru yang menjawab persoalan kepastian hukum penguasaan tanah adat oleh masyarakat adat.

- F. Daftar Acuan : 33 buku/5 Perundang-undangan
G. Pembimbing : 1. Dr. Drs. H. Sirajuddin Saillellah, S.H., M.H.
: 2. Dr. Ismail, S.H., M.H.

ABSTRACT

- A. Name : YULIANA SETIADI / 2018010461033
B. Thesis Title : *Legal Protection of Customary Rights to Grondkaart Authority by PT. Kereta Api Indonesia (Persero)*
C. Number of pages : i – ix and 125 pages
D. Keywords : *Legal Protection, Customary Rights, grondkaart*
E. The Contents Of The Abstract :

Research, legalization, and registration of customary rights are seen as an alternative solution to conflicts over customary land, which until now have not all been resolved entirely. Besides, it is expected also to be able to provide guarantees of legal protection and legal certainty for customary rights holders and can be one of the supports for the establishment of an orderly administration of land. The research questions in this research are how the legal protection of customary rights over the grondkaart authority by PT. Kereta Api Indonesia (Persero)? And how the legal certainty of control of land by the community over grondkaart at PT. Kereta Api Indonesia (Persero)? The theory used in this research is the theory of legal protection from Philipus M. Hadjon and the theory of legal certainty from Gustav.

This research uses a normative juridical method. The data used are secondary data consisting of primary legal materials and secondary legal materials. Besides that, primary data is also used as a support for secondary data legal materials.

Legal protection of customary rights over grondkaart authority in the form of preventive legal protection and repressive legal protection. The form of preventive legal protection is to guarantee legal protection by the government to hold land registration throughout the territory of the Republic of Indonesia according to the provisions regulated by Government Regulation. The form of repressive legal protection in the form of law enforcement by filing a lawsuit to the court, which includes giving sanctions such as fines, compensation, and additional penalties for those who have harmed the community. Legal certainty over land ownership by the community over grondkaart at PT. KAI (Persero) is by submitting a certificate that guarantees legal certainty for holders of land rights related to the context of customary land authority, with the issuance of Perka BPN No. 9 of 2015, which is called the communal rights certificate. The existence of communal rights certificates in the legal framework of UUPA and PP No. 24 of 1997 is a new legal concept that addresses the legal certainty of customary land authority by indigenous peoples.

- F. Reference List : 33 books/ 5 legislations
G. Supervisor : 1. Dr. Drs. H. Sirajuddin Saillellah, S.H., M.H.
2. Dr. Ismail, S.H., M.H.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sejak dahulu kala, tanah sangat erat hubungannya dengan kehidupan manusia sehari-hari dan merupakan kebutuhan hidup manusia yang mendasar dan sangat primer. Manusia berkembang biak, tinggal dan melakukan aktivitas di atas tanah. Hal ini memberikan pengertian bahwa pentingnya tanah bagi kehidupan, dimana manusia selalu berusaha untuk memiliki dan menguasai tanah.

Tanah yang merupakan permukaan bumi dan tubuh bumi menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria selanjutnya disebut Undang-Undang Pokok Agraria (ULPA) merupakan elemen yang sangat vital bagi bangsa Indonesia dalam rangka melaksanakan pembangunan nasional untuk mewujudkan kemakmuran rakyat.¹

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa tanah akan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat, sebagaimana dimandatkan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang berbunyi sebagai berikut: "Serta air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Berdasarkan uraian diatas jelaslah kiranya bahwa tanah atau bumi dalam hal ini harus dimanfaatkan dengan sebaik-baiknya termasuk didalamnya yang dikuasai oleh masyarakat.

¹Timor Setiawan, *Political Modern Agraria*, (Jogjakarta, Gajah Mada University Press, 1990), hlm. 32.

Penguasaan atau pemilikan tanah oleh masyarakat harus distabil sedemikian pula dan perlu mendapatkan perlindungan hukum dari pemerintah.²

Pemerintah telah menetapkan UUPA No. 5 Tahun 1960 yang menjamin kepastian hak atas tanah bagi para pemegang haknya, yang tertuang dalam Pasal 19, dan didukung oleh Pasal 4 ayat (1) dan (2) menyatakan bahwa:

"Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dimiliki oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan hukum."

"Dan hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) Pasal ini memberi kewenangan untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut Undang-Undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi"

Semakin meningkatnya kebutuhan tanah maka semakin meningkat pula permasalahan di bidang pertanahan, mengingat luasnya tanah terbatas sekali, sedangkan jumlah masyarakat yang berhasrat terhadap tanah senantiasa bertambah, misal untuk perumahan, perindustrian, pertokoan, instansi pemerintah.³

Pada umumnya permasalahan yang muncul bukan permasalahan baru, tetapi permasalahan yang terjadi beberapa tahun yang lalu sekarang muncul kembali. Sehubungan dengan banyaknya masalah di bidang pertanahan, maka perlu suatu jaminan kepastian hukum yang dapat memberikan perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah.

² Ibid.

³ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia : Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Asas dan Solusinya*, Edisi Revisi, Cetakan ke-2, (Jakarta : Djambatan 1995) hlm. 21.

Masalah penguasaan tanah di Indonesia dapat dilihat bahwa arti penguasaan dapat dipakai dalam arti fisik dan arti yuridis. Penguasaan yuridis dilandasi hak dilindungi oleh hukum dan umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dikuasainya. Pengertian penguasaan dapat dipakai dalam arti fisik, juga dalam arti yuridis. Ada penguasaan beraspek privat dan beraspek publik.⁴

Penguasaan dalam arti yuridis adalah penguasaan yang dilandasi hak yang dilindungi oleh hukum dan pada umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dikuasi, misalnya pemilik tanah mempergunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang dikuasi tidak diserahkan kepada pihak lain. Penguasaan secara yuridis, maupun memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang dikuasi secara fisik, pada kenyataannya penguasaan fisiknya dikuasai oleh pihak lain. Sebagai contoh, seseorang yang memiliki tanah tidak mempergunakan tanahnya sendiri akan tetapi diserahkan kepada pihak lain.⁵

Dalam hal ini secara yuridis tanah tersebut dimiliki oleh pemilik tanah akan tetapi secara fisik dikuasai oleh penyewa tanah. Ada juga penguasaan secara yuridis yang tidak memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang bersangkutan secara fisik. Sebagai contoh, kreditur (bank) pemegang hak jaminan atas tanah mempunyai hak penguasaan yuridis atas tanah yang dijadikan agunan (jaminan) akan tetapi secara fisik penguasaannya tetap ada pada pemegang hak atas tanah.

⁴ Ibid.

⁵ Hartono Hartono, *Cara Memperoleh Sertifikat Tanah Hak Milik, Tanah Negara dan Tanah Perak*, (Bandung: Mandar Maju, 2004), hlm. 33.

Penguasaan yuridis yang bersifat publik, yaitu penguasaan atas tanah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 2 UUPA.

Berkaitan dengan penguasaan dan penggunaan tanah di Indonesia, terdapat penguasaan tanah oleh PT. Kereta Api Indonesia. Penguasaan tersebut mempunyai tujuan untuk dipergunakan dalam rangka pengembangan potensi dan peningkatan peranan perkeretaapian yang berkait dengan sarana prasarana dan fasilitas penunjang, tetapi saat ini masih terdapat aset dari PT. Kereta Api Indonesia terutama tanah tidak terfungsikan atau non aktif.²

Pengurusan tanah-tanah negara yang merupakan kekayaan negara secara yuridis administratif berada di bawah wewenang Kepala Badan Pertanahan Nasional, sedangkan secara fisik penggunaannya berada di bawah pengurusan suatu departemen/lembaga yang memerlukan koordinasi dalam pelaksanaannya. Terjadinya tanah PT. Kereta Api Indonesia nonaktif karena perkembangan rasian yang ditanda dengan perkembangan sarana transportasi, mengakibatkan sarana transportasi kereta api tidak dapat berkembang sebagaimana mestinya.³

Ditinjau dari penyelenggaraannya, perkeretaapian di seluruh Indonesia dapat dikategorikan menjadi dua, yaitu perkeretaapian aktif dan nonaktif. Aktif bila segala sarana dan prasarana serta fasilitas penunjang kereta api digunakan dan dimanfaatkan dalam mencapai tujuan penyelenggaraan perkeretaapian. Nonaktif

² Datin Zan dan PT. Kereta Api Indonesia (Persero), *Tanah Kereta Api* (Team Teguh Nugroho Wilanti, Fokus Agraria / Pertanahan dan Hukum Pemerintahan Negara (Bandung: PT. Kereta Api, 2000), hlm. 3.

³ Miris S.H. Samudjono, *Kelengkapan Pertanahan : antara Regulasi dan Implementasi* (Jakarta: Kompas, 2006), hlm. 63.

apabila sarana dan prasarana kereta api sudah tidak digunakan lagi sebagaimana peruntukan semula.⁴

Ditinjau dari segi historisnya, tanah PT. Kereta Api Indonesia (Persero) berasal dari aset perusahaan Kereta Api Negara (*Staatswagengesellschaft*) dan aset perusahaan-perusahaan Kereta Api Belanda yang telah dinasionalisasikan berdasarkan Undang-Undang No. 85 tahun 1953 *juara* Peraturan Pemerintah No. 40 dan No. 41 tahun 1953, semuanya menjadi aset Djaratan Kereta Api.⁵

Pada saat terjadinya likuidasi pada tahun 1953 dengan UU No. 85 *juara* Peraturan Pemerintah No. 40 dan No. 41 tahun 1953, maka tanah-tanah perkeretaapian akan dikuasai oleh Diaratan yang menurut Peraturan No. 3 Tahun 1953 adalah organisasi suatu menteri yang berdiri sendiri. Adapun pelaksanaan konversinya dilakukan menurut ketentuan dari Peraturan Menteri Agraris No. 9 Tahun 1965 *juara* Peraturan Menteri Agraris No. 1 Tahun 1966 hak penguasaan yang dikuasai instansi pemerintah dikonversi menjadi hak pengelolaan apabila selain digunakan untuk kepentingan sendiri dimungkinkan juga untuk diberikan kepada masyarakat.⁶

Berkaitan dengan penguasaan tanah di Indonesia, terdapat penguasaan tanah oleh PT. Kereta Api Indonesia (Persero), dimana penguasaan tersebut mempunyai tujuan untuk dipergunakan dalam rangka pengembangan potensi dan peningkatan peranan perkeretaapian yang berkaitan dengan sarana prasarana dan

⁴ Ibid. hlm. 4

⁵ Agus Riyadi, *Tanah Tanah-Tanah yang Dibekaskan Perantara di Kabupaten Garut Tingkat II* (Wonggo: STPN Yogyakarta, 1995), hlm. 1-3

⁶ Ibid.

fasilitas pemungut. Berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, aset dari PT. Kereta Api Indonesia (Persero) tetap menjadi milik PT. Kereta Api Indonesia (Persero), dan pengguna barang aset kuasa pengguna mengun menatausahakan barang milik negara-daerah yang berada dalam penguasaan PT. Kereta Api Indonesia (Persero) wajib dikelola dengan sebaik-baiknya. Pelaksanaan konversi hak penguasaan tanahnya dilakukan menurut ketentuan dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 *jurco* Peraturan Menteri Agraria Nomor 1 Tahun 1966, yang ditentukan dalam Hak Penguasaan tanah PT. Kereta Api Indonesia (Persero) apabila dikuasai oleh instansi pemerintah dikonversi menjadi Hak Paksi untuk kepentingan sendiri dan konversi menjadi hak pengelolaan apabila disamping digunakan untuk kepentingan sendiri, dimungkinkan juga untuk diberikan kepada masyarakat.

Mengenai pemberian hak atas tanah kepada pihak ketiga menurut Peraturan Menteri Negara Agraria Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1969 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, tetap harus mendapatkan persetujuan Menteri Keuangan sebagai pengelola kekayaan Negara.

Berkaitan dengan urusan diatas mengenai penguasaan tanah di Indonesia terdapat penguasaan secara fiuk terhadap tanah ada oleh PT. Kereta Api Indonesia (Persero). Salah satu daerah dimana tanah dikuasai oleh PT. Kereta Api Indonesia (Persero) yaitu sebidang tanah seluas lebih kurang 4 (empat) hektar yang terletak di Jalan Bundar, Kelurahan Pulau Brayan Bengkulu Baru, Kecamatan Medan Timur.

Kota Medan, berbatasan sebelah Utara, Timur, Barat dan Selatan keseluruhannya berbatasan dengan Jalan Bujur.

Terhadap pengusahaan tanah tersebut terjadi konflik dimana diyakini oleh Sultan Deli sebagai pemegang hak tanah persekutuan di lingkungan Masyarakat Adat Deli, tanah yang dikuasai oleh PT. Kereta Api Indonesia (Persero) hanyalah berstatus penyewa; dimana pada masa kekuasaan Sultan Deli ke VIII sebagai pemegang hak tanah persekutuan mengadakan perjanjian perdamaian dengan perusahaan-perusahaan Belanda untuk dijadikan kebun tembakau, perjanjian perdamaian tersebut dengan "*akte van concessie*" ditandatangani pada sekitar tahun 1900-an, oleh Sultan Deli yang bertindak untuk dan atas nama Masyarakat Adat Deli dengan Penguasa Swasta Belanda.

Salah satu *akte van concessie* tersebut Sultan Deli memberikan kuasa kepada *Onderwerping Belanda* i.e. *Kongsi Deli Manichappij* guna memanfaatkan tanah-tanah tersebut untuk perkebunan selama 75 atau 80 tahun yang dimulai berlaku sejak perjanjian tersebut ditandatangani yakni tanggal 7 November 1974 maka dengan demikian *akte van concessie* tersebut telah berakhir pada tanggal 7 November 1964.

Didalam mendukung kegiatan Perusahaan Perkebunan Belanda tersebut pihak *Onderwerping Belanda* (*Deli Manichappij*), membentuk unit Usaha Angkutan Kereta Api dengan nama perusahaan *Nv. Deli Spoorweg Manichappij*, yaitu tanah dengan pinjam pakai untuk rel jalan kereta api, pertapakkan kantor dan perumahan karyawan yang diruangan dalam suatu *concessie* tersendiri yaitu *concessie Deli Spoorweg Manichappij* (DSM) yang dimulai sejak tanggal 1 Maret 1912 selama

50 (sembilan puluh tahun) maka dengan demikian *concessie Deli Spoorweg Maatschappij* (DSM) tersebut telah berakhir pada tahun 2002.

Saat ini tanah tersebut distar sudah tidak lagi digunakan untuk peruntukkan perkeretaapian, maka seharusnya sesuai dengan yang dituangkan dalam hak *Eigendom Vrij* Nomor 33 Sub dan Nomor 9 masing-masing tertulis atas nama *Heer Government Van Ned India*, dimana *Nr. Deli Spoorweg Maatschappij* dan sesuai dengan Perjanjian Kontrak tanggal 1 Maret 1912, PT Kereta Api Indonesia (Persero) berkewajiban mengembalikan tanah tersebut. Namun setelah habis masa waktu pemakaian tanah yang berakhir tahun 2002, PT Kereta Api Indonesia (Persero) tidak juga mengembalikan tanah tersebut kepada Sultan Deli selaku penguasa pada masa itu.

Bahwa pada zaman Hindia Belanda, bukti kepemilikan *Nr. Deli Spoorweg Maatschappij* atas stasiun-stasiun berupa Gambar Bidang Tanah (*Grondkaart* atau *Overzichtkaart*). *Grondkaart* berfungsi sebagai bukti kepemilikan Tanah Negara karena tanah negara zaman Hindia Belanda tidak diertipikasikan, tapi cukup dengan Gambar bidang tanah (*Grondkaart*). Hal itu ditegaskan dalam Surat Menteri Keuangan No: 5-11/MK.16/1994 tanggal 24 Januari 1995 yang menyatakan bahwa tanah-tanah yang diuraikan dalam *Grondkaart* pada dasarnya adalah merupakan kekayaan negara yang dipuahkan sebagai Aktiva Tetap Perumka (Perusahaan Umum Kereta Api).

Bahwa terhadap aset yang dikuasai oleh PT Kereta Api Indonesia (Persero) yang terletak di stasiun Pulau Breyan adalah milik *Nr. Deli Spoorweg*

Masorehappy yang didalamnya termasuk tanah Jalan Bundar yang disengkatakan oleh Sultan Deli dan merupakan *grondkaart* Nomor 875.¹¹

Peneliti dalam melakukan penelitian terhadap kasus tersebut mengambil putusan yang telah terakrit dan *gewijde* dan peneliti juga mengambil 2 (dua) putusan lain sebagai bahan perbandingan atas penelitian ini, yaitu :

1. Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 341 PK/Pdt/2017;
2. Putusan Mahkamah Agung RI Nomor: 273/Pdt.G/2014/PN/Mdn;
3. Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 1619 K/Pdt/2018.

Untuk mengantisipasi munculnya permasalahan yang lebih luas perlu adanya upaya dari pemerintah dalam menyelesaikan permasalahan tersebut melalui cara insyowarah dengan pihak-pihak terkait untuk mewujudkan ketertiban hidup berbangsa dan bernegara.

Melihat hal-hal yang telah disebutkan diatas, Peneliti merasa terdorong untuk mengkaji dan menulis dalam bentuk tesis dengan judul :
"PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP HAK ULAYAT ATAS PENGUASAAN *GRONDKAART* OLEH PT. KERETA API INDONESIA (PERSERO) "

B. Rumusan Masalah

Memperhatikan hal-hal yang sudah peneliti kemukakan tersebut diatas, maka masalah-masalah yang dapat peneliti rumuskan adalah sebagai berikut :

¹¹ Putusan Mahkamah Agung Nomor 341 PK/Pdt/2017.

1. Bagaimana perlindungan hukum terhadap hak ulayat atas penguasaan *grondrecht* oleh PT. Kereta Api Indonesia (Perkeras)?
2. Bagaimana kepastian hukum penguasaan terhadap tanah oleh masyarakat atas *grondrecht* pada PT. Kereta Api Indonesia (Perkeras)?

C. Tujuan Penelitian

Setiap kegiatan penelitian tentulah mempunyai tujuan yang hendak dicapai. Adapun tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk menganalisis perlindungan hukum terhadap terhadap hak ulayat atas penguasaan *grondrecht* oleh PT. Kereta Api Indonesia (Perkeras).
2. Untuk menganalisis kepastian hukum penguasaan terhadap tanah oleh masyarakat atas *grondrecht* pada PT. Kereta Api Indonesia (Perkeras).

D. Kegunaan Penelitian

Berdasarkan penelitian ini diharapkan dapat diambil manfaatnya baik bagi peneliti sendiri maupun bagi pihak lain. Manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Kegunaan Teoritis

Hasil pengembangan ini adalah agar dari berbagai kalangan yaitu akademisi maupun masyarakat umum untuk bisa menambah dan mengembangkan ilmu hukum khususnya mengenai kepastian dan perlindungan hukum terhadap tanah ulayat atas penguasaan *grondrecht* oleh PT. Kereta Api Indonesia (Perkeras).

1. Kegunaan Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangah dan manfaat serta kontribusi penghubung dalam rangka meningkatkan pengetahuan tentang *gruufkort* yang dikuasai oleh PT. Kereta Api Indonesia (Perero),

E. Kerangka Pemikiran

Guna menunjang penelitian ini sesuai dengan permasalahannya sehingga terwujud suatu karya tulis yang benar, maka berpedoman pada asas-asas, konsep-konsep, maupun teori-teori dan pendapat para sarjana dan peraturan perundang-undangan yang menyangkut perlindungan pemegang hak tanah ulayat atas penguasaan *gruufkort* yang dikuasai PT. Kereta Api Indonesia (Perero).

Dalam menganalisis suatu permasalahan yang terdapat dalam penelitian, biasanya para peneliti berpatokan kepada teori hukum. Teori bertujuan sebagai pisan analisis di dalam menjangah segala persoalan-persoalan hukum.¹²

Kerangka teori adalah kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat mengenai suatu kasus atau permasalahan yang menjadi bahan perbandingan pegasan teoritis.¹³ Pada dasarnya kerangka pemikiran diturunkan dari beberapa konsep/teori yang relevan dengan masalah yang akan diteliti dalam menyusun argumentasi.

¹² Soeryono Soekanto dan Iri Murnaji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2001), hlm. 8.

¹³ M. Sally Lohis, *Filosof Huk dan Penelitian*, (Bandung: Mandar Maju, 1994), hlm. 10.

Teori berguna untuk menerangkan atau menjelaskan mengapa gejala spesifik atau proses tertentu terjadi dan satu teori harus diuji dengan menghadapkannya pada fakta-fakta yang dapat menunjukkan ketidakbenarannya. Menurut Soejono Soekanto bahwa "Kontinuitas perkembangan ilmu hukum, selalu bergantung pada metodologi, aktivitas penelitian dan imajinasi sosial juga sangat ditentukan oleh teori". Soelbecker mendefinisikan teori sebagai perangkat proposisi yang dapat dihubungkan secara logis satu dengan lainnya dengan tata dasar yang dapat diamati dan berfungsi sebagai wahana untuk memahami dan menjelaskan fenomena yang diamati.¹⁴

1. Teori Perlindungan Hukum

Didalam penelitian ini, menurut Peneliti Teori Perlindungan Hukum yang paling relevan dengan penelitian ini adalah teori yang dinyatakan oleh Philipus M. Hadjon, menurut pendapat Philipus M. Hadjon bahwa perlindungan hukum bagi rakyat sebagai tindakan pemerintah yang bersifat preventif dan represif. Perlindungan hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, yang mengarahkan tindakan pemerintah bernilai hak-hak dalam pengambilan keputusan berdasarkan dukresi, dan perlindungan yang represif bertujuan untuk menyelesaikan terjadinya sengketa, termasuk penanganannya di lembaga peradilan. Sama dengan uraian di atas dapat dinyatakan bahwa fungsi hukum adalah melindungi rakyat dari bahaya dan tindakan yang dapat merugikan dan menjeritakan

¹⁴ Soelbecker dalam Lety I. Melatag.

hidupnya dari orang lain, masyarakat maupun penguasa.¹² Selain itu berfungsi pula untuk memberikan keadaan serta menjadi sarana untuk mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat.

Sebagai perbandingan : Peneliti memberikan beberapa teori perlindungan hukum juga, salah satunya menurut Satiprio Rahardjo, perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia (HAM) yang dirugikan orang lain dan perlindungan itu diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum. Hukum dapat difungsikan untuk mewujudkan perlindungan yang sifatnya tidak sekedar adaptif dan fleksibel, melainkan juga prediktif dan antipatif. Hukum dibutuhkan untuk mereka yang lemah dan belum kuat secara sosial, ekonomi dan politik untuk memperoleh keadaan sosial.¹³

Fungsional yang menjelaskan teori perlindungan hukum Salmond bahwa hukum bertujuan mengintegrasikan dan mengkoordinasikan berbagai kepentingan dalam masyarakat karena dalam suatu lingkaran kepentingan, perlindungan terhadap kepentingan tertentu hanya dapat dilakukan dengan cara membatasi berbagai kepentingan di lain pihak. Kepentingan hukum adalah mengurus hak dan kepentingan manusia sehingga hukum memiliki prioritas tertinggi untuk menuntikan kepentingan manusia yang perlu diatur dan dilindungi. Perlindungan hukum harus melihat tahapan, yakni perlindungan hukum lahir dari suatu ketemuan

¹² Pongpas M. Hidayat, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, PT. Binus Ilmu, Surabaya: 1967, hlm. 28.

¹³ *Ibid*, hlm. 33.

hukum dan segala peraturan hukum yang diberikan oleh masyarakat yang pada dasarnya merupakan kesepakatan masyarakat tersebut untuk mengatur hubungan perilaku antara anggota-anggota masyarakat dan antara pemerintahan dengan pemerintah yang dianggap mewakili kepentingan masyarakat.¹⁷

Perlindungan hukum bisa dijelaskan bahwa dapat menimbulkan banyak persepsi. Sebahun mengurai perlindungan hukum dalam makna yang sebenarnya dalam ilmu hukum, menarik pula untuk mengurai sedikit mengenai pengertian-pengertian yang dapat timbul dari penggunaan istilah perlindungan hukum, yakni perlindungan hukum bisa berarti perlindungan yang diberikan terhadap hukum agar tidak ditafsirkan berbeda dan tidak cedera oleh aparat penegak hukum dan juga bisa berarti perlindungan yang diberikan oleh hukum terhadap perusta.¹⁸

Perlindungan hukum juga dapat menimbulkan pertanyaan yang kemudian meragukan keberadaan hukum. Hukum harus memberikan perlindungan terhadap semua pihak sesuai dengan status hukumnya karena setiap orang memiliki kedudukan yang sama dihadapan hukum. Aparat penegak hukum wajib menegakkan hukum dan dengan fungsinya aturan hukum, maka secara tidak langsung pula hukum akan memberikan perlindungan pada tiap hubungan hukum atau segala aspek dalam kehidupan masyarakat yang diatur oleh hukum.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Soekono Mardiyanto, *Peraturan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hlm. 38.

Perlindungan hukum dalam hal ini sesuai dengan teori interpretasi hukum sebagaimana dikemukakan oleh Sudikno Mertokusumo, bahwa interpretasi atau penafsiran merupakan salah satu metode penemuan hukum yang memberi penjelasan mengenai teks undang-undang agar ruang lingkup kaidah dapat ditetapkan sehubungan dengan peristiwa tertentu. Penafsiran oleh hakim merupakan penjelasan yang harus menuju kepada pelaksanaan yang dapat diterima oleh masyarakat mengenai penerapan hukum terhadap peristiwa konkret.

Metode interpretasi ini adalah sarana atau alat untuk mengetahui makna Undang-Undang. Pembahasannya terletak pada kegunaan untuk melaksanakan ketentuan yang konkret dan bukan untuk kepentingan metode itu sendiri.¹² Korelasi antara teori ini dengan permasalahan dalam teks ini adalah terciptanya perlindungan hukum terhadap hak ulayat atas penguasaan *groundwork* oleh PT. Kereta Api Indonesia (Persero).

Dengan adanya perlindungan hukum yang bersifat represif dan preventif seperti yang diuraikan diatas, sebenarnya pemilik hak ulayat telah mendapatkan perlindungan hukum yang cukup memadai. Namun demikian, didalam praktik tetap dengan mudah dijumpai fenomena masyarakat masih mengabaikan dan masih menggunakan batas alami seperti pagar, tanaman, atau batu yang terletak pada bidang tanah pemohon, bahkan tanda batas tidak tertanam pada sudut bidang. Dengan adanya kenyataan tersebut jelas bahwa setiap pemilik bidang tanah tidak melaksanakan kewajibannya

¹² *Ibid*, hlm. 18

selain itu kesepakatan akan batas yang bersebelahan tidak didapatkan karena tidak adanya tanda batas berfungsi untuk mencegah terjadinya perbedaan pendapat, nilai kepentingan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah antara pihak pemilik bidang tanah dengan pemilik bidang tanah yang bersebelahan. Selain itu pemenuhan akan pengembalian batas bidang tanah untuk keperluan rekonstruksi dapat dilaksanakan jika kemudian hari terjadi sengketa batas.

1. Teori Kepastian Hukum

Dalam Penelitian ini, Peneliti menggunakan teori kepastian hukum menurut Gustav Radbruch. Secara umum tujuan hukum, adalah untuk mewujudkan keadaan memberikan kemanfaatan dan mewujudkan kepastian hukum.²⁰ Tujuan pokok hukum adalah menciptakan tatanan masyarakat yang tertib, menciptakan ketertiban dan keseimbangan. Dengan tercapainya ketertiban masyarakat diharapkan kepentingan manusia akan terlindungi. Dalam mencapai tujuan itu hukum harus bertugas membagi hak dan kewajiban antar perorangan didalam masyarakat, membagi wewenang dan mengatur cara memecahkan masalah hukum serta memelihara kepastian hukum.²¹

²⁰ Elch Effendi, et al., *Teori Hukum* (Ujung Pandang: Himpunan Universitas Press, 1991), hlm. 79.

²¹ Soehno Martakusuma, *Mengenal Hukum Ilmu Pengantar*, (Yogyakarta: Liberty, 1999), hlm. 115.

Dalam menjawab rumusan permasalahan yang ada kerangka teori yang digunakan sebagai pisau analisis dalam penelitian ini adalah teori kepastian hukum.

Menurut Gustav, Kepastian Hukum itu adalah kepastian undang-undang atau peraturan, segala macam cara, metode dan lain sebagainya harus berdasarkan undang-undang atau Hukum tertulis ditulis oleh lembaga yang berwenang mempunyai tamku yang tegas, sah dengan sendirinya ditandai dengan diumumkankannya di Lembaga Negara. Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologis. Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengandung secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (*multi-tafsir*) dan logis dalam artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Konflik norma yang ditimbulkan dari ketidakpastian aturan dapat berbentuk konsetasi norma, reduksi norma atau distorsi norma peraturan. Di dalam kepastian hukum terdapat hukum positif dan hukum tertulis.¹²

Adanya kepastian hukum merupakan harapan bagi pencari keadilan terhadap tindakan sewenang-wenang dari aparat penegak hukum yang terkadang selalu srogansi dalam menjalankan tugasnya sebagai penegak hukum. Karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan tahu

¹² Soeparto Raharjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2000), hlm.12.

kejelasan akan hak dan kewajiban menurut hukum. Tanpa ada kepastian hukum maka orang akan tidak tahu apa yang harus diperbuat, tidak mengetahui perbuatannya benar atau salah, dilarang atau tidak dilarang oleh hukum. Kepastian hukum ini dapat diwujudkan melalui penormaan yang baik dan jelas dalam suatu undang-undang dan akan jelas pula penerapannya.²² Dengan kata lain kepastian hukum itu berarti tepat hukumnya, subjeknya dan objeknya serta ancaman hukumnya. Akan tetapi kepastian hukum mungkin sebaliknya tidak dianggap sebagai elemen yang mutlak ada setiap saat, tapi sarana yang digunakan sesuai dengan situasi dan kondisi dengan memperhatikan asas manfaat dan efisiensi.²⁴

Pada umumnya hukum dibentuk atau dibuat dengan tujuan untuk memenuhi rasa keadilan, kepastian dan ketertiban. Pengikut aliran normatif positivisme secara dogmatis lebih menitik beratkan hukum pada aspek kepastian hukum bagi para pendukung hak dan kewajiban.²⁵

Kepastian hukum bermuara pada ketertiban secara sosial. Dalam kehidupan sosial, kepastian hukum adalah menyamaratakan kedudukan subjek hukum dalam suatu perbuatan dan peristiwa hukum. Dalam paham positivisme, kepastian diberikan oleh negara sebagai pencipta hukum dalam bentuk undang-undang. Pelaksanaan kepastian diaktakan dalam bentuk

²² M. Yohis Harefa, *Pembuatan, Penafsiran dan Penerapan KUHAP*, (Jakarta: Bumi Grafika, Edisi Kedua, 2004), hal. 74.

²³ <http://rajaadila.blogspot.com/2013/04/hubungan-5-tujuan-hukum-kepastian-hukum.html>

²⁴ <http://marico2ja.blogspot.com/2012/11/teori-kepastian-dalam-pengaktif-hukum.html>

Lembaga yudikatif yang bertanggung mengadili atau menjadi wasan yang memberikan kepastian bagi setiap subjek hukum.²⁴

Kepastian hukum adalah *"rechtskeet den Recht zelf"* (kepastian tentang hukum itu sendiri). Menurut Grotius mempunyai 4 (empat) makna yang berhubungan dengan kepastian hukum. Pertama, bahwa hukum itu positif, artinya bahwa ia adalah perundang-undangan (*gesetzliches Recht*). Kedua, bahwa hukum itu didasarkan pada fakta (*Tatsachen*), bukan suatu rumusan tentang penilaian yang nanti akan diaktakan oleh hakim seperti "kemauan baik", "kerapuhan". Ketiga, bahwa fakta itu harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, di samping juga mudah disalahkan. Keempat, hukum positif itu tidak boleh sering diubah-ubah.²⁵

Pendapat Gustav Radbruch tersebut didasarkan pada pandangannya bahwa kepastian hukum adalah kepastian tentang hukum itu sendiri. Kepastian hukum merupakan produk dari hukum atau lebih khusus dari perundang-undangan. Berdasarkan pendapatnya tersebut, maka menurut Gustav Radbruch, hukum positif yang mengatur kepentingan-kepentingan manusia dalam masyarakat harus selalu ditesti mengenai hukum positif itu kurang adil.²⁶

²⁴ Ibid.

²⁵ Soejarto Rahardjo, *Asas-asas Dalam Segala Hukum*, (Jakarta: UKI Press, 2006), hlm. 113-134.

²⁶ Soejarto Rahardjo, *Asas Hukum*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2000), hlm. 38.

Dalam negara hukum, peran asas kepastian hukum (*principle of legal security*) mendapat prioritas utama. Bahkan, jika dikaitkan dengan penyelenggaraan pemerintahan, asas kepastian hukum mendapat tempat yang layak untuk mendukung sikap administrasi pemerintahan. Sejalan dengan konsep negara hukum tersebut, sesuai dengan Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1989 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1989 Nomor 77, yang kemudian telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1989 Negara Republik Indonesia, disebutkan bahwa Negara Indonesia sebagai negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 bertujuan mewujudkan tata kehidupan negara dan bangsa yang sejahtera, aman, tentram, serta tertib.

Relevansi penjelasan umum tersebut menurut peneliti disini ialah dalam rangka mewujudkan tata kehidupan yang demikian diwujudkan dalam cita-cita negara hukum, maka harus adanya kepastian hukum. Kepastian hukum dalam negara hukum yakni menggunakan landasan persatuan perundang-undangan, kepastian dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara. Sehingga apabila kepastian hukum tersebut terwujud, maka akan menjamin persamaan kedudukan warga masyarakat dalam hukum.

F. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan adalah metode pendekatan Yuridis Normatif, yaitu suatu metode hukum yang dilakukan untuk mendapatkan data primer dan menemukan kebenaran dengan menggunakan metode berpikir induktif dan kriteria kebenaran koresponden serta fakta yang digunakan untuk melakukan proses induksi dan pengujian kebenaran secara koresponden adalah fakta yang mutakhir.¹² penelitian menggunakan metode ini menekankan hasil pengumpulan dan penemuan data serta informasi melalui studi kepustakaan terhadap semua atau sebagian dasar yang dipergunakan dalam menjawab permasalahan pada penelitian tesis ini, kemudian dilakukan pengujian secara induktif-verifikatif pada fakta mutakhir yang terdapat di dalam masyarakat, disamping itu juga berusaha menelaah kebenaran dalam suatu penelitian telah dinyatakan reliable tanpa harus melalui proses rasionalisasi.¹³

Ketentuan penyusunan tesis ini, penelitian yang digunakan adalah penelitian normatif yang berupa penelitian dengan pengkajian terhadap beberapa aturan-aturan hukum sekaligus konsep dan landasan teori yang terkait dalam rangka menjawab isi dari permasalahan dan konsep yang diuraikan dalam kajian tentang perlindungan hukum terhadap hak ulayat atas penguasaan *grondskout* oleh PT. Kereta Api Indonesia (Persero).

¹² Soeryono Soekanto dan Iri Murniti, *Penelitian Hukum Normatif*, PT. Eka Grafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm.14

¹³ *ibid.*, hlm. 15

2. Spesifikasi Penelitian

Penelitian yang dilakukan adalah deskriptif analitis melalui pemisaran terhadap kasus tertentu, yaitu dengan menggambarkan suatu objek permasalahan yang berupa fakta-fakta. Selanjutnya dihubungkan dengan teori-teori, asas-asas, dan kaidah-kaidah hukum yang diperoleh dari studi kepustakaan dan analisis terhadap subjek penelitian yaitu individu, kelompok, lembaga, maupun masyarakat untuk memberikan gambaran secara mendetail mengenai latar belakang, sifat-sifat serta karakter-karakter yang khas dari kasus yang terjadi. Kemudian dari sifat-sifat khas tersebut dijadikan suatu hal yang bermanfaat umum mengenai perlindungan hukum terhadap hak ulayat atas penguasaan *grundkuur* oleh PT. Kereta Api Indonesia (Persero) diperoleh jawaban atas permasalahan yang diidentifikasi.

3. Sumber Data

Data penelitian yang akan dianalisis dikumpulkan dengan teknik sebagai berikut:

Studi kepustakaan Dokumen

Studi Kepustakaan dilakukan terhadap bahan hukum primer, sekunder, dan tertier untuk mendapatkan landasan teoritis berupa: hukum positif, pendapat-pendapat atau hasil karya tulis para pihak atau pihak lain berupa informasi

baik dalam bentuk formal maupun naskah-naskah resmi.¹¹ Kepustakaan tersebut terdiri dari:¹²

1. Bahan-bahan hukum primer

Bahan-bahan hukum primer, yang berupa ketentuan peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan yang diurut berdasarkan hierarki.

a) KUHPeralata

b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;

c) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan;

d) Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 1963 tentang Pengusahaan Tanah-Tanah Negara;

e) Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Pengusahaan Atas Tanah Negara dan Ketijaksanaan Selanjutnya;

¹¹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 2007, hlm. 52.

¹² Soerjono Soekanto, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Remaja Publishing, Malang, 2005, hlm. 295.

- f) Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 1990 tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Jawatan (PERJAN) Kereta Api Menjadi Perusahaan Umum (PERUM) Kereta Api;
- g) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah;
- h) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
- i) Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
- j) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan;
- k) Peraturan Kepala BPN RI Nomor 1 Tahun 2013 tentang Pelaksanaan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah;

2) Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder, berupa literatur tertulis yang berkaitan dengan pokok masalah dalam penelitian ini, antara lain dalam bentuk buku-buku hukum, makalah-makalah, laporan penelitian, artikel, surat kabar, bahan internet dan lain sebagainya.

3) Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan ataupun petunjuk terhadap bahan hukum primer dan sekunder berupa kamus, ensiklopedia dan lain-lain.

4. Teknik Pengumpulan Data

Data yang diperoleh merupakan hal yang sangat perlu hubungannya karena dari sumber data dapat mempelajari penelitian (*Library Research*) dan penganalisan masalah yang dihadapi.

5. Metode Analisis data

Data yang diperoleh melalui penelitian ini diolah dan dianalisis dengan menggunakan metode yuridis kualitatif dengan cara menginventarisir, menyururnya secara sistematis serta kemudian menginterpretasikannya, menghubungkan satu sama lain, dikaitkan dengan permasalahan yang diteliti dan selanjutnya diuraikan secara deskriptif analitis yuridis karena penelitian ini bertitik tolak dari peraturan-peraturan yang ada sebagai norma hukum positif, sedangkan kualitatif karena merupakan analisis data dari hasil penelitian melalui studi kepustakaan.¹⁵ Metode analisis data yang dipergunakan dalam menganalisis data dalam penelitian ini didasarkan atas:¹⁶

¹⁵ Renny Hamyia Ikantoro, *Metodologi Penelitian dan Laporan*, Galas Indonesia, Jakarta, 1993, hlm.81.

¹⁶ Soerjono Soekanto, *Op Cit*, hlm.83.

- a. Perundang-undangan yang satu tidak boleh bertentangan dengan perundang-undangan lainnya.
- b. Memperhatikan hierarki peraturan perundang-undangan.
- c. Mewujudkan kepastian hukum.
- d. Mencari hukum yang hidup dalam masyarakat baik tertulis maupun tidak tertulis.

6. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian dilakukan melalui

- a. Perpustakaan Universitas Jayabaya
- b. Perpustakaan Universitas Indonesia

7. Keaslian Penelitian

Keaslian penelitian dapat dipertanggungjawabkan, mengingat menurut data yang ada berdasarkan pemeriksaan dan hasil-hasil judul penelitian yang ada pada perpustakaan Universitas Jayabaya, tesis mengenai "Perlindungan Hukum Terhadap Hak Ulayat Atas Pengusahaan *GrandRoam* oleh PT. Kereta Api Indonesia (Persero)" belum pernah dilakukan, hingga tesis ini ditulis. Oleh karena itu, proposal penelitian ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh orang lain, untuk memperoleh gelar akademik di suatu Perguruan Tinggi, dan tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka sehingga dapat dipertanggungjawabkan penulis bahwa tesis ini memiliki keaslian dan sesuai dengan asas-asas keilmuan yang harus dijunjung tinggi yaitu jujur, rasional, objektif serta terbuka. Hal ini merupakan

implikasi etis dari proses menemukan kebenaran ilmiah sehingga dengan demikian penelitian ini dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya secara ilmiah. Keilmuan dan terbuka untuk kritisi yang sifatnya konstruktif (membangun).

Berdasarkan penelitian kepustakaan baik melalui perpustakaan yang ada di Universitas Jayabaya maupun secara online terdapat beberapa penelitian yang berkaitan dengan perlindungan hukum terhadap hak ulayat atas penguasaan *grondskant* oleh PT. Kereta Api Indonesia (Persero) yang telah ditulis sebagai berikut:

a. Agatima Khikmawati, 2018. Pengamanan Aset Tanah PT. Kereta Api Indonesia (Persero) di Kabupaten Banjarnegara. Tesis Magister Kenotariatan, Universitas Gadjah Mada. Salah satu Daerah Operasi 5 Purwokerto, dimana aset tanah milik PT. Kereta Api Indonesia (Persero) yang berada di Kabupaten Banjarnegara yang sudah 25 tahun sudah tidak beroperasi lagi. Tanah tersebut diperoleh dari Perusahaan Umum Kereta Api (PERUMKA) yang hanya berpedoman pada *Grondskant* (Peta Tanah). Permasalahannya muncul ketika Daerah Operasi 5 Purwokerto berniat untuk menyertifikasikan mengenai aset tanahnya dengan cara mengajukan permohonan atas tanah negara dengan hak guna bangunan. Terjadi banyak persoalan dari masyarakat yang menggunakan aset tanah PT. Kereta Api Indonesia (Persero) maupun tanahnya berbenturan dengan aset tanah PT. Kereta Api Indonesia (Persero) dengan pertunbangan takun tergurur dan ada beberapa bidang tanah PT. Kereta Api Indonesia (Persero) yang diaku oleh masyarakat dengan dalil bahwa tanah tersebut adalah tanah miliknya. Permasalahan yang dikaji yaitu : 1) Bagaimana penanganan terhadap aset tanah PT. Kereta Api

Indonesia (Persero) yang diwawakan kepada masyarakat di Kabupaten Banjarnegara, 2) Apa hambatan-hambatan dan solusi dalam pengamanan aset tanah PT. Kereta Api Indonesia (Persero) yang diwawakan kepada masyarakat di Kabupaten Banjarnegara. Kesimpulan dalam penelitian tersebut yaitu ada 2 (dua) langkah penyelesaian permasalahan antara lain pendataan dan pengukuran aset tanah dan penandatanganan Nota Kesepahaman (MoU) antara pemerintah Kabupaten Wonorejo dengan PT. Kereta Api Indonesia (Persero).¹⁵

- b. Ipryanti Wandasari, program studi Magister Kenotariatan Universitas Gadjah Mada Tahun 2014 dengan judul "Penguasaan Tanah PT. Kereta Api Indonesia (Persero) oleh masyarakat di Kota Surakarta", yang mengangkat permasalahan mengenai pengukuran hukum dan perkembangan atas penguasaan tanah PT. Kereta Api Indonesia (Persero) oleh masyarakat di Kota Surakarta. Penelitian tersebut membahas mengenai jaminan kepastian hukum dan perkembangan atas penguasaan tanah PT. Kereta Api Indonesia (Persero) oleh masyarakat di Kota Surakarta, serta upaya apa yang telah dilakukan oleh masyarakat dalam penguasaan tanah PT. Kereta Api Indonesia (Persero) di Kota Surakarta agar memperoleh kepastian hukum.¹⁶ Kesimpulan dalam penelitian tersebut yaitu banyak warga yang menempati tanah aset secara ilegal, sehingga warga tidak mempunyai buku-buku atau dokumen perjanjian, maka PT. Kereta Api Indonesia (Persero) selaku pemegang haknya. Tidak ada jaminan kepastian

¹⁵ Agustin Kiliwananti, 2013, "Penguasaan Aset Tanah PT. Kereta Api Indonesia (KERETAPI) di Kabupaten Banjarnegara", Jena, Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

¹⁶ Ipryanti Wandasari, 2014, "Penguasaan Tanah PT. Kereta Api Indonesia (KERETAPI) oleh Masyarakat di Kota Surakarta", Jena, Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

hukum bagi masyarakat yang menguasai tanah tersebut dan PT. Kereta Api Indonesia (Persero) selaku pemegang haknya mempunyai kewenangan untuk menentukan aturan-aturan sekenanya. Upaya yang dilakukan oleh masyarakat untuk memperoleh kepastian hukum harus selalu melakukan pendaftaran administrasi.

- c. Septi Harryanti, Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro tahun 2008, dengan judul "Penanganan Masalah Tanah Aset PT. Kereta Api Indonesia (Persero) yang dikuasai Masyarakat di Kecamatan Batursitino Kabupaten Wonogiri", dengan permasalahan mengenai "Penyelesein penanganan masalah aset PT. Kereta Api Indonesia (Persero) yang dikuasai masyarakat di Kecamatan Batursitino Kabupaten Wonogiri, hambatan-hambatan yang timbul serta mekanisme yang tepat dalam penanganan masalah tersebut. Tanah aset PT. Kereta Api Indonesia (Persero) tersebut termasuk lintas jalur perkeretaapian nonaktif".¹⁷ Kesimpulan dalam penelitian tersebut yaitu ada 3 (tiga) langkah penyelesaian permasalahan antara lain, yang pertama dengan penandatanganan Nota Kesepahaman (MoU) antara pemerintah Kabupaten Wonogiri dengan PT. Kereta Api Indonesia (Persero) tentang pengamanan, pemanfaatan dan pengelolaan aset milik PT. Kereta Api Indonesia (Persero); langkah kedua yakni pendataan dan pengakuan aset tanah; langkah ketiga yakni dengan perumusan konsep kerjasama operasional, pembahasan dan sosialisasi. Hambatannya yaitu dari pihak masyarakat dan dari pihak PT. Kereta Api Indonesia (Persero) dan

¹⁷ Septi Harryanti, 2008, "Penanganan Masalah Tanah Aset PT. Kereta Api Indonesia (PERSERO) yang Dikuasai Masyarakat di Kecamatan Batursitino, Kabupaten Wonogiri", Tesis, Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang.

mekanismenya yaitu dalam rangka pemanfaatan dan pengendalian terhadap aset tersebut, dapat mengajukan permohonan Hak Pengelolaan untuk tanah-tanah yang tidak dapat digunakan untuk jalur rel Kereta api aktif dan masyarakat dapat diberikan hak guna atau hak pakai diatas tanah hak pengelolaan milik PT. Kereta Api Indonesia (Persero).

Berdasarkan persamaan dan perbedaan penelitian sebelumnya dengan penelitian yang akan dilakukan seperti diuraikan diatas, maka dapat dinyatakan bahwa penelitian yang akan dilakukan berbeda dengan penelitian-penelitian sebelumnya baik substansi maupun metodologinya.

BAB II

HAK PENGUASAAN ATAS TANAH DAN HAK ULAYAT DALAM SISTEM HUKUM AGRARIA NASIONAL

A. Hak Penguasaan Atas Tanah

1. Hak Bangsa Indonesia atas Tanah

Hak bangsa Indonesia atas tanah ini merupakan hak penguasaan atas tanah yang tertinggi dan meliputi semua tanah yang ada dalam wilayah negara, yang merupakan tanah bersama, berifat abadi dan menjadi induk bagi hak-hak penguasaan yang lain atas tanah. Pengaturan hak penguasaan atas tanah ini diatur dalam Pasal 1 ayat (1) – ayat (3) UUPA.

Hak bangsa Indonesia atas tanah mempunyai sifat komunalistik, artinya semua tanah yang ada dalam wilayah negara Republik Indonesia merupakan tanah bersama rakyat Indonesia, yang berarti sebagai bangsa Indonesia (Pasal 1 ayat (1) UUPA). Selain itu juga mempunyai sifat religius, artinya seluruh tanah yang ada dalam wilayah negara Republik Indonesia merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa (Pasal 1 ayat (2) UUPA). Hubungan antara bangsa Indonesia dan tanah berifat abadi, artinya hubungan antara bangsa Indonesia dan tanah akan berlangsung tidak terputus untuk selamanya. Sifat abadi artinya selama tanah bersama tersebut masih ada pula, dalam keadaan yang bagaimanapun tidak ada sesuatu kekuasaan yang akan dapat memutuskan atau meniadakan hubungan

tersebut (Pasal 1 ayat (3) UUPA). Hak bangsa Indonesia atas tanah merupakan induk bagi hak-hak penguasaan yang lain atas tanah, mengandung pengertian bahwa semua hak penguasaan atas tanah yang lain berwujud pada hak bangsa Indonesia atas tanah dan bahwa keberadaan hak penguasaan apa pun, hak yang bersangkutan tidak meniadakan eksistensi hak bangsa Indonesia atas tanah.

Tanah bersama dalam Pasal 1 ayat (2) UUPA dinyatakan sebagai kekayaan nasional menunjukkan adanya unsur kepemilikan, yaitu hubungan kepunyaan antara bangsa Indonesia dengan tanah bersama tersebut.

Menurut Boedi Harsono, pernyataan tanah yang dikuasai oleh bangsa Indonesia sebagai tanah bersama tersebut menunjukkan adanya hubungan hukum di bidang Hukum Perdata. Ekar pun hubungan hukum tersebut hubungan perdata bukan berarti bahwa hak bangsa Indonesia adalah hak kepemilikan pribadi yang tidak memungkinkan adanya hak milik individual. Hak bangsa Indonesia dalam Hukum Tanah Nasional adalah hak kepunyaan, yang memungkinkan penguasaan bagian-bagian tanah bersama dengan Hak milik oleh warga negara secara individual.¹¹

Selain merupakan hubungan Hukum Perdata, hak bangsa Indonesia atas tanah mengandung tugas kewenangan untuk mengatur dan mengelola tanah bersama tersebut bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat yang

¹¹ Boedi Harsono (selanjutnya disebut Boedi Harsono - III), *Manajemen Pembangunan Hukum Tanah Nasional dalam Hubungan Negara*, Jaj. MPR RI (KOMPAS), Universitas Trusmi, Jakarta, Maret 2002, hlm 43.

termasuk dalam bidang Hukum Publik. Pelaksanaan kewenangan ini ditugaskan kepada negara Republik Indonesia (Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) UUPA).

2. Hak Menguasai Negara Atas Tanah

Hak menguasai negara atas tanah berwujud pada hak bangsa Indonesia atas tanah, yang hakikinya merupakan penguasaan pelaksanaan tugas kewenangan bangsa yang menyangkut urusan hukum publik. Tugas mengelola seluruh tanah bangsa tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh seluruh bangsa Indonesia, maka dalam penyelenggaraannya, bangsa Indonesia sebagai pemegang hak dan pengembang amanat tersebut pada tingkatan tertinggi dikuasakan kepada negara Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat (Pasal 2 ayat (1) UUPA).²⁹

Ini wewenang hak menguasai negara atas tanah sebagaimana diuraikan dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA adalah :

a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan tanah. Termasuk dalam wewenang ini adalah :

1). Membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan, dan penggunaan tanah untuk berbagai keperluan (Pasal 14 UUPA jo. UU No. 14 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang yang dinyatakan tidak

²⁹ Uup Bastin, *Nilai Agraria Kritis Kengembangan Kawasan Perkotaan*, Jakarta, 2012, hlm.79.

berlaku lagi oleh Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang).

- 2). Mewajibkan kepada pemegang hak atas tanah untuk memelihara tanah, termasuk menambak kesuburan dan mencegah kerusakannya (Pasal 25 UUPA).
 - 3). Mewajibkan kepada pemegang hak atas tanah (pertanian) untuk mengerjakan atau mengusahakan tanahnya sendiri secara aktif dengan mencegah cara-cara pemernan (Pasal 10 UUPA).
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah. Termasuk dalam wewenang ini adalah :
- 1). Menemukan hak-hak atas tanah yang bisa diberikan kepada warga negara Indonesia baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, atau kepada badan hukum. Demikian juga hak atas tanah yang dapat diberikan kepada warga negara asing (Pasal 16 UUPA).
 - 2). Menetapkan dan mengatur mengenai pembatasan jumlah bidang dan luas tanah yang dapat dimiliki atau dikuasai oleh seseorang atau badan hukum (Pasal 7 jo. Pasal 17 UUPA).
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai tanah. Termasuk dalam wewenang ini adalah :
- 1). Mengatur pelaksanaan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia (Pasal 19 UUPA jo. PP No. 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah).

- 2). Mengatur pelaksanaan peralihan hak atas tanah
- 3). Mengatur penyelesaian sengketa-sengketa pertanahan baik yang bersifat perdata maupun tata usaha negara, dengan mengutamakan cara musyawarah untuk mencapai kesepakatan.

Menurut Glean Sitorus dan Nomadyawati, kewenangan negara dalam bidang pertanahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA di atas merupakan pelimpahan tugas bangsa untuk mengatur penggunaan dan memimpin penggunaan tanah bersama yang merupakan kekayaan nasional. Tegaknya hak menguasai negara adalah pelimpahan kewenangan publik dari hak bangsa. Konsekuensinya, kewenangan tersebut hanya bersifat publik semata.⁴⁰

Tujuan hak menguasai negara atas tanah dimuat dalam Pasal 2 ayat (3) UUPA, yaitu untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.

Pelaksanaan hak menguasai negara atas tanah dapat dikuasakan atau dilimpahkan kepada daerah-daerah Swatantra (pemerintah daerah) dan masyarakat-masyarakat Hukum Adat, sekecil diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah (Pasal 2 ayat (4) UUPA). Pelimpahan pelaksanaan sebagian kewenangan negara tersebut dapat juga diberikan kepada badan

⁴⁰ Glean Sitorus dan Nomadyawati, *Hak atas Tanah dan Kekuasaan*, Grasmedia Utama, Jakarta, 1994, hlm. 7.

otorita, perusahaan negara, dan perusahaan daerah, dengan pemberian penguasaan tanah-tanah tertentu dengan Hak Pengelolaan (HPL).

3. Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat

Hak Ulayat masyarakat Hukum Adat diatur dalam Pasal 3 UUPA, yaitu : "Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan Pasal 2 pelaksanaan hak ulayat dan pelaksanaan hak-hak serupa ini dari masyarakat-masyarakat Hukum Adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi."

Menurut Boedi Harsono, yang dimaksud dengan hak ulayat masyarakat Hukum Adat adalah serangkaian wewenang dan kewajiban suatu masyarakat Hukum Adat, yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya.⁴¹

Menurut Pasal 1 Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional (Permen Agraria/Kepala BPN) No. 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, yang dimaksud dengan hak ulayat adalah kewenangan yang menurut adat dimiliki oleh masyarakat Hukum Adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hidup para warganya untuk

⁴¹ Boedi Harsono - *loc. cit.*, hlm. 185-186

mengambil manfaat dari sumber daya alam (SDA), termasuk tanah dalam wilayah tersebut, bagi kelangsungan hidup dan kehidupannya, yang timbul dari hubungan secara lahiriah dan bathiniah secara turun temurun dan tidak terputus antara masyarakat Hukum Adat tertentu dengan wilayah yang bersangkutan.

Salah satu lingkup hak ulayat adalah tanah, yang disebut tanah ulayat. Tanah ulayat menurut Pasal 1 angka 2 Permen Agraria Kepala BPN No. 5 Tahun 1999, adalah bidang tanah yang di atasnya terdapat hak ulayat dari masyarakat Hukum Adat tertentu. Hak ulayat dikelola oleh masyarakat Hukum Adat, yaitu sekelompok orang yang terikat oleh tataaturan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum karena kesamaan tempat tinggal ataupun dasar keturunan (Pasal 1 angka 3 Permen Agraria Kepala BPN No. 5 Tahun 1999).

Menurut Boedi Harsono, hak ulayat masyarakat Hukum Adat dinyatakan masih ada apabila memenuhi tiga unsur, yaitu:

- a. Masih adanya suatu kelompok orang sebagai warga suatu persekutuan Hukum Adat tertentu, yang merupakan suatu masyarakat Hukum Adat.
- b. Masih adanya wilayah yang merupakan ulayat masyarakat Hukum Adat tersebut, yang diadani sebagai tanah kepunyaan bersama para warganya sebagai "*labenurane*"-nya.

- c. Masih adanya penguasa adat yang pada kenyataannya dan diakui oleh para warga masyarakat Hukum Adat yang bersangkutan melakukan kegiatan sehari-hari sebagai pelaksana hak ulayat.⁴²

Hak Ulayat masyarakat Hukum Adat dianggap masih ada menurut Pasal 2 ayat (2) Permen Agraria Kepala BPAN No. 3 Tahun 1959, jika:

- a. Terdapat sekelompok orang yang masih merasa terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga berstatus suatu persekutuan hukum tertentu, yang mengakui dan menerapkan ketentuan-ketentuan persekutuan tersebut dalam kehidupan sehari-hari.
- b. Terdapat tanah ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup para warga persekutuan hukum tersebut dan tempatnya mengambil keperluan hidupnya sehari-hari.
- c. Terdapat tatanan Hukum Adat mengenai pengurusan, penguasaan, dan penggunaan tanah ulayat yang berlaku dan ditaati oleh para warga persekutuan hukum tersebut.

Pasal 3 UUPA mengandung pernyataan pengakuan mengenai eksistensi hak ulayat masyarakat Hukum Adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada, artinya bila dalam kenyataannya tidak ada, maka hak ulayat itu tidak akan dihidupkan lagi, dan tidak akan diciptakan hak

⁴² Boedi Hartono - III, *Op. cit.*, hlm. 23.

ulayat baru. Hak ulayat dibiarkan tetap diatur oleh masyarakat Hukum Adat masing-masing.

Penelitian dan penentuan masih adanya hak ulayat dilakukan oleh pemerintah daerah dengan mengikutsertakan para pakar Hukum Adat, masyarakat Hukum Adat yang ada di daerah yang bersangkutan, lembaga swadaya masyarakat, dan instansi-instansi yang mengelola sumber daya alam. Keberadaan tanah ulayat masyarakat Hukum Adat yang masih ada dinyatakan dalam peta dasar pendaftaran tanah dengan membubuhkan suatu tanda kartografi, dan apabila memungkinkan mengantarkan batas-batasnya serta memastikannya dalam daftar tanah (Pasal 5 Peraturan Agraria Kepala BPN No. 5 Tahun 1999).

4. Hak Perseorangan Atas Tanah

a. Hak-Hak Atas Tanah

Hak-hak atas tanah merupakan salah satu hak perseorangan atas tanah. Hak perseorangan atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk memaknai, dalam arti menguasai, menggunakan, dan atau mengambil manfaat dari tanah tertentu. Hak-hak perseorangan atas tanah berupa hak atas tanah, wakaf tanah, Hak Milik, Hak Tanggungan, dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun. Hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk menggunakan tanah dan atau mengambil manfaat dari tanah yang dimilikinya.

Dasar hukum pemberian hak atas tanah kepada perseorangan atau badan hukum diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, yaitu "Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum."

Macam-macam hak atas tanah diatur dalam Pasal 16 UUPA, Pasal 33 UUPA, dan dalam Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah, LNRI Tahun 1996 No. 38 - TLNRI No. 3643.

Macam-macam hak atas tanah, yaitu Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa Untuk Bangunan, Hak Membruka Tanah, Hak Memungut Hasil Hutan, Hak Gadai (Gadai Tanah), Hak Usaha Bagi Hasil (Perjanjian Bagi Hasil), Hak Memumpang dan Hak Sewa Tanah Pertanian.

b. Wakaf Tanah Hak Milik

Wakaf tanah Hak Milik diatur dalam Pasal 49 ayat (3) UUPA, yaitu perwakafan tanah dilindungi dan diatur dengan Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik. Peraturan pemerintah ini dilaksanakan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri

(Permendagri) No. 6 Tahun 1977 tentang Tata Cara Pendaftaran Tanah Mengena Perwakafan Tanah Milik

Menurut Pasal 1 ayat (1) PP No. 28 Tahun 1977, yang dimaksud dengan wakaf adalah perbuatan hukum seseorang atau badan hukum yang memisahkan sebagian dari harta kekayaannya yang berupa tanah milik dan melembagakannya untuk selama-lamanya untuk kepentingan peribadatan atau keperluan umum lainnya sesuai dengan ajaran agama Islam. Wakaf tanah Hak Milik adalah hak penguasaan atas tanah bekas tanah Hak Milik yang oleh pemiliknya (seseorang atau badan hukum) dipisahkan dari harta kekayaannya dan melembagakannya untuk selama-lamanya guna kepentingan peribadatan atau keperluan umum lainnya sesuai dengan ajaran agama Islam.

a. Hak Tanggungan

Hak Tanggungan merupakan satu-satunya hak jaminan atas tanah dalam Hukum Tanah Nasional. Hak Tanggungan menurut UUPA dapat dibebankan kepada Hak Milik (pasal 22), Hak Guna Usaha (pasal 33), dan Hak Guna Bangunan (pasal 36). Menurut Pasal 51 UUPA, Hak Tanggungan lebih lanjut diatur dalam Undang-Undang No. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah Beserta Benda-benda yang Berkaitan dengan Tanah.

Menurut Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang No.4 Tahun 1996, Hak Tanggungan adalah hak jaminan yang dibebankan pada hak atas tanah

sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, berikut atau tidak berikut benda-benda lain yang merupakan satu kesatuan dengan tanah itu, untuk pelunasan utang tertentu, yang memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditur tertentu terhadap kreditur-kreditur lain. Menurut Boedi Harsono, Hak Tanggungan merupakan hak penguasaan atas tanah yang memberi kewenangan kepada kreditur tertentu untuk menjual lelang bidang tanah tertentu yang dijadikan jaminan bagi pelunasan piutang tertentu dalam hal debitur cedera janji dan mengambil pelunasan dari hasil penjualan tersebut, dengan hak mendahuluki daripada kreditur-kreditur yang lain.⁴¹

4. Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun

Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, yaitu hak atas tanah dapat diberikan kepada sekelompok orang secara bersama-sama dengan orang lain. Pada Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, bidang tanah yang di atasnya berdiri rumah susun, hak atas tanahnya dimiliki atau dikuasai secara bersama oleh seluruh pemilik satuan rumah susun. Hak atas tanah yang dapat dimiliki atau dikuasai secara bersama oleh seluruh pemilik satuan rumah susun dapat berupa Hak Milik, Hak Guna Bangunan, atau Hak Pakai atas tanah negara.

⁴¹ *ibid.*, hlm.43.

Ketentuan tentang rumah susun diatur dalam Undang-Undang No. 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun.

Rumah susun menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 20 Tahun 2011 adalah bangunan gedung bertingkat yang dibangun dalam suatu lingkungan yang terbagi dalam bagian-bagian yang distrukturkan secara fungsional baik dalam arah horizontal maupun vertikal dan merupakan satuan-satuan yang masing-masing dapat dimiliki dan digunakan secara terpisah, terutama untuk tempat hunian yang dilengkapi dengan bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama.

Yang dimaksud dengan satuan rumah susun menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 20 Tahun 2011 adalah unit rumah susun yang tujuan utamanya digunakan secara terpisah dengan fungsi utama sebagai tempat hunian, yang mempunyai sarana penghubung ke jalan umum.

Dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dalam pemilikan satuan rumah susun diterbitkan tanda bukti hak berupa sertifikat Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun adalah tanda bukti kepemilikan atas satuan rumah susun di atas tanah Hak Milik, Hak Guna Bangunan atau Hak Paksi di atas tanah Hak Pengelolaan.⁴⁴

B. Hak Ulayat Dalam Sistem Hukum Agraria Nasional

1. Pengertian Hak Ulayat

⁴⁴ Utji Samudra, *Op.cit.*, hlm.16-17.

Dalam kepustakaan hukum adat, hak masyarakat hukum atas tanah disebut "*Beschikkingrecht*", namun di berbagai daerah di Indonesia dikenal bermacam-macam istilah untuk memberikan gambaran tentang hak masyarakat hukum tersebut, misalnya: "*perumau*" (Ambon), "*wesengto*" (Jawa), "*probumau*" (Bali), "*poer*" (Lombok), "*ulqum*" (Manggabean) dan banyak lagi istilah-istilah yang digunakan untuk *Beschikkingrecht* itu⁴¹. Para ahli hukum adat juga menggunakan istilah yang berbeda-beda terhadap hak masyarakat hukum tersebut, antara lain: Djajodigono menyebutnya "*hak perba*" dan Supomo menyebutnya "*hak perumau*"⁴².

Undang-Undang Pokok Agraria menggunakan istilah hak ulayat yaitu sebagaimana ditentukan dalam Pasal 3 UUPA:

"Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan asas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi."

Namun demikian pengertian hak ulayat itu sendiri tidak dijelaskan secara tegas, kecuali disebutkan "... yang diwujudkan dengan hak ulayat dan hak-hak serupa itu ialah apa yang dalam kepustakaan hukum adat disebut

⁴¹ Te. Kian, *terjemahan Soekarno Poerponomo, 1994. Asal-Usul dan Sejarah Hukum Adat*, Pustaka Paramita, Jakarta, hlm. 63.

⁴² Lata Sudjic, 1981, *Hukum Adat*, Studio Asia, Liberty Press, Yogyakarta, hlm. 1.

"*beschikkingrecht*" (Penjelasan Pasal 3 UUPA), karena itu pengertian atau Batasan tentang hak ulayat berpedoman kepada pendapat para ahli.

Roestandi Ardiwilaga menyebutkan bahwa hak ulayat sebagai hak dari persekutuan hukum untuk menggunakan dengan bebas tanah-tanah yang masih merupakan hutan belukar dalam lingkungan wilayahnya, guna kepentingan persekutuan hukum itu sendiri dan anggota-anggotanya atau untuk kepentingan orang luaran (orang asing) atau pun Kepala Persekutuan dengan membayar *reogunin*.⁴⁷

Hak Ulayat pada dasarnya berkenaan dengan hubungan hukum antara masyarakat hukum adat dengan tanah dalam lingkungan wilayahnya. Hubungan hukum tersebut berisi wewenang dan kewajiban terhadap tanah dengan segala isinya, yakni persiran, tumbuh-tumbuhan dan binatang dalam wilayahnya yang menjadi sumber kehidupan dan mata pencahariannya.⁴⁸ Karena itu ruang lingkup hak ulayat meliputi segala sumber daya agraria yang ada dalam lingkungan wilayahnya dan tanah merupakan objek hak ulayat yang utama.

Hak ulayat dapat mengembang (mekuat) dan mengempis (meluruh), sama juga halnya dengan hak-hak perorangan dan ini pula yang merupakan sifat istimewa hak-hak atas tanah yang tunduk pada hukum adat.

⁴⁷ Roestandi Ardiwilaga R, 1962, *Hukum Agraria Indonesia dalam Teori dan Praktek*, cetakan kedua, NV. Masa Baru Semarang, hlm. 2.

⁴⁸ Maria SW. Sumardjono, 2002, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Balai Kajian, Jakarta, 2002, hlm. 172.

Apabila hak-hak perorangan melemah, maka hak masyarakat melengah dan apabila hak perorangan melengah maka hak masyarakat menguat kembali.

2. Kedudukan Hak Ulayat Dalam Struktur Hak-Hak Penggunaan Atas Sumber Daya Agraria

Dalam sistem hukum agraria nasional dikenal prinsip bahwa pada tingkatan yang tertinggi semua bidang tanah termasuk segala sumber daya agraria lainnya, adalah kepunyaan bangsa Indonesia sebagai personifikasi seluruh rakyat Indonesia. Karena itu dalam sistem hukum agraria nasional tidak dikenal istilah tanah yang tak ber-tuan.⁴⁹ Konsep hak bangsa dimuat dalam pasal 1 UUPA. Hak bangsa ini adalah abstraksi dari hak ulayat. Apabila hak bangsa hanya ada satu di Indonesia, sehingga dapat disebut Hak Bangsa Indonesia, sedangkan hak ulayat pasti lebih dari satu, tergantung pada banyaknya masyarakat hukum adat yang ada di Indonesia, yang jumlahnya tentu harus didasarkan pada hasil penelitian.

Berdasarkan statusnya tanah (permukaan bumi) dibedakan dalam dua macam, yaitu 1) tanah negara, dan 2) tanah hak. Tanah negara merupakan bidang-bidang tanah yang tidak melekat sesuatu hak atas tanah, sedangkan hak tanah merupakan bidang-bidang tanah yang melekat hak atas tanah. Hak-hak atas tanah tersebut meliputi, 1) hak-hak atas tanah yang dipunyai secara

⁴⁹ Soedji Harjanto, 2001, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Perkembangan Undang-Undang Pokok Agraria, At dan Pelaksanaan*, jilid 1, Djakarta, Jakarta, hlm. 233.

perorangan, seperti hak milik dan hak pakai; 2) hak atas tanah yang dipunyai secara bersama-sama oleh suatu masyarakat hukum adat, atau yang lain disebut hak ulayat.²⁸ Pasal 3 UUPA menentukan:

“Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 1 dan pasal 2, pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.”

Berdasarkan ketentuan tersebut dapat dipahami bahwa hak ulayat merupakan suatu hak atas tanah, karena itu tanah ulayat bukan merupakan tanah negara. Hak Ulayat merupakan suatu entitas hak atas tanah tersendiri, unik, berbeda dengan hak-hak atas tanah lainnya. Perbedaan utamanya terletak pada subjek dan kewenangan yang melekat pada subjek hak. Subjek hak ulayat adalah suatu masyarakat hukum adat, bukan perorangan dan ini tidak dapat diabaikan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 3 UUPA dapat dipahami juga bahwa hak ulayat diakui sebagai salah satu hak atas tanah tersendiri, apabila memenuhi dua persyaratan, yaitu 1) Hak tersebut ada (eksis), dan 2) Pelaksanaan hak yang masih ada tersebut harus sesuai dengan kepentingan nasional dan negara serta tidak boleh bertentangan dengan ketentuan

²⁸ Eysa Ismail, 2010, *Kebudayaan dan Pengakuan Hak Ulayat Dalam Sistem Hukum Agraria Nasional*, Kencana No. 33 Edisi April, Bandung, hlm. 22

perundang-undangan. Namun demikian tidak terdapat ketentuan dan penjelasan lebih lanjut tentang kriteria “ada” nya hak ulayat dan tentang batasan “kepentingan nasional dan negara”. Boedi Harsono menyebutkan bahwa alasan pembentuk UUPA tidak mengatur tentang hak ulayat karena pengaturan hak ulayat, baik dalam penentuan kriteria maupun pendaftarannya akan melewatkan keberadaan hak ulayat, sedangkan secara alamiah terdapat kecenderungan melemahnya hak ulayat.⁶¹

Berkenaan dengan batasan harus sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, Maria SW. Sumardjono menyatakan bahwa pemikiran yang melandasi penyusunan UUPA saat itu lebih didorong oleh pengalaman empiris berupa hambatan ketika pemerintah memerlukan tanah yang dipunyai masyarakat hukum adat untuk proyek pertanian di Sumatera Selatan menjelang tahun 1960, yang antara lain menimbulkan pokok-pokok pikiran bahwa kepentingan masyarakat hukum adat harus tunduk kepada kepentingan nasional dan bahwa hak ulayat tidak bersifat eksklusif.⁶²

Dalam kenyataannya ketiadaan kriteria persyaratan eksistensi hak ulayat dan ketiadaan batasan yang jelas tentang kepentingan nasional dan negara telah menimbulkan konflik antara masyarakat hukum adat dengan pengusaha dan penguasa terkait pemberian HGU atau HPK maupun Hak Sewa. Penguasa dan pengusaha cenderung menafikan hak masyarakat hukum adat yang secara obyektif kedudukan masyarakat hukum adat lebih lemah

⁶¹ Boedi Harsono, *Op. Cit.* hlm. 193

⁶² Maria SW. Sumardjono, *Op. Cit.*, hlm. 170-171.

dibandingkan dengan pengusaha dan pengusaha yang mempunyai kedudukan ekonomi, sosial dan politik lebih kuat. Karena itu adanya kriteria persyaratan ekstrinsik hak ulayat dan adanya batasan tentang kepentingan nasional dan negara merupakan suatu kebutuhan untuk dijadikan pedoman dalam menyelesaikan permasalahan hak ulayat.⁴⁷

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh FH UGM yang bekerja sama dengan Depdagri pada tahun 1975-1979 diperoleh kesimpulan sebagaimana dikutip oleh Maria SW. Sumardjono, antara lain:

- 1/ Masyarakat hukum adat dalam makna *munu-purwa* sebagaimana dirumuskan para ahlinya, pada beberapa dasa wata abad ini sudah langka. Dengan demikian hak ulayat dalam arti lengkap pun sudah jarang ada.
- 2/ Hak ulayat selaku atribut hukum adat pada umumnya hidup bertahan dalam masyarakat dengan keadaan psikologis-sosial bebas, dalam arti tidak terikat dibekang oleh feodalisme ataupun politik penjajah, contoh: keadaan di Aceh dibandingkan dengan keadaan di Sumatera Utara, wilayah Minangkabau dibandingkan dengan wilayah desa swaprata di Jawa;
- 3/ Meskipun secara formal tidak dijumpai adanya masyarakat hukum adat yang asli, tetapi setiap usaha pemerintah untuk memanfaatkan tanah rakyat perlu terlebih dahulu dilakukan pendekatan sehingga tidak menimbulkan keresahan bagi rakyat setempat. Karena rakyat pada umumnya masih

⁴⁷ Lya Ismail, Op. Cit., hlm. 37.

mereka mempunyai hak meskipun tidak diketahui secara tegas apa namanya dan bagaimana perwujudannya.²⁴

Berdasarkan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, menyebutkan bahwa untuk menentukan ada atau tidak adanya hak ulayat di suatu daerah harus dilakukan penilaian oleh pemerintah daerah dengan mengikutsertakan pakar hukum adat, masyarakat hukum adat yang bersangkutan, dan lembaga swadaya masyarakat serta instansi-instansi yang mengelola sumber daya alam. Sedangkan kriteria penentu eksistensi hak ulayat terdiri atas tiga unsur, yaitu:

1. Terdapat masyarakat hukum adat tertentu sebagai subyek hak ulayat
2. Adanya tanah ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup dan tempat mengambil keperluan hidup masyarakat hukum adat tersebut
3. Terdapatnya tataatan hukum adat mengenai pengurusan, pengtésan dan penguasaan tanah ulayat yang berlaku dan ditaati oleh masyarakat hukum adat tersebut.

3. Wujud Pengakuan Hak Ulayat

Pengakuan hak ulayat dalam UUPA ternyata telah juga mendapat pengakuan dalam berbagai ketentuan perundang-undangan lainnya bahkan

²⁴ Miris UU Sumardi, opo, 1990, *Relevansi Konsep-konsep Berdirinya Arah Hak Milik*, pembahasan tersebut adalah Chafizah Dahmantha "Konsep Akseoma Hak Milik Atas Tanah menurut UUPA", disampaikan pada Seminar Nasional Hukum Agraria ke-3, kerjasama SPN-FH USU Medan, 14-16 September, hlm-4

dalam UUD 1945 Perubahan Kedua dan TAP MPR No. IX Tahun 2001. Adapun beberapa ketentuan tersebut, sebagai berikut:⁵⁵

1. UUD 1945 Perubahan Kedua (disahkan 18 Agustus 2000): Dalam UUD 1945 tersebut terdapat dua pasal yang memuat tentang pengakuan dan penghormatan terhadap hak masyarakat hukum adat, yaitu:
 - a. Pasal 18 E ayat (1) yang menentukan, “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang”;
 - b. Pasal 28 I ayat (3) yang menentukan, “identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban”.
2. TAP MPR No. IX/MPR/2001 tentang Perubahan Agenda dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, yang dalam Pasal 4 disebutkan bahwa salah satu prinsip yang harus dijunjung dalam pelaksanaan perubahan agraria dan pengelolaan sumber daya alam adalah pengakuan, penghormatan dan perlindungan hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumber daya agraria sumber daya alam.
3. UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

⁵⁵ Dya Janti, Op. Cit., hlm. 59.

Pasal 6 ayat (7) "Identitas budaya masyarakat hukum adat, termasuk hak atas tanah ulayat dilindungi, selaras dengan perkembangan zaman.

4. UUNo. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

a. Pasal 1 huruf f "hutan adat adalah hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat.

b. Pasal 4 ayat (3) "penggunaan hutan oleh negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.

c. Pasal 5 ayat (1) "hutan berdasarkan statusnya terdiri dari hutan negara dan hutan hak. Dalam pasal 5 ayat (2) disebutkan bahwa hutan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dapat berupa hutan adat.

d. Pasal 67 ayat (1) "masyarakat hukum adat sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya berhak melakukan pemanfaatan hasil hutan untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari masyarakat adat yang bersangkutan, melakukan kegiatan pengelolaan hutan berdasarkan hukum adat yang berlaku dan tidak bertentangan dengan Undang-undang dan mendapatkan pemberdayaan dalam rangka meningkatkan kesejahteraannya.

5. UUNo. 12 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.

- a. Pasal 34 ayat (1) "Dalam hal badan usaha atau bentuk usaha tetap akan menggunakan bidang-bidang tanah hak atas tanah negara di dalam wilayah kerjanya, Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap yang bersangkutan wajib terlebih dahulu mengadakan penyelesaian dengan pemegang hak atas pemakai tanah di atas tanah negara sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku".
- b. Pasal 34 ayat (2) "Penyelesaian sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan secara musyawarah dan mufakat dengan cara jual beli, milar, memutar, ganti rugi yang layak, pengakuan atau bentuk penggantian lain kepada pemegang hak atas pemakai tanah di atas tanah negara".
- c. Penjelasan Pasal 34 ayat (2) "Yang dimaksudkan dengan pengakuan dalam ketentuan ini adalah pengakuan atas adanya hak ulayat masyarakat hukum adat di suatu daerah, sehingga penyelesaiannya dapat dilakukan melalui musyawarah dan mufakat berdasarkan hukum adat yang bersangkutan".²⁸

5. UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air

- a. Pasal 6 ayat (2) "Penggunaan sumber daya air sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan oleh Pemerintah dan atau pemerintah daerah dengan tetap mengakui hak ulayat masyarakat hukum adat setempat dan hak yang serupa dengan itu, sepanjang

²⁸ *Ibid.*, hlm. 51.

tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan peraturan perundang-undangan.

- b. Pasal 6 ayat (3) "Hak ulayat masyarakat hukum adat atau sumber daya air sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tetap diakui sepanjang kenyataannya masih ada dan telah dikukuhkan dengan peraturan daerah setempat".

7. UU No. 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan

Pasal 9 ayat (2) "Dalam hal tanah yang diperolek merupakan tanah hak ulayat masyarakat hukum adat yang menurut kenyataannya masih ada, mendahului pemberian hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemohon hak wajib melakukan musyawarah dengan masyarakat hukum adat pemegang hak ulayat dan warga pemegang hak atas tanah yang bersangkutan, untuk memperoleh kesepakatan mengenai penyerahan tanah dan imbalannya.

8. UU No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan, yang diubah dengan UU No. 45 Tahun 2009

Pasal 6 ayat (2) "Pengelolaan perikanan untuk kepentingan penangkapan ikan dan pembudidayaan ikan harus mempertimbangkan hukum adat dan nilai kearifan lokal serta memperhatikan peran serta masyarakat".

9. UU No. 38 Tahun 2004 tentang Jalan

Pasal 18 ayat (3) “Pemegang hak atas tanah, atau pemakai tanah negara, atau masyarakat ulayat hukum adat, yang tanahnya diperlukan untuk pembangunan jalan, berhak mendapat ganti kerugian”.¹⁷

10. UU No. 17 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil

a. Pasal 17

- 1) HP-3 hak pengusahaan perairan pesisir, diberikan dalam imasam dan waktu tertentu.
- 2) Pemberim HP-3 sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib mempertimbangkan kepentingan keberlanjutan Ekosistem Pesisir dan Pulau-pulau Kecil, Masyarakat Adat, dan kepentingan nasional serta hak lintas damai bagi kapal asing.

b. Pasal 18 HP-3 dapat diberikan kepada

- 1) Orang perorangan warga negara Indonesia;
- 2) Badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum Indonesia;
- 3) Masyarakat Adat.

c. Pasal 61

- 1) Pemerintah mengakui, menghormati, dan melindungi hak-hak Masyarakat Adat, Masyarakat Tradisional, dan Kearifan Lokal atas Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang telah dimanfaatkan secara turun temurun.

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 42.

- 2) Pengakuan hak-hak Masyarakat Adat, Masyarakat Tradisional, dan Kearifan Lokal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijadikan acuan dalam Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang berkelanjutan.²⁸

Berdasarkan ketentuan dalam beberapa perundang-undangan tersebut dapat dipahami bahwa hak ulayat diakui, dihormati dan dilindungi. Hanya saja pengakuan, penghormatan dan perlindungan yang diupayakan dalam Komutasi, TAP MPR, dan Undang-Undang tersebut masih bersifat abstrak, masih dalam tataran pengandaian, atau masih bersifat kondisional. Pengakuan ini baru terwujud kalau hak ulayat tersebut benar-benar ada (eksis) dan pelaksanaan hak ulayat yang benar-benar ada tersebut harus sesuai dengan kepentingan nasional dan negara. Pengakuan tersebut harus didasarkan pada hasil penelitian sebagaimana telah diuraikan di atas. Pengakuan tersebut perlu ditetapkan dalam keputusan kepala daerah lokasi hak ulayat berada. Penetapan surat keputusan kepada daerah tidak bermakna pemberian atau penetapan hak ulayat tetapi sebagai wujud pengakuan atau pengukuhan hak ulayat. Karena sesuai dengan konsepnya bahwa adanya hak ulayat bukan karena ditetapkan atau ditetapkan tetapi lahir (dan juga) lenyap atau hapus secara alamiah sesuai dengan perkembangan dan kehidupan masyarakat yang berkembang. Sesuai dengan amanat Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 5 Tahun

²⁸ *Ibid.*, hal. 33.

1999 bahwa penentuan kriteria, pelaksanaan penelitian dan pendafaran hak ulayat harus diatur lebih lanjut dalam peraturan daerah yang bersangkutan.

Di beberapa daerah lain telah ada peraturan daerah tentang hak ulayat antara lain:

- 1) Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 9 Tahun 2000 tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari yang memuat tentang administrasi pemerintahan nagari dan hubungan antara nagari dengan sumber daya agrarian yang terdapat dalam wilayahnya;
- 2) Peraturan Daerah Kabupaten Lebak Nomor 32 Tahun 2001 tentang Perlindungan Atas Hak Ulayat Masyarakat Baduy;
- 3) Peraturan Daerah Kabupaten Nunkas Nomor 3 Tahun 2004 tentang Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.

Hak ulayat merupakan hak masyarakat hukum adat atas segala sumber daya agrarian (terutama tanah) yang ada dalam wilayahnya. Hak ulayat atas tanah merupakan suatu hak atas tanah tersendiri, unik dan berbeda dengan hak-hak atas tanah jenis lainnya dan karena itu pula tanah ulayat tidak termasuk dalam kategori tanah negara.

Sistem hukum agraria nasional bahkan UUD 1945 Perubahan Kedua, mengakui dan menghormati serta melindungi hak ulayat sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip bertanaga dan bernegara dalam negara kesatuan Republik Indonesia. Untuk membuktikan keberadaan hak ulayat harus dilakukan penelitian secara

partisipatif yang melibatkan berbagai pihak yang kompeten dan menggunakan kriteria obyektif yang telah ditentukan.

Hasil penelitian yang membuktikan adanya hak ulayat perlu ditindaklanjuti dengan pengukuhanya melalui surat keputusan dari pemerintah daerah setempat yang didalamnya memuat tentang subjek objek serta hak dan kewajiban subjek. Keputusan pemerintah daerah tentang pengukuhan hak ulayat tersebut perlu didaftarkan pada kantor pertanahan walaupun tidak disertai sertifikat.

BAB III

PENGUASAAN *GRONDELAART* OLEH PT. KERETA API INDONESIA

(Pemeris)

A. Eksistensi dan Pengakuan Aset-Aset Tanah Milik PT. Kereta Api Indonesia (Pemeris)

1. Sejarah PT. Kereta Api Indonesia (Pemeris)

Setelah proklamasi kemerdekaan 17 Agustus 1945 karyawan kereta api yang tergabung dalam Angkatan Moeda Kereta Api (AMKA) mengambil alih kekuasaan perkeretaapian dari pihak Jepang. Pada tanggal 23 September 1945, pembatasan penyataan sikap oleh Imahibi dan sejumlah anggota AMKA lainnya, menegaskan bahwa mulai tanggal 23 September 1945 kekuasaan perkeretaapian berada di tangan bangsa Indonesia.

Jepang tidak diperkenankan lagi campur tangan dengan usaha perkeretaapian di Indonesia. Inilah yang melandasi ditetapkan 23 September 1945 sebagai Hari Kereta Api di Indonesia, serta dibentuknya "Djawatan Kereta Api Republik Indonesia" (DKARI). DKARI kemudian diubah menjadi Perusahaan Negara Kereta Api (PNKA) menurut UU No. 19 Tahun 1960 jo. PP No. 22 Tahun 1963, yang kemudian diubah menjadi Perusahaan Jawatan Kereta Api (PJKA) menurut PP No. 61 Tahun 1971 pada tanggal 15 September 1971. Pada tanggal 2 Januari 1991, PJKA diubah menjadi Perusahaan Umum Kereta Api (Perumka) menurut PP No. 57

Tahun 1990, dan sejak tanggal 1 Juni 1999 menjadi PT. Kereta Api Indonesia (Persero).

Berdasarkan uraian sejarah perkeretaapian di Indonesia masalah tentang kekayaan PT. Kereta Api Indonesia terutama tanah tidak diungkap secara jelas. Namun pada perkembangan yang terakhir yaitu pada saat perubahan status dari Perumka menjadi PT. Kereta Api Indonesia (Persero), ditegaskan secara jelas bahwa semua kekayaan negara di Perumka beralih menjadi kekayaan PT. Kereta Api Indonesia (Persero) kecuali prasarana yang didalamnya termasuk tanah.⁴⁴

Berdasarkan Pasal 5 ayat (2) PP No. 57 Tahun 1990 mengenai perubahan status PIKA menjadi Perumka menyebutkan: "Besarnya modal perusahaan adalah sama dengan nilai seluruh kekayaan negara yang telah tertanam di dalam Perusahaan Jawatan (PERJAN) Kereta Api pada saat dialihkan kecuali terowongan, instalasi sentral listrik, beserta aliran air, dan tanah dimana bangunan tersebut terletak serta tanah daerah milik dan manfaat kereta api".

Berdasarkan uraian tersebut secara hukum aset tanah PT. Kereta Api Indonesia (Persero) tetap menjadi kekayaan negara atau tanah negara yang telah tertanam dalam tubuh PIKA menjadi Perumka, sejak saat itu juga PIKA dinyatakan bubar. Hal ini ditegaskan di Pasal 2 ayat (2) PP No. 57 Tahun 1990:

"Dengan dialihkannya bentuk Perusahaan Jawatan (PERJAN) Kereta Api menjadi Perusahaan Umum (PERUM) Kereta Api, Perusahaan

⁴⁴ www.wikipedia.org, Sejarah PT. Kereta Api Indonesia, diakses tanggal 1 Januari 2020.

Jawatan (PERJAN) Kereta Api dinyatakan bubar pada saat pendirian PERUM tersebut dengan ketertusan segala hak dan kewajiban kekayaan dan termasuk seluruh pegawai Perusahaan Jawatan (PERJAN) Kereta Api yang ada pada saat pembubarannya beralih kepada PERUM yang bersangkutan⁴⁰.

Dengan demikian secara hukum aset tanah kembali ke lembaga yang lebih tinggi. Dalam hal ini adalah negara dan berstatus tanah negara, di bawah penguasaan Departemen Perhubungan. PT. Kereta Api Indonesia (Persero) sebagai badan Penyelenggara Parkeretaapian di Indonesia yang juga diberi wewenang untuk mengelola sarana prasarana kereta api termasuk di dalamnya "tanah"⁴¹.

Menurut perbendaharaan negara yang diatur dalam pasal 7 dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 2004, tanah aset PT. Kereta Api Indonesia (Persero) baik yang sudah bersertipikat (dengan atas nama PT. Kereta Api) maupun yang belum, tidak boleh dilepasikan kepada pihak ketiga, jika tidak ada izin dari Menteri Keuangan terlebih dahulu. Walaupun tanah aset PT. Kereta Api Indonesia (Persero) belum bersertipikat atau masih berstatus tanah negara, namun tidak boleh diberikan dengan suatu hak atas tanah tersebut kepada pihak ketiga, jika tidak ada izin dari Menteri Keuangan.⁴²

2. Kereta Api Negara (*Staatsspoorwegen*) yang Dikelola Oleh Negara

⁴⁰ *Ibid.* hlm. 8 - 10.

⁴¹ Dalam Esas dan PT. Kereta Api (Persero), *Op.cit.*, hlm. 34.

Kereta Api Negara (*Staatspoorwegen*) atau SS menggunakan tanah-tanah pemerintah yang diserahkan kepada SS dengan cara *Bezettinging* (hak penguasaan lahan) didasarkan pada UU Perkeretaapian Belanda No. 133 Tahun 1966, diperkuat dengan *Agrarische Wet (Staatsblad 1870 No. 15)* dan *Agrarische Besluit (Staatsblad 1870 No. 118)*. Tanah pemerintah sendiri diatur penggunaannya dengan *Staatsblad 1866 No. 25*. Dalam Undang-Undang itu disebutkan bahwa kepada SS tidak diberikan tanda bukti atas hak tanah.

Grondbaart merupakan hari akhir yang tidak perlu dimodifikasi dengan surat pemberian hak oleh pemerintah. *Grondbaart* yang dimiliki oleh Kereta Api berfungsi sebagai petunjuk yang menjelaskan bahwa tanah yang diuraikan dalam *grondbaart* merupakan kekayaan negara (aset Kereta Api). Dengan demikian, pemerintah tidak akan pernah mengeluarkan surat lain di atas tanah yang di-*bezettinging*-kan. Hal ini dibuktikan dengan adanya beberapa referensi arsip yang merujuk pada Surat Keputusan (SK) atau Keputusan oleh para Pejabat Pemerintah terkait distrik *grondbaart* tersebut yang membedakannya dengan gambar teknik atau peta-peta lain.

Tanah-tanah negara termasuk tanah Kereta Api diserahkan oleh pemerintah Kolonial Belanda seiring dengan diundangnya Konferensi Meja Bundar (KMB) pada tanggal 27 Desember 1949 yang intinya mengakui Kedaulatan Republik Indonesia, dan menyerahkan semua aset pemerintah kepada pemerintah Republik Indonesia yang berdaulat. Salah satu yang diserahkan adalah aset milik eks Kereta Api Belanda yang dikuasai oleh

Pemerintah (SS). Sebagai tindak lanjutnya Menteri Perhubungan Indonesia melalui Pengumuman No. 2 Tahun 1950 mengalihkan semua aset itu kepada DKA RI. Dengan demikian terhitung sejak 6 Januari 1950 semua aset SS berada dibawah kekuasaan dan kepemilikan DKA RI, yang sekarang diwarisi oleh PT. Kereta Api Indonesia (Persero).

Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 1953 dan Peraturan Menteri Agraria No.9 Tahun 1965 memberikan konversi Hak Pakai kepada kereta api apabila tanah itu akan digunakan oleh Kereta Api dan akan diberikan Hak Pengelolaan apabila akan digunakan oleh pihak lain.⁴²

3. Aset SS (*Staatsgoederen*) Otomatis Menjadi Aset DKA (Djawatan Kereta Api)

Setelah proklamasi kemerdekaan berdirinya Negara Republik Indonesia maka semua kekayaan Pemerintah Hindia Belanda demi hukum (*van rechtswege*) otomatis menjadi kekayaan Negara Republik Indonesia. Sejak terbentuknya Djawatan Kereta Api Republik Indonesia (DKARI) pada tanggal 18 September 1945 maka semua aset SS yang diuraikan dalam *grondkaart* itu otomatis menjadi aset DKARI.

Berdasarkan Pengumuman Menteri Perhubungan Tenaga Kerja dan Pekerjaan Umum Nomor 2 Tahun 1950 tanggal 6 Januari 1950, dibentuk Djawatan Kereta Api (DKA) yang berada di bawah naungan Departemen Perhubungan Tenaga Kerja dan Pekerjaan Umum sehingga aset SS tadi otomatis

⁴² Sarwono, *Jalan Tengah PT. KAI (Persero) Menghadapi Risiko Guncang*, www.kompas.com, 2017, diakses tanggal 9 Januari 2019.

sebagai tanah negara yang dipisahkan sebagai aktiva tetap PT. Kereta Api Indonesia (Peterso).

4. Nasionalisasi dan Aturan Konversi dalam UU No. 5 Tahun 1960

Beraca umum seluruh kasus yang mengalahkan Kesultanan Deli atau pihak-pihak yang mengatasmamakan Kesultanan Deli seperti suriat dan BKMAD menjadikan UU Nasionalisasi Perusahaan Belanda di Indonesia No. 85 tahun 1958 sebagai dasar hukum yang utama dalam mengembangkan argumentasi kesejarahan *acte van concessie* yang dikembangkan Kesultanan Deli dan atau pihak-pihak yang mengatasmamakannya.

Dalam salah satu Kasus antara Sultan Deli melawan pemerintah yaitu kasus No. 5 misalnya, pihak Pemerintah dalam hal ini diwakili oleh PT. KAI argumentasi Kesultanan Deli yang menyatakan bahwa yang dinasionalisasi itu adalah perusahaan Belanda atau Perusahaan sesuai milik Badan Hukum dan bukan tanah-tanah yang dipunyai oleh Perusahaan Belanda yang dinasionalisasi tersebut adalah sesuatu yang salah. Untuk itu PT. KAI memberikan argumentasi dengan mengutip 3 (tiga) pasal dalam PP No. 2 Tahun 1959, yakni pasal 1, 2 dan 3 tentang Pembentukan Pokok-Pokok Pelaksanaan Undang-Undang Nasionalisasi Perusahaan-Perusahaan Belanda.⁴⁶ Berdasarkan tiga pasal dari PP No.2 Tahun 1959 tersebut kemudian PT. KAI menyatakan bahwa proses nasionalisasi dilakukan terhadap seluruh harta kekayaan dan harta cadangan baik yang berwujud barang tetap atau barang bergerak manapun yang merupakan hak

⁴⁶ Peraturan Pemerintah No. 2 Tahun 1959 tentang Pembentukan Pokok-Pokok Pelaksanaan Undang-Undang Nasionalisasi Perusahaan-Perusahaan Belanda.

atau piutang dan dilakukan tidak hanya pada perusahaan-perusahaan Belanda atau perusahaan-perusahaan milik badan hukum, sehingga dapat disimpulkan bahwa atas tanah-tanah yang dipegang oleh Kesultanan Deli juga termasuk sebagai objek nasionalisasi.⁴²

Pada hal jika dibaca secara perlahan dan benar bunyi Pasal dari PP No. 2 Tahun 1959 jelas sekali bahwa yang dinasionalisasi adalah seluruh harta kekayaan dan harta cadangan serta hak atau piutang. Apakah tanah yang dimiliki oleh perusahaan-perusahaan Belanda tersebut termasuk harta kekayaan atau harta cadangan atau piutang. Setiap orang pasti mengatakan sebaliknya. Tanah-tanah tersebut seyogyanya total dikembalikan kepada *owner-nya*, yakni Kesultanan Deli beserta masyarakat hukum adatnya. Kasmalla mengungkapkan dengan kalimat lain: "Pengertian atas *droit de suit* yang memiliki arti apabila tanah beralih kepada pihak ketiga, maka pemiliknya tetap mengikuti tanah tersebut sampai kapanpun,"⁴³ adalah berlaku di dalam perkara ini. Dengan demikian meskipun telah terjadi peralihan perusahaan yang disebabkan oleh adanya nasionalisasi, akan tetapi Sultan Deli selaku pemilik tanah akan tetap mengikuti tanahnya sebagai pemilik.⁴⁴

Di dalam PP No. 24 Tahun 1958 tentang Penempatan Gernus Perusahaan-Perusahaan Perkebunan Pertanian Milik Belanda di Bawah Penguasaan Pemerintah Republik Indonesia dalam kasus No. 3, di dalam Pasal 1 berbunyi: "Perusahaan-perusahaan perkebunan pertanian milik Belanda

⁴² Eddy Hilman, *Kongkuk Tanah Cagar, Catatan Pertama, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2012*, hlm. 138.

⁴³ Ika Kasmalla, *Hubungan Komunitas Tionghoa-Suku Katakas yang Didomestikasi*, Bandung: Alfabeta, 2007, hlm. 141.

termasuk yang dimiliki Belanda, bersama-sama dengan Pemerintah Republik Indonesia atau Warga Negara Indonesia, beserta pabrik-pabriknya, lembaga-lembaga penyelidikan ilmiah di lapangan pertanian, bangunan-bangunannya dan benda-benda tidak bergerak lainnya, benda-benda bergerak dari perusahaan termasuk kemungannya dan surat-surat berharga, serta perkumpulan dan organisasi-organisasi perusahaan perkebunan, dan organisasi-organisasi lainnya yang mempunyai tugas di antara lain mengurus kepentingan bersama dan pada anggotanya perusahaan perkebunan-pertanian milik Belanda termasuk diatas dikuasai seluruhnya oleh Pemerintah Republik Indonesia.⁴⁷ Untuk membela kepentingan perusahaan negara, namun lalai dalam mencermati aset awal hak atas tanah konsesi-konsesi perkebunan tersebut.⁴⁸

Didalam Putusan Pengadilan Tinggi Medan Nomor Perkara 5, ialah satu pertimbangan Hakim Untung Widarto yang memenangkan Kesatuan Deli melawan PT. KAI mengatakan bahwa

“apakah aset pihak ketiga yang berada di tangan perusahaan sewaktu nasionalisasi itu juga harus dimasukkan ke dalam aset perusahaan” Semestinya tidak. Aset itu harus kembali ke tangan darimana aset itu berasal”. Nasionalisasi harus bisa membedakan mana aset yang berasal dari sewa, dengan aset yang diperoleh selama perusahaan itu berjalan.

Terkait ULPA No. 3 Tahun 1960 pada bagian II pasal V tentang kesatuan-kesatuan konversi yang menyatakan bahwa tanah-tanah yang

⁴⁷ Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1958 tentang Penempatan Semua Perakatan-Perusahaan Perkebunan Pertanian Milik Belanda di Sawah Pengusahaan Pemerintah Republik Indonesia.

⁴⁸ Edy Idris, *Op Cit*, hlm. 346.

berstatus konsesi dan hak sewa wajib dikonversi paling lambat tanggal 24 September 1980, dalam hal ini ketentuan-ketentuan tersebut sangatlah tidak mungkin dipaksakan pemberlakuannya atas tanah-tanah eks konsesi perkebunan di Deli mengingat kebijakan politik tahun 1958 yang menasionalisasi seluruh perkebunan-perkebunan milik Belanda. Bagaimana mungkin Kevultanan Deli diminta untuk melakukan konversi hak sementara kewenangan dan kekuasaan hak atas tanah tersebut telah dirampas oleh negara.

B. Kebijakan dan Penguasaan *Grondkoort*

1. Sejarah *Grondkoort*

Aset perusahaan kereta api negara (*Staatspoorwegen* diingkat SS) sejak tanggal 11 Agustus 1945 otomatis menjadi aset DKA. Semua tanah yang dirumakan dalam *grondkoort* SS sudah menjadi aset DKA yang sekarang menjadi PT. Kereta Api Indonesia (Persero). Aset perusahaan kereta api swasta (*Perinnigde Spoorwegbedrijf* diingkat VS) berdasarkan Undang-Undang No. 86 Tahun 1958 sudah dinasionalisasi dan berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 40 dan 41 Tahun 1959 sudah menjadi aset DKA sekarang PT. Kereta Api Indonesia (Persero).

Tanah aset PT. Kereta Api Indonesia (Persero) baik yang berasal dari pengambilalihan aset SS, nasionalisasi aset PS maupun yang diperoleh sendiri karena pengalasan tanah, dalam penertibatan administrasinya ada yang sudah mempunyai sertifikat, namun juga masih ada yang belum bersertifikat. Semua tanah aset PT. Kereta Api Indonesia (Persero) berkapasitas sebagai kekayaan

negara yang dipisahkan dan tunduk kepada Undang-Undang Pertambangan Negara (ICW), Instruksi Presiden RI Nomor 9 Tahun 1970, Keputusan Presiden RI Nomor 16 Tahun 1994 dan peraturan perundangan lainnya mengenai kekayaan negara.

Sebelum dilaksanakan pembangunan jalan kereta api oleh SS, terlebih dahulu telah dilakukan penyerahan penguasaan tanah negara kepada SS. Penyerahan penguasaan tanah (*bertoeving*) kepada SS dilakukan berdasarkan ordonansi yang dimuat dalam *Staatsblad Nederlandisch Indië*. Setiap lintas jalan kereta api di-*bortoeving*-kan kepada SS dan dimuat dalam *Staatsblad* masing-masing. Berdasarkan *Staatsblad-Staatsblad* tersebut pemerintah telah menyerahkan penguasaan tanah kepada SS. Tanah ini kemudian berada di bawah penguasaan (*in bezit*) pada SS.⁶²

1. Fungsi *Grondkaart*

Pengukuran dan pembuatan peta tanah pada umumnya dilakukan oleh *Landmeter* (Petugas Pengukuran Kadaster) untuk berbagai keperluan, baik untuk keperluan instansi pemerintah maupun untuk keperluan orang dan badan hukum swasta. Menurut atai hukum yang berlaku pada zaman dahulu sebagai mana termuat dalam *Agrarische Wet* (*Staatsblad* 1870 No. 113) terdapat perbedaan fungsi antara gambar atau peta tanah yang dibuat untuk keperluan instansi pemerintah dengan gambar atau peta tanah yang dibuat untuk keperluan orang atau badan hukum swasta.

⁶² <http://atai-tanah-kereta-api.blogspot.de/2012/01/tanah-nas-pt-kereta-api-indonesia.html>

Pengukuran dan pemetaan tanah untuk keperluan orang atau badan hukum swasta, hasilnya disebut *Mesbrief*, yang terjemahannya Surat ukur. Fungsi *mesbrief* adalah sebagai lampiran untuk memohon sesuatu hak atas tanah kepada pemerintah, misalnya hak *erigendom*, hak *erfpacht* atau hak *opstal*. *Mesbrief* mempunyai nilai yuridis setelah diterbitkannya Surat Keputusan dari Residen tentang pemberian hak *erigendom*, hak *erfpacht* atau hak *opstal*.

Hak *erigendom*, hak *erfpacht* atau hak *opstal* itu harus didaftarkan pada Kantor Kadaster dan selanjutnya diberi nomor *verponding* untuk masing-masing bidang tanah dan untuk masing-masing macam hak. Kepada orang atau badan hukum swasta yang mempunyai hak atas tanah diberikan *Acte van Erigendom*, *Acte van Erfpacht* atau *Acte van Opstal* sebagai surat tanda bukti hak atas tanah tersebut. Setiap orang atau badan hukum swasta wajib mempunyai surat tanda bukti hak atas tanah dimilikinya. Jadi fungsi *Mesbrief* adalah sebagai lampiran surat tanda bukti hak atas tanah.⁷⁸

Lain halnya dengan fungsi gambar atau peta tanah yang dibuat untuk keperluan instansi pemerintah. Pengukuran dan pemetaan tanah untuk keperluan 33; hasilnya disebut *grondkaart*. *Grondkaart* yang dimiliki oleh PT. Kereta Api Indonesia (Persero) berfungsi sebagai petunjuk yang menjelaskan bahwa tanah yang diuraikan dalam *grondkaart* merupakan kekayaan negara (aset PT. Kereta Api Indonesia (Persero)). *Grondkaart* itu merupakan hasil final yang tidak perlu ditindaklanjuti dengan surat keputusan pemberian hak oleh pemerintah. Berdasarkan asas domain dalam hukum agraria sebagaimana yang termuat

⁷⁸ www.skat-pennakara.nl

dalam *Agrarische Wet* (*Staatblad* 1870 No. 55) dan *Agrarisch Besluit* (*Staatblad* 1870 No. 118), kepada instansi pemerintah tidak diberikan surat tanda bukti hak atas tanah. Pasal 1 *Agrarisch Besluit* mengatur sebagai berikut:

"Sehoudende opvolging van de tweede en derde bepaling der voorszide wet, blijft het beginsel gehandhaafd, dat alle grond, waarop niet door anderen regt van eigendom wordt bewezen, domein van de Staat is."

Yang artinya:

"Dengan tidak mengurangi berlakunya ketentuan dalam Pasal 2 dan 3 *Agrarische Wet*, tetap dipertahankan asas, bahwa semua tanah yang pihak lain tidak dapat membuktikan sebagai hak eigendomsregt, adalah domein (milik) negara."²¹

Pasal 1 tersebut dikenal sebagai asas domein yang menjadi dasar pengaturan hak-hak atas tanah di Hindia Belanda. "Perumusan tersebut, oleh para pejabat pemerintahan, oleh para hakim, demikian pula oleh para pemilik tanah harus dianggap sebagai sesuatu yang merupakan dasar daripada hak-hak lainnya."²²

Berisaskan dengan asas domein tersebut, maka yang diwajibkan untuk mempunyai surat tanda bukti hak atas tanah hanyalah orang atau badan hukum swasta. Jika orang atau badan hukum swasta tidak dapat menunjukkan surat tanda bukti hak atas tanah, maka tanah tersebut adalah milik negara. Kewajiban untuk menunjukkan surat tanda bukti hak atas tanah tersebut tidak

²¹ Willem Tjalling, *Peraturan-Peraturan Kabinet yang Ditetapkan oleh Undang-Undang Politik Agraria*, www.jurnalindonesia.com, 2012, diakses tanggal 1 Januari 2013.

²² C. Van Vollenhoven, *Orang Indonesia dan Tanah-tanah dan Agraria 2*, (diterjemahkan oleh Soewargoed, M.A.), Pusat Pendidikan Departemen Dalam Negeri, 1933, hlm. 33.

dibebankan kepada instansi pemerintah, oleh karena kepada instansi pemerintah memang tidak pernah diberikan surat tanda bukti hak atas tanah.

Berdasarkan *Staatsblad* 1911 No. 110⁷² dan *Staatsblad* 1940 No. 430 tanah yang sudah di-*besluitting*-kan itu otomatis menjadi aset instansi pemerintah yang bersangkutan. Berdasarkan asas hukum tersebut di atas, maka kepada SS tidak pernah diberikan surat tanda bukti hak atas tanah.

Tanah-tanah yang sudah di-*besluitting*-kan kepada SS itu ditindaklanjuti dengan pembuatan *grondkaart*.⁷³ Tanah-tanah yang sudah ditatakan dalam *grondkaart* itu sudah menjadi kekayaan negara, sehingga tidak dapat diberikan kepada pihak lain sebelum mendapatkan izin dari Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Kekayaan Negara berdasarkan Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 Tentang Pertendahanan Negara.

3. Kebijakan Tanah *Grondkaart* dari berbagai Dasar Hukum

Kebijakan mengenai tanah *grondkaart* dapat diuraikan dari berbagai dasar hukum sebagai berikut :

- a. Berdasarkan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1953 tanah *grondkaart* berada dalam penguasaan (*in beheer*) DKS yang sekarang PT. Kereta Api Indonesia (Persero).

⁷² Julius Soehning, *Tanah Negara*, Pradimamedia Group, Jakarta, 2016, hlm. 3.

⁷³ Setyawan, *Jalan Tentang PT. KAI (Persero) Menghadapi Risiko Gagal*, www.kompasiana.com, 2017, diakses tanggal 8 Januari 2020.

- b. Surat Menteri Dalam Negeri Nomor SK.681/DKA/1986 tanggal 1 Nopember 1986 ditegaskan bahwa dalam pengusahaan (in *beheer*) PKA sekarang PT Kereta Api Indonesia (Persero).
- c. Dalam kesimpulan Rapat Kerja Badan Pertanahan Nasional Tahun 1991 diumumkan tanah-tanah PERUMKA berasal dari aset Perusahaan Kereta Api Negara (SS) dan aset perusahaan kereta api swasta (PS) yang telah dinasionalisasi berdasarkan Undang-Undang Nomor 86 Tahun 1958 dan Peraturan Pemerintah Nomor 40 serta Nomor 41 Tahun 1959.
- d. Badan Pertanahan Nasional cq. Departemen hak atas tanah, dengan surat Nomor 570.32-3594-D.111 Tanggal 19 Oktober 1991 menjelaskan Kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi sebagai berikut :
 1. Tanah greenfield: SS di atas tanah eigenheim atas nama *Kon Gouvernement van Nederlandch indie* sudah diperuntukkan bagi kepentingan SS sekarang PT. Kereta Api Indonesia (Persero).
 2. Mengenai tanah PT. Kereta Api Indonesia (Persero) supaya dipadami rumusan Hasil Rapat Kerja Badan Pertanahan Nasional Tahun 1991
 3. Pemberian suatu hak atas tanah PT. Kereta Api Indonesia (Persero) kepada pihak lain supaya dikoordinasikan terlebih dahulu dengan PT. Kereta Api Indonesia (Persero) dan Departemen Keuangan.

- e. Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 hak *beheer* Perumka dikonversi menjadi Hak Paksi atau Hak Pengelolaan.⁷³
- f. Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Nomor 1 Tahun 1966 Tentang Pendaftaran Hak Paksi dan Hak Pengelolaan Menteri Agraria.

Sejalan dengan ketentuan tersebut maka terhadap tanah yang dipergunakan untuk jalur jalan kereta api dalam batas-batas daerah manfaat jalan kereta api dan daerah milik jalan kereta api diterbitkan sertifikat Hak Paksi atas nama Departemen Perhubungan, yg Direktorat Jenderal Perhubungan darat selama tanah tersebut dipergunakan.

Terhadap tanah yang terletak diluar batas daerah milik jalan kereta api diterbitkan sertifikat Hak Pengelolaan atas nama PT. Kereta Api Indonesia (Persero) dan terhadap tanah untuk rumah dinas diterbitkan sertifikat Hak Guna Bangunan atas nama PT. Kereta Api Indonesia (Persero).

Mengenai rel kereta api yang masih difungsikan, maka 11 meter tanah dari kanan – kiri as rel merupakan tanah Negara yang diberikan Hak Paksi atas nama Departemen Perhubungan, sedangkan sisanya menjadi tanah milik PT. Kereta Api Indonesia (Persero) sebagaimana ditentukan dalam alur bukti hak atau *grundkaart*.

Mengenai tanah di rel yang sudah tidak berfungsi lagi maka kanan-kiri dari as rel semuanya menjadi milik PT. Kereta Api Indonesia (Persero).

⁷³ *ibid*, hal. 11.

sehingga dari obyek penelitian di Bannetno yang dalam kategori merupakan rel yang tidak produktif merupakan tanah milik PT. Kereta Api Indonesia (Persero) sebagaimana diterangkan didalam *grondskant* dan dapat dimobonkan menjadi hak pengelolaan atas nama PT. Kereta Api Indonesia (Persero).⁷⁸

Dalam rangka mengamankan tanah aset PT. Kereta Api Indonesia (Persero), Menteri Keuangan dan Direktur Pembinaan BUMN dengan surat Nomor S-11/MK.16/1994 tanggal 24 Januari 1994 kepada Menteri Agraria Kepala Badan Pertanahan Nasional telah menegakkan bahwa tanah-tanah yang diuraikan dalam *grondskant* pada dasarnya adalah merupakan kekayaan Negara yang dipisahkan sebagai aktiva tetap Perumka, sehingga perlu dimantapkan statusnya menjadi milik atau kekayaan Perumka sekarang PT. Kereta Api Indonesia (Persero).

C. Kasus Hak Ulayat Atas Penguasaan *Grondskant* oleh PT. KAI (Persero) dalam Putusan Nomor 341 PK/Pdt/2017

Sultan Deli ke-14 yang diwakili oleh Pemangku Sultan Deli Tengku Hamdy Osman Delikhan Al-Haj Gelar Tengku Raja Muda Deli melalui kuasa hukumnya mengajukan gugatan terhadap PT. KAI (Persero) District Regional I Sumatera Utara (Tergugat I), PT. KAI (Persero) (Tergugat II) dan Menteri Badan Usaha Milik-Negara (BUMN) (Tergugat III) pada tanggal 1 September 2010 di Pengadilan Negeri Medan. Menurut Pemangku Sultan Deli (selanjutnya akan disebutkan Sultan Deli) salah satu dari sebagian tanah dalam akta konseksi

⁷⁸ Legal Opinion, *Case From District Medan & Sorong*, Jakarta, 2017, Hal: 6/8.

Mahar Deli Toewa, aka konresi Sultan Deli dengan NV Deli Spoortweg Maatschappij (DSM) rekening bernama PT. KAI (Persero) tidak pernah dikembalikan kepada Sultan Deli, yang sesungguhnya menurut Sultan Deli sudah tidak dipergunakan lagi oleh PT. KAI (Persero). Tanah seluas lebih kurang 4 Ha terletak di Jalan Bundar, Kelurahan Pulau Deyan, Bengkulu Baru, Kecamatan Medan Timur, Kota Medan, yang semuanya berbatasan dengan Jalan Bundar.”¹²

Penggugat adalah Sultan Deli ke-14 yang dinugkan dinobatkan dan ditabalkan di Istana Maimun pada tanggal 22 Juli 2005 bertepatan dengan 15 hari bulan Jumadil Akhir 1426 H sebagaimana terdapat dalam Surat Candra Pahala oleh Dand Empat Suku, yakni Kepala Urung Sepuluh Dua Kota, meliputi Hamparan Perak dan sekitarnya, Kepala Urung Serbanyaman, meliputi Sunggal dan sekitarnya, Kepala Urung Suku Piring meliputi Kota Medan Lama, Kampung Baru dan sekitarnya dan Kepala Urung Sambilan meliputi Daerah Putumbang dan sekitarnya.

Sultan Deli menyatakan bahwa dalam posisinya sebagai Sultan, ia memiliki fungsi kekuasaan mengatur dan berwenang sebagai Kepala Adat dan Agama di lingkungan masyarakat Adat Deli. Sebagai Kepala Adat ia berwenang mengatur pemerintahan, penggunaan, hubungan hukum atau mewakili masyarakat adat Deli melakukan perjanjian-perjanjian perdamaian dengan pihak ketiga atau tanah persekutuan (tanah adat tanah ulayat) persekutuan masyarakat adat Deli.¹³

¹² Putusan Pengadilan Tinggi Mahkamah Agung Nomor 341/PK/Pdt/2017.

¹³ Putusan No. 341/PK/Pdt/2017, 04-02-2018, hlm. 2.

Dimasa kekuasaan Sultan Deli ke VIII, sebagai pemegang hak tanah persekutuan ada mengadakan perjanjian (kontrak) dengan perusahaan-perusahaan Belanda untuk dijadikan kebun tembakau. Perjanjian perdats tersebut disebut dengan *acte van concessie*, ditandatangani pada sekitar 1800 an oleh Sultan Deli dengan pengusaha swasta Belanda serta dikuatuh oleh Residen pada waktu itu. Salah satu *acte van concessie* yang ditandatangani oleh Sultan Deli dengan Perusahaan Belanda adalah akta konsesi Masbar Deli Toerna Contract tertanggal 11 Juni 1870 dan diampurnakan pada tanggal 7 Nopember 1874. Perjanjian mana merupakan kelanjutan dari kontrak yang pernah dibuat sebelumnya antara Sultan Deli, Mahmud Perkasa Alam dengan van Mach pada tanggal 12 Desember 1866, Nisabunga dan Ferdinand Heinrich Friedrichs pada tanggal 21 Januari 1868 dan Michalitsky pada tanggal 4 Desember 1868. Akta perjanjian tersebut berlangsung untuk jangka waktu 90 tahun saja, maka pada tanggal 7 Nopember 1964, *acte van concessie* telah dianggap berakhir.

Sultan Deli kemudian menjelaskan bahwa dalam mendukung Perusahaan Perkebunan Belanda tersebut, putik Deli Mij. Membentuk unit usaha angkutan kereta api dengan nama NV. Deli Spoorweg Maatschappij (DSM). Dalam kesepakatan lebih lanjut dengan Sultan Deli, peruntukan tanah untuk kebun DSM (rel jalan kereta api, perapakan kantor dan perumahan karyawan) dituangkan dalam sebuah akta konsesi tersendiri, yang kemudian disebut dengan konsesi DSM yang dimulai sejak tanggal 1 Maret 1912 selama 90 (sembilan puluh) tahun, dan dengan demikian konsesi DSM tersebut telah berakhir pada tahun 2002.

Di dalam konsesi DSM tersebut ada digantungkan sejumlah hal terkait pemaknaan tanah diakrad, yakni :¹⁷

- a. Terhadap tanah-tanah adat masyarakat adat Deli yang dipinjam pakai oleh DSM jika tidak diperuntukkan lagi guna untuk peruntukan perkeretaan baik untuk perkantoran kereta api maupun jalur rel kereta api maka akan dikembalikan kepada Sultan Deli selaku pemegang hak atas nama masyarakat adat Deli, dan selama masa konsesi pinjaman pakai tidak boleh mengalihkannya kepada pihak lain.
- b. Selama tanah-tanah adat Kesultanan Deli yang dijadikan sebagai obyek dari konsesi DSM dan selama tanah-tanah tersebut dikuasai dan dikuasai maka yang membayar pajaknya pada ketika itu kepada pemerintah gubernemen Belanda adalah DSM selaku pihak yang menyewa tanah-tanah adat Kesultanan Deli tersebut.
- c. Dalam pengoperasian perkeretaan DSM, Keluarga Besar Kesultanan Deli juga mendapatkan fasilitas khusus seperti tidak membayar (gratis) jika berpergian menggunakan jasa kereta api, mendapatkan bus arwa.
- d. Tanah-tanah adat Sultan Deli yang dikonsesikan atau dipinjamkannya kepada DSM hanyalah berstatus sebagai pinjaman dan bukan sebagai pemilik sebab hak yang diberikan kepada DSM adalah hak *erga omnes* (*terpandang*)¹⁸

¹⁷ Edy Tjahjono, *op-cit*, hlm. 301.

¹⁸ Edy Tjahjono, *op-cit*, hlm. 302.

Setelah Indonesia merdeka, seluruh perusahaan-perusahaan asing milik Belanda yang ada di Indonesia, termasuk jumlah *onderneming-onderneming* Belanda di sini dinasionalisasikan berdasarkan UU No. 86 Tahun 1958. Dalam UU tersebut dijelaskan yang dinasionalisasi adalah perusahaan-perusahaan Belanda atau perusahaan swasta milik badan hukum, bukan tanah-tanah yang dimiliki oleh perusahaan Belanda.⁴¹ Dengan kata lain, tanah-tanah konsesi tersebut tetap menjadi tanah adat Kesultanan Deli dan secara mutlak menurut sebenarnya bukan menjadi obyek keputusan nasionalisasi 1958 tersebut.

Setelah nasionalisasi, DSM berganti nama dan bentuk menjadi Perusahaan Negara KA (PNKA) dan seterusnya menjadi Perusahaan Jawatan Kereta Api (PJKA), kemudian Perusahaan Umum Kereta Api (Perumka) dan terakhir menjadi PT. Kereta Api dan kemudian diubah kembali dengan nama PT. Kereta Api Indonesia (Perrero).⁴² Menurut Kesultanan Deli, seiring dengan proses nasionalisasi pengambilalihan DSM oleh pemerintah Republik Indonesia maka tanah-tanah yang menjadi obyek konsesi antara Kesultanan Deli dengan DSM juga diambil alih dan dikuasai oleh Perusahaan Negara Kereta Api (PNKA) saat ini dan sekarang menjadi kepertasaan Kesultanan Deli yang secara hukum tetap melekat pada tanah/lahan tersebut sesuai dengan azas hukum perdata tentang hak-hak kebendaan yakni hak keperdataan tetap melekat dan mengikuti dimana benda itu berada (*landgrevel droit de soil*).

⁴¹ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 86 Tahun 1958 Tentang Nasionalisasi Perusahaan-Perusahaan Milik Belanda

⁴² <http://www.keretaapi.co.id/diklasifikasi/3-juni-2020>

Menurut Kesultanan Deli, hak adat ulayat tetap ada selama masyarakat pemilik dan pendukung hak tersebut masih ada, oleh karena masyarakat pemilik dan pendukung hak tersebut masih ada, oleh karena Masyarakat Adat Deli merupakan salah satu suku bangsa yang menghidai khazanah bangsa Indonesia yang masih tetap memelihara adat dan budayanya dengan segala primata sosialnya. Oleh karena itu tanah komesi DSM yang telah berakhir pada tahun 2002, seharusnya dikembalikan kepada Kesultanan Deli. Hal mapo menurut Kesultanan Deli, sebelumnya di zaman colonial, di masa administrasinya Ir. A. Baron van Stryum telah pernah mengembalikan sebagian dari tanah Kesultanan Deli yang dipintarkan kepada DSM, hal mana tertuang dalam "Tambahan surat Penjerahan Tanah tertanggal 2 Pebruari 1934." Dan kemudian pada tanggal 1 Maret 1961 DSM mengembalikan lagi sebagian tanah Kesultanan Deli yang terletak di Pulau Brayan yang tertuang dalam "Surat Memulangkan Sebidang Tanah di Pulau Proyang Kepada yang Berhak".⁴⁰

Berdasarkan fakta di lapangan, tanah berpertika sudah tidak lagi digunakan untuk peruntukan perkeretapiian, maka seharusnya sesuai dengan yang diuraikan dalam hak *Eigendom Verpouwing* No. 33 dan No. 9, masing-masing tertulis atas nama *Het Gouvernment van Nederland Indie* dimana DSM pernah perjanjian kontrak tertanggal 1 Maret 1912 berkewajiban mengembalikan tanah tersebut setelah habis masa kontraknya dan apabila tidak lagi digunakan sesuai dengan peruntukannya. Sutan Deli sudah berulang kali

⁴⁰ Edy Tjokan, *op cit* hlm. 315-316.

mengingkarkan PT. KAI (Persero) namun tidak meresponnya. Secara hukum, Sultan Deli menyebutkan bahwa tindakan para Tergugat sudah termasuk kualifikasi Wanprestasi yang mengakibatkan Kerugian.

Jumlah seluruh kerugian tersebut ditakar oleh Kesultanan Deli berjumlah :

- a. Kerugian materiil, harga tanah berperkaru ± Rp. 3.000.000 m² x 4 Ha = Rp. 120.000.000.000,- (seratus dua puluh milyar rupiah).
- b. Kerugian Moral, berkurangnya harga diri Kesultanan Deli sebagai Puncaknya Persekutuan Masyarakat Adat Deli, dimana sediakalah Kesultanan Deli tidak mempertahankan dan atau memperjuangkan hak-hak asal tanah adat Persekutuan masyarakat adat Deli, sehingga Kesultanan Deli terus menerus merasa was-was yang tidak dapat dinilai dengan materi, akan tetapi untuk memudahkan perhitungannya dinilai sebesar Rp. 1.000.000.000,- (satu milyar rupiah).

PT. KAI (Persero) melalui kuasa hukumnya menyatakan dalam akseptasi bahwa Kesultanan Deli tidak mempunyai hak untuk menggugat karena saat penandatangan atas van concessie dengan perusahaan Belanda, menurut PT. KAI (Persero), posisi Sultan Deli adalah Raja yang memerintah di Kerajaan Deli yang memiliki kedaulatan sebagai suatu kerajaan/negara. Dengan demikian tanah-tanah yang diperjanjikan merupakan tanah kerajaan Deli. Seiring dengan kemerdekaan Republik Indonesia, Kerajaan Deli yang memiliki pemerintahan dan kedaulatan sebagai suatu negara menjadi bagian

dan tergabung ke dalam Negara Republik Indonesia. Demikian juga dengan tanah Kerajaan Deli menjadi tanah Republik Indonesia.⁴⁴

Oleh karena tanah terperkara dikuasai oleh DSM maka berdasarkan UU No. 36 Tahun 1958 tentang Nasionalisasi Perusahaan-Perusahaan Belanda jo. PP No. 41 Tahun 1959 tentang Nasionalisasi Perusahaan Kereta Api dan Telepon milik Belanda, tanah terperkara dilepaskan dari penguasaan DSM dan kemudian oleh pemerintah Republik Indonesia diserahkan penguasaannya kepada PT. Kereta Api (mulanya PSKA).⁴⁵ Oleh karena Sultan Deli tidak mempunyai hak mengajukan gugatan atas perjanjian yang dibuat oleh Sultan Deli terdahulu yang bertindak sebagai Raja yang memerintah pada Kerajaan Deli.

Selanjutnya berdasarkan pasal 1340 KUHPerdara menurut PT. KAI (Persero), perjanjian yang dibuat Sultan Deli baik atas konsesi Mabar Deli Toewa maupun konsesi DSM hanya mengikat kepada Sultan Deli dengan DSM saja sedang PT. KAI (Persero) tidak ikut dalam perjanjian tersebut. Adanya tanah terperkara di bawah penguasaan dan menjadi milik PT. KAI (Persero) karena berdasarkan peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh Pemerintah Negara Republik Indonesia. Dengan demikian PT. KAI (Persero) tidak dapat ditarik sebagai Tergugat dalam hal ini. Di dalam eksepsinya, PT. KAI (Persero) juga mengutip pasal 1338 KUHPerdara bahwa perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang

⁴⁴ Peraturan No. 141 PK 24b 1947, Pasal 1 dan 2.

⁴⁵ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1959 Tentang Nasionalisasi Perusahaan Kereta-Api dan Telepon Milik Belanda.

bagi mereka yang membuasnya”³⁸ Dengan adanya ketentuan tersebut, maka *acta van concessie* yang dijadikan dasar oleh Sultan Deli untuk menggugat hanya berlaku terhadap perusahaan Belanda yang ikut serta dalam kontrak itu. Oleh karena tidak tepat apabila Sultan Deli menggugat para tergugat didasarkan atas wanprestasi terhadap suatu perjanjian yang para tergugat sendiri tidak ikut serta didalamnya.

Mengenai tanah seluas 4 Ha yang diperkarakan oleh Kesultanan Deli, PT. KAI (Persero) menyebutkan secara rinci dasar hukum penguasaannya atas tanah tersebut, yakni :

- a. UU No. 86 Tahun 1958 Tentang Nasionalisasi Perusahaan-Perusahaan Milik Belanda
- b. Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 1959 tentang Nasionalisasi Perusahaan Kereta-Api dan Tumpukan Milik Belanda
- c. Peraturan Pemerintah No. 22 Tahun 1963 tentang Pendirian Perusahaan Negara Kereta Api
- d. Peraturan Pemerintah No. 61 Tahun 1971 tentang Pengalihan Bentuk Badan Usaha Perusahaan Kereta Api menjadi Perusahaan Jawatan (Perjan) Kereta Api
- e. Peraturan Pemerintah No. 57 tahun 1980 tentang Pengalihan Bentuk Usaha Perusahaan Jawatan (Perjan) Kereta Api menjadi Perusahaan Umum (Perum) Kereta Api

³⁸ E. Sukerti, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*, PT. Pradnya Paramita, Jakarta, 2004, hlm. 142.

1. Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 1998 tentang Pengalihan Bentuk Usaha Perusahaan Umum (Perum) Kereta Api menjadi Perusahaan Perseroan (Persero).⁴⁷

Terkait soal salah satu argumentasi Keruitanan Delt yang menyatakan bahwa yang dinasionalisasi itu adalah perusahaan Belanda atau Perusahaan semesta milik Badan Hukum dan bukan tanah-matah yang dimiliki oleh Perusahaan Belanda yang dinasionalisasi tersebut, PT. KAI (Persero) menjawab dengan mengutip 3 pasal dalam Peraturan Pemerintah No. 2 Tahun 1959, yakni Pasal 1, 2 dan 3 tentang Pembentukan Pokok-Pokok Pelaksanaan Undang-Undang Nasionalisasi Perusahaan-Perusahaan Belanda, yakni :

Pasal 1:⁴⁸

- (1) Perusahaan-perusahaan milik Belanda yang dapat dikenakan nasionalisasi menurut pasal 1 Undang-Undang Nasionalisasi Perusahaan Belanda (Undang-Undang Nomor 86 Tahun 1958) adalah :
 - a. Perusahaan yang untuk seluruhnya atau sebagian merupakan milik perseorangan warga negara Belanda dan bertempat-kedudukan dalam wilayah Republik Indonesia;

⁴⁷ Peraturan No. 341 PK Bt 2017, Hal. 11.

⁴⁸ Peraturan Pemerintah No. 2 Tahun 1959 tentang Pembentukan Pokok-Pokok Pelaksanaan Undang-Undang Nasionalisasi Perusahaan-Perusahaan Belanda.

- b. Perusahaan milik suatu badan hukum yang seluruhnya atau sebagian modal pemegangnya atau modal pendiriannya berasal dari perseorangan warga negara Belanda dan badan hukum itu bertempat-kedudukan dalam wilayah Republik Indonesia;
 - c. Perusahaan yang letaknya dalam wilayah Republik Indonesia dan untuk seluruhnya atau sebagian merupakan milik perseorangan warga negara Belanda yang bertempat kediaman di luar wilayah Republik Indonesia;
 - d. Perusahaan yang letaknya dalam wilayah Republik Indonesia dan merupakan milik bersama badan hukum yang bertempat-kedudukan dalam wilayah Negara Kerajaan Belanda.
- (2) Perusahaan-perusahaan yang berhubungan dengan ayat (1) dikenakan nasionalisasi ditentukan dalam Peraturan Pemerintah tersendiri.

Pasal 2.

- (1) Dalam perusahaan yang dikenakan nasionalisasi seperti termaksud dalam pasal 1 ayat (1) sub a-c dan d termasuk seluruh harta kekayaan dan harta cadangan, baik yang berwujud barang tetap atau barang bergerak yang merupakan hak atau piutang.
- (2) Dalam perusahaan yang dikenakan nasionalisasi seperti termaksud dalam pasal 1 ayat (3) sub b termasuk seluruh saham modal pemegang yang belum dimiliki oleh Republik Indonesia.

Pasal 3.

Dari pada tiap-tiap perusahaan yang dikenakan nasionalisasi akan dibuat daftar penegasan tentang seluruh harta kekayaan dan harta cadangan, termasuk seluruh saham dalam modal perusahaan yang berbentuk perseroan terbatas, pendaftaran mana dilakukan oleh badan/panitia penampung perusahaan seperti termaksud dalam pasal 4.

Berdasarkan tiga pasal dari Peraturan Pemerintah No. 2 Tahun 1959 tersebut, kemudian PT. KAI (Persero) menyatakan bahwa proses nasionalisasi dilakukan terhadap seluruh harta kekayaan dan harta cadangan baik yang bernilai barang tetap atau barang bergerak manapun yang merupakan hak atas penguasaan dan dilakukan tidak hanya pada perusahaan-perusahaan Belanda atau perusahaan semata milik badan hukum, sehingga dapat disimpulkan bahwa atas tanah-tanah yang digugat oleh Kerukutanan Deli juga termasuk sebagai objek nasionalisasi.

Tentang dalil Kerukutanan Deli yang menyatakan bahwa hak-hak keperdataan Kerukutanan Deli yang secara hukum tetap melekat pada tanah-tanah sesuai dengan asas hukum perdata *droit de fait* yakni hak keperdataan itu tetap melekat dan mengikuti dimana benda itu berada menurut pendapat PT. KAI (Persero) tidak dapat diterima, mengingat UUPA telah mencabut buku II KUHPerdara sepanjang bumi, air, serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Berdasarkan alasan-alasan di atas PT. KAI (Persero) meminta hakim untuk menolak semua gugatan Kerukutanan Deli.

Beberapa pandangan dari dua saksi ahli yang diajukan Kesultanan Deli yakni Solly Lubis dan Tan Kamsello, dua Guru Besar Ilmu Hukum dari Universitas Sumatera Utara dan satu saksi ahli dari pihak PT. KAI (Pernero) yakni Erusati Rajagukguk, Guru Besar Ilmu Hukum dari Universitas Indonesia perlu diajarkan dalam bagian ini untuk melihat pendirian mereka terhadap soal yang dipertanyakan. Menurut Solly Lubis, salah satu saksi ahli dari Kesultanan Deli bahwa Sultan Deli sebagai Kepala Adat dan Agama sekitar tahun 1800 mengadakan kontrak dengan DSM yang berakhir setelah Indonesia merdeka. Bahwa pada dasarnya tanah-tanah ulayat adalah aset perdats milik persekutuan masyarakat adat Deli yang secara struktural kultural berada di bawah kepemimpinan persekutuan masyarakat adat itu sendiri dari masa ke masa, maknanya kalau Sultan meninggal diganti dengan Sultan yang lain.⁸⁹

Mengenai eksistensi dan legalitas status tanah ulayat itu sebagai aset perdats masyarakat ulayat di sepanjang sejarah tetap diakui pemerintah yang sedang berkuasa baik di masa Kolonial Hindia Belanda maupun setelah kemerdekaan Indonesia. Menurut Solly Lubis, justru pemerintah Kolonial Hindia Belanda sendiri lebih dulu secara procedural menetapkan aturan hukum buat menciptakan *ars van koncessie* demi terselenggaranya hubungan hukum (*rechtshetelling*) secara legal antara pemerintah Belanda ataupun antara Perusahaan Deli (Deli Mij.) dan DSM dengan pihak

⁸⁹ Edy Tjokro, *op.cit.*, hlm. 312

masyarakat ulayat adat Deli yang dalam praktiknya diwakili oleh Sunan Deli.⁹³

Kalaupun terjadi perubahan keratanegaraan dan pergeseran kekuasaan politik semenjak Perang Dunia ke II, yakni kalahnya Pemerintah Hindia Belanda terhadap Jepang dan kemudian Jepang kalah dengan Sekutu, lalu lahir negara dan Pemerintah Republik Indonesia kesemuanya itu adalah fakta politik. Bahkan kalaupun Republik Indonesia menasionalisasi Perusahaan-perusahaan Aning di negara ini, yang kemudian itu adalah merupakan tindakan politik yang sah-sah saja dilakukan oleh pemerintah yang sah, namun tanah ulayat milik masyarakat persekutuan adat Deli itu sendiri adalah tetap merupakan aset perdatan adalah milik persekutuan masyarakat adat Deli.

Sebagai bahan pertimbangan, Solly Lubis mengambil padanan pada harta atau tanah kekuasaan tinggi di Sumatera Barat yaitu tunduk pada pengelitas adat dan dalam praktik penyelenggaraannya itu diselenggarakan oleh ninik mamak mewakili masyarakat tanah ulayat dan berlaku sampai sekarang. Dalam konteks ini mereka (ninik mamak) mempunyai kewenangan menguasai tanah itu, bisa menjual, membeli, mengubahkan, menyewakan dan meminjamkan baik kepada pemerintah maupun kepada perusahaan swasta. Mereka tetap berpegang teguh pada kepurnean rapar adat yang tidak boleh dimiliki secara perorangan dan mereka mempunyai kriteria

⁹³ Peraturan PN Medan No. 371/Pdt.O-1915/PN.Med tanggal 5 Juni 1911.

untuk melepaskan tanah apakah untuk kepentingan menjaga nama baik dan harga mereka sebagai kaum atau rumah gadang.

Prinsip *domest verkieping* yang dipraktikkan oleh pemerintah Kolonial Hindia Belanda dimana areal yang tidak jelas pemiliknya apalagi tidak ada bukti berupa sertifikat dianggap oleh pemerintah Belanda menjadi miliknya. Akan tetapi kalau masyarakat ulayat itu mempunyai kelompok yang jelas dan ada pemimpinnya seperti Sultan Deli demikian pula Serdang dan Langkat maka diserahkan kepada Sultan bagaimana mengaturnya asalkan tidak bertentangan dengan *Agrarische Wet* 1870. Jadi Sultan sebagai simbol atas pating dan sebagai pemimpin adat rakyat Deli yang bertindak sebagai pihak mewakili semua rakyat Melayu Deli untuk melakukan transaksi, pinjam, sewa dengan pemerintah maupun dengan perusahaan.¹¹

Raja atau Sultan tunduk pada kekuasaan dan peraturan Kerajaan Belanda namun secara fungsi yuridis dan kultural. Sultan tetap sebagai lambing penguasa adat dari masyarakat adat Melayu yang menguasai tanah-tanah ulayat mereka sendiri. Sultan Deli sebagai pemilik fungsi mengatur dan bertindak sebagai kepala adat dan agama di lingkungan masyarakat adat masih ada dan berhak menikmati haknya dan juga areal atau lahan yang diperkirakan. Hak ini dinilai termasuk apa yang dimaksud pasal 18b UUD 1945 sebagai kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya. Perlindungan hukum atas hak dimaksud di atas bukan lagi

¹¹ Edy Tjokro, *op.cit.*, hlm. 317.

sekadar hak berdasarkan UU, bahkan lebih tinggi dari itu yakni UUD dan disebut hak konvensional.

Bahwa oleh karena itu, menurut Solly Lubis, Sultan Deli atas nama masyarakat adat Deli mempunyai hak konvensional untuk mendapatkan perlindungan bagi tanah-tanah masyarakat adat ulayat mereka dan dalam konteks ini berhak mengajukan tuntutan hak perdata karena posisi beliau sebagai pimpinan masyarakat ulayat adat Deli yang mempunyai aset perdata.

Tan Kamello, saksi yang diajukan Sultan Deli mengambil ruang keadilan dalam bidang hukum perdata. Menurutnya tidak pernah ada atau terjadi perbatasan-perbatasan lain setelah akta konsesi itu terbitnya untuk peralihan hak dari obyek yang diperjanjikan dan tidak pernah terjadi akta hibah atau diperahkannya tanah tersebut kepada DEM sehingga tanah yang menjadi obyek konsesi itu tetap Sultan Deli sebagai pemiliknya.⁹⁹

Sesuai dengan jangka waktu yang disebutkan dalam *acte van rentecarie* maka pada tahun 2002, perjanjian itu berakhir, maka demi hukum obyek yang disebutkan dalam perjanjian harus dikembalikan kepada pemiliknya yaitu masyarakat adat Melayu. Pengertian *acte de rent* yang memiliki arti apabila tanah beralih kepada pihak ketiga, maka pemiliknya tetap mengikuti tanah tersebut sampai kapanpun adalah berlaku didalam perkara ini. Dengan demikian meskipun telah terjadi peralihan

⁹⁹ Putusan PN Medan No. 371/Pdt.G/2015/PN.Medan, *op.cit.*, hlm. 17.

perusahaan yang disebabkan oleh adanya nasionalisasi, akan tetapi Sultan Deli selaku pemilik tanah akan tetap mengikuti tanahnya sebagai pemilik.

Bahwa meskipun Buku Kedua KUHPerdara tentang air dan udara dibatalkan setelah munculnya UUPA, hak-hak Sultan Deli terhadap tanahnya tetap melekat dan tidak hilang sesuai *asse-chose de soil* sebab UUPA diterbitkan pada tahun 1960, sedangkan UU Nasionalisasi diterbitkan pada tahun 1958. Pandangan yang mengatakan bahwa *asse-chose de soil* dalam buku kedua KUHPerdara tidak berlaku setelah diundangkannya UUPA adalah pandangan yang keliru dan salah sebab yang menjadi tidak berlaku adalah normanya bukan *asse-chose de soil* itu.⁴¹

Secara filosofis, kedudukan Sultan Deli sebagai Raja tidak dapat diidentikkan dengan negara, oleh karena itu setelah adanya proses nasionalisasi hak-hak kepemilikan Sultan Deli tidak mungkin hilang sebab tidak mungkin hak nasional dinasionalisasikan. Harta kekayaan Sultan Deli yaitu tanah tunduk kepada hukum adat maka *asse-chose de soil* horizontal itu tetap diberlakukan artinya bahwa tanah dan benda-benda yang ada di atas tanah tersebut merupakan dua benda yang terpisah satu sama lain. Maka apabila terjadi nasionalisasi maka yang dinasionalisasikan itu adalah benda-benda yang terpisah dari objek konsepsi (tanah). Bangunan-bangunan tetap milik perusahaan Belanda dan milik perusahaan Belanda itu yang terkena nasionalisasi, sedang tanah-tanah milik Sultan tidak. Selain itu adanya bukti pengambilan suatu hak kepada Sultan membuktikan Sultan Deli adalah

⁴¹ Edy Tjakra, *op.cit.*, hlm. 311.

pemilik dan sejak nasionalisasi itu sebenarnya tanah terpaksa sudah dikembalikan kepada Sultan Deli. Menurut Tan Kamello selanjutnya, tindakan nasionalisasi itu bukan tindakan yuridis tetapi tindakan politik, ini merupakan *force majeure* maka demi hukum tanah-tanah itu jatuh kembali kepada si pemilik bukan kepada negara sebagai tindakan politik kenegaraan.

Saksi ahli dari pihak PT. KAI (Persero), Erman Ragsuguk, menyatakan bahwa Kesultanan Deli pada mulanya adalah pemerintahan sendiri tetapi ketika Belanda menjajah Indonesia sampai menjajah ke Sumatera Timur, pemerintahan Deli ada dibawah pemerintahan Hindia Belanda jadi dibina oleh Kolonial Belanda Kesultanan Deli menjalankan pemerintahannya dan itu dikwalifikasikan sebagai pemerintahan swapraja.

Bahwa Sultan Deli memberikan hak konsesi karena dia sebagai pemerintahan Kesultanan, artinya bersifat publik sebagai pemilik tanah. Hak Konsesi adalah hak yang diberikan oleh Kesultanan Deli kepada pihak perkebunan, perusahaan swasta Belanda berkursus antara 75, 80 dan ada 90 tahun. Hak tersebut berdasarkan UU Agraris Belanda 1970 yang mengakui tanah-tanah pemerintahan kesultanan itu dan boleh memberikan sewa kepada swasta Belanda, perkebunan-perkebunan dan perusahaan kereta api masuk ke Sumatera Utara maka dia juga mendapat tanah konsesi.

Setelah Indonesia merdeka pada tanggal 17 Agustus 1945, maka pemerintahan swapraja Kesultanan Deli beralih kepada pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ada satu peristiwa dalam zaman Jepang bahwa tanah-tanah perkebunan dengan hak konsesi itu diduduki oleh

rakyat dan dirubah oleh Jepang untuk digunakan bahan-bahan makanan keperluan Jepang. Pada waktu perjanjian Konferensi Meja Bundar (KMB) dicapai kota sepakat oleh pemerintah Indonesia dan Belanda bahwa tanah-tanah yang diduduki oleh rakyat itu tidak akan diambil alih oleh Belanda namun dalam catatan Erman Rajagukguk, pada tahun 1951 ada SK Mendagri No. Agr/125/14 tahun 1951 yang menyatakan tanah seluas 125.000 Ha dari hak konsesi seluas 250.000 Ha diserahkan kembali kepada negara untuk didistribusikan kepada yang berhak.⁴⁴

Menurut Rajagukguk, dengan keluarnya UU No. 7 Tahun 1953⁴⁵ merupakan salah satu tindakan teknis peralihan kewenangan publik pemerintahan swapraja ke dalam kewenangan pemerintahan negara kesatuan RI dan peralihan penguasa swapraja kepada Menteri Agraria di bidang pertanian dan ini adalah kewenangan yang bersifat publik. Dan nasionalisasi tahun 1955 itu perusahaan-perusahaan Belanda terjadi karena Indonesia tidak sabar lagi soal pengembangan Irian Barat. Kegagalan KMB mendorong Presiden Soekarno mengumumkan nasionalisasi perusahaan-perusahaan Belanda. Dan menurut Rajagukguk, nasionalisasi perusahaan tersebut termasuk asatnya, termasuk juga benda tidak bergerak berupa tanah (Pasal 1 PP No 24 tahun 1953)⁴⁶ tanah tersebut menjadi tanah negara.

⁴⁴ Edy Istikom, *op.cit.* hlm:320

⁴⁵ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1953 Tentang Peralihan Tugas dan Wewenang Agraria

⁴⁶ PP No. 24 Tahun 1953 tentang Penyerapan Semua Perusahaan-Perusahaan Perkebunan/Perikanan/Milik Belanda di Bawah Penguasaan Pemerintah Republik Indonesia

Dalam UUPA terdapat ketentuan tentang Hak Konsesi yaitu pasal IV, Ketentuan Konversi yang menyatakan:

1. Pemegang konsesi dan sewa untuk perusahaan kebun besar dalam jangka waktu satu tahun sejak mulai berlakunya UU ini harus mengajukan permintaan kepada Menteri Agraria agar haknya diubah menjadi HGU.
2. Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau permintaan itu tidak diajukan maka konsesi dan sewa yang bersangkutan berlangsung terus selama sisa waktunya, tetapi paling lama lima tahun dan sesudah itu berakhir dengan sendirinya.
3. Jika pemegang konsesi atau sewa mengajukan permintaan termasuk dalam ayat 1 pasal ini tetapi tidak bersedia menerima syarat-syarat yang ditentukan oleh Menteri Agraria, ataupun permintaannya itu ditolak oleh Menteri Agraria, maka konsesi atau sewa itu berlangsung terus selama sisa waktunya, tetapi paling lama 5 (lima) tahun dan sesudah itu berakhir dengan sendirinya.

Berdasarkan pasal tersebut, Rajagukguk berpendapat, berlaku juga untuk pemegang konsesi dan sewa di Kesultanan Deli. Ia menambahkan bahwa pemegang konsesi dan sewa untuk perusahaan kebun besar tidak bisa ditamakkan dengan pemberian hak atas tanah adat dengan alasan bahwa hak konsesi itu adalah tindakan publik tetapi memberikan tanah-tanah adat itu adalah tindakan privat.¹⁷ Dan terhadap tanah-tanah adat tersebut

¹⁷ Petahar: PNI Medan No. 371, 30.0-1915 PNI:Ma, Cy. Co., hlm. 49.

berdasarkan Peraturan Agraria No. 5 Tahun 1999 ada 3 (tiga) unsur yang harus dipenuhi (adanya masyarakat adat, ada wilayah adat dan ada hubungan antara masyarakat adat dengan wilayahnya).

BAB IV

**PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP HAK ULAYAT ATAS
PENGUASAAN GRONDA-LART OLEH PT. KERETA API INDONESIA
(PERSERO)**

**A. Perlindungan Hukum Terhadap Hak Ulayat Atas Penguasaan *Gronda-Lart*
oleh PT. Kereta Api Indonesia (Persero)**

Sebagai wujud nyata tindakan pemerintah untuk menjamin hak masyarakat adat yaitu dengan memacu semangat rakyat untuk memanfaatkan ataupun menggali kekayaan yang terkandung di bumi Indonesia ini. Salah satu upaya dari masyarakat yaitu dengan memanfaatkan hak ulayat yang berada di masing-masing daerah yang masing-masing berbeda bentuk dan coraknya. Menyangkut hak ulayat dari kesatuan-kesatuan masyarakat hukum, akan mendudukkan hak itu pada tempat yang sewajarnya dalam negara Indonesia. Sesuai ini, seperti yang tergarisbasi dalam Pasal 3 UUPA yang menentukan:

"Pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara yang berdasarkan persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan yang lebih tinggi".⁴⁸

⁴⁸ Winahya Erwiningsih, *Hak Masyarakat Negeri dan Tanah*, Total Media, 2009, hlm. 4.

Selubungan dengan penjelasan Pasal 3 UUPA tersebut, maka Pasal 3 ini harus dikaitkan dengan Pasal 53 UUPA yang masih mengakui berakunya hak-hak ulayat maupun hak-hak adat lain yang tidak bertentangan dengan pembatasan yang diatur oleh Pasal 3 tersebut, yaitu:

1. Masih terdapat dalam masyarakat (masih merupakan kenyataan hidup).
2. Harus disesuaikan dengan kepentingan nasional/negara.
3. Tidak bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain.¹⁸

Wewenang negara untuk mengatur hubungan hukum antara orang-orang termasuk masyarakat hukum adat dengan tanah terkait erat dengan hubungan hukum antara negara dengan tanah. Hal ini disebabkan karena hubungan hukum antara negara dengan tanah sangat mempengaruhi dan menentukan isi peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah dan masyarakat hukum adat dengan tanah ulayatnya serta pengakuan dan perlindungan hak-hak yang timbul dari hubungan-hubungan hukum tersebut. Hukum yang mengatur pengakuan dan perlindungan tersebut sangat diperlukan untuk memberi jaminan kepastian hukum kepada masyarakat agar hak-hak atas tanahnya tidak dilanggar oleh siapa pun.

Hak menguasai/penguasaan negara ini haruslah dibatasi secara tegas untuk masa-masa yang akan datang dan sudah saatnya untuk memikirkan

¹⁸ *Op. cit.* hlm. 2.

alternatif dari hak menguasai negara agar hak itu bisa menjadi terbatas sifatnya dalam konsep maupun implementasinya. Di samping perlunya penastagunaan tanah sebagai salah satu upaya pemerintah guna mewujudkan penataan pemanfaatan, penggunaan tanah agar fungsi sosial hak atas tanah terwujud. Dalam fungsi sosial hak atas tanah tersebut, tidak berarti kepentingan perorangan maupun masyarakat adat terdesak sama sekali oleh kepentingan umum.¹⁸⁶

Gerak perkembangan masyarakat dan untuk memperlebar jangkauannya pembangunan untuk kepentingan umum, di satu pihak pemerintah memerlukan areal tanah yang cukup luas, pada pihak yang lain pemegang hak atas tanah yang akan digunakan tanahnya oleh pemerintah untuk pembangunan tidak boleh dirugikan. Untuk mengatur hal tersebut perlu suatu peraturan hukum yang dapat diterima oleh masyarakat.¹⁸⁷

Kurangnya pemahaman atas makna, substansi, atas makro dan rupan hak menguasai atas tanah tidak mustahil mudah untuk disalahgunakan dan disalahartikan bahwa negara adalah organ kekuasaan yang mandiri terlepas dari makro dan rupan dibentuknya. Jika demikian, maka negara menjauhkan masyarakat dari cita-cita pembentukannya yakni masyarakat adil dan makmur yang seharusnya terjabarkan dalam setiap peraturan, kebijakan dan sikap tindaknya.

¹⁸⁶ H. Muchlis dan Imam Krastashyuro, *Aspek Kebijaksanaan Hukum Perundang-undangan Tentang dan Peraturan Ruang*, Simar Grafika, Jakarta, 2004, hlm. 23.

¹⁸⁷ Aminuddin Sula, *Hukum Perundang-Undang Untuk Keganingan Umum*, Total Media, Jakarta, 2007, hlm. 2.

Salah satu tujuan utama UUPA adalah untuk menetapkan dasar-dasar pemberian perlindungan hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat. Negara memiliki wewenang untuk pengaturan kepemilikan hak atas tanah kepada perorangan atau badan hukum.

Hal tersebut sebagaimana dalam kasus yang Penelitian kami dimana terdapat penguasaan secara fisik terhadap tanah adat oleh PT. Kereta Api Indonesia (Persero). Salah satu daerah dimana tanah dikuasai oleh PT Kereta Api Indonesia (Persero) yaitu sebidang tanah seluas lebih kurang 4 (empat) hektar yang terletak di Jalan Bundar, Kelurahan Pulas Berym, Bengkulu Baru, Kecamatan Medan Timur, Kota Medan, berbatas sebelah Utara, Timur, Barat dan Selatan keseluruhannya berbatas dengan Jalan Bundar.

Terhadap penguasaan tanah tersebut terjadi konflik dimana diyakini oleh Sultan Deli sebagai pemegang hak tanah persekutuan di lingkungan Masyarakat Adat Deli, tanah yang dikuasai oleh PT. Kereta Api Indonesia (Persero) hanyalah berstatus penyewa, dimana pada masa kekuasaan Sultan Deli ke VIII sebagai pemegang hak tanah persekutuan mengadakan perjanjian perdato dengan perusahaan-perusahaan Belanda untuk dijadikan kebun tembakau, perjanjian perdato tersebut dengan "*akte van concessie*" ditandatangani pada sekitar tahun 1800-an, oleh Sultan Deli yang bertindak untuk dan atas nama Masyarakat Adat Deli dengan Penguasa Suku Belanda.

Salah satu *akte van concessie* tersebut Sultan Deli memberikan kuasa kepada *Ondermeester Belanda i.e. Kongsi Deli Moentahappa* guna memanfaatkan tanah-tanah tersebut untuk perkebunan selama 75 atau 90 tahun.

yang dimulai berlaku sejak perjanjian tersebut ditandatangani yakni tanggal 7 November 1904 maka dengan demikian *akte van concessie* tersebut telah berakhir pada tanggal 7 November 1964.

Didalam mendukung kegiatan Perusahaan Perkebunan Belanda tersebut pihak *Onderneming Belanda (Dei Moenchoppij)*, membentuk unit Usaha Angkutan Kereta Api dengan nama perusahaan *Nr. Deli Spoerweg Moenchoppij*, yaitu tanah dengan pinjam pakai untuk rel jalan kereta api, pertapakkan kantor dan perumahan karyawan yang dimungkinkan dalam suatu *concessie* tersendiri yaitu *concessie Deli Spoerweg Moenchoppij (DSM)* yang dimulai sejak tanggal 1 Maret 1912 selama 90 (sembilan puluh tahun) maka dengan demikian *concessie Deli Spoerweg Moenchoppij (DSM)* tersebut telah berakhir pada tahun 2002.

Sejak ini tanah tersebut diatas sudah tidak lagi digunakan untuk peruntukkan perkeretaapian, maka seharusnya sesuai dengan yang dimungkinkan dalam hak *Eigendom Perpi Nomor 33 Sub dan Nomor 9* masing-masing tertalis atas nama *Ket Government Van Nedi India*, dimana *Nr. Deli Spoerweg Moenchoppij* dan sesuai dengan Perjanjian Kontrak tanggal 1 Maret 1912, PT Kereta Api Indonesia (Persero) berkewajiban mengembalikan tanah tersebut. Namun setelah habis masa waktu pemakaian tanah yang berakhir tahun 2002, PT Kereta Api Indonesia (Persero) tidak juga mengembalikan tanah tersebut kepada Sultan Deli selaku penguasa pada masa itu.

Bahwa pada zaman Hindia Belanda, bukti kepemilikan *Nr. Deli Spoerweg Moenchoppij* atas stasiun-stasiun berupa Gambar Bidang Tanah (*Grondkaart*

atau *Overstichting*). *Gronckwart* berfungsi sebagai bukti kepemilikan Tanah Negara karena tanah negara zaman Hindia Belanda tidak disertipikatkan, tapi cukup dengan Gambar bidang tanah (*Gronckwart*). Hal itu ditegaskan dalam Surat Menteri Keuangan No. 8-11/MK.16/1994 tanggal 24 Januari 1995 yang menyatakan bahwa tanah-tanah yang diumumkan dalam *Gronckwart* pada dasarnya adalah merupakan kekayaan negara yang dipisahkan sebagai Aktiva Tetap Perumka (Perusahaan Umum Kereta Api).

Bahwa terhadap aset yang dikuasai oleh PT. Kereta Api Indonesia (Persero) yang terletak di stasiun Pulan Bryas adalah milik N. Deli Spoorweg *Mauritshap*) yang didalamnya termasuk tanah Jalan Bundar yang diangketakan oleh Sultan Deli dan merupakan *gronckwart* Nomor 875.

Jika peneliti kaitkan dengan teori perlindungan hukum menurut Phillipus M. Hadjon bahwa perlindungan hukum bagi rakyat sebagai tindakan pemerintah yang bersifat preventif dan represif. Perlindungan hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, yang mengarahkan tindakan pemerintah berikap hati-hati dalam pengambilan keputusan berdasarkan diskresi, dan perlindungan yang represif bertujuan untuk menyelesaikan terjadinya sengketa, termasuk penanganannya di Lembaga peradilan. Sesuai dengan uraian diatas dapat disimpulkan bahwa fungsi hukum adalah melindungi rakyat dari bahaya dan tindakan yang dapat merugikan dan menderatkan hidupnya dari orang lain, masyarakat maupun penguasa.¹⁰⁰ Selain itu berfungsi

¹⁰⁰ Phillipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, PT. Sinar Ilm, Surabaya, 1987, hlm. 19.

pola untuk memberikan keadilan serta menjadi sarana untuk mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat.

Dengan adanya perlindungan hukum yang bersifat represif dan preventif seperti yang diuraikan di atas, sebenarnya pemilik hak atas tanah ulayat telah mendapatkan perlindungan hukum yang cukup memadai.

Terkait dengan kewenangan pemerintah untuk mengatur penggunaan, peruntukkan dan penyediaan tanah maka hak-hak privat yang terkrystalisasi dalam berbagai hak sebagaimana teruang dalam Pasal 6 UUPA harus tunduk pada peraturan-peraturan yang diadopsikan pada hak menguasai dari negara atas tanah dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Termasuk dalam hal ini hak milik atas tanah warga dapat diambil alih atau dicabut haknya guna pemenuhan kebutuhan atas tanah yang diperuntukkan bagi pelaksanaan kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum.

Mengingat pengambilalihan tanah menyangkut hak-hak individu atau masyarakat, maka pengambilalihan tanah harus memperhatikan prinsip keadilan sehingga tidak merugikan pemilik asal. Salah satu prinsip dasar dari pengambilalihan tanah yang universal adalah "*no private property shall be taken for public use without just and fair compensation*", artinya proses pengambilalihan tanah dilakukan dengan kompensasi yang jujur dan adil. Namun demikian dalam praktiknya prinsip-prinsip tersebut sering terabaikan dan pemerintah selaku penyelenggara negara lebih mengedepankan kekesahannya dengan menggunakan tumpang hak menguasai negara dan kepentingan umum.

Upaya menjembatani kepentingan rakyat atas tanahnya dan pemenuhan kebutuhan tanah untuk kegiatan telah dilakukan pemerintah dengan mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagai pengganti Keppres No.55 Tahun 1993. Pada awalnya Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 memicu kontroversi yang bersumber pada definisi kepentingan umum yang terlalu luas dan jaminan kompensasi bagi masyarakat yang tanahnya diambil alih untuk kegiatan pembangunan demi kepentingan umum. Namun dengan dikeluarkannya Perpres No. 45 Tahun 2005 tentang Perubahan Perpres No. 36 Tahun 2005, definisi kepentingan umum relatif lebih tegas dan berkepastian hukum, yaitu dengan berkurangnya jenis kepentingan umum dari 21 (dua puluh satu) menjadi 7 (tujuh) jenis serta penerapan pembatasan pengadaan tanah untuk kepentingan umum terbatas pada kepentingan umum yang dilaksanakan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah yang selanjutnya dimiliki atau akan dimiliki oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah.

Hal penting lainnya yang patut digaris-bawahi, dalam Perpres tersebut tidak lagi dimungkinkan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum melalui mekanisme pemecatan hak atas tanah. Artinya pemerintah memberikan perlindungan kepada masyarakat untuk tidak mengambil hak tanahnya secara paksa melainkan melalui mekanisme pelepasan atau penyerahan hak atas tanah yang dilakukan melalui musyawarah dan kesepakatan para pihak yang berkepentingan.

Masyarakat pada dasarnya tidak keberatan jika tanah miliknya harus diambil alih untuk kepentingan pembangunan yang tujuannya untuk kesejahteraan bersama, namun praktik-praktik pengambilalihan tanah selama ini seringkali dimanfaatkan oleh kelompok-kelompok tertentu untuk keuntungan sendiri dengan berkedok kepentingan umum, telah menciptakan keresahan pada masyarakat setiap kali ada kegiatan pengambilalihan tanah untuk kepentingan umum.

Kedepan perlu dipikirkan bahwa pengadaan tanah jangan hanya dilihat dari hasilnya, tetapi juga prosesnya. Seyogyanya untuk setiap kegiatan pembangunan, baik yang dilakukan Pemerintah/Pemerintah Daerah atau pihak swasta, seapung hal itu berdampak terhadap penurunan kesejahteraan sosial ekonomi penegang hak atas tanah, tata caranya harus diatur dalam undang-undang. Mengingat Perpres ini bermasalah, baik dari segi substansi maupun adasunya serta berpeluang tidak berlaku secara sosiologis, maka perlu ditunda pemberlakukannya. Untuk mencegah kekacauan hukum, Keppres No. 55/1993 diberlakukan kembali untuk sementara waktu sampai dengan terbentuknya undang-undang tentang pengadaan tanah. Benar bahwa setelah berlakunya UU No. 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, penerbitan Keppres tidak lagi dimungkinkan (Pasal 7). Namun Keppres No. 55/1993 yang semestinya tetap berlaku bila tidak diganti dengan Perpres yang bermasalah ini, dapat diberlakukan kembali dengan membaca Keputusan Presiden sebagai Peraturan Presiden sesuai Pasal 16 UU No.10/2004.

Hal lain yang perlu mendapat perhatian yaitu mengenai "ganti kerugian yang layak menurut cara yang diatur undang-undang", pemerintah sebagai pihak yang mengambil kebijakan dengan berlandaskan kepentingan umum, kadangkala mengabaikan hak-hak rakyat pemegang hak atas tanah tersebut. Penghormatan terhadap hak-hak atas tanah tentunya juga kepada pemegang haknya. Oleh karena itu mengenai pelepasan dan pembebasan tanah yang dikuasai oleh masyarakat adat atas tanah ulayat juga harus dilakukan sesuai dengan prosedur yang benar dan penentuan ganti kerugian yang layak.

Konferensi PBB tentang Lingkungan Hidup dan Pembangunan yang diadakan di Rio de Janeiro pada Juni 1992, menghasilkan petuah perkembangan baru bagi masyarakat adat tentang hubungan mereka dengan PBB. Konferensi tersebut mengakui bahwa masyarakat adat dan komunitasnya memiliki peran yang sangat penting dalam pengelolaan lingkungan dan pembangunan, berdasarkan ilmu yang dimiliki dan praktik-praktik tradisional mereka. Ditekankan bahwa usaha dalam lingkup nasional dan internasional untuk menerapkan pembangunan yang berkesinambungan dan berorientasi lingkungan harus mengakui mengakomodasi, memajukan dan memperkuat peran masyarakat adat dan komunitasnya. Pasal 26 dari Agenda 21 (program aksi yang ditetapkan dalam konferensi) diperuntukkan bagi masyarakat adat. Masyarakat adat mengadakan pertemuan dalam Pertemuan Bumi, yaitu suatu forum organisasi non pemerintah yang terbebas. Forum tersebut menetapkan Deklarasi Kari-Oka, sebuah deklarasi mengenai lingkungan dan

pembangunan. Salah satu hasil dari forum tersebut adalah ditandatangani Konvensi Kenelekragaman Hayati yang memasukkan kondisi-kondisi yang berhubungan dengan masyarakat adat.¹²⁸

Pada 29 Juni 2006 disepakati Deklarasi PBB tentang Hak-Hak Masyarakat Asli/Masyarakat Adat (*United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*). Deklarasi ini bersifat progresif karena mengakui landasan-landasan penting dalam perlindungan, pengakuan dan pemenuhan hak-hak masyarakat adat. Deklarasi ini berisi pengakuan baik terhadap hak individu maupun hak kolektif masyarakat adat, hak atas identitas budaya, hak atas pendidikan, kesehatan, bahasa dan hak-hak dasar lainnya. Deklarasi ini mengakui hak masyarakat adat untuk menentukan nasib sendiri (*self-determination*) dan pengakuan terhadap hak masyarakat adat atas tanah, wilayah dan sumberdaya alam dan partisipasi dalam pembangunan.

Sebagai Hak Asasi Manusia, maka terhadap hak ulayat berlaku doktrin umum tentang kewajiban negara untuk menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*) dan memenuhi (*to fulfill*) hak ulayat masyarakat adat. Melihat instrumen hukum HAM Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya banyak yang berkaitan dengan hak ulayat, maka pemerintah harus melakukan tindakan positif berupa serangkaian tindakan dalam menghormati, melindungi, memenuhi hak ulayat dan memastikan penegakan hukum terhadap pelanggaran hak yang terjadi.

¹²⁸ Phillipus M. Hadjoe, *ibid.*, hal. 139.

Indonesia sebagai salah satu negara penandatangan deklarasi tersebut mengemban amanah untuk mengadopsinya dalam hukum nasional Indonesia.

Paket empat kali amandemen UUD 1945 (1999-2002) menjadi ruang dimana pertarungan ide berlangsung. Setidaknya ada dua komponen yang berkaitan dengan relasi antara masyarakat adat dengan sumberdaya alam (hak ulayat) serta relasi antara negara dengan sumberdaya alam, yang mesti dilihat sebagai suatu keterkaitan. Keterkaitan itu beranjak dari asumsi bahwa "hak" merupakan tema yang bernifat formal, relasional dan diskretif.

Kemajuan terpenting dari pengakuan hak ulayat dalam Konstitusi di Indonesia ditemukan sebagai hasil amandemen kedua Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945. Pasal 18 E ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945 menyebutkan:

- a. Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
- b. Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Ketentuan di atas memisahkan antara persoalan tata pemerintahan yang bersifat khusus dan istimewa yang diatur dengan undang-undang

(Pasal 18B ayat 1) dengan persoalan hak ulayat dan pembatasannya (Pasal 18 ayat 2). Selama ini, persoalan ulayat sering dikaitkan dengan hak-hak atas sumber daya alam yang ditarik dari sistem kerajaan pada masa lalu. Pemisahan antara Pasal 18B ayat (1) dengan Pasal 18B ayat (2) memberi arti penting untuk membedakan antara bentuk persekutuan masyarakat (*rukun*) adat dengan pemerintahan "kerajaan" lama yang masih hidup dan dapat bersifat *tanasewa*.

Meika wujud mengakui dan menghormati keberadaan masyarakat hukum adat beserta hak ulayatnya secara deklaratif, Pasal 18B ayat (2) mencantumkan beberapa persyaratan yang harus dipenuhi suatu masyarakat untuk dapat dikategorikan sebagai masyarakat hukum adat beserta hak ulayat yang dapat diikutsertakannya secara penuh. Persyaratan-persyaratan itu secara kumulatif yaitu:

- a. Sepanjang masih hidup;
- b. Sesuai dengan perkembangan masyarakat;
- c. Sesuai dengan prinsip NKRI;
- d. Diatur dalam Undang-undang.

Rikardo Simarmata menyebutkan bahwa persyaratan terhadap masyarakat adat dan hak ulayatnya yang dilakukan oleh UUD 1945 pasca amandemen memiliki sejarah yang dapat dituntut dari masa kolonial. *Afdeeling Bestuuring* (1842), *Reglement Regering* (1854) dan *Indische Staatsregeling* (1910 dan 1919) mengatakan bahwa orang pribumi dan

masih belum bertanggung-jawab membuat ketentuan yang jelas untuk menghormati dan mengakui hak ulayat masyarakat hukum adat. Pengaturan tentang masyarakat adat dan hak ulayatnya sampai hari ini masih bersifat tidak jelas dan tidak tegas. Tidak jelas karena belum ada aturan yang konkret tentang apa saja hak-hak yang terkait dengan keberadaan masyarakat yang dapat dimuknainya. Dikatakan tidak tegas karena belum ada mekanisme penegakan yang dapat diumpuk dalam pemenuhan hak masyarakat adat, yang dapat dimuat di muka pengadilan (*jurisdiction*).

Ketidakjelasan dan ketidaktegasan itu terjadi dikarenakan dua hal yaitu antara ketidakmampuan dan ketidakmauan pemerintah membuat ketentuan yang umum tentang pengakuan (hak-hak) masyarakat adat. Tidak mampu karena persekutuan masyarakat adat di Indonesia sangat beragam berdasarkan sebaran pulau, sistem sosial, antropologi dan agama. Tidak mau karena pengaturan yang kabur tentang masyarakat memberikan ruang diskresi dan hegemoni kepada pemerintah untuk dapat memanfaatkan hak-hak asli masyarakat demi kepentingan eksploitasi sumberdaya alam yang berada di wilayah masyarakat adat. Ketidakmauan ini menguntungkan penguasa dan merugikan masyarakat adat.

Persyaratan dalam Pasal 11B ayat (2) beresita dengan rangkaian persyaratan yang dilanjutkan oleh beberapa undang-

undang sumberdaya alam menunjukkan bahwa negara cq. pemerintah baru bisa mengakui dan menghormati hak ulayat masyarakat adat secara deklaratif, belum sampai pada tindakan hukum untuk melindungi dan memenuhi agar hak ulayat masyarakat adat dapat terpenuhi. Bahkan sama sekali belum menyentuh mekanisme penegakan hukum nasional bisa terjadi pelanggaran terhadap hak ulayat yang sudah dianggap sebagai hak asasi manusia.

Seperti telah disebutkan bahwa pengakuan tentang keberadaan masyarakat hukum adat beserta hak ulayatnya termuat dalam Pasal 18 B ayat

(2) dan Pasal 184 ayat (3), namun dalam kenyataannya pengakuan terhadap Keberadaan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisional, yang biasa disebut hak ulayat, seringkali tidak konsisten dalam pelaksanaan pembangunan nasional. Tiuk berat hak ulayat yakni penguasaan atas tanah adat beserta seluruh isinya oleh masyarakat hukum adat. Penguasaan di sini bukanlah dalam arti memiliki tetapi hanya sebagai mengelola.

Hal ini dapat dilihat dalam peraturan-peraturan perundangan yang diterbitkan. Dalam UU Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, UU Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas, UU Nomor 21 tentang Otonomi Khusus Papua, UU Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkotaan, dan UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

Seperti misalnya dalam UU Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan, secara eksplisit disebutkan bahwa status hutan itu hanya ada 2 (dua) yaitu hutan negara dan hutan hak. Hutan adat disebutkan sebagai hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat. Padahal dalam kenyataannya hutan adat telah ada sebelum Negara Republik Indonesia berdiri pada 17 Agustus 1945, mungkin disebabkan karena pengakuan terhadap eksistensi atau keberadaan masyarakat hukum adat beserta hak ulayatnya sendiri masih tidak konsisten. Ketidakkonsistensian tersebut dikarenakan belum ada kriteria yang baku mengenai keberadaan masyarakat hukum adat beserta hak ulayatnya di suatu wilayah.

Adapun upaya perlindungan hukum preventif terhadap hak ulayat atas penguasaan *ground* oleh PT. KAI (Persero) yaitu sebagaimana diatur dalam UUPA No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria, dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA menentukan bahwa untuk menjamin perlindungan hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah. Peraturan Pemerintah yang dimaksud yaitu Peraturan Pemerintah (PP) No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Penyelenggaraan pendaftaran tanah tersebut diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1991 tentang Pendaftaran Tanah. Hal tersebut merupakan bentuk perlindungan

hukum bagi pemilik hak atas tanah adat ulayat.

Berdasarkan data-data tersebut diatas maka dapat diketahui bahwa bentuk perlindungan hukum terhadap hak ulayat atas penguasaan *grondskout* oleh PT. KAI (Pesero) yaitu perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif. Bentuk perlindungan hukum preventif dengan adanya akta *van concessie* yang merupakan hubungan hukum antara masyarakat ulayat dengan tanahnya, bukti tersebut diterima sebagai pembuktian hak lama atas hak ulayat yang dirugikan. Sedangkan bentuk perlindungan hukum represif berupa penegakan hukum dengan mengajukan gugatan kepada pengadilan yang meliputi pemberian sanksi seperti denda, ganti rugi, dan hukuman tambahan bagi pihak yang telah merugikan masyarakat.

Jika dianalisis dengan menggunakan teori perlindungan hukum menurut Philipus M. Hadjon, dimana secara perlindungan hukum terbagi 2 (dua) yaitu preventif dan represif, sehingga peneliti berpendapat:

1. Secara perlindungan hukum secara Preventif

Pada perlindungan hukum preventif ini, subjek hukum dapat diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah. Tujuannya adalah mencegah terjadinya sengketa. Perlindungan hukum preventif sangat besar artinya bagi tindak pemerintahan yang didasarkan pada kebebasan bertindak karena dengan adanya perlindungan hukum yang preventif pemerintah terdorong untuk bertindak hati-hati dalam mengambil

keputusan yang didasarkan pada diskresi.

2. Sarana perlindungan hukum secara Represif

Pada perlindungan hukum represif, dapat dilakukan dengan penyelesaian sengketa yang ditangani langsung oleh pengadilan umum. Prinsip perlindungan hukum terhadap tindakan pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia karena menurut sejarah dari barat, lahirnya konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia diarahkan kepada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban masyarakat dan pemerintah. Prinsip kedua yang mendasari perlindungan hukum terhadap tindak pemerintahan adalah prinsip negara hukum. Dikaitkan dengan pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia mendapat tempat utama dan dapat dikaitkan dengan tujuan dari negara hukum.

Sehingga apa yang tercantum diatas belum mencerminkan teori perlindungan hukum menurut Philipus M. Hadjon.

B. Kepastian Hukum Penguasaan Terhadap Tanah Oleh Masyarakat atau *grandkuari* pada PT. Kereta Api Indonesia (Perjero)

Kepastian hukum dalam negara hukum yakni menggunakan landasan peraturan perundang-undangan, kepastian dan keadilan dalam

setiap kebijakan penyelenggara negara. Sehingga apabila kepastian hukum tersebut terwujud, maka akan menjamin persamaan kedudukan warga masyarakat dalam hukum.

Jika penalaran kaitan dengan teori kepastian hukum menurut Satjipto Rahardjo yang menyatakan bahwa kepastian hukum adalah *"inherent des Recht selbst"* (kepastian tentang hukum itu sendiri). Menurut Gustaf mempunyai 4 (empat) makna yang berhubungan dengan kepastian hukum. Pertama, bahwa hukum itu positif, artinya bahwa ia adalah perundang-undangan (*gesetzliches Recht*). Kedua, bahwa hukum itu didasarkan pada fakta (*Tatsachen*), bukan suatu rumusan tentang penilaian yang nanti akan dilakukan oleh hakim, seperti "kebaikan baik", "kecapanan". Ketiga, bahwa fakta itu harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam penaksiran, di samping juga mudah dijalankan. Keempat, hukum positif itu tidak boleh sering diubah-ubah.¹²²

Konsep dasar hak menguasai tanah oleh negara di Indonesia termuat dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi: Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Sebelum amandemen UUD 1945, Pasal 33 ayat (3) tersebut dijelaskan dalam penjelasan Pasal 33 alinea 4 yang berbunyi: Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah pokok-pokok

¹²² Satjipto Rahardjo, *Memahami Hukum Agar Bertindak*, Jakarta: UKI Press, 2004, hlm. 155-156.

kemakmuran rakyat. Sebab itu harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Penjelasan tentang pengertian bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya (disebut sumber daya alam selanjutnya disingkat SDA) dikuasai oleh negara, termuat dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang "Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria" atau lebih terkenal dengan nama "Undang-Undang Pokok Agraria" selanjutnya disingkat UUPA mulai berlaku pada tanggal 24 September 1960.

Paral 2 UUPA yang merupakan aturan pelaksanaan Pasal 33 ayat (2) UUD, menjelaskan pengertian hak menguasai SDA oleh negara. Sesuai dengan Penjelasan Umum II/2 UUPA, perkataan "dikuasai" dalam pasal ini bukanlah berarti "dimiliki", akan tetapi adalah pengertian, yang memberi wewenang kepada negara, sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa Indonesia ini, untuk pada tingkatan yang tertinggi :

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaannya;
- b. menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa itu;
- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

d. Segala sesuatu dengan tujuan untuk mencapai sebesar-besar kesejahteraan rakyat dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur.

Dengan demikian, menurut konsep UUPA, pengertian "dikusasi" oleh negara bukan berarti "dimiliki", melainkan hak yang memberi wewenang kepada negara untuk mengatur 3 hal tersebut di atas. Istilah wewenang negara yang bermuara pada hak menguasai SDA oleh negara tersebut semesta-mata "berifat publik", yaitu wewenang untuk mengatur (wewenang regulasi) dan bukan wewenang untuk menguasai tanah secara fisik dan menggunakan tanahnya sebagaimana wewenang pemegang hak atas tanah yang "berifat pribadi".¹⁰⁴

Hubungan hukum antara negara dengan tanah melahirkan hak menguasai tanah oleh negara. Hubungan antara masyarakat hukum adat dengan tanah ulayatnya melahirkan hak ulayat, dan hubungan antara perorangan dengan tanah melahirkan hak-hak perorangan atas tanah.¹⁰⁵

Idealnya hubungan hak menguasai tanah oleh negara, hak ulayat dan hak perorangan atas tanah berjalan secara harmonis dan seimbang. Artinya, ketiga hak itu sama kedudukannya dan kekuatannya, dan tidak saling merugikan, namun peraturan perundang-undangan di Indonesia, memberi kekuasaan yang besar dan tidak jelas batas-batasnya kepada

¹⁰⁴ A.P. Purandjaja, *Konsep dan Undang-Undang Pokok Agraria*, Alumni, Bandung, 1962, hlm. 11.

¹⁰⁵ E. Harasan, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pembuatannya*, Jilid I, Djambatan, Jakarta, 2003, hlm. 239.

negara untuk menguasai semua tanah yang ada di wilayah Indonesia. Akibatnya, terjadi dominasi hak menguasai tanah oleh negara terhadap hak ulayat dan hak perorangan atas tanah, sehingga memberi peluang kepada negara untuk bertindak sewenang-wenang dan berpotensi melanggar hak ulayat dan hak perorangan atas tanah.

Salah satu wewenang negara yang berwujud pada hak menguasai tanah oleh negara yakni memberikan suatu hak atas tanah atau hak-hak lainnya kepada orang, baik sendiri maupun bersama orang-orang lain, serta badan-badan hukum. Pemberian hak ini dapat melanggar hak ulayat masyarakat hukum adat yang diakui, dihormati dan sekaligus juga diingkari oleh peraturan perundang-undangan yang mengingkari hak ulayat.

Peraturan perundang-undangan di Indonesia, di samping ada yang mengakui dan menghormati hak ulayat seperti halnya dalam UUPA, juga ada yang mengingkari hak ulayat masyarakat hukum adat. Pengingkaran tersebut dilakukan dengan cara mengingkari eksistensi tanah ulayat yang dinyatakan sebagai tanah negara. Dengan dinyatakan tanah ulayat sebagai tanah negara, menyebabkan hilangnya hak-hak masyarakat hukum adat/warga masyarakat hukum adat yang berdasar hak ulayatnya, karena hak-hak itu ada di atas tanah ulayat. Oleh karena itu, pengingkaran terhadap tanah ulayat juga berarti pengingkaran terhadap hak ulayat masyarakat hukum adat. Peraturan perundang-undangan yang mengingkari tanah ulayat diantaranya

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang "Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan"; Undang-undang Nomor 41 tahun 1999 tentang "Kehutanan"; 3. Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang "Ketertuaan-Ketertuaan Pokok Pertambangan" dan 4. Undang-undang Nomor 22 tahun 2001 tentang "Minyak dan Gas Bumi".

Sebagai negara hukum, pengakuan hak atas kepemilikan telah diatur dalam berbagai peraturan perundangan-undangan, aturan tersebut mengikat setiap warga negara bahkan pemerintah sendiri agar tercapai jaminan kepastian hukum mengenai hak seseorang. Hal ini sejalan dengan teori hukum yang dikembangkan oleh Roscoe Pound yaitu hukum adalah alat rekayasa sosial (*Law as a tool of social engineering*).

Kewajiban negara dalam mengatur lintas hubungan hukum antara individu dengan individu lainnya atau dengan badan hukum dengan badan hukum lainnya sehingga adanya kepastian hukum bagi masing-masing pihak dengan tidak ada yang merugikan pihak lain karena ada aturan hukum di depan mereka.

Pengaturan hak atas tanah merupakan salah satu kewajiban negara untuk mengasurnya dan terwujudnya kepastian hukum serta terjaganya hak-hak masing-masing pihak. Selain kepastian hukum, aturan hukum yang ada dalam negara ini juga memberikan perlindungan hukum bagi pengakuan hak-hak warga negaranya.

Peraturan tanah ulayat telah disebutkan dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang berbunyi dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan Nasional dan Negara, yang berdasarkan asas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.

Dalam tingkat peraturan pelaksanaannya telah diakhiri Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang merupakan perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, akan tetapi dalam Peraturan Pemerintah ini tanah ulayat tidak termasuk obyek pendaftaran tanah, hal ini dikaitkan dengan Pasal 9 ayat (1) dan (2) Peraturan Pemerintah ini yaitu ayat (1) bahwa obyek pendaftaran tanah meliputi a. Bidang-bidang tanah yang mempunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai, b. Tanah hak pengelolaan, c. Tanah wakaf, d. Hak milik atas satuan rumah susun, e. Hak tanggungan, f. Tanah negara. Ayat (2) bahwa dalam tanah negara sebagai obyek pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf f, pendaftarannya dilakukan dengan cara membukukan bidang tanah yang merupakan tanah negara dalam daftar tanah.

Selang 2 tahun kemudian, pada tanggal 14 Juni 1999 telah diundikan Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat. Dalam Pasal 1 ayat (2) disebutkan bahwa tanah ulayat adalah bidang tanah yang di atasnya terdapat hak ulayat dari suatu masyarakat hukum adat tertentu. Sedangkan yang dimaksud dengan masyarakat hukum adat sesuai pasal 1 ayat (3) adalah sekelompok orang yang terikat oleh tataman hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum karena kesamaan tempat tinggal ataupun atas dasar keturunan.

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, bahwa tanah ulayat bukan merupakan obyek pendaftaran tanah, akan tetapi berdasarkan ketentuan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 pada Pasal 4 ayat (1) dan (2) ini menyebutkan tanah ulayat dapat dikuasai oleh perseorangan dan badan hukum dengan cara didaftar sebagai hak atas tanah apabila dikehendaki oleh pemegang haknya yaitu warga masyarakat hukum adat menurut ketentuan hukum adatnya yang berlaku. Kemudian oleh instansi pemerintah, badan hukum atau perseorangan bukan warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan bisa menguasai tanah ulayat setelah tanah tersebut dilepaskan oleh masyarakat hukum adat itu atau oleh warganya sesuai dengan ketentuan dan tata cara hukum adat yang berlaku.

Dari paparan diatas, secara jelas dapat diketahui tanah ulayat bisa dikuasai oleh pemerintahan dan badan hukum, padahal tanah ulayat merupakan hak ulayat masyarakat hukum adat yang tidak bisa dibagi dan harus dihormati demi persatuan bangsa sesuai amanat UUPA Pasal 3. Hal ini tentu membuat bingung masyarakat hukum adat dengan tidak adanya kepastian hukum bagi perlindungan hak mereka.

Kebijakan pendaftaran tanah di daerah tetap menunjukkan variasi dalam mengakomodasi jenis-jenis tanah adat yang ada. Lahirnya Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 tahun 2015 Tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat Dan Masyarakat Yang Berada Dalam Kawasan Tertentu yang terbit tanggal 12 Mei 2015. Perka BPN No. 9 Tahun 2015 ini menjawab tuntutan hak masyarakat adat atas penguasaan tanah adat di seluruh Indonesia. Permen ini terbit untuk memenuhi tersedianya suatu pedoman sebagai pelaksanaan Peraturan Bersama Menteri dalam Negeri RI, Menteri Kehutanan RI, Menteri Pekerjaan Umum RI, dan Kepala Badan Pertanahan RI No. 79 Tahun 2014 tentang tata cara penyelesaian penguasaan tanah yang berada dalam kawasan hutan, khususnya untuk tanah-tanah masyarakat hukum adat.¹⁸⁸

Perka BPN No. 9 tahun 2015 telah menggunakan Perka BPN No. 5 tahun 1999 tentang Pedoman penyelesaian masalah hak ulayat masyarakat

¹⁸⁸ Myra Effendi, *Mengapa Pendaftaran Mesta, Kompas*, 10 Maret 2017.

hukum adat. Pengaturan “Hak Ulayat dan atau Hak Komunal” oleh kedua aturan ini mempunyai konsep hukum yang berbedap dalam memaknai hak ulayat. Pada aturan Perks BPN No. 5 tahun 1999 masih menganut konsep Hak Ulayat, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1 ayat 1 dijelaskan bahwa Hak Ulayat dan yang serupa dari masyarakat hukum adat, (untuk selanjutnya disebut hak ulayat, adalah kewenangan yang menurut hukum adat dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan para warganya untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam, termasuk tanah, dalam wilayah tersebut, bagi kelangsungan hidup dan kehidupannya, yang timbul dari hubungan secara lahiriah dan batimiah turun temurun dan tidak terputus dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat tersebut dengan wilayah yang bersangkutan.¹⁴²

Konsep hak ulayat yang diatur dalam ketentuan tersebut bahwasanya hak ulayat merupakan hak turun temurun yang dimiliki oleh masyarakat hukum adat atas wilayah (sumber daya alam). Konsep hak ulayat diatur secara jelas dalam Undang-Undang No. 5 tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan selanjutnya disebut sebagai UUPA, Pasal 3 yang mengatur tentang “hak Ulayat”. Dikarenakan hak ulayat merupakan hak turun temurun yang dimiliki oleh masyarakat hukum adat maka pengaturan pengurusan hak atas tanah terutama dalam proses

¹⁴² Erlan Salam, *Kegesitan Hiliris Penerbitan Garafitas Hak Komunal Sebagai Pelaksanaan Reformasi Agraria*, Jurnal, Universitas Muhammadiyah Surab, dikases tanggal 18 Januari 2018

pendaftaran tanah, objek tanah yang dikuasai oleh masyarakat hukum adat tidak diatur mengenai tanah- tanah adat sebagai diatur dalam Pasal 9 PP-No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah. Sebagaimana yang dikatakan oleh Boedi Hartono, Hak ulayat merupakan serangkaian wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat, yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya, yang sebagai telah diuraikan di atas merupakan pendukung utama penghidupan dan kehidupan masyarakat yang berlangsung sepanjang masa. Menurut pengertian ini, bahwa konsep hak ulayat yang diatur dalam ketentuan pasal 1 ayat 1 tersebut adalah hak ulayat meliputi semua tanah yang ada dalam lingkungan wilayah masyarakat hukum adat yang bersangkutan, baik yang sudah dihaki oleh seseorang maupun yang belum.¹⁴⁴

Terbunya Perka BPN No. 9 tahun 2013 yang menggantikan Perka BPN No. 5 Tahun 1999 Tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, ingin mengatasi problematika kepemilikan hukum hak atas tanah oleh masyarakat adat dengan menerbitkan sertifikat hak komunal. Sertifikat hak komunal yang dikonseptukan melalui Pasal 1 ayat (1) Perka BPN No. 9 tahun 2013 dijelaskan bahwa hak komunal atas tanah, yang selanjutnya disebut hak komunal, adalah hak milik bersama atas tanah yang diberikan kepada masyarakat yang berada dalam kawasan hutan atau perkotaan. Pengertian hak komunal ini sangat tegas dan sifatnya

¹⁴⁴ Boedi Hartono, *Hukum Agraria Indonesia Sejak Pendudukan Belanda-Udang*, *Recht Agraria in het Kolonialisme*, Pustaka Djakarta, Jakarta, 1968, hlm. 114.

sangat terbatas bahwa pemberian hak kepada masyarakat adat atas penguasaan tanah hanya yang berada dalam kawasan hutan baik hutan lindung maupun hutan produksi. Definisi ini sangat jauh berbeda dengan hak ulayat yang diatur dalam ketentuan Perka BPN No. 5 Tahun 1999.

Kepastian hukum terhadap penguasaan tanah oleh masyarakat adat telah dijamin oleh UUPA, khususnya Pasal 19 Ayat (1) UUPA yang mengatur bahwa tujuan pendaftaran tanah yaitu untuk menjamin kepastian hukum. Pendaftaran tanah selain berfungsi untuk melindungi si pemilik, juga berfungsi untuk mengetahui status sebidang tanah, siapa pemiliknya, apa haknya, berapa luasnya, untuk apa dipergunakan dan sebagainya. Apabila ditelusuri tujuan pendaftaran tanah yang diatur Pasal 19 Ayat (1) UUPA ditemukan pengaturan lebih lanjut berdasarkan pasal 3 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, tujuan pendaftaran tanah adalah:

1. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan;
2. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah yang sudah terdaftar;

3. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan dimana setiap bidang tanah termasuk peralihan, pembebanan dan hapusnya hak atas tanah wajib terdaftar.

Dalam rangka memberikan kepastian perlindungan hukum, maka kepada pemegang hak atas tanah yang bersangkutan diberikan sertifikat hak atas tanah, sedangkan untuk melaksanakan fungsi informasi, data yang berkaitan dengan aspek fisik dan yuridis dari bidang-bidang tanah yang sudah terdaftar, dinyatakan sebagai bukti untuk umum (sisa publikitas), sementara dalam hal mencapai tertib administrasi pertanahan, maka setiap bidang tanah atas satuan rumah susun, termasuk peralihan, pembebanan dan hapusnya hak atas tanah, dan hak milik satuan rumah susun wajib terdaftar.¹¹¹

Sertifikat merupakan jaminan kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah, karena dengan hal tersebut pada konteks penguasaan tanah adat dan atas tanah ulayat, Negara telah merespon penguasaan tanah adat oleh masyarakat adat yang selama ini masih ada, dengan diterbitkan Perka BPN No. 9 tahun 2015 maka lahirilah ada jenis sertifikat baru yang disebut dengan sertifikat hak komunal. Keberadaan sertifikat hak komunal dalam tingkat hukum UUPA dan PP No. 24 Tahun 1997 merupakan konsep hukum baru yang menjamin kepastian hukum penguasaan tanah

¹¹¹ Yuma Lutha, Abd Rahm Lubis, *Model Pendaftaran Tanah CV Manda Jaya, Bandung*, 2012, hlm. 146.

adat oleh masyarakat adat. Namun dalam teorin teori, keberadaan sertifikat hak komunal terjadi kekecewaan hukum dimana sertifikat yang dikenal oleh UUPA dan PP No. 24 tahun 1997, tanah adat bukan merupakan objek pendaftaran tanah; selain itu konsep hak komunal yang tidak sesuai dengan Pasal 3 UUPA, yang hanya mengakui hak ulayat menimbulkan ketidakpastian hukum dasar hukum dari keberadaan hak komunal sebagai jenis hak baru yang diatur dalam Perka EPN No. 9 Tahun 2013.

Berdasarkan data-data tersebut diatas menurut Repartition hukum yang dinyatakan oleh Gertur Radbruch, peneliti berpendapat konsep negara hukum Indonesia sebagaimana diatur dalam UUD 1945 hasil amandemen juga tercermin dalam Pasal 18B ayat (2), pasal 24 ayat (1) dan pasal 28D ayat (1) dan pasal 28H (2) UUD 1945. Pasal 18B ayat (2) mengatur tentang pengakuan dan penghormatan akan eksistensi masyarakat hukum adat yang selama ini diabaikan dan cenderung tidak memperoleh pengakuan dari negara. Realitas ini bisa dianggap berbanding lurus dengan pemikiran Gertur Radbruch tentang realitas (masyarakat hukum adat sebagai bagian dari penduduk negara Indonesia) yang meliputi kebiasaan, kesustaan dan hukum. Dalam hal ini praktek kehidupan masyarakat adat bisa diidentikkan dengan kebiasaan, karena memang selama beberapa desawarsa terakhir ini aktifitas dan keberadaan masyarakat hukum adat sering "terlepas dari genggamannya" hukum positif (tidak diakomodir kepentingannya). Sistem hukum nasional selama ini cenderung "mengabaikan" hukum positif dan cenderung "mengabaikan" hukum adat. Dengan dirumuskannya

masalah ini dalam pasal 18B (2) UUD 1945 hasil amandemen menempatkan kehendak yang lebih serius akan kehendak negara untuk mengakomodir hukum adat. Hal ini berarti ada spirit yang sama dengan pengakuan aspek sosiologi dalam pemikiran Gustav. Sehingga apa yang tercantum diatas belum mencerminkan sepenuhnya teori kepastian hukum menurut Gustav Radbruch.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian dan bahasan pada bab sebelumnya, maka diperoleh kesimpulan sebagai berikut :

1. Perlindungan hukum terhadap Hak Ulayat atau penguasaan *grougnort* oleh PT. Kereta Api Indonesia (Persero) terbagi 2 (dua) yaitu perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif. Bentuk perlindungan hukum preventif yaitu untuk menjamin perlindungan hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah. Hal tersebut merupakan bentuk perlindungan hukum bagi pemilik hak atas tanah adat ulayat. Dan dibuktikan dengan adanya akta *tan sower* yang merupakan hubungan hukum antara masyarakat ulayat dengan tanahnya, bukti tersebut diterima sebagai pembuktian hak lama atau hak ulayat yang dirugikan. Sedangkan bentuk perlindungan hukum represif berupa penegakan hukum dengan mengajukan gugatan kepada pengadilan yang meliputi pemberian sanksi seperti denda, ganti rugi, dan hukuman tambahan bagi pihak yang telah merugikan masyarakat.

1. Kepastian hukum penguasaan tanah oleh masyarakat adat *gondokanur* pada PT. Kereta Api Indonesia (Persero) adalah dengan mengajukan sertifikat merupakan jaminan kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah, kaitan dengan hal tersebut pada konteks penguasaan tanah adat dan/atau tanah ulayat, Negara telah merespon penguasaan tanah adat oleh masyarakat adat yang selama ini masih ada, dengan diterbitkan Perka BPN No. 9 tahun 2015 maka lahirnya satu jenis sertifikat baru yang disebut dengan sertifikat hak komunal. Keberadaan sertifikat hak komunal dalam bingkai hukum UUPA dan PP No. 24 Tahun 1997 merupakan konsep hukum baru yang menjawab persoalan kepastian hukum penguasaan tanah adat oleh masyarakat adat. Namun dalam tataran teori, keberadaan sertifikat hak komunal terjadi kekacauan hukum dimana sertifikat yang dikenal oleh UUPA dan PP No. 24 tahun 1997, tanah adat bukan merupakan objek pendaftaran tanah, selain itu konsep hak komunal yang tidak sesuai dengan Pasal 5 UUPA, yang hanya mengenal hak ulayat menimbulkan ketidakpastian hukum dasar hukum dari keberadaan hak komunal sebagai jenis hak baru yang diatur dalam Perka BPN No. 9 Tahun 2015.

B. Saran

Beragat pada kesimpulan di atas, maka saran yang diberikan dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Terkait perlindungan hukum terhadap hak ulayat atas penguasaan *gondokanur* PT. Kereta Api Indonesia (Persero) diharapkan pemerintah dapat lebih mengambil langkah tegas terhadap aset-aset yang dimiliki oleh PT. KAI

(Perseero) sehingga tidak terjadi tumpang tindih penguasaan lahan, dan masyarakat adat sebagai pemegang hak ulayat dapat memanfaatkan lahan untuk kesejahteraan masyarakat.

2. Guna terciptanya kepastian hukum penguasaan tanah oleh masyarakat atas *grondrecht* PT. KAI (Perseero), Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960 harus diubah, karena sudah tidak sesuai dengan perkembangan hukum yang terjadi di masyarakat sekarang ini, dan mencantumkan pengakuan hak ulayat di dalam UUPA yang baru.

