RECHTSWETENSCHAP
Jurnal Mahasiswa Hukum

Juridical Review of Land Dispute Between Surabaya Residents and PT. KAI Based on UUPA

Tinjauan Yuridis Sengketa Lahan Warga Surabaya dengan PT. KAI Berdasarkan UUPA

Reza Agustiani

[1] Prodi Ilmu Hukum Universitas Jenderal Achmad Yani
[2] Fakultas Hukum

Article Info

Corresponding Author:
Penulis Reza Agustiani
✉agustianireza16@gmail.com

History:
Submitted: xx-xx-xxxx
Revised: xx-xx-xxxx
Accepted: xx-xx-xxxx

Keyword:
Land Dispute, PT. KAI, Land Ownership, Land Control, UUPA, Grondkaart

Kata Kunci:
Sengketa Lahan, PT. KAI, Hak Kepemilikan, Penguasaan Tanah, UUPA, Grondkaart

Abstract

This study discusses the legal conflict over land ownership and control between Surabaya residents and PT. Kereta Api Indonesia (PT. KAI), a state-owned enterprise. The research employs normative juridical methods to analyze land tenure based on Law No. 5 of 1960 (UUPA). Results reveal a legal ambiguity where residents claim rights based on prolonged land occupation, while PT. KAI refers to colonial-era land maps (grondkaart). This paper concludes that legal certainty must be reinforced by systematic land registration and government oversight to avoid prolonged disputes and uphold both social justice and state interests.

Abstrak

Penelitian ini membahas konflik hukum atas penguasaan dan kepemilikan tanah antara warga Surabaya dan PT. Kereta Api Indonesia (PT. KAI) sebagai BUMN. Metode yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan studi literatur. Hasil penelitian menunjukkan adanya ambiguitas hukum di mana warga mengklaim hak atas dasar penguasaan turun-temurun, sedangkan PT. KAI mengacu pada grondkaart warisan kolonial. Kesimpulannya, konflik ini perlu diselesaikan melalui kepastian hukum yang ditegakkan melalui pencatatan tanah yang sistematis dan peran aktif pemerintah

Copyright © 2024 by Jurnal Rechswetenschap

All writings published in this journal are personal views of the authors and do not represent the

views of the Constitutional Court.

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Masalah agraria di Indonesia merupakan persoalan yang memiliki akar sejarah panjang dan berkelindan dengan dinamika sosial, ekonomi, serta politik. Konflik lahan telah menjadi fenomena yang sering terjadi di berbagai daerah, khususnya ketika melibatkan institusi negara atau Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dengan masyarakat. Salah satu bentuk nyata dari permasalahan tersebut adalah sengketa lahan antara PT. Kereta Api Indonesia (PT. KAI) dengan warga di wilayah Surabaya. Sengketa ini tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga menyentuh aspek yuridis terkait hak kepemilikan dan penguasaan tanah menurut ketentuan hukum agraria nasional.[1]

PT. KAI mengklaim penguasaan tanah berdasarkan dokumen warisan kolonial berupa *grondkaart*, yang merupakan peta peninggalan Staatsspoorwegen pada masa pemerintahan Hindia Belanda[2]. Dokumen tersebut sering digunakan oleh PT. KAI sebagai bukti administratif dalam mempertahankan penguasaan atas lahan-lahan eks jalur dan fasilitas perkeretaapian. Sementara itu, warga yang menempati lahan tersebut telah melakukan penguasaan fisik secara turun-temurun selama puluhan tahun tanpa gangguan, secara damai, terbuka, dan berkesinambungan. Mereka mengklaim memiliki hak atas tanah berdasarkan penguasaan lama, meskipun tanpa sertifikat hak milik.[3]

Sengketa ini menimbulkan benturan antara dua bentuk legitimasi penguasaan: penguasaan administratif oleh institusi negara dan penguasaan faktual oleh warga. Dalam sistem hukum pertanahan Indonesia, hal ini mengandung implikasi yuridis yang penting karena Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) tidak mengenal istilah *grondkaart* sebagai salah satu bentuk hak

[1] Hadi, Sutjipto, "Konflik Agraria dan Penyelesaiannya di Indonesia", Liberty, 2006.
[2] Boedi Harsono, "Hukum Agraria Indonesia", Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, 2008.
[3] Rachmadi Usman "Hukum Hak Milik Atas Tanah", Citra Aditya Bakti, 2012.

atas tanah. UUPA justru menegaskan bahwa hak atas tanah harus dikonversi atau didasarkan pada hak-hak yang diatur dalam ketentuan tersebut, seperti Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, atau Hak Pengelolaan. Artinya, baik penguasaan oleh PT. KAI maupun warga harus tunduk pada ketentuan hukum nasional yang berlaku.[4]

Konflik seperti ini menunjukkan adanya kekosongan hukum atau setidaknya kekaburan dalam pelaksanaan konversi hak atas tanah, terutama atas tanah-tanah eks kolonial yang belum terdaftar secara sistematis. Selain itu, lemahnya sistem administrasi pertanahan dan tidak sinkronnya data antar-lembaga—khususnya antara Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan instansi pengelola aset negara seperti PT. KAI—semakin memperumit penyelesaian konflik.

Kajian ini penting dilakukan untuk memahami dan menganalisis secara normatif bagaimana posisi hukum PT. KAI dalam menguasai tanah berdasarkan dokumen *grondkaart*, serta bagaimana kedudukan hukum masyarakat yang telah menguasai tanah secara fisik dalam waktu yang lama. Penelitian ini juga bertujuan memberikan rekomendasi penyelesaian yang berkeadilan berdasarkan prinsip hukum agraria nasional dan asas keadilan sosial sebagaimana tertuang dalam konstitusi.

Penelitian ini berbeda dari penelitian sebelumnya seperti karya Imamatul Silvia (2022) yang membahas konflik pertanahan eks emplasemen, serta karya Ady Prasetyo Nugroho (2023) mengenai hambatan hukum dalam penyelesaian sengketa di Semarang. Penelitian ini memfokuskan pada aspek yuridis status tanah berdasarkan UUPA dan peran PT. KAI sebagai BUMN dalam konteks penguasaan tanah.

2. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang, maka identifikasi masalah yang akan penulis kaji adalah :

1. Bagaimana dasar kewenangan PT. KAI dalam melakukan penguasaan tanah di Surabaya berdasarkan peraturan perundang-undangan?
2. Bagaimana status kepemilikan tanah yang disengketakan antara warga Surabaya dan PT. KAI menurut UUPA No. 5 Tahun 1960?

[4] Indonesia, “Undang-Undang Nomor. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)”

3. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif, dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Sumber data yang digunakan adalah data sekunder yang berasal dari peraturan perundang-undangan, literatur hukum, dokumen resmi, serta jurnal ilmiah. Teknik analisis data dilakukan secara kualitatif, yaitu dengan menelaah isi hukum positif dan teori hukum yang relevan untuk menjawab permasalahan.

B. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Dasar Kewenangan PT. KAI Dalam Melakukan Penguasaan Tanah di Surabaya Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan

Sebagai badan usaha milik negara (BUMN), PT. Kereta Api Indonesia (PT. KAI) memperoleh kewenangan penguasaan dan pengelolaan atas tanah dari beberapa dasar hukum, baik yang bersifat historis maupun normatif. Aset tanah yang dikuasai oleh PT. KAI sebagian besar merupakan warisan kolonial dari Staatsspoorwegen (SS) dan Djawatan Kereta Api, yang kemudian diinventarisasi dalam bentuk peta tanah atau *grondkaart*. Dokumen ini menjadi bukti administratif awal atas penguasaan tanah-tanah yang digunakan untuk jalur rel, emplasemen, dan fasilitas kereta api lainnya.[5]

Namun, dalam sistem hukum nasional pasca-UUPA Tahun 1960, *grondkaart* bukanlah bukti hak atas tanah yang diakui secara otomatis. Menurut Pasal 16 UUPA, jenis-jenis hak atas tanah dibatasi pada Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Pengelolaan. Artinya, tanah yang sebelumnya dikuasai tanpa dasar hak menurut UUPA wajib dikonversi atau diajukan permohonan hak baru untuk mendapat legalitas formal.

PT. KAI sebagai institusi negara tidak secara otomatis memiliki Hak Milik atas tanah yang dikuasainya. Berdasarkan PP No. 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, aset tanah yang dimiliki/dikuasai oleh BUMN diklasifikasikan sebagai Barang Milik Negara (BMN) yang harus dikelola dengan

[5] Indonesia "Undang-Undang Nomor 23 tentang Perkeretaapian", 2007.

prinsip akuntabilitas dan legalitas formal. Dalam praktiknya, PT. KAI memegang surat keputusan pengelolaan atau dokumen kepemilikan administratif lainnya atas tanah tersebut, namun belum seluruhnya dikonversi menjadi Hak Pengelolaan (HPL) sesuai ketentuan UUPA.[6]

Selain itu, UU No. 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian juga memberikan dasar hukum sektoral kepada PT. KAI untuk mengelola aset infrastruktur perkeretaapian, termasuk tanah. Pasal 42 UU tersebut menyatakan bahwa penyelenggara prasarana kereta api (dalam hal ini PT. KAI) dapat menggunakan dan mengelola tanah sepanjang untuk kepentingan operasional kereta api. Namun, untuk keperluan non-operasional atau pemanfaatan komersial, pengelolaan lahan tetap harus tunduk pada ketentuan UUPA dan peraturan pertanahan lainnya.

Dengan demikian, meskipun PT. KAI memiliki dasar administratif dalam penguasaan tanah, namun secara hukum agraria, aset tersebut belum memiliki kekuatan hukum mutlak sebagai hak atas tanah kecuali telah dikonversi atau didaftarkan secara resmi. Inilah sumber utama konflik dengan masyarakat yang menguasai tanah secara fisik, karena keduanya sama-sama belum memiliki hak yang terdaftar secara formal.

2. Status Kepemilikan Tanah yang di Sengketakan Antara Warga di Surabaya Dan PT. KAI Menurut Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria (UUPA) No. 5 Tahun 1960

Status hukum warga yang menempati lahan eks PT. KAI secara turun-temurun didasarkan pada prinsip penguasaan fisik yang damai, terbuka, dan berkelanjutan selama puluhan tahun. Prinsip ini dikenal dalam praktik hukum agraria sebagai asas *rechtsverwerking*, yaitu ketika negara atau pihak lain lalai menegakkan haknya dalam waktu lama, maka hak tersebut dianggap gugur atau tidak dapat dituntut kembali.

Dalam konteks hukum positif Indonesia, PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah memberikan ruang pengakuan terhadap hak berdasarkan penguasaan fisik. Pasal 24 ayat (2) menyebutkan bahwa bukti penguasaan fisik yang dilakukan secara terus-menerus dan tidak disengketakan dapat menjadi dasar untuk

[6] "Peraturan Pemerintah Nomor 6 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah", 2006.

memperoleh hak atas tanah. Artinya, warga yang selama bertahun-tahun menempati lahan tersebut sebenarnya memiliki landasan hukum untuk memperoleh hak milik melalui proses sertifikasi tanah.[7]

Namun, dalam praktiknya banyak warga tidak memiliki sertifikat karena berbagai faktor seperti keterbatasan biaya, informasi, dan akses terhadap pelayanan pertanahan. Hal ini menyebabkan posisi hukum warga menjadi lemah ketika berhadapan dengan institusi negara seperti PT. KAI yang memiliki bukti administratif berupa grondkaart.

Hal ini mencerminkan ketimpangan akses terhadap keadilan agraria, di mana warga yang secara faktual menguasai tanah tidak diakui haknya secara hukum karena lemahnya bukti administrasi. Negara perlu hadir dengan kebijakan afirmatif untuk menjembatani kesenjangan ini agar prinsip keadilan sosial benar-benar terwujud

C. KESIMPULAN

Sengketa lahan antara warga Surabaya dan PT. Kereta Api Indonesia (PT. KAI) menggambarkan persoalan agraria klasik di Indonesia yang melibatkan tumpang tindih antara penguasaan administratif oleh negara/BUMN dan penguasaan fisik oleh masyarakat. Berdasarkan hasil kajian, dapat disimpulkan secara rinci sebagai berikut:

Pertama, PT. KAI memiliki dasar administratif dalam penguasaan tanah yang berasal dari warisan aset kolonial berupa *grondkaart*, serta pengakuan sebagai pengelola Barang Milik Negara berdasarkan PP No. 6 Tahun 2006 dan UU No. 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian. Akan tetapi, aset tersebut belum seluruhnya dikonversi menjadi hak atas tanah sesuai ketentuan UUPA, sehingga menimbulkan kelemahan hukum dalam klaim penguasaan yang bersifat mutlak.

Kedua, masyarakat yang telah menempati lahan secara turun-temurun dalam waktu yang panjang, terbuka, damai, dan tidak disengketakan memiliki peluang untuk diakui sebagai pemegang hak atas tanah berdasarkan asas *rechtsverwerking* dan ketentuan Pasal 24 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997. Namun, karena tidak seluruh warga

[7] Indonesia, "Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tentang Pendaftaran Tanah", 1997.

memiliki bukti administratif seperti sertifikat atau surat kepemilikan, posisi hukum mereka menjadi lemah di hadapan lembaga formal.

Ketiga, konflik yang terjadi menunjukkan adanya kesenjangan antara hukum formil dan kondisi faktual di lapangan. Negara dalam hal ini memiliki tanggung jawab untuk memberikan kepastian hukum dan keadilan substantif, bukan hanya menegakkan legalitas administratif semata. Salah satu solusi yang direkomendasikan adalah adanya konversi dan integrasi data aset antara PT. KAI dan BPN, serta program redistribusi tanah berbasis keadilan sosial.

Dengan demikian, diperlukan langkah konkret berupa reformasi administrasi pertanahan, pembenahan legalitas aset eks kolonial, dan pendekatan penyelesaian sengketa yang mengutamakan keadilan sosial dan perlindungan hukum bagi masyarakat yang telah lama menguasai tanah. Negara harus hadir sebagai fasilitator penyelesaian yang adil, transparan, dan berorientasi pada kepastian hukum bagi seluruh pihak.[8]

DAFTAR PUSTAKA

Ali, Zainuddin. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika, 2012.

Boedi Harsono. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan, 2008.

Hadi, Sutjipto. *Konflik Agraria dan Penyelesaiannya di Indonesia*. Yogyakarta: Liberty, 2006.

Indonesia. *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)*.

Indonesia. *Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah*.

Indonesia. *Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah*.

Indonesia. *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian*.

Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*. Jakarta: Kencana, 2017.

Rachmadi Usman. *Hukum Hak Milik Atas Tanah*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2012.

[8] Marzuki, Peter Mahmud, “Penelitian Hukum”, Edisi Revisi, 2017.