

Nomor : Ref-S.0223/VIII/2026
Perihal : Penerbitan Naskah

5 Agustus 2026

Kepada Yth.
Sdr. Rachmad Setiadi
Di Tempat

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Dr. Wisnu Aryo Dewanto, S.H., LL.M., LL.M.
Jabatan : Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum
Institusi/Penerbit : Universitas Surabaya

Dengan ini menyatakan bahwa naskah berjudul: Perlindungan Hukum Bagi Penyewa Atas Pemutusan Sepihak Oleh BUMN; Studi Adanya Klausula Baku Dalam Praktik Sewa Menyewa Oleh PT. KAI (PERSERO)

Penulis : 1. Rachmad Setiadi
2. Dr. Suhartati, S.H., M.Hum.
Institusi Asal Penulis : Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Surabaya

Telah diterima dan dinyatakan layak terbit setelah melalui proses editorial dan review oleh tim editor kami. Naskah tersebut akan diterbitkan dalam bentuk *Book Chapter* dan dimuat dalam buku berjudul *Dinamika Hukum Pengaturan BUMDesa*, yang akan terbit pada bulan Oktober 2026.

Demikian surat penerbitan ini dibuat untuk dapat digunakan sebagaimana mestinya.

Atas perhatian dan kerja sama yang baik, kami ucapkan terima kasih.

Ketua Program Studi



Dr. Wisnu Aryo Dewanto, S.H., LL.M., LL.M.

Tembusan:

Yth. Dekan Fakultas Hukum Universitas Surabaya
Yth. Direktur Perpustakaan Universitas Surabaya

HALAMAN KELAYAKAN PUBLIKASI

Jurnal Tesis

PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PENYEWA ATAS PEMUTUSAN
SEPIHAK OLEH BUMN ; STUDI ADANYA KLAUSULA BAKU
DALAM PRAKTIK SEWA MENYEWA OLEH PT. KAI (PERSERO)



UBAYA
UNIVERSITAS SURABAYA

RACHMAD SETIADI
NRP : 124124054

Yang Mengesahkan
Dosen Pembimbing

Dr Suhartati, S.H., M.Hum.

PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PENYEWA ATAS PEMUTUSAN SEPIHAK OLEH BUMN : STUDI ADANYA KLAUSULA BAKU DALAM PRAKTIK SEWA MENYEWA OLEH PT. KAI (PERSERO)

Rachmad Setiadi, Suhartati

Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Surabaya
s124124054@student.ubaya.ac.id

ABSTRAK : Penelitian ini mendekonstruksi ketimpangan perlindungan hukum bagi penyewa lahan komersial PT. KAI (Persero) akibat eksistensi klausula baku pemutusan kontrak secara sepihak. Sebagai Badan Usaha Milik Negara (BUMN), PT. KAI (Persero) kerap memanfaatkan posisi hibridanya sebagai entitas berwajah ganda (*Janus-Faced Entity*) untuk melarikan diri dari kewajiban keperdataan privat komersial (*Jure Gestionis*) dengan dalih kepentingan negara publik (*Jure Imperii*). Menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus terhadap Putusan PN Bandung No. 404/Pdt.G/2019/PN.Bdg, hasil penelitian menunjukkan dua konklusi utama. Pertama, Pasal 12 klausula baku PT. KAI (Persero) secara diametral melanggar asas kesetaraan para pihak, kebebasan berkontrak, dan asas proporsionalitas karena bercorak *take-it-or-leave-it* tanpa ruang negosiasi. Kedua, pemutusan sepihak tanpa diikuti pemenuhan syarat administratif pengadaan tanah publik dan tanpa ganti rugi investasi riil mendegradasi tindakan korporasi tersebut menjadi Perbuatan Melawan Hukum (*onrechtmatige daad*) berdasarkan Pasal 1365 KUHPerdata. Penelitian ini merekomendasikan pembentukan Undang-Undang Hukum Kontrak Nasional dan rekonstruksi klausul standar yang berimbang demi kepastian hukum kontraktual.

Kata Kunci: Perlindungan Hukum, Klausula Baku, Sewa Menyewa Lahan, BUMN, PT. KAI (Persero).

ABSTRACT : This study deconstructs the imbalance of legal protection for lessees of PT. KAI (Persero) commercial land due to the enforcement of standard clauses on unilateral contract termination. As a State-Owned Enterprise (SOE), PT. KAI (Persero) frequently capitalizes on its hybrid position as a Janus-Faced Entity to evade private commercial civil obligations (*Jure Gestionis*) under the pretext of public state interest (*Jure Imperii*). Utilizing a normative juridical method with statutory, conceptual, and case approaches toward the District Court Decision of Bandung No. 404/Pdt.G/2019/PN.Bdg, the research yields two primary conclusions. First, Article 12 of PT. KAI (Persero)'s standard clause diametrically violates the principles of party equality, freedom of contract, and contractual proportionality due to its take-it-or-leave-it nature that eliminates bargaining room. Second, unilateral termination without fulfilling the formal administrative requirements of public land acquisition and without fair investment restitution degrades the corporate action into an Unlawful Act (*onrechtmatige daad*) pursuant to Article 1365 of the Indonesian Civil Code. This study recommends the enactment of a National Contract Law Act and the formulation of balanced standard clauses to guarantee contractual legal certainty.

Keywords: Legal Protection, Standard Clause, Land Lease, SOE, PT. KAI (Persero).

PENDAHULUAN

Latar Belakang Masalah

Pemanfaatan aset Badan Usaha Milik Negara (BUMN) melalui mekanisme sewa-menyewa komersial dengan pihak ketiga merupakan instrumen strategis untuk mengoptimalkan kekayaan negara yang dipisahkan. PT. KAI (Persero) sebagai BUMN pengelola prasarana perkeretaapian secara aktif menyewakan lahan dan bangunan non-operasional di area stasiun maupun jalur sekitar rel kepada pelaku usaha swasta dan masyarakat. Hubungan hukum ini secara doktriner melekat pada rezim hukum perdata (*contractual right*) yang tunduk pada Buku III Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata).

Namun, realitas empiris menunjukkan terjadinya asimetri posisi tawar (*bargaining power*) yang tajam. PT. KAI (Persero) secara sepihak memaksakan keberlakuan kontrak baku (*standard contract*) yang memuat klausul-klausul eksonerasi yang merugikan pihak penyewa. Manifestasi nyata dari penyelundupan hukum publik ke dalam ranah privat ini terperinci dalam Pasal 12 Klausula Baku Surat Perjanjian Sewa Aset PT. KAI (Persero), yang menyatakan bahwa perusahaan berhak memutus perjanjian secara sepihak dengan pemberitahuan tertulis 30 hari sebelumnya apabila objek sewa akan digunakan untuk "Kepentingan Negara dan/atau Kepentingan KAI", dan kompensasi dibatasi hanya pada pengembalian sisa uang sewa berjalan yang dihitung secara proporsional.

Klausul karet (*open-ended clause*) ini memicu ketidakpastian hukum dan kerugian finansial yang masif bagi penyewa yang telah mengorbankan modal untuk pembangunan infrastruktur bisnis di atas lahan tersebut. Ilustrasi sengketa ini terlihat nyata pada kasus PT. JCO Donut & Coffee melawan PT. KAI (Persero) di Stasiun Jakarta Kota. PT. KAI (Persero) secara sepihak memutus kontrak sebelum masa sewa lima tahun berakhir dengan dalih kepentingan internal, diikuti dengan tindakan penyegelan paksa objek sewa. Sengketa ini berujung pada Putusan PN Bandung Nomor 404/Pdt.G/2019/PN.Bdg tanggal 23 Juli 2020 yang menolak seluruh gugatan ganti rugi PT. JCO Donut & Coffee.

Putusan tersebut menjadi preseden buruk bagi iklim investasi komersial swasta di Indonesia. Pengadilan cenderung terjebak pada pendekatan hukum yang kaku (*legisme-positivistis*) dengan melegitimasi teks Pasal 12 klausula baku sebagai wujud kebebasan berkontrak. Pengadilan mengabaikan karakteristik hibrida BUMN yang sering kali bertindak tidak konsisten: memposisikan diri sebagai pelaku bisnis komersial saat menarik uang sewa (*Jure Gestionis*), namun mendadak menggunakan perisai kedaulatan negara (*Jure Imperii*) saat ingin memutus kontrak demi mencari keuntungan yang lebih besar dari mitra baru.

Rumusan Masalah

Berdasarkan deskripsi asimetri hukum di atas, rumusan masalah dalam kajian ini adalah :

1. Apakah kedudukan hukum penyewa dengan adanya klausula baku dalam perjanjian sewa lahan PT. KAI (Persero) telah mencerminkan prinsip perlindungan hukum yang berkeadilan?
2. Apakah pemutusan perjanjian dan pengambilalihan lahan PT. KAI (Persero) secara sepihak telah memenuhi kriteria teori kepastian hukum kontraktual ?

METODE PENELITIAN

Kajian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif (legal research) yang berfokus pada analisis teks normatif perundang-undangan, asas-asas hukum, dan doktrin hukum tata laksana perikatan privat. Pendekatan masalah dilakukan melalui Pendekatan Perundang-undangan (*statute approach*), Pendekatan Konseptual (*conceptual approach*), dan Pendekatan Kasus (*case approach*) terhadap Putusan PN Bandung No. 404/Pdt.G/ 2019/PN.Bdg.

Bahan hukum primer mencakup KUHPdata, UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN, UU No. 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian, dan UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah. Bahan hukum sekunder diperoleh lewat literatur ilmiah, buku asas kontrak komersial, serta jurnal hukum bereputasi. Seluruh bahan hukum dikumpulkan melalui teknik studi kepustakaan (*library research*) lalu dianalisis secara kualitatif-deduktif guna menghasilkan konklusi preskriptif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kedudukan Hukum Penyewa Ditinjau dari Teori Perlindungan Hukum dan Asas Proporsionalitas Kontrak

1 Analisis Asimetri Posisi Tawar dalam Klausula Baku

Secara doktriner, hubungan hukum sewa-menyewa lahan komersial yang bersumber dari Pasal 1548 KUHPdata menempatkan para pihak pada kedudukan yang setara (*equality before the law*). Konsensualisme keperdataan mengamanatkan adanya distribusi hak dasar penyewa (*primary right*) untuk menikmati objek sewa secara tenteram tanpa gangguan yuridis dari pihak pemilik lahan. Namun, keberadaan Pasal 12 klausula baku PT. KAI (Persero) secara ekstrem merubuhkan pilar kesetaraan kontraktual privat tersebut.

Dalam lanskap hukum perikatan Indonesia, pembentukan kontrak sewa lahan oleh BUMN tidak lagi merefleksikan teori kebebasan berkontrak (*freedom of contract*) murni. Penyewa dihadapkan pada skema *take it or leave it contract*, di mana tidak ada ruang negosiasi (*bargaining position*) dalam tahap pra-kontraktual. Penyisipan klausul pemutusan sepihak ini merupakan wujud nyata dari klausul eksonerasi (*exculpatory clause*) yang bertujuan

membebaskan korporasi BUMN dari kewajiban hukum untuk memulihkan kerugian atau investasi riil bangunan yang telah didirikan oleh penyewa.

2. Pengujian Berdasarkan Teori Perlindungan Hukum Philipus M. Hadjon

Teori Perlindungan Hukum dari Philipus M. Hadjon membagi instrumen perlindungan menjadi dua bentuk utama, yaitu preventif dan represif. Kedua instrumen ini terbukti gagal melindungi kedudukan hukum penyewa lahan PT. KAI (Persero) :

Perlindungan Hukum Preventif : Perlindungan ini bertujuan mencegah timbulnya sengketa dengan memberikan kesempatan kepada subjek hukum untuk mengajukan keberatan atau opininya sebelum klausul kontrak mengikat secara hukum. Dalam praktik sewa aset BUMN, perlindungan preventif ini tidak berjalan karena penyewa tidak memiliki hak suara dalam menyusun klausul keputusan kerja perdata.

Perlindungan Hukum Represif : Perlindungan ini berfungsi menyelesaikan sengketa melalui forum adjudikasi atau peradilan guna memulihkan hak-hak subjek hukum yang dilanggar. Dalam kasus sengketa dengan PT. KAI (Persero), perlindungan represif gagal karena hakim peradilan perdata cenderung mengadopsi paham legisme kaku, yang menilai kontrak baku tersebut sah semata-mata karena telah ditandatangani oleh para pihak berdasarkan interpretasi sempit Pasal 1338 ayat (1) KUHPdata.

3. Relevansi Asas Proporsionalitas Kontrak

Agar asas *pacta sunt servanda* tidak disalahgunakan sebagai instrumen legitimasi bagi pihak yang kuat (BUMN) untuk menindas pihak yang lemah (penyewa), kontrak perdata wajib dikawal oleh Asas Proporsionalitas. Asas ini menuntut distribusi keuntungan dan risiko yang seimbang di sepanjang fase kontraktual.

Menurut teori keadilan korektif Aristoteles, esensi keadilan adalah memulihkan ketidakseimbangan akibat tindakan merugikan dari seseorang terhadap orang lain. Keadilan ditegakkan dengan cara mengembalikan hak bagi yang telah dirugikan (*restitutio in integrum*). Oleh karena itu, pembatasan klausula baku Pasal 12 ayat (2) yang hanya mengembalikan sisa uang sewa proporsional tanpa mengganti biaya investasi bangunan komersial yang terlanjur dikeluarkan penyewa adalah bentuk pengabaian terhadap asas proporsionalitas kontrak dan konsep hukum progresif Satjipto Rahardjo, yang menekankan bahwa hukum kontrak harus berorientasi pada perlindungan pihak yang lemah demi keadilan sosial.

Keabsahan Pemutusan Perjanjian Sepihak oleh PT. KAI (Persero) Ditinjau dari Teori Kepastian Hukum Kontraktual dan Karakteristik Janus-Faced Entity

1. Menguliti Dualisme Hukum BUMN (*Janus-Faced Entity*)

Akar dari ketidakpastian hukum kontraktual privat dalam sengketa sewa lahan

BUMN berakar pada penyalahgunaan kedudukan hibrida BUMN, yang secara akademis disebut sebagai entitas berwajah ganda (*Janus-Faced Entity*). PT. KAI (Persero) berdiri di persimpangan dua rezim hukum yang saling bertolak belakang : Rezim Hukum Publik (*Jure Imperii*) dan Rezim Hukum Privat (*Jure Gestionis*). Ketika PT. KAI (Persero) bertindak melakukan komersialisasi atas aset tanah dan bangunannya dengan menyewakan ruang di area stasiun kepada mitra retail swasta, tindakan tersebut murni merupakan tindakan hukum keperdataan privat (*privaatrechtelijke rechtshandeling / Jure Gestionis*).

Dengan melepaskan "baju publiknya", korporasi BUMN ini secara otomatis mengaktifkan Asas Kesetaraan Para Pihak (*Equality Before the Law*). Akibatnya, PT. KAI (Persero) kehilangan hak prerogatif publiknya untuk membatalkan atau memutus kontrak secara sepihak di luar dari mekanisme yang dibenarkan oleh Pasal 1266 KUHPerdata (wajib melalui putusan pengadilan). Tindakan PT. KAI (Persero) yang mendadak menggunakan perisai kedaulatan negara (*the shield of the crown*) melalui Pasal 12 klausula baku untuk memutus kontrak sepihak demi mencari keuntungan finansial yang lebih tinggi dari mitra baru merupakan bentuk penyelundupan hukum publik ke ranah privat (*privatization of public power*) yang merusak kepastian hukum kontraktual (*rechtsonzekerheid*).

2. Sinkronisasi Vertikal Frasa "Dibutuhkan oleh Negara"

Berdasarkan teori kepastian hukum kontraktual, ketentuan kontrak harus dirumuskan secara jelas, tidak ambigu, dan selaras dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Frasa "kepentingan negara" dalam Pasal 12 klausula baku PT. KAI (Persero) merupakan pasal karet yang multitafsir (*open-ended clause*).

Satu-satunya kodifikasi hukum positif di Indonesia yang membatasi diskresi negara mengenai apa yang sah dikategorikan sebagai kebutuhan negara adalah Pasal 10 UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (sebagaimana diubah terakhir melalui UU Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja). Klaim pembangunan yang sah mengatasnamakan kepentingan negara dikunci secara limitatif hanya pada 24 jenis infrastruktur publik, salah satunya adalah prasarana transportasi berupa jalur kereta api, stasiun, dan fasilitas operasi kereta api. Oleh karena itu, berdasarkan Asas Beban Pembuktian (*onus probandi*) Pasal 1865 KUHPerdata, apabila PT. KAI (Persero) menerbitkan surat pemutusan kontrak sepihak dengan alasan "dibutuhkan negara", korporasi BUMN tersebut memikul kewajiban hukum mutlak untuk membuktikan keabsahan klaim tersebut di persidangan menggunakan dua indikator akumulatif :

- a. Kriteria Substansial : Apakah peruntukan lahan tersebut pasca-pemutusan mutlak digunakan untuk objek infrastruktur publik, atau murni demi zonasi teknis operasional perkeretaapian *dwingend recht*, seperti Ruang Manfaat Jalur KA (Rumaja), Ruang Milik

Jalur KA (Rumija), atau Ruang Pengawasan Jalur KA (Ruwasja) berdasarkan UU No. 23 Tahun 2007.

- b. Kriteria Prosedural : Adanya dokumen formal perencanaan pengadaan tanah publik berdasarkan PP Nomor 39 Tahun 2023, yang mencakup Dokumen Perencanaan Pengadaan Tanah (DPPT), Surat Keputusan Penetapan Lokasi (Penlok) resmi dari Gubernur/Walikota, dan dokumen Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang (KKPR).

3. Konsekuensi Yuridis Kegagalan Pembuktian BUMN

Jika di dalam persidangan PT. KAI (Persero) gagal menunjukkan bukti administratif pengadaan tanah publik tersebut—dan di lapangan terbukti lahan yang dikosongkan justru menganggur atau dialihkan pemanfaatannya kepada pihak swasta komersial lain—maka kualifikasi klaim "dibutuhkan negara" gugur demi hukum. Hakim wajib menilai penggunaan frasa tersebut oleh BUMN sebagai dalih yang manipulatif dan beriktikad buruk (*mala fides*).

Konsekuensi yuridis dari kegagalan pembuktian ini menggeser kualifikasi pemutusan kontrak sepihak tersebut menjadi **Perbuatan Melawan Hukum (*onrechtmatige daad*)** berdasarkan Pasal 1365 KUHPerdara. Tindakan tersebut memenuhi seluruh unsur Pasal 1365 KUHPerdara : ada perbuatan yang melanggar hukum perdata privat, ada kesalahan (*fault*), terdapat kerugian finansial nyata (*damage*), serta ada hubungan kausalitas yang nyata antara surat pemutusan sepihak dengan kerugian operasional usaha penyewa. PT. KAI (Persero) wajib memberikan kompensasi ganti rugi penuh (*restitusi*) yang mencakup pengembalian biaya investasi fisik dan ganti rugi atas hilangnya potensi keuntungan (*lucrum cessans*).

Rigiditas Klausula Baku Melalui Lensa Teori Hukum Progresif Satjipto Rahardjo

Teori Hukum Progresif yang digagas oleh Satjipto Rahardjo lahir sebagai antitesis terhadap hegemoni aliran Positivisme Hukum (*Analytical Jurisprudence*) dan pandangan Legisme yang kaku. Aliran positivisme memposisikan hukum semata-mata sebagai susunan teks formal, yang dalam konteks kontrak komersial memutlakkan adagium *pacta sunt servanda* secara mekanis melalui penafsiran sempit Pasal 1338 ayat (1) KUHPerdara.

Satjipto Rahardjo mematahkan rigiditas tersebut melalui postulat filosofis dasar bahwa "Hukum adalah untuk manusia, bukan manusia untuk hukum." Hukum tidak boleh dipandang sebagai sebuah institusi yang mutlak, final, dan statis, melainkan sebuah proses yang terus mengalir (*law in the making*) untuk mengabdikan pada kemaslahatan serta keadilan substantif. Jika suatu klausul kontrak baku privat yang dibuat oleh BUMN justru menimbulkan penindasan, ketidakpastian hukum, dan pengosongan sepihak yang semena-mena bagi penyewa yang posisinya lemah, maka klausul tersebut harus didekonstruksi. Hukum Progresif menolak

inkonsistensi perilaku BUMN yang menggunakan topeng privat (*Jure Gestionis*) saat meraup keuntungan sewa, tetapi mendadak menggunakan tameng publik prerogatif (*Jure Imperii*) untuk mengusir penyewa tanpa ganti rugi investasi riil.

Oleh karena itu, konsep Penerobosan Hukum (*Rule Breaking*) menuntut Hakim untuk tidak sekadar menjadi corong undang-undang tertulis. Hakim perdata memiliki kewenangan yudisial untuk mengintervensi substansi kontrak yang timpang, mengedepankan asas itikad baik (*good faith*) substantif, dan menyampingkan klausula eksonerasi yang melanggar Asas Proporsionalitas demi memulihkan hak ekonomi subjek hukum yang dirugikan (*restitutio in integrum*).

Analisis Eksistensi Klausula Baku Kontrak BUMN Melalui Doktrin Undue Influence

Ketimpangan kedudukan hukum penyewa lahan PT. KAI (Persero) tidak sekadar berhenti pada dimensi sosiologis asimetri kekuasaan, melainkan telah memasuki wilayah cacat kehendak keperdataan modern melalui doktrin Penyalahgunaan Keadaan (*Undue Influence / Misbruik van Omstandighede*). Positivisme klasik di Indonesia kerap kali mengabaikan bahwa penandatanganan suatu kontrak tidak secara otomatis merefleksikan kesepakatan yang bebas mutlak (*free will*).

Ketika PT. KAI (Persero) menyodorkan format klausula baku berisi hak pemutusan sepihak 30 hari tanpa akomodasi ganti rugi bangunan, penyewa berada dalam posisi "ketergantungan ekonomi yang mendesak" (*economische overmacht*). Kondisi di mana penyewa sangat membutuhkan objek lahan strategis tersebut untuk keberlanjutan bisnisnya dimanfaatkan secara tidak adil oleh BUMN guna memaksakan syarat-syarat yang merugikan. Secara doktriner, pengesampingan hak kompensasi penyewa dalam draf *take-it-or-leave-it* tersebut telah memenuhi unsur penyalahgunaan posisi ekonomi dominan, yang menurut yurisprudensi Mahkamah Agung dapat dijadikan dasar untuk membatalkan klausul eksonerasi tersebut karena melanggar syarat sahnya perjanjian mengenai kesepakatan yang bebas.

Rekonseptualisasi Asas Itikad Baik Kontraktual Fase Pelaksanaan Kontrak

Kelemahan substansial dalam praktik penegakan hukum sewa-menyewa aset negara adalah pandangan reduksionis bahwa asas Itikad Baik (*Good Faith / Te Goeder Trouw*) sebagaimana digariskan Pasal 1338 ayat (3) KUHPerdata hanyalah sebuah standar moralitas pasif. Dalam konsepsi hukum perikatan modern, itikad baik bertindak sebagai standar objektif yang dinamis untuk menguji kepantasan kepatutan pelaksanaan hak kontraktual (*redelijkheid en billijkheid*).

Ketika PT. KAI mengeksekusi Pasal 12 klausula baku dengan dalih kepentingan internal perusahaan, korporasi tersebut wajib tunduk pada fungsi restriktif dari itikad baik. Fungsi restriktif

ini memberikan kewenangan yudisial bagi hakim untuk melarang atau membatalkan penggunaan suatu hak kontraktual formal tertulis apabila penggunaan hak tersebut secara nyata menimbulkan ketidakadilan yang mencolok. Tindakan mengusir penyewa yang memiliki rekam jejak pembayaran bersih dan telah menginvestasikan dana miliaran rupiah untuk mendirikan bangunan permanen, tanpa disertai kalkulasi ganti rugi aset fisik, secara absolut mengonfirmasikan adanya cacat iktidak baik objektif dalam pelaksanaan perjanjian.

Matriks Perbandingan Sinkronisasi Norma Sewa Aset

Untuk melihat benturan norma (*conflict of norms*) antara hukum perdata umum dengan regulasi internal sektoral BUMN, berikut disajikan matriks analisis doktrinal :

Tabel 1
Analisis & Doktrinal Benturan Norma
Hukum Perdata dan Regulasi Internal BUMN

Indikator Yuridis	Peraturan Menteri BUMN No. PER-03/MBU/08/2017	Buku III KUHPdata	Implikasi & Analisis Doktrinal
1. Kedudukan Filosofis & Rezim Hukum	Hukum Publik-Administratif / Sektoral Corak <i>Jure Imperii</i> >> Menempatkan aset BUMN sebagai kekayaan negara yang harus diproteksi secara administratif	Hukum Privat Murni / Komersial Berprinsip <i>Jure Gestionis</i> >> Menempatkan transaksi properti sebagai hubungan kontraktual keperdataan privat.	BUMN sering menyalahgunakan Permen BUMN ini sebagai legitimasi posisi superiornya (<i>superior party</i>), padahal wajib tunduk pada kesetaraan hukum perdata murni.
2. Karakter Hubungan & Kesepakatan	Asimetris / Didominasi Kontrak Baku (<i>Take it or Leave it</i>) >> Kerja sama wajib dituangkan dalam kontrak yang standarnya ditetapkan sepihak oleh Direksi BUMN.	Simetris / Konsensualisme Bebas (<i>Partij Autonomie</i>) >> Perjanjian lahir dari titik temu kehendak para pihak secara bebas tanpa cacat kehendak.	Mekanisme pembentukan kontrak baku yang diwajibkan SOP internal Direksi BUMN meniadakan ruang negosiasi, melanggar esensi asas kebebasan berkontrak.
3. Prosedur Pemutusan Kontrak	Discretionary / Eksonerasi Sepihak >> Memberikan ruang bagi Direksi BUMN untuk menyisipkan klausul pemutusan sepihak darurat demi korporasi.	Yudisial Kontraktual / Putusan Pengadilan >> Pasal 1266 KUHPdata menegaskan syarat batal dalam perjanjian timbal balik harus dimintakan ke Pengadilan.	Penyisipan Pasal 12 klausula baku PT. KAI yang memutus sewa hanya lewat surat sepihak merupakan bentuk pelanggaran terhadap sifat memaksa Pasal 1266 KUHPdata.
4. Doktrin Ganti Rugi / Kompensasi	Pengembalian Terbatas (Uang Sewa Proporsional) >> Kompensasi dibatasi hanya pada pengembalian nilai sisa sewa yang belum dijalani.	Ganti Rugi Penuh / Pemulihan Hak (<i>Restitutio in Integrum</i>) >> Pasal 1243 & Pasal 1365 mengamankan penggantian seluruh kerugian nyata (biaya, rugi, bunga).	Pembatasan kompensasi ala BUMN melanggar asas proporsionalitas kontrak. BUMN melakukan perbuatan melawan hukum jika memutus kontrak tanpa merestitusi nilai investasi fisik penyewa

Dekonstruksi Karakter Politis Klaim "Kepentingan Negara" oleh BUMN

Klaim penggunaan frasa "Kepentingan Negara" oleh PT. KAI dalam memutus hubungan perdata sewa lahan komersial harus didekonstruksi secara kritis agar tidak menjadi cek kosong kesewenang-wenangan (*unfettered discretion*). Dalam ekosistem hukum administrasi negara, tindakan BUMN yang berkedok kepentingan publik sering kali merupakan bentuk *Detournement de Pouvoir* (Penyalahgunaan Wewenang Publik) untuk tujuan keuntungan privat korporasi semata. Kepentingan negara tidak boleh didefinisikan secara subjektif oleh jajaran Direksi BUMN komersial.

Negara adalah entitas abstrak yang kepentingannya telah dikristalisasikan secara limitatif oleh undang-undang dalam bentuk pelayanan publik nonsubsidier dan pertahanan keamanan. Jika pengosongan lahan komersial berujung pada pengalihan hak kelola eksklusif kepada korporasi retail swasta lain dengan nilai sewa yang lebih tinggi, maka klaim "kepentingan negara" tersebut secara yuridis runtuh dan berubah menjadi tindakan *commercial rent-seeking* privat biasa. Aparat adjudikasi perdata harus berani melakukan verifikasi faktual di lapangan (pemeriksaan setempat) untuk meruntuhkan klaim artifisial tersebut demi menegakkan kepastian hukum bagi iklim investasi swasta.

Implementasi Doktrin Promissory Estoppel dalam Melindungi Hak Investasi Penyewa

Untuk memberikan perlindungan hukum represif yang kokoh bagi penyewa, sistem hukum peradilan perdata Indonesia perlu mengadopsi doktrin *Promissory Estoppel* (Pelepasan Hak yang Menimbulkan Keterandalan) yang lazim diterapkan dalam hukum perikatan modern internasional. Doktrin ini menyatakan bahwa jika satu pihak (PT. KAI) telah memberikan janji atau kepastian (berupa penandatanganan masa sewa selama 5 tahun) yang secara rasional mendorong pihak lain (penyewa) untuk bertindak melakukan pengeluaran finansial besar (membangun infrastruktur gerai ritel), maka pihak pertama dilarang keras menarik kembali janjinya jika penarikan tersebut menimbulkan kerugian yang tidak adil bagi pihak yang mengandalkannya.

Tindakan PT. KAI (Persero) yang mengizinkan penyewa membangun gedung permanen di atas lahan sewa memicu lahirnya *legitimate expectation* (harapan yang sah) bahwa kontrak akan berjalan aman hingga akhir masa sewa. Memutus kontrak di tengah jalan secara mendadak mengaktifkan doktrin *estoppel*, di mana pengadilan harus menyatakan hak pemutusan sepihak tersebut tidak dapat dilaksanakan sebelum seluruh nilai investasi prasarana fisik penyewa diamortisasi penuh atau diganti rugi secara tunai.

Analisis Kritis Pertimbangan Hukum Hakim pada Putusan PN Bandung Nomor 404/Pdt.G/2019/PN.Bdg

Majelis Hakim melalui Putusan PN Bandung Nomor 404/Pdt.G/2019/PN.Bdg menetapkan amar menolak gugatan PT JCO Donut & Coffee untuk seluruhnya. Pertimbangan hukum (*ratio decidendi*) hakim dalam perkara ini mencerminkan kegagalan paradigma hukum peradilan (*positivistic blindness*) dalam menangkap asimetri kontrak :

1. Reduksionisme Dogmatis Asas Kebebasan Berkontrak :

Hakim berpendapat karena Penggugat menandatangani perjanjian sewa, maka berdasarkan Pasal 1338 ayat (1) KUHPdata klausul pengosongan sepihak mengikat sebagai undang-undang. Hakim menutup mata terhadap fakta bahwa persetujuan tersebut lahir dari format kontrak baku *take-it-or-leave-it* yang menihilkan kebebasan berkehendak murni karena ketergantungan ekonomi terhadap lahan strategis stasiun.

2. Pengabaian Karakter *Dwingend Recht* Pasal 1266 KUHPdata :

Hakim melegitimasi pengakhiran kontrak di luar pengadilan semata-mata karena diperjanjikan. Hakim mengabaikan prinsip bahwa fungsi Pasal 1266 KUHPdata adalah ketetapan memaksa (*dwingend recht*) yang bertujuan melindungi pihak lemah dari tindakan main hakim sendiri (*eigenrichting*) oleh pihak berkuasa ekonomi tinggi.

3. Penerimaan Buta terhadap Klaim Publik BUMN :

Hakim menerima argumen pemutusan demi "kepentingan internal" tanpa menerapkan beban pembuktian ketat berdasarkan Pasal 1865 KUHPdata. Hakim membiarkan Tergugat berlindung di balik tameng kedaulatan negara, padahal status hukum PT. KAI dalam transaksi ritel komersial adalah setara keperdataan (*Jure Gestionis*), sehingga klaim kepentingan negara wajib dibuktikan melalui dokumen formal administratif pengadaan tanah publik.

Putusan PN Bandung Nomor 404/Pdt.G/2019/PN.Bdg menyingkap adanya kegagalan rasionalitas hukum (*legal rationality failure*) yang mendasar dalam pertimbangan majelis hakim. Hakim terjebak pada dikotomi usang yang memisahkan secara kaku antara gugatan Wanprestasi dan Perbuatan Melawan Hukum (PMH), sehingga menolak gugatan PT JCO Donut & Coffee dengan dalih mencampuradukkan kedua posita tersebut.

Dalam perspektif hukum progresif, tindakan BUMN yang memutus kontrak secara sepihak dengan cara menyegel objek sewa secara paksa tanpa melalui lembaga sita eksekusi pengadilan adalah bentuk Tindakan Main Hakim Sendiri (*Eigenrichting*) yang secara inheren memenuhi klasifikasi PMH (Pasal 1365 KUHPdata), meskipun jalinan awalnya bersumber dari hubungan kontraktual perdata. Penyegehan sepihak tersebut melanggar hak penguasaan fisik

penyewa yang sah secara hukum (*legal possession*). Hakim PN Bandung yang menolak gugatan ganti rugi riil bangunan hanya karena adanya Pasal 12 klausula baku telah mengkhianati fungsi keadilan korektif peradilan, dan menjadikan pengadilan sebagai stempel membenaran bagi kesewenang-wenangan korporasi besar atas pelaku usaha kecil dan menengah.

Saran Rekomendasi Regulasi (*Ius Constituendum*) : Pembahasan Pembatasan Klausula Baku Kontrak BUMN

Ketidakberdayaan penyewa aset BUMN membuktikan adanya kekosongan hukum normatif (*vacuum of norm*), mengingat UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen tidak dapat diterapkan pada hubungan komersial pelaku usaha (B2B). Sebagai langkah penyelesaian normatif, diajukan kerangka rekomendasi regulasi masa depan (*ius constituendum*) sebagai berikut :

1. Pembentukan Undang-Undang Hukum Kontrak Nasional (UU HKN) :

Diperlukan kodifikasi hukum perikatan modern yang memuat bab khusus mengenai "Kontrak Bisnis Baku" (Standard Commercial Contracts). Regulasi ini harus secara eksplisit melarang penyisipan klausul eksonerasi atau pemutusan sepihak sepihak tanpa putusan pengadilan dalam kontrak komersial yang melibatkan instansi pemerintah dan BUMN.

2. Revisi Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN :

Memasukkan Doktrin Estoppel Keperdataan ke dalam amandemen UU BUMN. Aturan harus menegaskan bahwa apabila BUMN mengikatkan diri dalam perikatan komersial privat (*Jure Gestionis*), maka demi hukum dilarang memutus kontrak menggunakan dalih hukum publik (*Jure Imperii*), kecuali objek sewa ditarik resmi oleh negara melalui prosedur formal UU Pengadaan Tanah yang disertai pembayaran ganti kerugian penuh di muka.

3. Penerbitan Peraturan Presiden tentang Standarisasi Perjanjian Aset Negara :

Mengonstruksikan regulasi setingkat Perpres untuk memperbarui Peraturan Menteri BUMN No. PER-03/MBU/08/2017. Regulasi baru wajib menetapkan draf kontrak baku yang berimbang (Balanced Standard Contract), mencakup parameter operasional prasarana rel yang rigid (sesuai zona Rumaja/Rumija UU No. 23 Tahun 2007) serta mengintegrasikan Klausul Kalkulasi Ganti Ruqi Otomatis (Automatic Compensation Clause) guna menjamin restitusi nilai buku bangunan fisik mitra pihak ketiga jika pemutusan terpaksa dilakukan.

PENUTUP

Kesimpulan

1. Kedudukan hukum penyewa lahan komersial PT. KAI (Persero) belum mencerminkan prinsip perlindungan hukum yang berkeadilan dan proporsional. Ketimpangan posisi tawar memicu lahirnya klausul eksonerasi sepihak melalui skema kontrak *take-it-or-leave-it* yang mengeliminasi esensi kebebasan berkontrak pada tahap pra-kontraktual. Kontrak tersebut melanggar Asas Proporsionalitas karena mengalihkan seluruh risiko investasi kepada penyewa tanpa jaminan perlindungan preventif maupun represif yang efektif dari pengadilan.
2. Pemutusan perjanjian sewa secara sepihak oleh PT. KAI (Persero) menggunakan dalih kepentingan negara atau internal perusahaan secara diametral melanggar Teori Kepastian Hukum Kontraktual. Tindakan memutus ikatan kontrak di luar koridor pengadilan tanpa pembuktian dokumen administratif formal pengadaan tanah publik (DPPT, Penlok, KKPR) berdasarkan UU No. 2 Tahun 2012 merupakan penyalahgunaan posisi hibrida (*Janus-Faced Entity*). Kegagalan pembuktian administratif ini mendegradasi tindakan pemutusan sepihak tersebut menjadi Perbuatan Melawan Hukum (*onrechtmatige daad*) berdasarkan Pasal 1365 KUHPerdata.

Saran

1. Bagi Pemerintah dan Pembuat Kebijakan (*Ius Constituendum*) :
Menginisiasi pembentukan Undang-Undang Hukum Kontrak Nasional (UU HKN) serta melakukan amandemen terhadap Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN guna menyisipkan doktrin estoppel keperdataan yang melarang BUMN melarikan diri dari kewajiban komersial menggunakan tameng kedaulatan publik.
2. Bagi Direksi PT. KAI (Persero) dan Kementerian BUMN :
Menyusun standardisasi draf kontrak pemanfaatan aset yang berimbang lewat pembaruan regulasi pengganti Permen BUMN No. PER-03/MBU/08/2017. Kontrak baru wajib memuat parameter keselamatan ruang rel yang rigid serta mengintegrasikan *Automatic Compensation Clause* guna merestitusi nilai investasi fisik pihak ketiga secara transparan.
3. Bagi Pelaku Usaha Swasta / Penyewa Lahan :
Menerapkan prinsip kehati-hatian kontraktual (*due diligence*) yang tinggi pada fase pra-kontrak dengan menolak klausul pelepasan ganti rugi, serta menuntut penyisipan klausul penyelesaian sengketa melalui lembaga arbitrase komersial independen (seperti BANI) demi menghindari bias putusan pengadilan umum yang legistis-formalistik

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Khairandy, Ridwan (2013). *Hukum Kontrak Indonesia dalam Perspektif Perbandingan (Bagian Pertama)*. Yogyakarta : FH UII Press
- H.S, Salim. (2003). *Hukum Kontrak : Teori dan Teknik Penyusunan Kontrak*. Jakarta ; Sinar Grafika
- Marzuki, Peter Mahmud (2005). *Penelitian Hukum*. Jakarta : Kencana
- Marzuki, Peter Mahmud (2020). *Teori Hukum*. Jakarta : Kencana
- Mertokusumo, Sudikno (2005) *Mengenal Hukum : Suatu Pengantar*, Yogyakarta : liberty
- Purwatik. (1994). *Dasar-Dasar Hukum perikatan*. Bandung : Mandar Maju.
- Subekti. (2005). *Hukum Perjanjian*. Jakarta ; Intermasa
- Sumardjono, Maria SW. (2009). *Kebijakan Pertanahan : Antara Regulasi dan Implementasi, Cet VI*. Jakarta ; Kompas Media Nusantara
- Syarifuddin, Muhammad (2012). “*Hukum Kontrak - Memahami Kontrak dalam Perspektif Filsafat, Teori, Dogmatik, dan Praktik Hukum*”. Bandung ; Mandar Maju.

Jurnal, Tesis dan Disertasi

- Apriani, Titin. (2021). Konsep Ganti Rugi Dalam Perbuatan Melawan Hukum Dan Wanprestasi Serta Sistem Pengaturannya Dalam KUH Perdata. *Jurnal Ganec Swara*. Vol. 15. No. 1.
- Budhayati, Cristina Tri. (2009). Asas Kebebasan Berkontrak Dalam Hukum Perjanjian Indonesia. *Jurnal Widya Sari*. Vol. 10. No. 3. 232-248.
- Dewi, Ni Made Trisna. (2022). Wanprestasi Yang Dilakukan Oleh Pemilik Lahan Dalam Perjanjian. *Jurnal Vyavahara Duta*. Vol. XVII. No. 1. 22-30.
- Enceng, Iip Syaripudin., & Mubarakah, Ismi Latifah. (2025). Tinjauan Hukum Pemanfaatan Tanah PT Kereta Api Indonesia (Persero) oleh Masyarakat Perspektif Maqashid Syariah dan Kesejahteraan Ekonomi. *Jurnal Hukum Ekonomi Syariah*. Vol. 4. No. 2.
- Hidayatullah, Muh. (2018). Legalitas Perjanjian Sewa Menyewa Tanah Garapan Antara Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Dengan Individu. *Tesis Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin*.
- Muafi. Sugiarto, Umar Said. Bastomi Ahmad (2021). Pemberian Ganti Rugi Akibat pemutusan Perjanjian Sewa Menyewa Dalam Perspektif Hukum

- Perdata (Studi di Kelurahan Dinoyo Kecamatan Lowokwaru Kota Malang).
Jurnal Dinamika. Vol. 27. No. 11. 1638-1646.
- Nasution, Bahder Johan. (2014). Kajian Filosofis Tentang Konsep Keadilan dari Pemikiran Klasik Sampai Pemikiran Modern. *Jurnal Yustisia*. Vol. 3. No. 2.
- Sulistyarini, Rachmi. (2018). Makna Asas Kebebasan Berkontrak Dalam Hukum Perjanjian Menurut Hukum Indonesia. *Disertasi Program Doktorat Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya*.
- Supriyanto, Novemyanto, Alvin Dwi. (2023). Perjanjian Sewa Menyewa Sebagai Bewijsgrond dan Remedy Penggugat Pada Perkara Wanprestasi (Studi Putusan No. 875/Pdt.G/2022/PN.Jkt.Sel). *Jurnal Hukum dan Ham Wara Saints*. Vol. 2. No. 04.

Dokumen Pemerintah

- Undang-Undang Republik Indonesia No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- Undang-Undang Republik Indonesia No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Kereta Api.
- Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah
- Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-03/MBU/08/2017 tentang Pedoman Kerja Sama Badan Usaha Milik Negara (BUMN)
- Putusan PN Bandung Nomor 404/Pdt.G/ 2019/PN.Bdg tanggal 23 Juli 2020