

KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PELEPASAN HAK ATAS TANAH DAN BANGUNAN MELALUI TUKAR BANGUN (STUDI TUKAR BANGUN ANTARA PEMERINTAH PROVINSI NTB DENGAN PT. HASTA KARYA DARMA)

Oleh :

Lalu Arif Rahman Hakim¹⁾, Zainal Asikin²⁾, Gatot Dwi Hendro Wibowo³⁾

¹⁾Mahasiswa Magister Ilmu Hukum Universitas Mataram

²⁾Dosen Fakultas Hukum Universitas Mataram

³⁾Dosen Fakultas Hukum Universitas Mataram

¹⁾Email : LarifRH_MIH@gmail.com

Abstrak

Pengelolaan barang milik Negara/daerah dengan cara pengadaan dan pemindahtanganan merupakan kesatuan yang tidak dapat dipisahkan, karena setiap pengadaan barang yang dilakukan oleh pemerintah dapat ditempuh salah satunya dengan cara pemindahtanganan baik itu penjualan, tukar menukar, hibah, dan penyertaan modal pemerintah pusat dan daerah. Bahwa secara yuridis normatif dasar pelaksanaan *ruilslag* oleh pemerintah daerah adalah Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 jo. Undang-undang Nomor Nomor 22 tahun 1999 jo. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah; Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negera/Daerah; Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1994 tentang Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara; Keputusan Menteri Keuangan Nomor 350/MMK.03 tahun 1994 tentang Tata Cara Tukar Menukar Barang Milik/Kekayaan Negara; Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Ka.BPN Nomor 500 tentang Pelepasan Tanah dan Bangunan Kepunyaan Negara; Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 11 Tahun 2001 jo. Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Daerah; Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah. Dari dasar hukum tersebut di atas, maka peraturan terbaru yang berlaku saat ini, yang mengatur perihal tukar guling (*ruilslag*) barang milik daerah adalah Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah jo. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 jo. Peraturan Menteri dealam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah

Kata Kunci : Pelepasan Hak, Tanah, Bangunan, Tukar Bangun

1. PENDAHULUAN

Pengelolaan barang milik Negara/daerah dengan cara pengadaan dan pemindahtanganan merupakan kesatuan yang tidak dapat dipisahkan, karena setiap pengadaan barang yang dilakukan oleh pemerintah dapat ditempuh salah satunya dengan cara pemindahtanganan baik itu penjualan, tukar menukar, hibah, dan penyertaan modal pemerintah pusat dan daerah.

Salah satu metode yang sering digunakan pemerintah adalah *ruilslag* atau biasa disebut dengan tukar guling atau tukar bangun. Pengertian *ruilslag* adalah penukaran lahan yaitu terjadinya penukaran terhadap tanah atau bangunan yang dipergunakan termasuk pertukaran hak atas tanah atau bangunan tersebut. Prinsip utama penukaran ini adalah bahwa pemerintah memandang lahan/bangunan tersebut sudah tidak pada tempatnya, tidak sesuai dengan tata kota ataupun kawasan tersebut sudah tidak cocok lagi dalam pengembangan kebutuhan.

Pemerintah dalam mengatur biaya pengeluaran pembangunan berpedoman kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah yang merupakan suatu aturan dan tata cara pemerintah dalam mengelola keuangan Negara. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dibuat

oleh Pemerintah dan disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Pengeluaran yang dianggap penting dalam pembangunan antara lain untuk bidang pendidikan, pembangunan gedung-gedung kantor dan tanah-tanah yang diperlukan instansi pemerintah, dimasukkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Dalam hal tidak tersedianya anggaran untuk pengadaan gedung-gedung kantor, tanah-tanah yang dibutuhkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, atau suatu tanah dan bangunan sudah tidak sesuai dengan tata kota karena adanya pemekaran wilayah, atau untuk alasan-alasan lain guna meningkatkan efektivitas pelayanan masyarakat, maka cara lain untuk mengatur pengeluaran operasional pemerintah adalah dengan jalan tukar menukar (*ruilslag*) karena dengan cara ini dirasa lebih mudah dan efektif karena tidak memerlukan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)/ Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dalam pelaksanaannya.

Tukar menukar lebih lanjut merupakan perjanjian dengan mana kedua belah pihak mengikatkan dirinya untuk saling memberikan suatu barang secara bertimbal balik sebagai gantinya suatu barang lain. Sebagaimana dapat dilihat berdasarkan pada pengertian tukar menukar

tersebut maka perjanjian tukar menukar ini adalah juga suatu perjanjian konsensual dalam arti bahwa perjanjian tersebut sudah jadi dan mengikat pada saat tercapainya kesepakatan mengenai barang-barang yang menjadi obyek perjanjiannya.

Perjanjian tukar menukar dapat pula dilihat sebagai suatu perjanjian "obligatoir" seperti pada perjanjian jual beli, dalam arti bahwa perjanjian tersebut belum memindahkan hak milik tetapi baru pada tarap memberikan hak dan kewajiban. Masing-masing pihak mendapat hak untuk menuntut diserahkan hak milik atas barang yang menjadi obyek perjanjian. Perbuatan pemindahan hak milik atas masing-masing barang adalah perbuatan hukum yang disebut "levering" atau penyerahan hak milik secara yuridis. Di dalam Bab tentang jual beli di dalam Burgelijk Wetboek dikenal mengenai tiga macam levering yaitu levering mengenai barang bergerak, barang tidak bergerak dan piutang atas nama. Segala sesuatu yang dapat dijual, dapat pula menjadi obyek perjanjian tukar menukar.

Meskipun tukar menukar atau tukar bangun (*ruislag*) secara normatif tunduk pada KUH Perdata dan Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah beserta peraturan pelaksanaannya, akan tetapi dalam pelaksanaannya sering menimbulkan perdebatan soal kewenangan Pemerintah Daerah dalam melakukan pelepasan hak yang menjadi obyek tukar bangun atau *ruislag*, khususnya jika pelaksanaan tukar bangunnya telah berlangsung selama beberapa puluh tahun, sementara obyek tukar bangunnya secara yuridis masih menyisakan permasalahan hukum khususnya terkait dengan hak waris yang belum terbuka. Hal ini misalnya terjadi antara Pemerintah Propinsi Nusa Tenggara Barat dengan PT. Hasta Karya Darma melalui Pesetujuan Bersama Nomor: 593/412/001 dan Nomor: 01/VIII/HKD/1990. Tukar bangunnya telah dilaksanakan pada tahun 1990, akan tetapi salah satu obyek tukar bangun yaitu yang telah dibebaskan oleh PT. Hasta Karya Darma diakui oleh salah satu ahli waris dengan bukti pipil garuda mengakui tanah sebagai sebagai hak milik yang belum dibayar oleh PT. Hasta Karya Darma, sedangkan hak atas tanah yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah telah beralih ke PT. Hasta Karya Darma (bersertifikat).

2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif (*legal research*), karena dalam penelitian ini akan mengkaji dan menganalisis asas-asas hukum dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan kewenangan pemerintah daerah dalam pelepasan hak atas tanah melalui tukar bangun atau *ruislag*.

Sebagai suatu penelitian hukum (*legal research*) dan sesuai dengan karakter khas dari

ilmu hukum (*jurisprudence*), serta substansi permasalahan atau isu hukum yang hendak dikaji dalam penelitian, maka pendekatan yang akan digunakan disesuaikan dengan persoalan yang akan diteliti.

Penelitian ini menggunakan berbagai pendekatan, dengan tujuan untuk mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang diteliti. Untuk memecahkan masalah yang menjadi pokok bahasan dalam penelitian ini, digunakan pendekatan Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), Pendekatan konseptual (*conceptual approach*), Pendekatan historis, yaitu penelitian atau pengkajian terhadap perkembangan produk-produk hukum (khususnya terkait dengan *ruislag*) berdasarkan urutan-urutan perodesasi atau kenyataan sejarah yang melatarbelaknginya.

Adapun Sumber bahan hukum dalam penelitian tesis ini bersumber dari Bahan hukum primer, yaitu peraturan perundang-undangan yang terkait dengan *ruislag* yaitu KUH Perdata, Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Pengelolaan Barang Milik Pemerintah dan Daerah, Permendagri Nomor 19 tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah. Bahan Hukum sekunder, yang terdiri dari buku-buku, jurnal-jurnal ilmiah yang terkait dengan kewenangan pemerintah daerah dalam pelepasan hak atas tanah melalui *ruislag*. Bahan hukum tersier, yaitu Kamus Hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia, dan kamus lainnya.

Tehnik pengumpulan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, menggunakan tehnik documenter dan dilakukan dengan menggunakan sistem kartu (*card system*), kemudian diinventarisir dan dikelompokkan (klasifikasi) sesuai dengan masing-masing rumusan masalah. Bahan hukum yang terkumpul, kemudian dikategorikan/dikelompokkan, disusun secara sistematis, kemudian dianalisis dengan teknik mengabstraksikan peraturan perUndang-Undang yang ada agar dapat menemukan makna asas-asas hukum yang terkandung dalam peraturan perUndang-Undang. Fokus utama dalam penelitian hukum normatif adalah mencari hubungan logis antara bahan hukum tersebut. Dari pencarian ini akan diperoleh asas atau prinsip hukum, hubungan korelasi antar prinsip hukum dengan prinsip hukum lainnya atau dengan peraturan hukum, sesuai atau tidak sesuainya antar peraturan hukum satu dengan peraturan hukum lainnya.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Pengaturan *Ruislag* Berdasarkan Peraturan Perundang-Undang

Pemerintah atau administrasi Negara merupakan subyek hukum, sebagai *dragger van de rechten en plichten* atau pendukung hak-hak dan kewajiban-kewajiban. Sebagai subyek hukum, pemerintah melakukan berbagai macam tindakan

baik tindakan nyata (*feitelijkhandelingen*) maupun tindakan hukum (*rechtshandelingen*).

Istilah tindakan hukum pemerintahan semula berasal dari ajaran hukum perdata (*het woord rechtshandeling is ontleend aan de dogmatiek van het burgerlijk recht*), yang kemudian digunakan dalam hukum administrasi negara sehingga dikenal dengan istilah tindakan hukum administrasi (*administratieve rechtshandeling*).

Menurut Philipus M. Hadjon, Perbuatan Tata Usaha Negara atau administrasi Negara atau yang sering juga disebut tindak pemerintahan, adalah tindakan atau perbuatan yang dilakukan oleh administrasi negara dalam melaksanakan tugas pemerintahan.

Menurut Van Vollenhoven, yang dimaksud dengan *Bestuurshandeling* (tindakan pemerintahan) adalah pemeliharaan kepentingan Negara dan rakyat secara spontan dan tersendiri oleh penguasa tinggi dan rendah. Istilah "*spontaan*" menurut Kuntjoro Purbopranoto, mengandung arti segera atas inisiatif sendiri menghadapi keadaan dan keperluan yang timbul, satu demi satu (*individuele gevaalen*) termasuk dalam bidangnya demi untuk kepentingan umum.

Menurut Van Poelje, yang dimaksud dengan *publiek rechtelijke handeling* atau tindakan dalam hukum publik adalah tindakan-tindakan hukum yang dilakukan oleh penguasa dalam menjalankan fungsi pemerintahan.

Selain itu, Romeijn juga mengemukakan bahwa tindak pemerintahan adalah tiap-tiap tindakan atau perbuatan dari satu alat administrasi Negara (*bestuursorgan*) yang mencakup juga perbuatan atau hal-hal yang berada di luar lapangan hukum tata pemerintahan, peradilan dan lain-lain dengan maksud menimbulkan akibat hukum dalam bidang hukum administrasi. Selanjutnya pada bagian lain H.J. Romeijn, juga mengatakan "*Een administratieve rechtshandeling is dan een wilsverklaring in een bijzonder geval uitgaande van een administratief orgaan, gericht op het in het leven roepen van een rechtsgevolg op het gebied van administratief recht*" (tindakan hukum administrasi merupakan suatu pernyataan kehendak yang muncul dari organ administrasi dalam keadaan khusus, dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum dalam bidang hukum administrasi). Akibat hukum yang lahir dari tindakan hukum, adalah akibat-akibat yang memiliki relevansi dengan hukum, seperti : penciptaan hubungan hukum baru, perubahan atau pengakhiran hubungan hukum yang ada.

Sedangkan menurut R.J.H.M. Huisman, tindakan hukum adalah tindakan-tindakan yang berdasarkan sifatnya dapat menimbulkan akibat hukum tertentu, atau "*Een rechtshandeling is gericht op het scheppen van rechten of plichten*", (Tindakan hukum adalah tindakan yang

dimaksudkan untuk menciptakan hak dan kewajiban).

Dari beberapa pengertian tentang tindakan hukum pemerintahan di atas, dapat diambil intisari bahwa tindakan hukum pemerintahan adalah tindakan yang dilakukan oleh organ pemerintahan atau administrasi Negara dalam melaksanakan fungsi pemerintahan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum dalam bidang administrasi Negara.

Berdasarkan pengertian tentang tindakan pemerintahan tersebut, maka untuk dapat dikatakan sebagai tindakan hukum pemerintahan, terdapat beberapa unsur yang harus dipenuhi. Muchsan, menyebutkan unsur-unsur tindakan hukum pemerintahan, yaitu:

- Perbuatan itu dilakukan oleh aparat pemerintah dalam kedudukannya sebagai penguasa maupun sebagai alat perlengkapan pemerintahan (*bestuursorganen*) dengan prakarsa dan tanggung jawab sendiri.
- Perbuatan tersebut dilaksanakan dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan.
- Perbuatan tersebut dimaksudkan sebagai sarana untuk menimbulkan akibat hukum dibidang administrasi.
- Perbuatan yang bersangkutan dilakukan dalam rangka pemeliharaan kepentingan Negara dan rakyat.

Dari keempat unsur yang dikemukakan oleh Muchsan, sebagaimana disebutkan di atas, A.D. Belinfante, menyebutkan satu unsur lagi terutama dalam kaitannya dengan negara hukum yang mengedepankan asas legalitas atau *Wetmatigheid van bestuur*, yaitu "perbuatan hukum administrasi harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku". Karena pada prinsipnya, tindakan-tindakan hukum administrasi negara hanya dapat dilakukan dalam hal dan dengan cara yang telah diatur dan diperkenankan oleh peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian, maka terdapat sedikitnya lima unsur dalam tindakan hukum pemerintahan, dan unsur-unsur tersebut harus dipenuhi untuk dapat dikatakan tindakan tersebut adalah tindakan hukum pemerintahan atau tindakan hukum administrasi Negara.

Dalam melaksanakan tugas penyelenggaraan kepentingan umum, pemerintah melakukan bermacam-macam perbuatan, yang pada garis besarnya dapat digolongkan dalam dua golongan besar, yaitu: (1) perbuatan hukum (*Rechtshandelingen*) dan (2) perbuatan nyata atau perbuatan yang bukan perbuatan hukum (*feitelijke handelingen*).

Dari kedua golongan perbuatan tersebut yang penting bagi Hukum Administrasi Negara adalah golongan perbuatan hukum (*Rechts handelingen*), sebab perbuatan tersebut langsung menimbulkan akibat hukum tertentu bagi hukum administrasi negara ; sedangkan golongan

perbuatan yang bukan perbuatan hukum atau tindakan nyata dianggap tidak ada relevansinya dengan hukum, karenanya tidak menimbulkan akibat-akibat hukum secara langsung.

Perbuatan pemerintah yang termasuk golongan perbuatan hukum dapat berupa : perbuatan hukum menurut hukum privat (sipil) dan perbuatan hukum menurut hukum publik.

Di dalam praktek agak sulit untuk membedakan kapan tindakan hukum pemerintah itu diatur oleh hukum publik dan kapan tindakan itu diatur dan tunduk pada hukum perdata, apalagi dengan adanya kenyataan bahwa tindakan hukum administrasi tidak selalu dilakukan oleh organ pemerintahan, tetapi juga oleh seorang atau badan hukum perdata dengan persyaratan-persyaratan tertentu. Di samping itu ada kesukaran lain dalam menentukan garis batas tindakan pemerintah apakah bersifat publik atau privat, terutama sehubungan dengan adanya dua macam tindakan hukum publik, yaitu yang bersifat murni, sebagai tindakan hukum yang dilaksanakan berdasarkan kewenangan publik, dan bersifat campuran antara hukum publik dan hukum privat. Oleh karena itu, diperlukan klasifikasi mengenai kapan tindakan hukum pemerintah atau administrasi ini bersifat dan diatur oleh hukum perdata dan kapan tindakan itu diatur dan tunduk pada hukum publik.

Secara teoritis, cara untuk menentukan apakah tindakan pemerintahan itu diatur oleh hukum privat atau hukum publik, menurut Ridwan HR, adalah dengan melihat kedudukan pemerintah dalam menjalankan tindakan tersebut. Jika pemerintah bertindak dalam kualitasnya sebagai pemerintah, hanya hukum publiklah yang berlaku. Dan jika pemerintah bertindak tidak dalam kualitasnya sebagai pemerintah, hukum privatlah yang berlaku. Dengan kata lain, ketika pemerintah terlibat dalam pergaulan keperdataan dan bukan dalam kedudukannya sebagai pihak yang memelihara kepentingan umum, ia tidak berbeda dengan pihak swasta, yaitu tunduk pada hukum privat.

Perlindungan Hukum Bagi Para Pihak Dalam *Ruilslag*

Ruilslag merupakan salah satu cara pemindahtanganan hak atas tanah kepunyaan instansi pemerintah termasuk kepunyaan pemerintah daerah dan pemindahan itu harus diikuti dengan penyediaan tanah dan bangunan pengganti. *Ruilslag* sebagai suatu bentuk perjanjian baru memang diciptakan sebagai cara yang dapat digunakan untuk pemindahtanganan hak atas tanah kepunyaan instansi pemerintah karena tanah-tanah tersebut memang tidak dipindahtangankan melalui bentuk peralihan yang bersifat keperdataan seperti jual beli, tukar-menukar langsung, hibah, dan sebagai penyertaan modal langsung dalam badan hukum usaha tertentu. Jika dalam peraturan perUndang-undangan yang ada sekarang memperbolehkan pemindahtangan melalui cara-

cara di atas selain *ruilslag*, ketentuan tersebut bertentangan dengan doktrin hukum yang dianut dalam rezim hukum pertanahan.

Mengapa *ruilslag* dipergunakan sebagai cara pemindahtanganan tanah-tanah yang dipunyai instansi pemerintah termasuk pemerintah daerah. Ada beberapa penjelasan, yaitu :

a. Tanah-tanah yang diberikan dan digunakan oleh instansi pemerintah pada hakekatnya bukan untuk memenuhi kepentingan instansi pemerintah itu sendiri. Tanah-tanah tersebut diberikan dalam rangka pelaksanaan tugas instansi pemerintah memberikan pelayanan publik atau masyarakat. Hakekatnya tanah instansi diperuntukkan bagi pemenuhan kepentingan warga masyarakat mendapatkan pelayanan yang maksimal dari instansi pemerintah. Kepuasan dalam bentuk kemudahan dan dekatnya pelayanan kepada masyarakat yang menjadi kepentingan utama pemberian tanah kepada instansi pemerintah. Jaminan kepuasan pelayanan kepada masyarakat harus terus dipelihara dan ditingkatkan. Upaya untuk memelihara dan meningkatkan pelayanan itu dinilai akan terganggu jika tanah dan bangunan instansi pemerintah yang digunakan sebagai tempat/media pelayanan publik dipindahtangankan kepada pihak lain dengan cara pelepasan dengan pembayaran ganti kerugian secara uang tunai. Dengan pelepasan demikian tidak terdapat jaminan bahwa uang ganti kerugian yang diperoleh akan digunakan untuk menyediakan tanah dan bangunan baru yang dapat digunakan sebagai tempat pelayanan masyarakat. Oleh karenanya, pemindahtanganan tanah dan atau bangunan kepunyaan instansi pemerintah termasuk pemda harus dilakukan melalui *ruilslag* yang akan menjamin tetap tersedianya tanah dan bangunan pengganti.

b. Sejalan dengan misi kepentingan dari pemberian tanah kepada instansi pemerintah termasuk pemda, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan Peraturan-Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 merumuskan suatu konsep hak atas tanah yang khusus yaitu hak pakai tanpa batas waktu. Artinya hak pakai itu akan berlangsung selama tanah tersebut digunakan sebagai media untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Ini berbeda dengan hak pakai dengan batas waktu tertentu yang dapat diberikan kepada orang perseorangan atau badan hukum pada umumnya yang dibatasi sampai 25 tahun serta dapat diperpanjang dan diperbaharui.

Hak pakai tanpa batas waktu tidak boleh digunakan untuk kepentingan yang selain pelayanan publik. Perubahan pemanfaatan tanah untuk kepentingan lain yang bukan pelayanan

publik menyebabkan hapusnya hak pakai tersebut karena penggunaannya tidak sesuai lagi dengan tujuan pemberiannya. Oleh karenanya, hak pakai tanpa batas waktu dilekati dengan sifat khusus yaitu :

1. Tidak boleh diperalihkan haknya kepada pihak lain seperti dijual, ditukarkan, dihibahkan, dan dimasukkan sebagai modal penyertaan dalam usaha. Bahkan tanah-tanah tersebut tidak dapat diperalihkan pemanfaatannya seperti disewakan kepada pihak lain. Tindakan memeralihkan dengan cara-cara tersebut akan berakibat terganggunya pemberian pelayanan kepada masyarakat;
2. Tidak boleh dijadikan jaminan hutang dengan dibebani hak tanggungan karena penempatan sebagai jaminan berpotensi terjadinya peralihan hak kepada pihak lain jika hutang yang dijamin tidak terbayar. Akibatnya tentu pelayanan masyarakat akan terganggu ;
3. Dengan karakter dan sifat hak pakai tanpa batas waktu seperti diatas, perlu dicarikan konsep dan konstruksi hukum yang tepat dan tidak terganggunya pelayanan masyarakat dalam kaitannya dengan pemindahtanganan hak pakai tersebut. Dalam realitanya, terdapat tanah-tanah instansi pemerintah yang pemanfaatannya tidak dapat optimal lagi sebagai tempat pelayanan publik atau lokasinya sudah tidak nyaman lagi sebagai tempat pelayanan publik atau tidak sesuai dengan rencana tata ruang yang ada. Dalam kaitannya pencarian konstruksi yang tepat itulah, dibangun konsep *ruislag* atau tukar bangun sebagai cara memindahtangankan hak pakai tanpa batas waktu kepunyaan instansi pemerintah atau pemerintah daerah.

Ruislag sebagai suatu bentuk perjanjian harus tunduk pada ketentuan-ketentuan hukum perjanjian. Namun demikian, karena dalam *ruislag* selalu melibatkan instansi pemerintah beserta tanah dan bangunan yang dipunyainya, maka ada beberapa peraturan perundang-undangan yang harus diikuti atau dipatuhi.

Dilihat dari aspek perkembangannya, peraturan perundang-undangan yang mengatur *ruislag* terhadap tanah dan/atau bangunan milik daerah dapat dikelompokkan ke dalam beberapa periode. Penyajian dalam periode-periode ini dimaksudkan untuk mengetahui kelengkapan ketentuan yang mengaturnya di setiap periode. Dengan demikian dapat dipahami kemungkinan adanya diskresi pemerintah daerah dalam melakukan *ruislag*.

Sesuai dengan tahapan mekanisme *ruislag* tersebut di atas, masing-masing pihak bertanggungjawab sesuai dengan kedudukan dan kewajiban yang ditentukan. Pemerintah daerah termasuk DPRD bertanggungjawab sepenuhnya atas terlaksananya proses dalam tahap pra-perjanjian, yaitu :

1. Prosedur yang seharusnya ditempuh sudah dilakukan dengan benar yaitu adanya usulan untuk *ruislag*, pembentukan Panitia Penaksir, adanya persetujuan DPRD jika untuk *ruislag* tersebut memang diharuskan meminta persetujuan DPRD, penunjukan pihak ketiga sesuai dengan ketentuan yang berlaku pada saat proses Pra-Perjanjian dilaksanakan yaitu apa dengan lelang atau penunjukan, barulah kemudian Kepala Daerah mengeluarkan keputusan pelaksanaan *ruislag* ;
2. Panitia penaksir bertanggungjawab atas ketepatan nilai tanah dan bangunan dengan mendasarkan pada NJOP atau harga umum setempat serta kriteria penilaian bangunan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Panitia penaksir tidak boleh terpengaruh oleh godaan apapun yang akan merusak netralitas dan profesionalitas kinerjanya.
3. DPRD bertanggungjawab atas penilaian terhadap kelayakan untuk dilaksanakan *ruislag* atas tanah dan atau bangunan sebelum memberikan persetujuan. Kekeliruan dalam memberikan penilaian yang kemudian menjadi dasar pemberian persetujuan sepenuhnya menjadi tanggungjawab para anggota DPRD yang membidangi barang milik daerah dan kekayaan daerah.
4. Kepala daerah bertanggungjawab atas penerbitan keputusan pelaksanaan *ruislag* terutama berkenaan dengan : (a) Bahwa nilai tanah dan atau bangunan kepunyaan daerah yang dihasilkan panitia penaksir sungguh-sungguh sudah mendasarkan pada NJOP atau harga umum setempat dan sudah menguntungkan daerah; (b) Penetapan pihak swasta yang akan menjadi pihak dalam perjanjian *ruislag* yaitu penunjukan langsung atau lelang sesuai dengan ketentuan yang berlaku pada saat keputusan ditetapkan.
5. Konsultan pengawas, jika memang ada, harus bertanggungjawab terhadap hasil pengawasannya dan menyampaikan hasil pengawasannya kepada kepala daerah yang mengangkatnya. Hasilnya akan menjadi bahan pertimbangan kepala daerah dan tim penilai tanah dan bangunan pengganti untuk nantinya menerima atau meNomorlakan tanah dan bangunan pengganti.
6. Tim penilai tanah dan bangunan pengganti juga bertanggungjawab atas hasil penilaiannya.

Masing-masing komponen pemerintahan di daerah tersebut di atas bertanggungjawab atas pelaksanaan tugas masing-masing. Kesalahan yang terjadi yang menyebabkan terjadinya *ruislag* yang tidak menguntungkan daerah sepenuhnya menjadi tanggung jawabnya berdasarkan ketentuan hukum administrasi negara yang berlaku atas masing-masing komponen pemerintahan daerah tersebut.

Pihak swasta yang ditunjuk dan menjadi pihak dalam perjanjian *ruislag* bertanggungjawab

untuk melaksanakan kewajiban sesuai dengan yang tertuang dalam Perjanjian *ruislag*. Oleh karenanya, pihak swasta bertanggungjawab untuk:

1. Menyediakan tanah dalam luas dan di lokasi yang sudah disepakati serta membangun bangunan yang dikehendaki oleh pemda sesuai dengan perjanjian atau tambahan perjanjian. Penyediaan tanah dan bangunan harus diselesaikan dalam waktu yang ditentukan dan sepenuhnya dibiayai oleh pihak swasta yang bersangkutan.
2. Jika menurut hasil penilaian tim penilai pemda, bangunan belum sesuai dengan yang ditentukan, pihak swasta harus merombak bangunan sesuai dengan yang diperjanjikan dan hasil penilaian Tim. Artinya sesuai dengan hukum perjanjian, pihak swasta dapat dinyatakan wanprestasi dan menuntutnya untuk melakukan pekerjaan tambahan berupa perombakan atau penyesuaian bangunan dengan yang sudah diperjanjikan. Biaya pekerjaan tambahan ini merupakan beban pribadi yang tidak boleh dihitung ke dalam nilai tanah dan bangunan yang akan diperhitungkan dengan nilai tanah dan bangunan kepunyaan daerah.
3. Apabila nilai dan bangunan masih berada di bawah nilai tanah dan atau bangunan kepunyaan daerah, pihak swasta mempunyai kewajiban membayar uang tunai sebesar selisih jumlah kepada Kas Daerah;
4. Pihak Swasta membayar biaya-biaya yang diperlukan untuk kinerja panitia penaksir, konsultan pengawas jika ditunjuk, dan Tim Penilai Tanah dan bangunan pengganti termasuk honorarium mereka sesuai dengan ketentuan atau perjanjian.
5. Pihak swasta ini tidak bertanggungjawab terhadap proses internal Pemda dalam memutuskan nilai tanah dan atau bangunan kepunyaan daerah dan penetapan dirinya sebagai pihak dalam perjanjian, kecuali pihak swasta ini terbukti melakukan gratifikasi (penyuapan) untuk mempengaruhi penilaian tanah dan bangunan serta penunjukan dirinya.
6. Pihak swasta tidak bertanggungjawab atas hasil penilaian tim penilai yang menilai kesesuaian tanah dan bangunan pengganti dengan perjanjian, kecuali ia melakukan gratifikasi (penyuapan) untuk mempengaruhi penilaian yang merugikan daerah.

Upaya yang dapat dilakukan oleh para pihak untuk mendapatkan perlindungan hukum terhadap tindakan hukum (*ruislag*) yang telah dilakukan berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.

Disadari bahwa Pelaksanaan Tukar Menukar (*Ruisslag*) barang milik daerah saat ini berpedoman pada Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-

Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/ Daerah (sebagai pengganti Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/ Daerah), Peraturan Presiden No. 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/ Jasa (sebagaimana telah diubah dan ditambah dengan Peraturan Presiden No. 35 Tahun 2011 dan Peraturan Presiden No. 70 Tahun 2012), Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 17 tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah dan untuk Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB) perihal Tukar Menukar (*Ruisslag*) Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat No. 8 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah, serta peraturan perundang undangan terkait lainnya.

Oleh karena itu **tindakan hukum** yang dilakukan sebelum lahirnya berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan *ruislag* sebagaimana disebutkan diatas tidak dapat dinilai keabsahannya berdasarkan peraturan yang berlaku kemudian (*asas non retro active*), hanya saja agar masing-masing pihak mendapat perlindungan hukum atas tindakan hukum (*ruislag*) yang telah dilakukan (baik PEMDA maupun Pihak Kontraktor), maka langkah awal yang harus dilakukan adalah masing-masing pihak melakukan **proses pelepasan hak** pada Badan Pertanahan Nasional setempat dan seketika mengajukan **permohonan hak** yang sesuai dengan alas hak yang dapat dikuasai oleh masing-masing pihak. Secara hukum Pemerintah Daerah selaku **badan hukum publik** tidak dapat menguasai alas hak dalam bentuk hak pakai atau hak guna bangunan dengan batas waktu tertentu, dan sebaliknya PT. Hasta Karya Darma selaku **badan hukum privat** tidak dapat menguasai **hak pakai tanpa batas waktu**.

Kemudian setelah itu baru dilakukan proses administrasi terkait dengan inventarisasi ulang terhadap aset yang telah di *ruislag*. Hal ini sesuai dengan isi ketetapan Keputusan DPRD Propinsi Daerah Tingkat I Nusa Tenggara Barat Nomor 20/Kpts/DPRD/1990 tentang persetujuan Tukar Bangun Provinsi Work Shop Sweta dan Pengelolaan Komplek Olah Raga Mayura kepada Pihak Swasta yang menentukan : "Tanah-tanah tersebut diatas beserta bangunannya supaya **dikeluarkan** dari daftar inventaris dan penukarnya supaya **dimasukkan** dalam daftar inventaris Pemerintah Daerah Tingkat I Propinsi Nusa Tenggara Barat".

Dengan demikian terhadap proses *ruislag* yang telah dilakukan oleh para pihak (PEMDA

Propinsi NTB) dengan PT. Hasta Karya Darma) **tidak perlu** dilakukan proses ulang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini (karena dari **sisi hukum administrasi negara**, bahwa **pergantian jabatan** tidak mempengaruhi tindakan hukum pejabat sebelumnya), melainkan cukup dilakukan proses **pelepasan** dan **pengajuan permohonan hak** yang sesuai dengan alas hak yang dapat dikuasai oleh masing-masing pihak. Hal ini sesuai dengan tujuan hukum (teori prioritas yang dikemukakan oleh **Rudbruch**) yang menyebutkan bahwa apabila terjadi benturan antara kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan, maka utamakan **keadilan**, kemudian **kemanfaatan** dan terakhir **kepastian hukum**.

Hal ini sesuai dengan amanat yang ditentukan dalam **Pasal 106** ayat (1) butir d Peraturan Pemerintah Nomor 27 tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah menentukan "Tukar Menukar barang milik daerah yang **telah dilakukan tanpa persetujuan** pejabat yang berwenang dan barang pengganti telah **tersedia seluruhnya, dilanjutkan** dengan **serah terima** Barang Milik Daerah dengan aset pengganti antara pengelola barang dengan mitra tukar menukar dengan ketentuan :

1. Pengelola barang memastikan nilai barang pengganti sekurang-kurangnya sama dengan nilai Barang Milik Daerah yang dipertukarkan dan ;
2. Pengelola barang membuat pernyataan bertanggungjawab penuh atas pelaksanaan tukar menukar tersebut.

Dari uraian pembahasan diatas penulis menganalisis dan memberikan rekomendasi sebagai berikut:

1. Bahwa tindakan hukum (*ruislag*) yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Propinsi Nusa Tenggara Barat dengan PT. Hasta Karya Darma yang dilakukan berdasarkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah adalah **sah**, karena telah mendapatkan Persetujuan Dewan Perwakilan Daerah Propinsi Nusa Tenggara Barat, Kementrian terkait dan dilakukan oleh TIM *ruislag* (penelitian/penilaian) yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah Propinsi Nusa Tenggara Barat ;
2. Badan hukum publik mempunyai fungsi dalam melaksanakan fungsi publik dan menyelenggarakan fungsi pemerintahan, yang karena itu terikat pada APBN. Dengan memperhatikan fungsi badan hukum publik tersebut, jelas bahwa badan hukum publik pada prinsipnya diarahkan pada penyelenggaraan pemerintahan dan servis publik dalam rangka tujuan negara yaitu kesejahteraan masyarakat. Oleh karena Tindakan Hukum Pemerintah Daerah Propinsi Nusa Tenggara Barat merupakan tindakan hukum dalam menjalankan fungsi pemerintahan dan servis public karena

terikat dengan APBD (Persetujuan DPRD), maka mempersoalkan tindakan hukum Pemerintah Daerah dalam *ruislag* tunduk pada ranah hukum Publik.

3. Bahwa oleh karena proses peralihan hak dari Pemerintah Daerah Propinsi Nusa Tenggara Barat ke pihak PT. Hasta Karya Darma telah dilakukan sesuai dengan prosedur hukum yang berlaku (UUPA dan PP 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah), maka terhadap hak atas tanah milik PT. Hasta Karya Darma yang belum dilakukan proses penurunan hak oleh pemerintah Propinsi Nusa Tenggara Barat harus ditindaklanjuti dengan proses permohonan penurunan hak atas tanah yang telah disepakati dari **hak milik** menjadi **hak pakai tanpa batas**.

4. KESIMPULAN

Bahwa secara yuridis normatif dasar pelaksanaan *ruislag* oleh pemerintah daerah adalah Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 jo. Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 jo. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah; Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negera/Daerah; Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1994 tentang Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara; Keputusan Menteri Keuangan Nomor 350/MMK.03 tahun 1994 tentang Tata Cara Tukar Menukar Barang Milik/Kekayaan Negara; Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Ka.BPN Nomor 500 tentang Pelepasan Tanah dan Bangunan Kepunyaan Negara; Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 11 Tahun 2001 jo. Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Daerah; Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah. Dari dasar hukum tersebut di atas, maka peraturan terbaru yang berlaku saat ini, yang mengatur perihal tukar guling (*ruislag*) barang milik daerah adalah Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah jo. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 jo. Peraturan Menteri dealam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah.

5. REFERENSI

- A.D. Belinfante, dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, (selanjutnya disebut Ridwan HR I),
- E.M. Mijers, *de Algemene Begrippen van het Burgerlijk Recht*, Universitaire Pers Leiden, Leiden, 1984.
- J.B.M. ten Berg, *Besturen Door De Overheid*, W.E.J. Tjeenk Willink, 1996.
- J.J. Brugink, *Rechtsreflecties*, Alih bahasa Arif Sidartha, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1995).
- Moris L Cohen, menyebutkan bahwa penelitian hukum (*legal research*) is the process of

- finding the law that the governs activities in human society.* Kemudian Terry Hutichinson menyebutkan bahwa *legal research can be difficult to classify, because of its variable context an facets,* sehingga dia membedakan penelitian hukum menjadi 4 (empat) tipe yaitu : *doctrinal research, reform oriented research, theoretical research dan fundamental research.* Dalam penelitian hukum tidak memerlukan hipotesis, dan juga tidak dikenal istilah data, istilah analisis kualitatif dan kuantitatif. Lihat Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Media, Jakarta, 2005,
- Muchsan, *Beberapa Catatan tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1981, (selanjutnya disebut Muchsan II).
- Nurhasan Ismail, *Guru Besar Hukum Agraria dan Sosiologi Hukum pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum UGM*, Yogyakarta.
- Philipus M. Hadjon, *Pengertian-Pengertian dasar Tentang Tindak Pemerintahan (Bestuurshandeling)*, Djumali, Surabaya, 1985, (selanjutnya disebut Philipus M. Hadjon IV).
- R.J.H.M. Huisman, *Algemeen Bestuursrecht, Een Inleiding* (Amsterdam : kobra, tt.).
- Van Vollenhoven, dalam SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2006