

DAMPAK POSITIF DAN NEGATIF DALAM TUKAR GULING BARANG MILIK NEGARA

Oleh : Renny N.S. Koloay¹

A. PENDAHULUAN

Kata tukar guling dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) disebut tukar lalu, yang berarti bertukar barang dengan tidak menambah uang. Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH.Per), tukar guling disebut dengan *ruilslag* yang berarti tukar guling yang didasarkan atas persetujuan pemerintah. Dalam KUH.Per. sebagaimana pasal 1541 kata tukar guling mempunyai arti suatu persetujuan, dengan mana kedua belah pihak mengikatkan dirinya untuk saling memberi suatu barang secara bertimbal balik, sebagai gantinya atas suatu barang.²

Perjanjian tukar menukar adalah perjanjian timbal balik (*Bilateral enitrael*) maksudnya suatu perjanjian yang memberikan hak dan kewajiban keada kedua belah pihak. Perjanjian tukar menukar diatas dalam pasal 1541 sampai dengan pasal 1546 KUH pendata. Perjanjian tukar menukar bersifat konsensual yakni perikatan telah terjadi pada saat tercapainya kata sepakat antara pihak-pihak yang membuat perjanjian dengan kata lain perjanjian itu sudah sah dan mempunyai kekuatan hukum atau akibat hukum sejak saat tercapainya kata sepakat antara pihak-pihak mengenai pokok perjanjian. Akan tetapi perjanjian yang dibuat pihak-pihak itu baru dalam taraf menimbulkan hak dan kewajiban saja, belum menindahkan hak milik (*Ownership*) hak milik baru berpindah setelah dilakukan penyerahan (*leverning*).³

Dasar Hukumnya saat ini adalah UU No.1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan PP Nomor 38 Tahun 2007, sebelumnya diatur melalui ps. 13 Keppres No.25 Tahun 1995 dan Peraturan Menteri Keuangan No. 30/KMK/1995. Land Conculidation (LC) dasar Hukumnya PMNA no.4 tahun 96, intinya bahwa LC melakukan proses Penataan kembali tanah yang tidak menimbulkan konflik dengan cara “musyawarah” untuk penataan kembali tanah. contoh yang berhasil adalah Renon, Denpasar-Bali

¹ Dosen Pada Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi Manado

² <http://www.referensimakalah.com/2013/02/tukar-guling-perspektif-fikih-dan-hukum.html>

³ <http://fh.uisu.ac.id/implementasi-tukar-menukar-dalam-perjanjian-menurut-kuhperdata/>

yang dibiayai oleh Pemerintah Canada 1984–1986, dikatakan berhasil karena tidak ada konflik dan wilayahnya tertata rapi. Dasar Hukumnya adalah PMNA No.2 Tahun 1999 dengan dasar Advice Planning (AP) dari Pemkot/pemkab dan Bappeda dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) sebagai dasar Analisa. BPN/kantor pertanahan sebagai tim teknis (peninjau lapang), Land Use Planning (LUP).⁴

Sebelum berlakunya Keppres No. 55/1993, tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum, maka landasan yuridis yang digunakan dalam pengadaan tanah.⁵ Pelaksanaan pengadaan tanah dalam PMDN Nomor. 15 Tahun 1975 dalam pengadaan tanah dikenal istilah pembebasan tanah, yang berarti melepaskan hubungan hukum yang semula terdapat diantara pemegang/penguasa atas tanah dengan cara memberikan ganti rugi. Sedangkan didalam pasal 1 butir 2 Keppres Nomor. 55 Tahun 1993 menyatakan bahwa :

“pelepasan atau penyerahan hak adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti kerugian atas dasar musyawarah”.

Pelepasan hak atas tanah adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti rugi atas dasar musyawarah.⁶ Pelepasan tanah ini hanya dapat dilakukan atas dasar persetujuan dan kesepakatan dari pihak pemegang hak baik mengenai tehnik pelaksanaannya maupun mengenai besar dan bentuk ganti rugi yang akan diberikan terhadap tanahnya. Sebelum Keppres Nomor. 55 Tahun 1993 ditetapkan, belum ada definisi yang jelas tentang kepentingan umum yang baku. Secara sederhana dapat diartikan bahwa kepentingan umum dapat saja dikatakan untuk keperluan, kebutuhan atau kepentingan orang banyak atau tujuan yang luas. Namun demikian rumusan tersebut terlalu umum dan tidak ada batasnya.⁷

⁴<http://herlindahpetir.lecture.ub.ac.id/2012/09/tanya-jawab-tukar-guling-konsolidasi-tanah-dan-ijin-penggunaan-tanah/comment-page-1/>

⁵ Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 Tentang ketentuan-ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah (PMDN No. 15/1975).

⁶ Indonesia, Peraturan Presiden Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan, Perpres No. 36 Tahun 2005

⁷ Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, (Yogyakarta : Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2004), Hlm. 6.

Menurut John Selindeho, kepentingan umum adalah termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama rakyat, dengan memperhatikan segi-segi sosial, politik, psikologis, dan hankamnas atas dasar asas-asas pembangunan nasional dengan mengindahkan ketahanan nasional serta wawasan nusantara.⁸ Kepentingan dalam arti luas diartikan sebagai “public benefit” sedangkan dalam arti sempit public use diartikan sebagai public access, atau apabila public access tidak dimungkinkan, maka cukup “if the entire public could use the product of the facility”.⁹

B. PEMBAHASAN

Dalam PMDN No. 15/1975 tidak dikenal adanya istilah pengadaan tanah melainkan pembebasan tanah. Menurut pasal 1 ayat (1) PMDN No. 15/1975 yang dimaksud pembebasan tanah adalah melepaskan hubungan hukum yang semula terdapat diantara pemegang hak/penguasa atas tanahnya dengan cara memberikan ganti rugi. PMDN No. 15/1975 juga mengatur pelaksanaan atau tata cara pembebasan tanah untuk kepentingan pemerintah dan pembebasan tanah untuk kepentingan swasta. Untuk pembebasan tanah bagi kepentingan pemerintah dibentuk panitia pembebasan tanah sebagaimana diatur dalam pasal 2 PMDN No. 15/1975 untuk kepentingan swasta tidak dibentuk panitia khusus pemerintah hanya mengawasi pelaksanaan pembebasan tanah tersebut antara para pihak yaitu pihak yang membutuhkan tanah dengan pihak yang mempunyai tanah.

Pada prinsipnya tanpa adanya proses musyawarah antara pemegang hak atas tanah dan pihak/instansi pemerintah yang memerlukan tanah, Pelepasan hak..., tatu Afifah, FH UI, 2010.²² pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum tidak akan pernah terjadi atau terealisasi dalam implementasinya. Pengertian musyawarah menurut pasal 1 ayat (10) dalam Perpres No. 36/2006 menyatakan bahwa:

Musyawarah adalah kegiatan yang mengandung proses saling mendengar, saling memberi dan saling menerima pendapat, serta keinginan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dan masalah lain yang berkaitan dengan kegiatan pengadaan tanah atas dasar kesetaraan dan kesukarelaan antara pihak yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman dan

⁸ John Salindheo, Masalah Tanah Dalam Pembangunan Cetakan Kedua (Jakarta : Sinar Grafika, 1988) Hlm. 40.

⁹ Maria S.W. Sumardjono, op.Cit, hlm 200.

benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah dengan pihak yang memerlukan tanah.

Penguasaan dan penggunaan tanah oleh siapapun dan untuk keperluan apapun harus didasarkan pada suatu landasan yuridis (landasan hak). Dengan adanya landasan yuridis tersebut, terciptalah suatu hubungan hukum yang konkrit antara pemegang hak atas tanah (pemilik tanah) dengan tanah yang dikuasainya. Penguasaan yuridis menimbulkan kewenangan pada subyek pemegang hak atas tanah (pemilik tanah) untuk menguasai secara fisik (menggunakan tanah tersebut) sesuai dengan peruntukan dan penggunaannya. Hak atas tanah adalah hak yang memberikan wewenang untuk memakai tanah yang diberikan kepada orang atau badan hukum. Pada dasarnya, tujuan memakai tanah adalah untuk memenuhi dua jenis kebutuhan, yaitu untuk diusahakan dan tempat membangun sesuatu.¹⁰

Hukum tanah mengatur tentang hubungan antara manusia dengan tanah. Dengan demikian Hukum Tanah Indonesia mengatur tentang hubungan antar manusia, pemerintah yang mewakili Negara sebagai badan hukum publik maupun swasta termasuk badan keagamaan/badan sosial dan perwakilan negara asing dengan tanah di Indonesia. Menurut Lichfield, Nathaniel and Darim-Drabkim menyatakan bahwa¹¹ bagi sarjana hukum tanah merupakan sesuatu yang nyata, yaitu berupa permukaan fisik bumi serta apa yang ada di atasnya buatan manusia yang disebut "fixtures" biarpun demikian, perhatiannya lebih tertarik pada pemilikan dan penguasaan tanah serta perkembangannya, objek perhatian hukumnya bukan tanahnya, melainkan hak-hak dan kewajiban-kawajiban berkenaan dengan tanah yang dimiliki dan dikuasai dalam berbagai bentuknya meliputi kerangka hukum dan institusionalnya, pemindahannya serta pengawasannya oleh masyarakat.

Dua fungsi hukum tanah yang berbeda yaitu *The statistic function* yaitu pengaturan hubungan hukum antara pemilik dan tanahnya yang merumuskan hak untuk menikmati tanahnya sendiri (*the right of enjoyment*) dan *the dynamic function* yaitu yang mengawasi pemindahan dan penciptaan hak-hak atas tanah, yang dikenal dikalangan para sejarah hukum Inggris sebagai

¹⁰ Arie. S. hutagalung dan Markus Gunawan, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008), hlm 20.

¹¹ B.F. Sihombing, *Evolusi Kebijakan Pertanahan Dalam Hukum Tanah Indonesia*, (Jakarta

: Toko Gunung Agung, 2004), hlm. 51

conveyancing. Kedua fungsi tersebut dalam praktek tidak dapat sepenuhnya dipisahkan.¹²

Seiring dengan dimulainya pelaksanaan Politik Kolonial Liberal, para pengusaha swasta Barat mulai berdatangan di Hindia Belanda untuk menanamkan modal dengan membuka perkebunan seperti perkebunan teh, kopi, tebu, kina, kelapa sawit, dan karet. Untuk mendukung perkembangan perkebunan yang dibuka para pengusaha Barat, pemerintah Belanda membangun sarana dan prasarana fisik berupa waduk, bendungan, saluran irigasi, jalan raya, jembatan, rel kereta api, dan pabrik. Untuk membangun semua itu, pemerintah Belanda menyerahkan tenaga kerja rakyat secara paksa melalui kerja paksa (*rodi*).

Dengan semakin lengkapnya sarana dan prasarana fisik (*infrastruktur*), semakin berkembang pula perkebunan-perkebunan milik pengusaha Barat. Perkembangan perkebunan yang pesat juga terjadi di luar Jawa, misalnya perkebunan tembakau di Deli, Sumatera Utara. Hal ini membutuhkan tambahan tenaga kerja. Untuk itu pemerintah mendatangkan tenaga kerja dari Jawa dan mengatur secara kontrak, dengan pengusaha pemilik perkebunan. Kontrak kerja itu berdasarkan periode waktu tertentu, misalnya satu tahun atau dua tahun sehingga munculah kuli kontrak, lengkap dengan aturan-aturannya. Bagi kuli kontrak yang pergi sebelum habis kontraknya, para pemilik perkebunan berhak menggunakan bantuan polisi untuk menangkap kuli-kuli itu. Setelah tertangkap mereka diberi sanksi berupa pukulan cambuk oleh majikan. Sanksi itu disebut *Poenale Sanctie*.¹³

Pasal 2 Ayat (1) UUPA ini menunjukkan suatu sikap bahwa untuk mencapai tujuan dari Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 tidaklah pada tempatnya bangsa Indonesia ataupun Negara bertindak sebagai pemilik tanah.¹⁴

1. Dampak Positif

Dampak positif dari tukar menukar barang milik/kekayaan negara antara lain departemen/lembaga dapat memanfaatkan asset

¹² Hargreaves (Hargraves, A.D., 1952, *An Introduction to The Principles of Land Law* Sweet & Maxwell Ltd. London) hlm. 2. Dalam Boedi Harsono (a), *Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Edisi. Revisi., Cet. 3. (Jakarta : Djembatan, 2003), hlm. 26

¹³ <http://artikeltop.xyz/dampak-positif-dan-negatif-pelaksanaan-politik-kolonial-liberal.html>

¹⁴ Prof. Dr. AP. Parlindungan, S.H., *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria Bandung, Mandarmaju*, 1994. Hal. 33.

lebih tepat guna dan berhasil guna, penyediaan prasarana dan sarana yang tidak mengganggu anggaran Negara, membantu rencana umum tata ruang sesuai dengan target yang telah ditetapkan. Dampak ekonominya, karena daerah tersebut merupakan pusat perbelanjaan/perkantoran akan berpengaruh kepada pertumbuhan ekonomi dan penerimaan Negara dari sektor pajak.

Dampak sosialnya, karena terdapat sentra bisnis yang semakin berkembang maka akan menyerap tenaga kerja. Dari sudut rasa keadilan, perlulah bahwa orang yang membuat suatu perjanjian dan nantinya akan terikat oleh perjanjian itu, mempunyai cukup kemampuan untuk menginsyafi benar-benar akan tanggung jawab yang dipikulnya dengan perbuatannya itu. Sedangkan dari sudut ketertiban hukum, karena seorang yang membuat suatu perjanjian itu berarti mempertaruhkan kekayaannya, maka orang tersebut haruslah seorang yang sungguh-sungguh berhak bebas berbuat dengan harta kekayaannya.¹⁵

2. Dampak Negatif

Dampak negatifnya, kurangnya pemahaman mekanisme tukar menukar barang milik/kekayaan Negara oleh sementara pengelola kekayaan Negara di Departemen/Lembaga, kurang transparan dalam penentuan developer, penafsiran yang terkesan kurang memahami dan pengawasan dalam pelaksanaan pembangunan asset pengganti sering kurang efektif. Sekitar lima sampai sepuluh tahun terakhir ini masalah tukar menukar antara instansi/lembaga pemerintah dengan pihak swasta semakin sering terjadi.¹⁶

Hal ini mengenai asset Negara yang dikuasai dan dikelola oleh instansi/lembaga pemerintah tersebut. Berdasarkan pada pelaksanaan perjanjian tukar menukar tanah yang termasuk dalam Asset Negara ini hendaknya lebih dipertegas lagi mengenai peraturan dari tukar menukar Asset Negara itu sendiri, bila dibentuk suatu peraturan perundang-undangan mengenai tukar menukar tanah yang termasuk dalam Asset Negara agar Asset yang dimiliki oleh Pemerintah tetap ada dan tidak menjadi ajang keuntungan tersendiri bagi individu (golongan tertentu), yang akhirnya akan mendatangkan kerugian bagi Pemerintah atau Negara.

¹⁵ Subekti, Kumpulan Karangan Hukum Perikatan, Arbitrase Dan Peradilan, Bandung Alumni, Hlm 137

¹⁶ Departemen Pekerjaan Umum, Keputusan Menteri Pekerjaan Umum Tentang Pedoman Umum Cara dan Tata Cara "Ruilslag" (tukar menukar), Kepmen Pekerjaan Umum No. UM/01 05/MN/290/1985, Ps.1

C. PENUTUP

Perjanjian tukar menukar adalah perjanjian timbal balik (Bilateral enitrael) maksudnya suatu perjanjian yang memberikan hak dan kewajiban keada kedua belah pihak. Perjanjian tukar menukar diatas dalam pasal 1541 sampai dengan pasal 1546 KUH pendata. Perjanjian tukar menukar bersifat konsensual yakni perikatan telah terjadi pada saat tercapainya kata sepakat antara pihak-pihak yang membuat perjanjian dengan kata lain perjanjian itu sudah sah dan mempunyai kekuatan hukum atau akibat hukum sejak saat tercapainya kata sepakat antara pihak-pihak mengenai pokok perjanjian.

Hukum tanah mengatur tentang hubungan antara manusia dengan tanah. Dengan demikian Hukum Tanah Indonesia mengatur tentang hubungan antar manusia, pemerintah yang mewakili Negara sebagai badan hukum publik maupun swasta termasuk badan keagamaan/badan sosial dan perwakilan negara asing dengan tanah di di Indonesia. Bagi sarjana hukum tanah merupakan sesuatu yang nyata, yaitu berupa permukaan fisik bumi serta apa yang ada diatasnya buatan manusia yang disebut "fixtures" biarpun demikian, perhatiannya lebih tertarik pada pemilikan dan penguasaan tanah serta perkembangannya, objek perhatian hukumnya bukan tanahnya, melainkan hak-hak dan kewajiban-kawajiban berkenaan dengan tanah yang dimiliki dan dikuasai dalam berbagai bentuknya meliputi kerangka hukum dan institusionalnya, pemindahannya serta pengawasannya oleh masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Kadir, Muhammad. 1990. Hukum Perikatan. Citra Aditya Bakti: Bandung.
- AP. Parlindungan, S.H. Prof. Dr., Komentor Atas Undang-Undang Pokok Agraria Bandung, Mandarmaju, 1994. Hal. 33.
- Arie. S. Hutagalung dan Markus Gunawan, Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008), hlm 20.
- B.F. Sihombing, Evolusi Kebijakan Pertanahan Dalam Hukum Tanah Indonesia, (Jakarta : Toko Gunung Agung, 2004), hlm. 51
- Hargreaves (Hargraves, A.D., 1952, An Introduction to The Priciples of Land Law Sweet & Maxwell ltd. London) hlm. 2. Dalam Boedi Harsono (a), Sejarah Pembentukan Undang-Undang

- Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Edisi. Revisi., Cet. 3. (Jakarta : Djembatan, 2003), hlm. 26
- John Salindheo, Masalah Tanah Dalam Pembangunan Cetakan Kedua (Jakarta : Sinar Grafika, 1988) Hlm. 40.
- M. Yahya Harahap.1982. Segi-segi Hukum Perjanjian. Alumni: Bandung.
- Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, (Yogyakarta : Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2004), Hlm. 6.
- R. Subekti. 2002. Aneka Perjanjian. PT Intermedia :Jakarta.
- R. Wirjono Prodjo dikoro.2005. Hukum Perdata Tentang Persetujuan-Persetujuan Tertentu. Sumur: Bandung
- R.M. Suryodiningrat. 1978. Azas-azas Hukum Perikatan. Tarsito : Bandung
- Salim H.S.1993. Hukum Kontrak. Sinar Grafika: Jakarta
- Subekti, Kumpulan Karangan Hukum Perikatan, Arbitrase Dan Peradilan, Bandung Alumni, Hlm 137

Peraturan Perundang-undangan :

- Departemen Pekerjaan Umum, Keputusan Menteri Pekerjaan Umum Tentang Pedoman Umum Cara dan Tata Cara “Ruilslag” (tukar menukar), Kepmen Pekerjaan Umum No. UM/01 05/MN/290/1985, Ps.1
- Indonesia, Peraturan Presiden Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan, Perpres No. 36 Tahun 2005
- Kitab undang-undang hukum perdata Undang-undang pokok agraria no.5 tahun 1960
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 Tentang ketentuan-ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah (PMDN No. 15/1975).

Lain-lain :

- <http://www.referensimakalah.com/2013/02/tukar-guling-perspektif-fikih-dan-hukum.html>
- <http://fh.uisu.ac.id/implementasi-tukar-menukar-dalam-perjanjian-menurut-kuhperdata/>

<http://herlindahpetir.lecture.ub.ac.id/2012/09/tanya-jawab-tukar-guling-konsolidasi-tanah-dan-ijin-penggunaan-tanah/comment-page-1/>

<http://artikeltop.xyz/dampak-positif-dan-negatif-pelaksanaan-politik-kolonial-liberal.html>