

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah merupakan salah satu sumber daya alam yang terpenting untuk kelangsungan hidup umat manusia. Hubungan manusia dengan tanah bukan hanya sekedar tempat hidup, tetapi lebih dari itu tanah memberikan sumber daya bagi kelangsungan hidup manusia. Oleh karena itu harus dikelola secara cermat pada masa yang akan datang.¹ Untuk itu perlunya peran segala pihak agar terselenggaranya pemerintahan yang baik sebagaimana yang telah ditetapkan oleh Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa: “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”

Pengertian dari isi pasal di atas bermakna bahwa segala sesuatu mengenai sumber daya alam termasuk di dalamnya air beserta kekayaan alam lainnya milik atau berada dalam wilayah teritorial Negara Kesatuan Republik Indonesia berarti dikuasi, dikelola, dan didistribusikan oleh negara atau pemerintah dengan segenap lembaga pengelolaannya untuk dipergunakan bagi memakmurkan atau mensejahterahkan rakyat Indonesia.

¹ Harsono Boedi, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 2008, hlm 32.

Dalam era pembangunan sekarang ini, arti dan fungsi tanah bagi bangsa Indonesia bukan lagi menyangkut arti magis religus seperti yang diyakini bangsa Indonesia pada masa dahulu, tapi saat ini tanah sudah mencangkup arti yang sangat penting yaitu tanah bukan saja penting jika ditinjau dari aspek ekonomi, akan tetapi juga mencangkup aspek-aspek lain seperti aspek sosial, politik, hukum, pertahanan keamanan, dan sebagainya.

Tanah dinilai sebagai salah satu harta kekayaan yang bersifat kekal dan dapat di investasikan untuk kehidupan masa yang akan datang, hal ini disebabkan karena keberadaan tanah itu sendiri yang lebih kekal dari umur manusia. Oleh karena itu, manusia menempatkan tanah sebagai suatu hal yang mendapat perhatian dan pengamanan yang khusus serta menimbulkan upaya manusia untuk mensertifikatkan penguasaan tanahnya. Upaya manusia dalam rangka mensertifikatkan penguasaan tanahnya dapat dilakukan dengan pendaftaran tanah. Pengaturan mengenai penaftaran tanah terdapat dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

Secara filosofis, tanah sejak awalnya tidak diberikan kepada perorangan. Jadi tidak benar seseorang yang menjual tanah berarti menjual apa yang menjadi miliknya, yang benar adalah dia hanya menjual, memelihara, dan menjaga tanah selama itu dikuasainya.² Hal tersebut adalah benar apabila dikaji lebih dalam bahwa tanah disamping mempunyai nilai ekonomis, juga mempunyai nilai sosial

² Soedharyo Soimin, *Status Hak dan Pengadaan Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hlm 82.

yang berarti hak atas tanah tidak mutlak. Namun demikian negara harus menjamin dan menghormati atas hak-hak yang diberikan atas tanah kepada warga negaranya yang dijamin oleh Undang-Undang. Menyadari pentingnya fungsi tanah, maka bagi pemerintah tidak ada alternatif lain selain meningkatkan pengelolaan, pengaturan, dan pengurusan pertanahan yang menjadi sumber bagi kesejahteraan dan kemakmuran sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan hal inilah, Indonesia sebagai negara yang sedang membangun, dimana tiap langkah langkahnya selalu bertujuan untuk kepentingan seluruh rakyat, maka masalah tanah ini menjadi pokok bahasan yang dominan, dimana tanah bukan saja dibutuhkan oleh rakyat tapi pemerintahpun kini membutuhkan tanah dalam rangka pembangunan yang berkelanjutan.

Pelepasan tanah milik negara dalam rangka pembangunan dikenal 2 cara, yaitu melalui pelepasan dengan cara pembayaran ganti rugi (dijual) dan dengan cara tukar menukar (*ruislag/tukar guling*). Pembayaran ganti rugi (dijual) adalah pengalihan pemilikan dan/atau penguasaan barang tidak bergerak milik negara kepada pihak lain dengan membayar harga yang telah dijanjikan sedangkan pembayaran tukar menukar adalah pengalihan pemilikan dan/atau penguasaan barang tidak bergerak milik negara kepada pihak lain dalam bentuk barang tidak bergerak dan tidak merugikan pihak lain. Tujuan melakukan pelepasan hak tersebut adalah untuk meningkatkan tertib administrasi pelaksanaan pelepasan hak atas tanah dan/atau bangunan dengan cara ganti rugi atau dengan cara tukar menukar (*ruislag/tukar guling*) dalam rangka pengamanan milik negara, mencegah

terjadinya kerugian negara dan meningkatkan daya guna dan hasil guna barang milik negara untuk kepentingan negara sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Ruislag adalah suatu praktek yang wajar dan sering dilakukan oleh instansi pemerintah dalam menangani aset-aset yang sudah tidak sesuai dengan Rencana Umum Tata Ruang (RUTR).³ Alasan dilakukan *ruislag* sendiri dikarenakan terkena planologi, belum dimanfaatkan secara optimal (*idle*), menyatukan aset yang lokasinya terpencar untuk memudahkan koordinasi dan dalam rangka efisiensi, memenuhi kebutuhan operasional pemerintah sebagai akibat pengembangan organisasi, dan pertimbangan khusus dalam rangka pelaksanaan strategis Hankam. Dalam pelaksanaannya sering ditemukan permasalahan dalam pelepasan tanah negara melalui proses *ruislag* seperti permohonan tidak sesuai dengan prosedur yang ditetapkan, nilai barang yang ditukar tidak seimbang, tidak adanya izin dari pemerintah setempat, dan lain sebagainya.

Sebagaimana kita ketahui Indonesia adalah bekas jajahan Belanda. Setelah Indonesia merdeka tanah yang dikuasai oleh Belanda diserahkan kepada pemerintah Indonesia yang nantinya diserahkan lagi kepada Departemen Kehakiman yang sekarang dikenal dengan Kementerian Hukum dan HAM. Termaksud tanah di kota Tangerang, dimana tanah tersebut dimiliki oleh Kementerian Hukum dan HAM, dikarenakan tanah tersebut belum dimanfaatkan secara optimal (*idle*), maka tanah tersebut di *Ruislag* oleh Kementerian Hukum dan

³ kemenkeu.go.id/Berita/dirjen-kekayaan-negara-akan-review-kebijakan-pertukaran-aset.
(diakses 14 Febuari 2016, pukul 07.01 WIB)

HAM kepada PT. Pancakarya Griyatama selaku pengembang untuk pembangunan pusat pembelanjaan TangCity Mall.

Dilihat dari Rencana Tata Guna Tanah (RTGT), dimana pusat kota terutama sebagai pusat pemukiman dan pusat pelayanan,⁴ maka pasar tradisional yang sebelumnya berdiri diatas tanah negara tersebut tidak memungkinkan berada disana, dan juga perkantoran tidak bisa berada disana karena sifatnya terpisah (satu atap satu kawasan).

Pengaturan mengenai perjanjian peralihan hak milik kekayaan negara melalui tukar guling (*ruislag*) dalam pembangunan TangCity Mall diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Pembendaharaan Negara, dan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 350/KKM.03/1994 tentang Tata Cara Tukar Menukar Barang Milik/Kekayaan Negara. Pelaksanaan *ruislag* tersebut dilakukan dengan memperhatikan peran dan fungsi tanah terhadap kehidupan manusia serta prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah.

Berdasarkan uraian di atas dan ketentuan-ketentuan yang ada, penulis berkeinginan mengkaji, memahami, dan membahas lebih lanjut permasalahan tersebut dengan judul **“Perjanjian Peralihan Hak Milik Kekayaan Negara Melalui Tukar Guling (*Ruislag*) Dalam Pembangunan TangCity Mall”**

⁴Hasni, *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah*, PT.Raja Grafindo, Jakarta, 2008, hlm 49.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat di rumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan perjanjian peralihan hak milik kekayaan negara melalui tukar guling (*ruislag*) dikaitkan dengan hukum perjanjian?
2. Bagaimana syarat dan prosedur pembuatan perjanjian peralihan hak milik kekayaan negara melalui tukar guling (*ruislag*) dalam pembangunan TangCity Mall?
3. Bagaimana bentuk dan isi perjanjian peralihan hak milik kekayaan negara melalui tukar guling (*ruislag*) dalam pembangunan TangCity Mall?

C. Tujuan Penelitian

Suatu penelitian harus mempunyai tujuan yang jelas dan tepat. Tujuan dalam suatu penelitian tersebut menunjukkan suatu kualitas dan nilai penelitian tersebut. Tujuan penelitian harus dinyatakan dengan jelas dan ringkas, karena hal yang demikian akan dapat memberikan arah pada penelitiannya.⁵ Tujuan Penelitian seyogyanya di rumuskan sebagai kalimat pernyataan yang konkrit dan jelas tentang apa yang akan diuji, di konfirmasi, di bandingkan, dikorelasikan

⁵Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, hlm 109.

dalam penelitian tersebut. Berdasarkan perumusan masalah diatas tujuan penelitian yang di lakukan adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengaturan perjanjian peralihan hak milik kekayaan negara melalui tukar guling (*ruislag*) dikaitkan dengan hukum perjanjian;
2. Untuk mengetahui syarat dan prosedur pembuatan perjanjian peralihan hak milik kekayaan negara melalui tukar guling (*ruislag*) dalam pembangunan TangCity Mall;
3. Untuk mengetahui bentuk dan isi perjanjian peralihan hak milik kekayaan negara melalui tukar guling (*ruislag*) dalam pembangunan TangCity Mall.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian yang akan di lakukan ini dapat di tinjau dari dua sisi, yakni:

1. Manfaat secara teoritis

Sebagai Pengembangan studi ilmiah dan memberikan kontribusi pemikiran terhadap khasanah ilmu pengetahuan pada umumnya dan bagi kepustakaan ilmu hukum acara perdata khususnya dengan mencoba memberikan gambaran mengenai:

- a. Untuk menambah pengetahuan penulis baik di bidang ilmu hukum pada umumnya, khususnya Hukum Perdata di Fakultas Hukum Universitas Andalas;
- b. Melatih kemampuan penulis untuk melakukan penelitian secara ilmiah dan merumuskannya dalam bentuk tulisan;

c. Agar dapat menerapkan ilmu secara teoritis yang penulis terima selama kuliah dan menghubungkannya dengan data yang penulis peroleh di lapangan.

2. Manfaat secara praktis

Adapun manfaat penelitian ini secara praktis adalah sebagai berikut:

- a. Memberikan sumbangan pemikiran terhadap pihak yang akan melakukan proses *ruislag*;
- b. Menambah wawasan karena kepada khalayak ramai karena secara teori dan praktek banyak permasalahan yang muncul dari proses *ruislag*.

E. Metode Penelitian

Metode adalah proses, prinsip-prinsip dan tata cara memecahkan suatu masalah, sedangkan penelitian adalah pemeriksaan secara hati-hati tekun dan tuntas terhadap suatu gejala untuk menambah pengetahuan manusia.⁶ Metode penelitian merupakan suatu proses atau tata cara dalam memecahkan suatu masalah yang terjadi dalam penelitian dengan maksud untuk menambah ilmu pengetahuan manusia.

Untuk memperoleh hasil yang maksimal sesuai dengan judul yang telah ditetapkan maka diusahakan memperoleh data yang relevan, adapun metode penelitian yang akan penulis lakukan adalah:

1. Jenis Penelitian

⁶Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 2007, hlm.6.

Penelitian berjenis penelitian hukum normatif (yuridis normatif) yaitu penelitian yang bertujuan untuk meneliti asas-asas hukum, sistematika hukum, sinkronisasi hukum, sejarah hukum dan perbandingan hukum.⁷ Selanjutnya dalam penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan masalah, yakni:

a. Pendekatan Perundang-Undangan (*Statue Approach*)

Pendekatan perundang-undangan merupakan suatu hal yang mutlak dalam penelitian yuridis normatif, karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang akan menjadi fokus sekaligus tema sentral suatu penelitian. Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.

Oleh karena dalam pendekatan perundang-undangan peneliti bukan saja melihat kepada bentuk peraturan perundang-undangan, melainkan juga menelaah materi muatannya, mempelajari dasar *ontologis* lahirnya undang-undang, landasan filosofis undang-undang, dan *ratio legis* dari ketentuan undang-undang.⁸

b. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Rumusan yang tertuang dalam undang-undang yang terkait *Ruislag*. Dalam menggunakan

⁷*Ibid*, hlm. 50.

⁸Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Media Group, Jakarta, 2013, hlm 142.

pendekatan konseptual, peneliti perlu merujuk prinsip-prinsip hukum. Prinsip-prinsip ini dapat diketemukan dalam pandangan-pandangan sarjana ataupun doktrin-doktrin hukum.

2. Sumber dan Jenis Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data kepustakaan (*Library Research*) yaitu data yang bersumber dari penelitian kepustakaan, berupa data yang bisa kita peroleh melalui buku-buku, tulisan, doktrin (pendapat ahli), jurnal, surat kabar serta bahan bacaan lain yang berkaitan dengan objek penelitian. Penelitian ini akan dilakukan pada:

- a. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas;
- b. Perpustakaan Universitas Andalas;
- c. Perpustakaan Kota Tangerang;
- d. Perpustakaan Online;
- e. Perpustakaan Pribadi;

Jenis data yang digunakan adalah data sekunder yaitu bahan berupa dokumen-dokumen resmi, hasil penelitian yang didapat melalui studi kepustakaan. Data sekunder adalah data yang telah dikumpulkan dan disistematisir.⁹ Selanjutnya data-data yang didapat dirangkum menjadi bahan hukum, meliputi:

⁹Ronny Hanitjo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hlm 9.

a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat karena dikeluarkan oleh lembaga negara atau pemerintah dan berbentuk peraturan perundang-undangan. Bahan hukum primer ini terdiri dari :

- 1) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;
- 2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- 3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
- 4) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
- 5) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
- 6) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 96/PMK.6/2007 tentang Tata Cara Penggunaan, Pemanfaatan, Penghapusan dan Pemindahtanganan Barang Milik Negara;
- 7) Keputusan Menteri Keuangan Nomor 350/KMK.03/1994 Tata Cara Tukar Menukar Barang Milik/Kekayaan Negara;
- 8) Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: A.70.PL.09.03 Tahun 2005 tentang Pembentukan Panitia Penilai/Penaksir Inter Departemen Pertukaran Tanah Milik Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Seluas 76.000 m² di Tangerang.

b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang memberi penjelasan atau keterangan mengenai bahan hukum primer yang berupa buku-buku yang ditulis oleh para sarjana hukum, literatur hasil penelitian yang telah

dipublikasikan, jurnal-jurnal hukum, artikel, makalah, situs internet, dan lain sebagainya.

- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder.

Bahan-bahan hukum tersier terdiri dari kamus hukum dan ensiklopedia.

3. Teknik Pengumpulan Data

Data yang bermanfaat bagi penulisan ini diperoleh dengan cara studi dokumen atau bahan pustaka (*documentary study*), yaitu teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan cara mempelajari bahan-bahan kepustakaan atau data tertulis, terutama yang berkaitan dengan masalah yang akan dibahas, dan wawancara dengan pakar atau ahli yang mengetahui dan membidangi permasalahan yang penulis teliti untuk memperoleh penjelasan yang lebih dalam yang kemudian penulis menganalisis isi data tersebut.

4. Pengolahan dan Analisis data

a. Pengolahan Data

Pengolahan data merupakan hal yang sangat penting dalam suatu penelitian, dalam penelitian ini pengolahan data dilakukan dengan cara *Editing*, yakni pengeditan terhadap data-data yang telah dikumpulkan yang bertujuan untuk memeriksa kekurangan yang mungkin ditemukan dan

memperbaikinya. *Editing* juga bertujuan untuk memperoleh kepastian bahwa data akurat dan dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya.¹⁰

b. Analisis Data

Metode yang digunakan dalam menganalisa data pada penelitian ini adalah analisis kualitatif. Analisis Kualitatif merupakan suatu metode yang mengkaji suatu hal ihwal tertentu secara mendalam dan rinci dengan uraian-uraian kalimat tanpa menggunakan angka-angka. Analisis dilakukan atas suatu yang telah ada, berdasarkan data yang telah masuk dan diolah sedemikian rupa dengan meneliti kembali, sehingga analisis dapat diuji kebenarannya. Kemudian dihubungkan dengan Peraturan Perundang-undangan terkait pendapat pakar dan akhirnya ditarik kesimpulan yang merupakan jawaban dari permasalahan.

F. Sistematika Penulisan

Dalam suatu penulisan karya ilmiah ataupun non-ilmiah dibutuhkan suatu sistematika penulisan untuk menguraikan isi dari karya tersebut dalam menjawab pokok permasalahan yang ada.

BAB I : PENDAHULUAN

Pada bab ini penulis akan menguraikan tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian dan sistematika penelitian.

¹⁰*Ibid*, hlm 264.

BAB II : TINJAUAN KEPUSTAKAAN

Tinjauan umum tentang perjanjian, tinjauan umum tentang hak milik, tinjauan umum tentang kekayaan negara, tinjauan umum tentang tukar menukar, dan tinjauan umum tentang tanah.

BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Pada bab ini penulis menjabarkan tentang bagaimana pengaturan perjanjian peralihan hak milik kekayaan negara melalui tukar guling (*ruislag*) dikaitkan dengan hukum perjanjian, syarat dan prosedur perjanjian peralihan hak milik kekayaan negara melalui tukar guling (*ruislag*) dalam pembangunan TangCity Mall, serta bagaimana isi dan bentuk perjanjian peralihan hak milik kekayaan negara melalui tukar guling (*ruislag*) dalam pembangunan TangCity Mall.

BAB IV :PENUTUP

Dalam bab ini penulis akan menarik kesimpulan dan memberi saran berkaitan dengan penelitian yang telah dilakukan.