

RUI SLAG DALAM PELAKSANAAN PEMBANGUNAN

AFFAN MUKTI, SH, M.Hum

Fakultas Hukum
Bagian Hukum Perdata
Universitas Sumatera Utara

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam era pembangunan sekarang ini, arti dan fungsi tanah bagi bangsa Indonesia bukan lagi hanya menyangkut arti sebagai magis realigius seperti yang diyakini bangsa Indonesia pada masa dahulu tapi saat ini tanah sudah mencakup arti yang sangat penting yaitu tanah bukan saja penting jika ditinjau dari aspek ekonomi, akan tetapi juga mencakup aspek-aspek lain seperti aspek sosial, politis, hukum, Pertahanan Keamanan dan lain-lain.

Tanah dinilai sebagai salah satu harta yang kekal sifatnya dan dapat diinvestasikan untuk kehidupan masa yang akan datang. Hal ini disebabkan karena keberadaan tanah itu sendiri yang lebih jauh kekal dari umur manusia.

Oleh karena hal-hal yang demikian itulah maka manusia menempatkan tanah sebagai suatu hal yang selalu mendapatkan perhatian dan penanganan yang khusus dan juga menimbulkan upaya manusia untuk mengefektifkan penguasaan tanahnya. Hal ini tentunya mudah untuk dimengerti karena sesungguhnya hampir setiap aspek kehidupan masyarakat tidak dapat dilepaskan dari kebutuhan akan tanah.

Menyadari pentingnya fungsi tanah ini, maka bagi pemerintah tidak ada alternatif lain kecuali meningkatkan pengelohan, pengaturan dan pengurusan pertanahan yang menjadi sumber bagi kesejahteraan dan kemakmuran sesuai dengan ketentuan pemerintah undangan yang berlaku.

Dalam memori penjelasan UUPA disebutkan bahwa salah satu tujuan UUPA adalah untuk meletakkan dasar-dasar yang akan memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia.

Berdasarkan hal inilah. Indonesia sebagai Negara yang sedang membangun, dimana tiap jengkal langkahnya selalu bertujuan untuk kepentingan seluruh rakyat maka masalah tanah-tanah ini menjadi pokok yang seru akhir-akhir ini, dimana tanah bukan saja dibutuhkan oleh rakyat tapi Pemerintahpun dalam rangka pernbangunan ini sangat membutuhkan tanah.

Masalah akhir-akhir sangat dibicarakan mengenai tanah adalah masalah Ruilslag. Pengertian Ruilslag adalah penukaran lahan yaitu terjadinya penukaran terhadap tanah-tanah yang dipergunakan atau dipakai dan hak dari pemerintah pusat ataupun pemerintah daerah untuk ditukar tanahnya dengan tanah lainnya. Prinsip utama penukaran ini adalah bahwa pemerintah memandang lahan/bangunan tersebut sudah tidak pada tempatnya ataupun kawasan tersebut sudah tidak cocok lagi untuk pengembangan kantor tersebut.

BAB II PERMASALAHAN

Melihat masalah Ruilslag ini menjadi pokok pembicaraan yang hangat akhir-akhir ini maka yang menjadi permasalahan pada tulisan ini adalah :

1. Bagaimanakah sebenarnya ketentuan mengenai Ruilslag ini.
2. Bagaimanakah prosedur pelaksanaan Ruilslag yang sebenarnya untuk tanah-tanah yang dikuasai oleh Pemerintah dan dimana Instansi yang terkait didalamnya.
3. Penyimpangan-penyimpangan pelaksanaan Ruilslag yang terjadi di Indonesia.

BAB III PEMBAHASAN

A. Dasar Pemikiran

Di dalam pasal 33 (3) UUD 1945 disebutkan bahwa, " Bumi, Air, dan Kekayaan Alam yang terkandung didalamnya, dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat". Dari pasal 33 (3) ini terkandung pengertian bahwa negara bukanlah pemilik tanah sebagaimana Azas Domein yang dianut oleh Negara Barat yang berlaku sebelum lahirnya UUPA. Negara menguasai yang selanjutnya dikenal dengan istilah "Hak Menguasai Negara".

Pasal 33 (3) UUD 1945 dijabarkan lebih lanjut oleh UUPA melalui pasal-pasal nya. Pasal 2 ayat (1) berbunyi :

"Atas dasar ketentuan pasal 33 (3) UUD 1945 dan hal-hal sebagai yang dimaksudkan dalam pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi seluruh rakyat Indonesia" .

Ayat (1) pasal 2 UUPA ini menunjukkan suatu sikap bahwa untuk mencapai tujuan dari pasal 33 (3) UUD 1945 tidaklah pada tempatnya bangsa Indonesia ataupun Negara bertindak sebagai pemilik tanah ¹⁾

Selanjutnya di dalam ayat (2) pasal 2 UUPA diberikan pengertian dari hak menguasai Negara. Dengan hak menguasai Negara-Negara diberikan wewenang untuk :

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Dengan kewenangan yang dimiliki dari hak menguasai Negara, maka dimungkinkan organisasi kekuasaan itu untuk:²⁾

¹ Prof. Dr. AP. Parlindungan, SH. Komentor Atas Undang-Undang Pokok Agraria, Bandung, Mandar Maju, 1994. hal. 33.

² Prof. Dr. AP. Parlindungan, SH. Op. Cit. hal 41.

- a. Memberikan hak-hak keperdataan, baik kepada perorangan ataupun badan-badan hukum Privat, seperti Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna bangunan dan Hak Pakai.
- b. Mengakui suatu hak Publik yang sudah ada sebelumnya seperti Hak Ulayat masyarakat-masyarakat Hukum Adat (pasal 3 UUPA).
- c. Memberikan Hukum Publik yang baru, yaitu hak pengelolaan yang diberikan kepada lembaga-lembaga pemerintah ataupun Perusahaan-Perusahaan Negara/Daerah.
- d. Memberikan hak pakai (khusus) yaitu hak Pakai yang tidak terbatas waktunya dan diberikan untuk pelaksanaan tugasnya, seperti Hak Pakai untuk perwakilan-perwakilan asing.

Dalam penjelasan pasal 2 UUPA disebutkan bahwa urusan Agraria menurut sifatnya dan azasnya merupakan tugas pemerintah pusat. Pelaksanaan hak penguasaan Negara atas tanah merupakan **Medebewind** yang akan diselenggarakan menurut keperluannya. Penyelenggaraan itu dibatasi pula, bertentangan dengan kepentingan Nasional.

Berdasarkan Hak menguasai Negara inilah yang menimbulkan Hak Pengelolaan yang diberikan kepada Lembaga-lembaga pemerintah dimana pemberian itu adalah untuk pelaksanaan tugasnya maka berdasarkan hal tersebut timbullah kewenangan pada instansi tersebut untuk mengadakan kebijaksanaan-kebijaksanaan sepanjang kebijaksanaan itu tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.

Maka mengenai pembicaraan yang menyangkut kebijaksanaan dari instansi yang berwenang termasuk diantaranya adalah ruislag ini dimana dalam Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia No. 350/KMK.03/1994 tentang Tata cara pemekaran barang milik/ Kekayaan Negara dalam konsiderannya menyebutkan bahwa tukar-menukar barang milik negara yang dilaksanakan oleh departemen lembaga terhadap gedung/kantor dan atau kebutuhan departemen lembaga merupakan salah satu cara memenuhi kebutuhan departemen/lembaga terhadap gedung/kantor dan atau perumahan beserta fasilitasnya dalam APBN tidak mampu menampung kebutuhan departemen/lembaga. Dimana pelaksanaan tukar-menukar itu harus ditertibkan sehingga tidak merugikan negara.

Sehubungan dengan terdapatnya penafsiran yang berbeda-beda terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah dibidang pengurusan barang-barang. Maka sangat penting dalam menegaskan bahwa, dasar wewenang dan ketentuan pokok fasilitasnya. Karena anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tidak mampu membiayai kebutuhan tersebut pihak lain sebagaimana yang dimaksudkan tersebut adalah Pemerintah Daerah. Badan Usaha Negara/ Badan Usaha Milik daerah, Koperasi dan swasta.

B. Tujuan Tukar-menukar barang Milik/ Kekayaan Negara.

Dalam rangka pengamanan aset Negara, pelaksanaan tukar-menukar barang Milik/kekayaan Negara sebagai penjabaran pasal 13 Keputusan Presiden No. 16 tahun 1994, perlu diatur dalam suatu pedoman yang baku mengenai tata cara pelaksanaan tukar-menukar barang tidak bergerak milik Negara yang berlaku bagi seluruh departemen/lembaga.

Tukar-menukar barang Milik Negara/Kekayaan Negara adalah sebagai berikut :

1. Untuk meningkatkan Tertib Administrasi pelaksanaan tukar-menukar dalam rangka pengamanan/Asset Negara.
2. Mencegah terjadinya kerugian Negara sebagai akibat dari adanya tukar-menukar.
3. Meningkatkan daya guna dan hasil guna asset negara untuk kepentingan departemen Lembaga sesuai dengan tugas dan fungsinya.

C. Subyek dan Alasan Tukar-Menukar.

Tukar-menukar dapat dilakukan antara Departemen/Lembaga dengan Pemerintah Daerah. BUMN/BUMD, Koperasi atau dengan swasta. Sedangkan yang menjadi alasan dari tukar menukar ini adalah :

1. Terkena Planologi
2. Belum dimanfaatkan secara optimal
3. Menyatukan asset yang lokasinya terpencar untuk memudahkan koordinasi dalam rangka efisiensi
4. Memenuhi kebutuhan operasional Pemerintah akibat pengembang organisasi.
5. Pertimbangan khusus dalam rangka pelaksanaan rencana strategis Hankam.

D. Tata Cara Tukar-Menukar.

a. Tahap Persiapan oleh Departemen atau Lembaga.

1. Unit pemakaian barang (UPB) menghajukan permohonan tukar-menukar secara berjenjang kepada Menteri/Ketua lembaga disertai dengan data pendukung mengenai asset yang akan dilepas dan data asset Penghuni.
2. Berdasarkan dasar usulan dari UPB Menteri/Ketua Lembaga membentuk Tim Intern persiapan tukar-menukar dengan tugas antara lain:
 - a. Menilai usulan tukar-menukar dari UPB
 - b. Menyusun rencana Asset pengganti yang dibutuhkan.
 - c. Menyelesaikan secara tuntas masalah-masalah hukum atas asset yang dilepas.
 - d. Menyusun rencana kerja/jadwal pelaksanaan
 - e. Melaporkan kepada Menteri/Ketua Lembaga yang bersangkutan.

b. Tahap Pengajuan usul Tukar-menukar kepada Menteri Keuangan

1. Menteri/Ketua Lembaga mengajukan permohonan tukar-menukar kepada Menteri Keuangan dilampiri dengan:
 - A. Alasan Permohonan Tukar-menukar.
 - B. Data Asset yang dilepas yaitu :
 1. bangunan, disertai keterangan mengenai tahun pembuatan, konstruksi dan serta status kepemilikan
 2. tanah disertai keterangan mengenai lokasi, peta situasi, luas, peruntukan, status kepemilikan.
 3. Perhitungan perkiraan nilai bangunan, dan tanah. Untuk menghitung perkiraan nilai bangunan, agar berpedoman kepada Keputusan Direktur Jenderal pedornan Standarisasi dan pedoman operasional penyelenggaraan pembangunan. Bangunan gedung Negara, dikurangi penyusutan sesuai dengan peraturan yang berlaku. Sedangkan untuk menetapkan nilai tanah agar

berpedoman pada nilai Jual Objek pajak yang ditetapkan oleh Direktur Jendral Pajak.

- C. Rencana kebutuhan asset penghuni baik berupa bangunan maupun tanah dengan disertai penjelasan perkiraan luasnya, lokasi dan nilainya.
2. Direktur Jenderal Anggaran melakukan Penelitian terhadap permohonan tersebut pada 1) apabila dianggap perlu. Direktur Jenderal Anggaran dapat meminta data informasi tambahan kepada Departemen/Lembaga yang bersangkutan atau mengadakan penelitian setempat terhadap objek yang dipertukarkan.

c. Tahap Penetapan Keputusan Menteri Keuangan

1. Apabila permohonan tukar-menukar telah melalui pengkajian yang mendalam serta memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan yang berlaku, maka Menteri Keuangan mengeluarkan Izin Prinsip tukar menukar. Khusus tukar-menukar yang menyangkut dengan tanah. Izin prinsip baru dapat dikeluarkan setelah mendapat Persetujuan presiden.
2. Izin prinsip tersebut mengharuskan :
 - a. Departemen/Lembaga menyiapkan/menyusun rencana kebutuhan fisik asset pengganti disertai perkiraan biaya untuk disampaikan kepada Menteri Keuangan q Direktur Jenderal Anggaran Rencana kebutuhan asset pengganti tersebut dilengkapi dengan data mengenai
 1. bangunan: dirinci perjenis, lokasi type, kelas dan konstruksi (dinding, rangka, lantai, atap).
 2. tanah: disertai keterangan mengenai lokasi, peta situasi, luas, jumlah bidang, peruntukan dan status pemilikan.
 3. perkiraan nilai asset yang dilepas dan asset pengganti.
 - b. Departemen/Lembaga melaksanakan penawaran terhadap tanah dan bangunan yang akan dipertukarkan melalui tender. Dengan diikuti sedikitnya dan peserta tender.

d. Tahap Pembahasan Rencana Kebutuhan Fisik

1. Rencana kebutuhan fisik asset pengganti disampaikan kepada Direktur Jenderal anggaran untuk dibahas bersama. Pembahasan tersebut ditekankan pada volume/kebutuhan fisik sehingga benar-benar sesuai dengali kebutuhan riil Departemen/lembaga yang bersangkutan serta sesuai dengan standar yang berlaku.
2. Hasil pembahasan tersebut dituangkan dalam formulir pembahasan dan ditandatangani oleh Tim pembahasan dan Direktorat Jenderal Anggaran dan Departemen/Lembaga yang bersangkutan.
3. Hasil pembahasan tersebut, merupakan lampiran dari izin pelaksanaan yang harus dipedomani oleh Departemen/Lembaga pada saat pelaksanaan pembangunan pengadaan asset pengganti. Apabila terjadi perubahan volume/fisik sesuai dari kebutuhan riil dari Departemen/Lembaga yang bersangkutan. Maka perubahan tersebut harus disahkan oleh Menteri/Ketua Lembaga dan dilaporkan kepada Menteri Keuangan c.q Direktur Jenderal Anggaran.

e. Tahap Penetapan Persetujuan Pelaksanaan.

1. Sesuai dengan hasil pembahasan pada butir d. angka 3 Direktur Jenderal Anggaran atas nama Menteri Keuangan menetapkan persetujuan pelaksanaan tukar-menukar.

2. Surat persetujuan pelaksanaan tukar-menukar tersebut antara lain memuat :
 - Agar Departemen/Lembaga membentuk Tim dan dengan anggarannya terdiri dari unsur Departemen/Lembaga yang bersangkutan maksimal lima orang. Departemen Keuangan cq. Direktur Jenderal Anggaran. 2 orang, Departemen pekerjaan umum dan badan pertanahan nasional. Masing-masing satu orang dengan tugas untuk menilai asset yang dipertukarkan.
 - pengadaan asset pengganti harus sesuai dengan standar pengadaan barang untuk kepentingan Negara.
 - Pelaksanaan tukar-menukar harus dituangkan dalam suatu berita acara tukar-menukar.
 - Agar departemen/lembaga menyetor kas negara sejumlah selisih Nilai lebih antar asset yang dilepas dengan asset pengganti secepat-lambatnya 1 minggu setelah ditetapkan Surat Perjanjian/ Kontrak, tukar-menukar.

f. Tahap Pelaksanaan oleh Departemen/Lembaga

1. Menetapkan Developer pemenang tender, untuk melaksanakan pembangunan asset pengganti.
2. Membentuk Tim Interdep dengan keputusan Menteri/Ketua Lembaga. Biaya Rapat, honorarium Tim, biaya Transportasi dan lain-lain dibebankan pada Developer.
3. Menetapkan jadwal waktu penafsiran. tim mulai bekerja selambat-lambatnya dalam waktu 90 hari sejak ditetapkannya persetujuan pelaksanaan oleh Diirektur Jenderal Anggaran atas nama Menteri Keuangan.
4. Menetapkan Surat Keputusan tersebut dilengkapi dengan rincian volume fisik asset yang dilepas dan asset pengganti sebagaimana dimuat dalam berita acara penafsiran.
5. Membuat perjanjian kontrak tukar-menukar dengan pemenang tender yang telah ditetapkan. Materi perjanjian tukar-menukar tersebut harus sesuai dengan Surat Keputusan pelaksanaan tukar-menukar.

g. Penelitian Oleh Tim Penilik.

1. Sebelum dilaksanakan serah terima asset yang dilepas dan asset pengganti diteliti terlebih dahulu oleh suatu tim penilik yang anggotanya terdiri dari unsur departemen/lembaga bersangkutan. Departemen pekerjaan umum dan Departemen Keuangan c.q. Direktur Jenderal Anggaran.
2. Tugas Tim Penilik terdapat pada angka 1 meliputi :
 - a. Menilai apakah pelaksanaan pekerjaan pembangunan asset pengganti telah sesuai dengan kontrak Bestek dan atau adendum kontrak.
 - b. Meneliti kelengkapan dokumen atas pengganti antara lain sertifikat.
 - c. Menilai pelaksanaan pekerjaan kurang baik dalam bangunan maupun tanah.
 - d. Membuat berita acara hasil penelitian.
 - e. Melaporkan kepada Menteri/ketua Lembaga.

h. Serah Terima Asset

Serah terima Asset yang dilepas dan asset pengganti harus dituangkan dalam suatu berita acara dan baru dapat dilaksanakan apabila :

1. Asset pengganti telah selesai dibangun. siap dipakai baik sesuai dengan perjanjian tukar menukar.
2. Hasil pemeriksaan Tim penilik menyatakan bahwa asset pengganti telah sesuai dengan kontrak/bestek.
3. Asset yang dilepas telah dihapus dengan Surat Keputusan pejabat yang berwenang.

i. Penetapan Surat Keputusan Penghapusan.

1. Surat Keputusan Penghapusan asset yang dilepas ditetapkan oleh Menteri/Ketua Lembaga.
2. Asset yang telah dihapus tersebut dicoret dari buku Inventaris

j. Pencatatan Asset Pengganti

Asset pengganti sebagai hasil tukar-menukar tersebut scgera dicatat dalam buku daftar Inventaris oleh penguasa barang Inventaris sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Tukar menukar antara Departemen/Lembaga dengan Pemerintah Daerah atau dengan BUMN/BUMD dapat dilaksanakan setelah mendapat persetujuan Direktur Jenderal Anggaran atas nama Menteri Keuangan.

k. Penyimpangan-penyimpangan yang terjadi pada Pelaksanaan Ruislag.

Sebagaimana kita ketahui bahwa desa-desa di pulau Jawa ada sejumlah tanah yang dipersiapkan sebagai tanah kas desa ataupun tanah jabatan kcpala desa. Oleh karena itu kepala desa adalah seorang jabatan yang disaji mereka.

Semula dengan APBD tanah kas desa itu dipersiapkan untuk menambah untuk menambah persiapan anggaran APBD, sehingaga kelak setiap desa mempunyai suatu anggaran APBN dan APBD.

BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN

KESIMPULAN

Dari uraian diatas dapat diambil beberapa kesimpulan sebagai berikut :

1. Suhubungan dengan terdapatnya penafsiran yang berbeda terhadap peraturan tata cara tukar-menukar barang milik kekayaan Negara khususnya yang menyangkut status hukum barang milik daerah maka dasar wewenang dan ketentuan pelaksanaan pengelolaan barang daerah adalah Undang-Undang No. 74 tahun 1974. Peraturan Pemerintah No.5 tahun 1975 digunakan sebagai ketentuan umum pelaksanaan pasal 63 UU. No.5 tahun 1974.
2. Peraturan Mendagri No.4 tahun 1979 sebagai pelaksanaan pengelolaan barang pemerintah daerah.
3. Terhadap barang bergerak dan tidak bergerak berupa bangunan dan atau termasuk tanah bangunannya milik daerah yang sifatnya penyerahan hak pemakaiannya saja
4. Dalam tukar-menukar barang atau kekayaan milik negara dilakukan oleh Departemen/lembaga merupakan salah satu cara memenuhi kebutuhan.

SARAN

Dalam pelaksanaan ruislag ini hendaknya lebih dipertegas lagi mengenai Peraturan dari ruislag itu sendiri (bila dibentuk suatu peraturan perundang-undangan mengenai ruislag), agar asset yang dimiliki oleh pemerintah daerah tetap ada dan tidak menjadi ajang keuntungan tersendiri bagi individu (golongan tertentu). Yang, akhirnya akan mendatangkan kerugian bagi Pemerintah/ Negara.