

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang Masalah

Dalam Hukum Tanah yang diatur dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, atau yang lebih dikenal dengan sebutan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) ditetapkan hierarki hak penguasaan atas tanah. Secara berurutan hirerakhi hak penguasaan atas tanah, yaitu hak bangsa Indonesia atas tanah, hak menguasai negara atas tanah, hak ulayat masyarakat hukum adat, hak perseorangan atas tanah, meliputi hak atas tanah, tanah wakaf, hak tanggungan, dan hak milik atas satuan rumah susun.

Salah satu hak penguasaan atas tanah adalah hak atas tanah. Pengertian hak atas tanah dikemukakan oleh Urip Santoso, yaitu hak yang memberikan wewenang kepada pemegang haknya untuk mempergunakan dan atau mengambil manfaat dari tanah yang dikuasainya.¹ Dalam hak atas tanah terkandung wewenang yang diberikan kepada pemegang haknya yaitu mempergunakan dan atau mengambil manfaat dari tanah. Hak atas tanah dapat dimiliki atau dikuasai oleh perseorangan atau badan hukum. Wewenang berupa mempergunakan mengandung pengertian bahwa hak atas tanah untuk keperluan mendirikan bangunan, sedangkan wewenang mengambil manfaat mengandung pengertian hak atas tanah untuk keperluan pertanian, perikanan, peternakan, dan perkebunan.

¹Urip Santoso (Selanjutnya disebut Urip Santoso – I) , *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Kencana Prenada Media, Jakarta, Cetakan IV, Jakarta, 2014, h.

Hak atas tanah dapat dipergunakan untuk mendirikan bangunan, misalnya rumah tempat tinggal atau hunian, rumah toko (rumah toko), rumah kantor (rumah kantor), rumah sakit, toko, pabrik, gudang, gedung pendidikan, gedung pertemuan, gedung olahraga, gedung peribadatan, kantor, plaza/mall, hotel, terminal, pelabuhan, bandar udara, atau rumah susun (apartemen). Bangunan gedung tersebut dapat didirikan oleh perseorangan dari warga negara Indonesia atau orang asing yang berkedudukan di Indonesia, Lembaga Negara, Kementerian, Lembaga Pemerintah Non Kementerian, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota, Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, Perseroan Terbatas, yayasan, badan keagamaan, badan sosial, badan otorita, perwakilan negara asing, atau perwakilan badan internasional.

Hak atas tanah juga dapat dimanfaatkan atau diusahakan untuk keperluan pertanian, perikanan, peternakan, dan perkebunan. Pihak yang dapat mengusahakan atau memanfaatkan tanah dapat berupa perseorangan yang berasal dari warga negara Indonesia atau orang asing yang berkedudukan di Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, badan keagamaan, badan sosial, atau Perseroan Terbatas.

Hak atas tanah dapat dimiliki atau dikuasai oleh persorangan yang berasal dari warga negara Indonesia atau orang asing yang berkedudukan di Indonesia, Lembaga Negara, Kementerian, Lembaga Pemerintah Non kementerian, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota, Badan Otorita, Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, badan usaha swasta, badan keagamaan, badan sosial, perwakilan negara asing, dan perwakilan badan internasional.

Dalam masa penguasaannya, ada hak atas tanah ada yang tidak dibatasi jangka waktu tertentu, yaitu Hak Milik. Ada hak atas tanah yang berjangka waktu tertentu, yaitu Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai yang bersifat privat. Ada hak atas tanah yang berlaku selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan pelaksanaan tugasnya, yaitu Hak Pakai yang bersifat, misalnya Hak Pakai yang dikuasai oleh Pemerintah Daerah.

Pihak yang dapat menguasai tanah antara lain adalah Pemerintah Kabupaten/Kota. Dalam peraturan perundang-undangan ditetapkan bahwa tanah yang dapat dikuasai oleh Pemerintah Kabupaten/Kota adalah Hak Pakai dan Hak Pengelolaan. Tanah yang dikuasai oleh Pemerintah Kabupaten/Kota ada yang berupa tanah kosong, di atas tanah terdapat bangunan, atau di atas tanah terdapat tanaman. Pihak lain yang dapat menguasai tanah adalah badan usaha swasta yang berbentuk Perseroan Terbatas (PT). Dalam peraturan perundang-undangan ditetapkan bahwa tanah yang dikuasai oleh Perseroan Terbatas (PT) adalah Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Pakai (HP), dan Hak Sewa Untuk Bangunan (HSUB). Tanah yang dikuasai oleh Perseroan Terbatas (PT) ada yang berupa tanah kosong, di atas tanah terdapat bangunan, atau di atas tanah terdapat tanaman.

Tanah yang dikuasai oleh Pemerintah Kabupaten/Kota merupakan aset (kekayaan) bagi Pemerintah Kabupaten/Kota. Aset (kekayaan) yang dimiliki oleh Pemerintah Kabupaten/Kota dapat berupa benda bergerak atau benda tidak bergerak yang berupa hak atas tanah. Tanah yang dikuasai oleh Pemerintah Kabupaten/Kota dipergunakan atau dimanfaatkan untuk mendukung keberadaan

Pemerintah Kabupaten/Kota dalam melaksanakan tugas pokok, dan fungsinya dan diorientasikan untuk mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Badan usaha swasta yang berbentuk Perseroan Terbatas (PT) dapat berperan dalam pelaksanaan pembangunan di kabupaten/kota berupa pembangunan perumahan baik rumah tunggal atau rumah susun (*apartemen*), perkantoran, pertokoan (*mall/plaza*), pabrik, gudang, hotel, atau rumah sakit. Pembangunan yang dilakukan oleh Perseroan Terbatas (PT) memerlukan tanah sebagai wadah kegiatannya. Tanah yang diperlukan oleh Perseroan Terbatas (PT) dapat berasal dari tanah negara, atau tanah milik orang lain melalui pengadaan tanah dengan pemberian ganti kerugian.

Tanah aset Pemerintah Kabupaten/Kota karena dipandang tidak sesuai lagi dengan rencana tata ruang wilayah atau tidak tersedianya anggaran untuk melakukan pembangunan infrastruktur, maka tanah aset tersebut ditukarbangun (*ruislag*) dengan tanah yang dikuasai oleh Perseroan Terbatas (PT). *Ruislag* tersebut dilakukan atas keinginan dari Perseroan Terbatas (PT). Salah satu contoh *Ruislag* di Kota Surabaya, yaitu Tanah Kebun Bibit di Bratang seluas 7 (tujuh) yang dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya pada tahun 1997 diruislag dengan tanah yang dikuasai oleh PT Surya Inti Permata (SIP) seluas 10 (sepuluh) hektar di Wonorejo Kawasan Surabaya Timur.

2. Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang masalah di atas dapat dirumuskan masalahnya, yaitu :

- a. Apakah tukar menukar tanah Pemerintah Kabupaten / Kota merupakan bagian dari barang publik daerah?
- b. Bagaimana cara yang dapat ditempuh oleh Pemerintah Kabupaten/Kota dan Perseroan Terbatas (PT) untuk memperoleh tanah yang berasal dari ruislag ?

3. Tujuan Penelitian

Tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini dapat dijelaskan sebagai berikut :

- a. Menganalisis keberadaan tukar menukar tanah sebagai bagian dari barang publik daerah;
- b. Menganalisis perolehan tanah oleh Pemerintah Kabupaten/Kota dan Perseroan Terbatas (PT) yang berasal dari ruislag;

4. Manfaat Penelitian

Manfaat teoritik yang dapat diperoleh dari penelitian ini dapat disebutkan sebagai berikut :

- a. memahami dan memperoleh pengetahuan mengenai keberadaan tukar menukar tanah Pemerintah Kabupaten/Kota sebagai bagian barang milik daerah.
- b. memahami dan memperoleh pengetahuan mengenai cara perolehan tanah oleh Pemerintah Kabupaten/Kota dan Perseroan Terbatas (PT) yang berasal dari ruislag.

Manfaat praktis yang dapat diperoleh dari hasil penelitian ini disebutkan sebagai berikut :

- a. dapat dijadikan masukan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota dan Perseroan Terbatas (PT) yang akan melakukan ruislag.
- b. dapat dijadikan masukan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota dan Perseroan Terbatas (PT) yang akan memperoleh tanah yang berasal dari ruislag.

5. Tinjauan Pustaka

Tinjauan pustaka dalam penulisan tesis ini dapat dijelaskan berdasarkan judulnya, yaitu :

- a. Tanah Yang Dapat dikuasai Oleh Pemerintah Daerah dan Perseroan Terbatas
Hak atas tanah ditetapkan dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA), yaitu : “Atas dasar hak menguasai negara atas tanah sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dimiliki oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum”. Hak atas tanah bersumber dari hak menguasai negara atas tanah. Negara atas dasar hak menguasai berwenang menentukan macam-macam hak atas permukaan bumi atau hak atas tanah, yang dapat diberikan kepada dan dimiliki oleh orang perorang atau bersama-sama dengan orang lain yang berasal dari warga negara Indonesia atau orang asing yang berkedudukan di Indonesia, badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia, dan badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.

Hak atas tanah yang disebutkan dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, dirinci macamnya dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA dan Pasal 53 ayat (1) UUPA. Pasal 16 ayat (1) UUPA menetapkan macam hak atas tanah, yaitu :

- a) Hak Milik;
- b) Hak Guna Usaha;
- c) Hak Guna Bangunan;
- d) Hak Pakai;
- e) Hak Sewa Untuk Bangunan;
- f) Hak Membuka Tanah;
- g) Hak Memungut Hasil Hutan.

Pasal 53 ayat (1) UUPA menetapkan macam hak atas tanah yang bersifat sementara, yaitu :

- a) Hak Gadai;
- b) Hak Usaha Bagi Hasil;
- c) Hak Menumpang;
- d) Hak Sewa Tanah Pertanian.

Sri Hajati menyatakan bahwa macam hak atas tanah yang disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA dan Pasal 53 ayat (1) UUPA dibedakan menjadi 3 (tiga) kelompok, yaitu :²

- a) Hak atas tanah yang bersifat tetap

²Sri Hajati, "Restrukturisasi Hak Atas Tanah Dalam Rangka Pembaruan Hukum Agraria Nasional", *Pidato Penerimaan Jabatan Guru Besar*, Universitas Airlangga, Surabaya, 5 Maret 2005, h. 9.

Macam hak atas tanah yang bersifat tetap adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa Untuk Bangunan, Hak Membuka Tanah, dan Hak Memungut Hasil Hutan.

- b) Hak atas tanah yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang

Macam hak atas tanah ini belum ada.

- c) Hak atas tanah yang bersifat sementara

Macam hak atas tanah yang bersifat sementara adalah Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak menumpang, dan Hak Sewa Tanah Pertanian.

Berdasarkan asal tanahnya, hak atas tanah dibedakan menjadi 2 (dua) kelompok, yaitu :³

- a) Hak atas tanah yang bersifat primer

Hak atas tanah yang bersifat primer adalah hak atas tanah yang berasal dari tanah negara. Macam hak atas tanah ini adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan atas tanah negara, dan Hak Pakai atas tanah negara.

- b) Hak atas tanah yang bersifat sekunder

Hak atas tanah yang bersifat sekunder adalah hak atas tanah yang berasal dari tanah pihak lain. Macam hak atas tanah ini adalah Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan, Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik, Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan, Hak Pakai atas tanah Hak Milik, Hak Sewa Untuk Bangunan, Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang, dan Hak Sewa Tanah Pertanian.

³Urip Santoso - I, *Op.cit.*, h. 91.

Hak atas tanah dapat dimiliki atau dikuasai oleh perseorangan warga negara Indonesia, asing yang berkedudukan di Indonesia, badan hukum yang didirikan menurut Hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia, dan badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.

Macam badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia, antara lain, adalah :

a) Pemerintah Daerah

Pemerintah daerah dibagi menjadi 2 (dua), yaitu Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Dalam peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan ditetapkan bahwa hak atas tanah yang dapat dikuasai oleh Pemerintah Daerah adalah Hak Pakai dan Hak Pengelolaan.

Peraturan perundang-undangan yang menetapkan bahwa Pemerintah Daerah dapat menguasai Hak Pakai atas tanah adalah Pasal 42 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA), Pasal 39 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah, dan Pasal 49 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Pemberian Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.

Peraturan Perundang-undangan yang menetapkan bahwa Pemerintah Daerah dapat menguasai Hak Pengelolaan adalah Pasal 5 Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 tentang Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Ketentuan-ketentuan Kebijakan Selanjutnya, Pasal 1 huruf b Peraturan Menteri Agraria No. 1 Tahun 1966 tentang Pendaftaran Hak

Pakai dan Hak Pengelolaan, Pasal 29 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1974 tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Penyediaan dan Pemberian Tanah Untuk Keperluan Perusahaan, Pasal 67 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999.

b) Perseroan Terbatas

Dalam peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan ditetapkan bahwa hak atas tanah yang dapat dikuasai oleh Perseroan Terbatas (PT) adalah Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai atas tanah.

Peraturan Perundang-undangan yang menetapkan bahwa Perseroan Terbatas (PT) dapat menguasai Hak Guna Usaha, adalah Pasal 30 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA), Pasal 2 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996, dan Pasal 17 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999.

Peraturan Perundang-undangan yang menetapkan bahwa Perseroan Terbatas (PT) dapat menguasai Hak Guna Bangunan, adalah Pasal 36 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA), Pasal 19 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996, dan Pasal 32 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999.

Peraturan Perundang-undangan yang menetapkan bahwa Perseroan Terbatas (PT) dapat menguasai Hak Pakai, adalah Pasal 42 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA), Pasal 39 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996, dan Pasal 49 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999.

b. Perolehan hak atas tanah

Perolehan hak atas tanah adalah kegiatan oleh perseorangan atau badan hukum untuk mendapatkan hak atas tanah. Dalam peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan ditetapkan ada 4 (empat) cara perolehan hak atas tanah, yaitu :

1) Penetapan Pemerintah

Yang dimaksud dengan Penetapan Pemerintah adalah suatu keputusan yang dibuat oleh pejabat yang berwenang untuk memberikan hak atas tanah.⁴

Pejabat Yang berwenang memberikan hak atas tanah menurut Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 2 Tahun 2013 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah Tertentu, adalah Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Kewenangan dalam pemberian hak atas tanah ini dapat dilimpahkan kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi, atau Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

Asal tanah yang lahir dari Penetapan Pemerintah adalah tanah negara dan Hak Pengelolaan. Hak atas tanah yang lahir dari Penetapan Pemerintah adalah Hak Milik atas tanah negara, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan atas tanah negara, Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan, Hak Pakai atas tanah negara, atau Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan.

⁴Urip Santoso (Selanjutnya disebut Urip Santoso – II), *Perolehan Hak Atas Tanah*, Revka Petra Media, Surabaya, 2011, h. 63.

Hak atas tanah yang lahir dari Penetapan Pemerintah ditempuh melalui pemberian hak atas tanah. Menurut Pasal 1 ayat (8) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Pemberian Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, yang dimaksud dengan pemberian hak, adalah Penetapan Pemerintah yang memberikan suatu hak atas tanah negara, perpanjangan jangka waktu, pembaharuan hak, termasuk pemberian hak di atas tanah Hak Pengelolaan.

Boedi Harsono memberikan pengertian tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara adalah tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah.⁵ Menurut Arie S Hutagalung, tanah negara adalah tanah yang masih langsung dikuasai oleh negara yang di atasnya belum dihaki dengan hak-hak perseorangan yang diberikan kepada badan hukum, perseorangan, termasuk instansi Pemerintah.⁶ Pengertian tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara disebutkan dalam Pasal 1 angka 3 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yaitu tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah.

Pengertian Hak Pengelolaan disebutkan dalam Pasal 2 ayat (3) huruf f Undang-Undang No. 20 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan

⁵Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2003, h. 480.

⁶Arie S Hutagalung, *Serba Aneka Masalah Tanah Dalam Kegiatan Ekonomi*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2002, h. 62.

Bangunan *juncto* Pasal 1 Peraturan Pemerintah No. 112 Tahun 2000 tentang Pengenaan Bea Perolehan Hak Atas Tanah Karena Pemberian Hak Pengelolaan, adalah hak menguasai negara atas tanah yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya untuk merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah, menggunakan tanah untuk kepentingan pelaksanaan tugasnya, dan menyerahkan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga dan atau bekerja sama dengan pihak ketiga.

2) Penegasan Konversi

Hak atas tanah dapat diperoleh karena ketentuan Undang-Undang. Hak atas tanah ini diperoleh melalui penegasan konversi. Sebelum berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) terdapat hak atas tanah yang tunduk pada Hukum Barat dan hak atas tanah yang tunduk pada Hukum Adat. Dengan berlakunya UUPA, hak atas tanah yang tunduk pada Hukum Barat dan hak atas tanah yang tunduk pada Hukum Adat dikonversi menjadi hak atas tanah yang ditetapkan dalam UUPA.

A.P. Parlindungan memberikan pengertian konversi yaitu penyesuaian hak-hak atas tanah yang pernah tunduk kepada kepada sistem hukum yang lama yaitu hak-hak atas tanah menurut *Burgerlijk Wetboek* (BW) dan tanah-tanah yang tunduk kepada Hukum Adat untuk masuk dalam sistem hak-hak menurut UUPA.⁷ Menurut Effendi Perangin, Konversi hak-hak atas tanah adalah perubahan hak-hak atas tanah sehubungan dengan berlakunya

⁷A.P. Parlindungan, *Konversi Hak-hak Atas Tanah*, Mandar Maju, Bandung, 1990, h. 5.

UUPA. Hak-hak atas tanah yang ada sebelum berlakunya UUPA diubah menjadi hak-hak atas tanah yang ditetapkan dalam UUPA. Setiap hak atas tanah yang ada sebelum UUPA berlaku, baik Hak Barat maupun Hak Indonesia, oleh ketentuan-ketentuan Konversi UUPA diubah menjadi salah satu hak atas tanah yang disebut dalam Hukum Tanah yang baru.⁸ Konversi adalah perubahan status hak atas tanah dari hak atas tanah menurut hukum yang lama sebelum berlakunya UUPA menjadi hak atas tanah yang ditetapkan dalam UUPA. Penegasan konversi hak atas tanah diajukan oleh pemohon kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

3) Peralihan Hak

Salah satu sifat hak atas tanah adalah hak atas tanah dapat beralih dan dialihkan oleh pemegang haknya kepada pihak lain. Hak penguasaan atas tanah yang dapat beralih dan dialihkan adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa Untuk Bangunan, dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.

Ada 2 (dua) bentuk peralihan hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, yaitu :⁹

a) Beralih

Beralih artinya berpindahnya hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun dari pemegang haknya kepada pihak lain karena

⁸Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1990, h. 145.

⁹Urip Santoso (Selanjutnya disebut Urip Santoso – III), *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2012, h. 301

peristiwa hukum. Berpindahnya hak disini melalui proses pewarisan dari pemegang haknya yang meninggal dunia kepada ahli warisnya. Dengan meninggal dunianya pemegang hak atas tanah atau pemilik satuan rumah susun, maka hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun berpindah kepada ahli warisnya.

Dalam berpindahnya hak karena pewarisan, ahli waris berkewajiban mendaftarkan pewarisan tersebut kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota untuk mengubah nama pemegang hak dalam sertipikat hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.

b) Dialihkan

Dialihkan artinya berpindahnya hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun dari pemegang haknya kepada pihak lain karena suatu perbuatan hukum yang sengaja dilakukan dengan tujuan agar pihak lain memperoleh hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun. Perbuatan hukum tersebut dapat berupa jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam modal perusahaan, pemberian dengan wasiat, lelang.

Dalam berpindahnya hak karena perbuatan hukum, pemegang hak atas tanah atau pemilik satuan rumah susun yang baru berkewajiban mendaftarkan peralihan hak tersebut kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota untuk mengubah nama pemegang hak dalam sertipikat hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.

4) Pemberian Hak

Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah menetapkan bahwa Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai dapat terjadi atau berasal dari tanah Hak Milik. Perolehan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas tanah Hak Milik terjadi dengan pemberian hak yang dibuktikan dengan Akta Pemberian Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas tanah Hak Milik yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang berwenang. Ketentuan ini diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996, Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998, dan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI No. 1 Tahun 2006.

c. Pengertian Ruislag

Kekayaan (aset) yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah dapat berupa benda bergerak, misalnya sepeda motor atau mobil, atau benda tidak bergerak berupa tanah dan/atau bangunan. Status tanah yang dapat dikuasai oleh Pemerintah Daerah adalah Hak Pakai atau Hak Pengelolaan.

Kalau kekayaan (aset) Pemerintah Daerah berupa Hak Pakai, maka tanah tersebut dipergunakan untuk kepentingan pelaksanaan tugas Pemerintah Daerah. Kalau kekayaan (aset) Pemerintah Daerah berupa Hak Pengelolaan, maka tanah tersebut di samping dapat dipergunakan sendiri untuk kepentingan pelaksanaan tugasnya, atau diserahkan kepada pihak ketiga dan atau bekerja sama dengan pihak ketiga.

Tanah yang dikuasai oleh Pemerintah Daerah dapat diinginkan oleh Perseroan Terbatas (PT). Untuk mendapatkan hak atas tanah yang dikuasai oleh

Pemerintah Daerah, Perseroan Terbatas (PT) dapat menempuh melalui cara ruislag, yaitu Pemerintah Daerah menyerahkan tanahnya yang di atasnya ada atau tidak ada bangunan kepada Perseroan Terbatas (PT), demikian pula Perseroan Terbatas (PT) menyerahkan tanahnya kepada Pemerintah Daerah.

Menurut Hanafi Tanawijaya, tukar menukar yang disebut ruislag merupakan salah satu bentuk penghapusan barang-barang tidak bergerak yang memerlukan penanganan khusus. Tukar menukar disini adalah atas barang tidak bergerak berupa tanah dan bangunan dalam hukum publik, yaitu tukar menukar (ruislag) antara Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah dengan pihak swasta dalam rangka pendayagunaan tanah guna keperluan pembangunan.¹⁰

Listyowati Sumanto menyatakan bahwa ruislag pada hakekatnya merupakan salah satu cara memperoleh tanah hak, yaitu suatu perbuatan hukum peralihan hak atas tanah secara tukar menukar tanah hak. Ruislag disebut juga *take over* atau tukar menukar antara barang milik departemen dengan pihak swasta.¹¹

Pengertian tukar menukar disebutkan dalam Pasal 1 angka 19 Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, yaitu yaitu pengalihan kepemilikan barang milik daerah yang dilakukan antara Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat, antar Pemerintah Daerah, atau antara Pemerintah Daerah dengan pihak lain, dengan menerima penggantian utama dalam bentuk barang, paling sedikit dengan nilai seimbang.

¹⁰Hanafi Tanawijaya, "Eksistensi Lembaga Ruislag di Indonesia". *Jurnal ERA HUKUM*, Nomor 4 Tahun 6, Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara, Jakarta, April 2000.

¹¹Listyowati Sumanto, "Ruislag, Hak Atas Tanah Aset Negara", *Majalah HUKUM TRISAKTI*, Nomor 27 Tahun XXII, Fakultas Hukum Universitas Trisakti, Jakarta, Juli 1997.

Pasal 1 angka 27 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 17 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah menyamakan antara tukar menukar dengan tukar guling, yaitu pengalihan kepemilikan barang milik daerah yang dilakukan antara Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat, antar Pemerintah Daerah, atau antara Pemerintah Daerah dengan pihak lain, dengan menerima penggantian dalam bentuk barang, sekurang-kurangnya dengan nilai seimbang.

6. Metode Penelitian

a. Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum. Penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip hukum, dan doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.¹² Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, yaitu meneliti ruislag tanah Pemerintah Kabupaten/Kota dan tanah Perseroan Terbatas (PT).

Peter Mahmud Marzuki menyatakan bahwa penelitian hukum dilakukan untuk mencari pemecahan atas isu hukum yang timbul. Hasil yang dicapai bukanlah menerima atau menolak hipotesis yang diajukan, melainkan memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogyanya atas isu hukum

¹²Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2005, h. 35.

yang diajukan.¹³ Penelitian ini dilakukan untuk menyelesaikan masalah yang berkaitan dengan ruislag tanah Pemerintah Kabupaten/Kota dan tanah Perseroan Terbatas (PT).

b. Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan studi kasus (*case study*). yang dimaksudkan dengan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), disini adalah menelaah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan ruislag tanah Pemerintah Kabupaten/Kota dan tanah Perseroan Terbatas (PT). Yang dimaksudkan dengan pendekatan konseptual (*conceptual approach*), adalah menelaah konsep yang dikemukakan oleh para ahli dan dalam peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan ruislag tanah Pemerintah Kabupaten/Kota dan tanah Perseroan Terbatas (PT). Yang dimaksudkan dengan studi kasus (*case study*) disini adalah menganalisis kasus ruislag tanah Pemerintah Kabupaten/Kota dan tanah Perseroan Terbatas (PT).

c. Bahan Hukum

Ada 2 (dua) bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian ini, yaitu bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

¹³Peter Mahmud Marzuki, "Penelitian Hukum", *Majalah YURIDIKA*, Vol. 16 No. 1, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, Januari 2001, h. 103.

Bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan hak atas tanah, pendaftaran tanah, perolehan hak atas tanah, ruislag, Pemerintah Kabupaten/Kota, dan Perseroan Terbatas (PT).

Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini adalah buku, jurnal ilmu hukum, majalah ilmu hukum, makalah, dan laporan penelitian yang berkaitan dengan penelitian ini.

d. Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum

Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan ruislag antara tanah Pemerintah Kabupaten/Kota dan tanah Perseroan Terbatas (PT) dikumpulkan melalui metode inventarisasi dan katagorisasi. Bahan hukum sekunder dapat dikumpulkan dengan mempergunakan sistem kartu catatan (card system), baik dengan kartu ikhtisar, kartu kutipan, dan kartu analisis (ulasan) berdasarkan topik dalam penelitian ini.

Pengolahan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dilakukan melalui pengelompokan dan dipilah berdasarkan topik dalam penelitian ini. Dengan pemilahan ini diharapkan dapat menjawab pokok permasalahan yang diteliti.

e. Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum merupakan tahap akhir dalam suatu penelitian, yaitu mengumpulkan dan mengolah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder sehingga menjadi suatu laporan. Bahan hukum primer dan bahan

hukum sekunder yang telah dikumpulkan dan diolah akan dianalisis dengan menggunakan metode penafsiran atau interpretasi (Gramatikal, Sistematis, dan lain-lain). Analisis juga mempergunakan pendapat para ahli sehingga dapat memperoleh jawaban atas permasalahan yang diteliti.

7. Pertanggungjawaban Sistematika

Pertanggungjawaban sistematika ini dimaksudkan untuk memberikan kerangka penulisan secara berurutan dan sistematis agar memudahkan dalam pengembangan penulisan dan memudahkan pembaca dalam memahami isi tesis yang akan ditulis. Tesis yang ditulis berisi 4 (empat) bab berdasarkan rumusan masalahnya.

BAB I merupakan PENDAHULUAN menguraikan apa yang menjadi latar belakang masalah penulisan tesis, isu hukum yang diangkat diuraikan dalam rumusan masalah, tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian, manfaat yang diperoleh dari hasil penelitian, kajian pustaka sebagai kerangka berpikir dalam penulisan, dan metode penelitian yang dipergunakan dalam penulisan ini.

BAB II tentang KEBERADAAN TUKAR MENUKAR TANAH ASET PEMERINTAH KABUPATEN/KOTA SEBAGAI BARANG MILIK DAERAH. Bab II merupakan pembahasan dari rumusan masalah pertama, yang menguraikan tentang pemindahan hak atas tanah dan karakteristik ruislag (tukar guling) dan tukar menukar tanah. Alasan bab II tentang KEBERADAAN TUKAR MENUKAR TANAH ASET PEMERINTAH KABUPATEN/KOTA SEBAGAI BARANG MILIK DAERAH adalah ingin menjelaskan perbedaan karakteristik antara ruislag (tukar bangun) dan tukar menukar tanah.

BAB III tentang PEROLEHAN TANAH OLEH PEMERINTAH KABUPATEN/KOTA DAN PERSEROAN TERBATAS YANG BERASAL DARI RUISLAG. BAB III merupakan pembahasan rumusan masalah kedua, yang menguraikan tentang cara perolehan tanah dalam Hukum Tanah Nasional dan cara perolehan tanah yang berasal dari ruislag. Alasan bab III tentang PEROLEHAN TANAH OLEH PEMERINTAH KABUPATEN/KOTA DAN PERSEROAN TERBATAS YANG BERASAL DARI RUISLAG adalah ingin menjelaskan upaya yang ditempuh oleh Pemerintah Kabupaten/Kota dan Perseroan Terbatas untuk memperoleh tanah yang berasal dari ruislag (tukar bangun).

BAB IV tentang PENUTUP yang berisi kesimpulan dan saran. Kesimpulan merupakan jawaban atas permasalahan yang diteliti, sedangkan saran merupakan rekomendasi yang dapat disampaikan sebagai tindak lanjut dari hasil penelitian.