

## **BAB III**

### **HASIL DAN PEMBAHASAN**

#### **3.1. Kekuatan Hukum Perjanjian Tukar Menukar Barang (*Ruilslag*) Tanah Yang Dituangkan Ke Dalam Surat Keputusan (Sk) Bupati Jembrana Dan Apa Akibat Hukumnya**

##### **3.1.1. Gambaran Umum Kabupaten Jembrana**

Berdasarkan bukti-bukti arkeologis dapat di interpretasikan bahwa munculnya komunitas di Jembrana sejak 6000 tahun yang lalu. Dari perspektif semiotik,<sup>1</sup> asal-usul nama tempat atau kawasan mengacu nama-nama fauna dan flora. Munculnya nama Jembrana berasal dari kawasan hutan belantara (Jimbar-Wana) yang dihuni raja ular (Naga-Raja). Sifat-sifat mitologis dari penyebutan nama-nama tempat telah mentradisi melalui cerita turun-temurun di kalangan penduduk.

Berdasarkan cerita rakyat dan tradisi lisan (folklore) yang muncul telah memberi inspirasi di kalangan pembangun lembaga kekuasaan tradisional (raja dan kerajaan)Raja dan pengikutnya yaitu rakyat yang berasal dari etnik Bali Hindu maupun dari etnik non Bali yang beragama Islam telah membangun kraton sebagai pusat pemerintahan yang diberi nama Puri Gede Jembrana pada awal abad XVII oleh I Gusti Made Yasa (penguasa Brangbang). Raja I yang memerintah di kraton (Puri) Gede Agung Jembrana adalah I Gusti Ngurah Jembrana. Selain kraton, diberikan pula rakyat pengikut (wadwa),busana kerajaan yang dilengkapi barang-barang pusaka berupa tombak dan tulup. Demikian pula keris pusaka yang diberi nama “Ki Tatas” untuk memperbesar kewibawaan kerajaan. Tercatat bahwa

---

<sup>1</sup> [https://id.wikipedia.org/wiki/Kabupaten\\_Jembrana#Sejarah](https://id.wikipedia.org/wiki/Kabupaten_Jembrana#Sejarah) di akses pada tanggal 7 Juni 2017 Jam 08.00 Wib

ada tiga orang raja yang berkuasa di pusat pemerintahan yaitu di Kraton (Puri) Agung Jembrana. Sejak kekuasaan kerajaan dipegang oleh Raja Jembrana I Gusti Gede Seloka, Kraton (Puri) baru sebagai pusat pemerintahan dibangun. Kraton (Puri) yang dibangun itu diberi nama Puri Agung Negeri pada awal abad XIX. Kemudian lebih dikenal dengan nama Puri Agung Negara. Patut diketahui bahwa raja-raja yang memerintah di Kerajaan Jembrana berikutnya pun memusatkan birokrasi pemerintahannya di Kraton (Puri) Agung Negara. Patut dicatat pula bahwa ada dua periode birokrasi pemerintahan yang berpusat di Kraton (Puri) Agung Negara. Periode pertama ditandai oleh birokrasi pemerintahan kerajaan tradisional yang berlangsung sampai tahun 1855. Telah tercatat pada lembaran dokumen arsip pemerintahan Gubernemen bahwa kerajaan Jembrana yang otonom diduduki oleh Raja Jembrana V (Sri Padoeka Ratoe) I Goesti Poetoe Ngoerah Djembrana (1839 - 1855). Ketika berlangsung pemerintahannya telah ditanda tangani piagam perjanjian persahabatan bilateral antara pihak pemerintah kerajaan dengan pihak pemerintah Kolonial Hindia Belanda (Gubernemen) pada tanggal 30 Juni 1849. Periode kedua selanjutnya digantikan oleh birokrasi modern, melalui tata pemerintahan daerah (Regentschap) yang merupakan bagian dari wilayah administratif Keresidenan Banyuwangi.

Pemerintahan daerah Regentschap yang dikepalai oleh seorang kepala pribumi (Regent) sebagai pejabat yang dimasukkan dalam struktur birokrasi Kolonial Modern Gubernemen yang berpusat di Batavia. Status pemerintahan daerah (Regentschap) berlangsung selama 26 tahun (1856 - 1882). Pada masa Kerajaan Jembrana VI I Gusti Ngurah Made Pasekan (1855 - 1866) mengalami dua peralihan status yaitu 1855 - 1862 sebagai Raja Jembrana dan 1862 - 1866

sebagai status Regent (Bupati) kedudukan kerajaan berada di Puri Pacekan Jembrana. Ketika reorganisasi pemerintahan di daerah diberlakukan berdasarkan Staatblad Nomor 123 tahun 1882, maka untuk wilayah administratif Bali dan Lombok diberi status wilayah administratif Keresidenan tersendiri.

Wilayah Keresidenan Bali dan Lombok dibagi lagi menjadi dua daerah (Afdelingen) yaitu Afdeling Buleleng dan Afdeling Jembrana berdasarkan Staatblad Nomor 124 tahun 1882 dengan satu ibukota yaitu Singaraja. Selanjutnya daerah Afdeling Jembrana terbagi atas distrik-distrik yang pada waktu itu terdiri dari tiga distrik yaitu Distrik Negara, Distrik Jembrana, dan Distrik Mendoyo. Masing-masing distrik dikepalai oleh seorang Punggawa. Selain distrik juga diberlakukan jabatan Perbekel, khusus yang mengepalai komunitas Islam dan komunitas Timur Asing sebagai kondisi daerah yang unik dari sudut interaksi dan integrasi antar etnik dan antar umat beragama. Sejak reorganisasi tahun 1882 telah ditetapkan dan disyahkan nama satu ibukota untuk Keresidenan Bali dan Lombok yaitu Singaraja, yang akan membawahi daerah-daerah (Afdeling) Buleleng dan Jembrana. Akan tetapi, pada proses waktu selanjutnya memperhatikan munculnya aspirasi masyarakat di dua daerah afdeling (Buleleng dan Jembrana), maka pihak Gubernemen menanggapi positif.

Respon positif pihak Gubernemen di Batavia dapat dibuktikan dengan diterbitkannya sebuah Lembaran Negara (Staatsblad) tersendiri untuk melakukan pembenahan (Reorganisasi) tata pemerintahan daerah di daerah-daerah (Afdeling) Buleleng dan Jembrana. Pihak Gubernemen dan segenap jajaran bawahan di Departemen Dalam Negeri (Binnenlandsch Bestuur) sangat memperhatikan dan mendukung sepenuhnya aspirasi masyarakat untuk menetapkan nama-nama

ibukota Daerah-daerah Afdeling Buleleng dan Afdeling Jembrana. Pihak Gubernemen dalam pertimbangannya ingin mengakhiri kebiasaan yang menyebut nama Ibukota Afdeling Buleleng dan Jembrana di Keresidenan Bali dan Lombok dengan nama lebih dari satu. Semula (Tahun 1882-1895) hanya diberlakukan satu nama Ibukota yaitu Singaraja untuk wilayah Keresidenan Bali dan Lombok yang membawahi Daerah-daerah Afdeling Buleleng dan Afdeling Jembrana. Sejak disetujui dan untuk kemudian, ditetapkanlah nama-nama Ibukota daerah tersendiri terhadap Afdeling Buleleng dan Afdeling Jembrana di Keresidenan Bali dan Lombok. Berdasarkan Staatsblad Van Nederlandsch - Indie Nomor 175 Tahun 1895, sampai seterusnya ditetapkanlah Singaraja dan Negara sebagai ibukota dari masing-masing Afdeling. Dengan demikian, sejak 15 Agustus 1895 berakhirilah nama satu ibu kota: Singaraja sebagai ibukota Keresidenan Bali dan Lombok yang membawahi Daerah-daerah Afdeling Buleleng dan Afdeling Jembrana. Sejak itu pula di mulailah nama-nama Ibukota: Singaraja untuk Keresidenan Bali dan Lombok dan Daerah bagiannya di Afdeling Buleleng, serta Negara untuk Daerah Bagian Afdeling Jembrana. Munculnya nama-nama Jembrana dan Negara hingga sekarang, memiliki arti tersendiri dari perspektif historis. Rupanya nama-nama yang diwarisi itu telah dipahatkan pada lembaran sejarah di Daerah Jembrana sejak digunakan sebagai nama Kraton (Puri) yaitu Puri Gede / Agung Jembrana dan Puri Agung Negeri Negara. Oleh Karena Kraton atau Puri adalah pusat birokrasi pemerintahan kerajaan tradisional, maka dapat dikatakan bahwa Jembrana dan Negara merupakan Kraton-kraton (Puri) yang dibangun pada permulaan abad XVIII dan permulaan abad XIX adalah tipe kota-kota kerajaan yang bercorak Hinduistik.

Jembrana sebagai sebuah kerajaan yang ikut mengisi lembaran sejarah delapan kerajaan (asta negara) di Bali. Sejak 1 Juli 1938, Daerah (Afdeling, regentschap) Jembrana dan juga daerah-daerah afdeling (Onder-afdeling, regentschap) lainnya di Bali ditetapkan sebagai daerah-daerah swapraja (Zelfbestuurlandschappen) yang masing-masing dikepalai oleh Zelfbestuurder (Raja). Raja di Swapraja Jembrana (Anak Agoeng Bagoes Negara) dan Raja-raja di swapraja lainnya di seluruh Bali terlebih dahulu telah menyatakan kesetiaannya terhadap pemerintah Gubernemen.

Anak Agung Bagoes Negara memegang tampuk pemerintahan di swapraja Jembrana secara terus-menerus selama 29 tahun meskipun terjadi perubahan tatanegara dalam sistem pemerintahan. Kepemimpinannya di Jembrana berlangsung paling lama dibandingkan dengan kepemimpinan yang dipegang oleh pejabat-pejabat selanjutnya. Selama kepemimpinannya pula, dua nama yaitu Jembrana dengan ibukotanya Negara senantiasa terpateri dalam lembaran sejarah pemerintah di Jembrana, baik dalam periode Pendudukan Jepang (Tahun 1943-1945), periode Republik Indonesia yang hanya beberapa bulan (Tahun 1946-1950) maupun pada waktu kembali ke periode bentuk Negara Indonesia Timur (Tahun 1946-1950) maupun pada waktu kembali ke periode bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia (Tahun 1950-1958). Jabatan Bupati Kepala Daerah Swatantra Tingkat II Jembrana untuk pertama kalinya dijabat oleh Ida Bagus Gede Dosther dari tahun 1959 sampai tahun 1967.

Pada periode selanjutnya jabatan Bupati Kepala Daerah Tingkat II Jembrana dijabat oleh Bupati Kapten R. Syafroni (Tahun 1967-1969); Pjs Bupati Drs. Putu Suasnawa (11 Maret - 30 Juni 1969); Bupati I Ketut Sirya (30 Juli 1969-

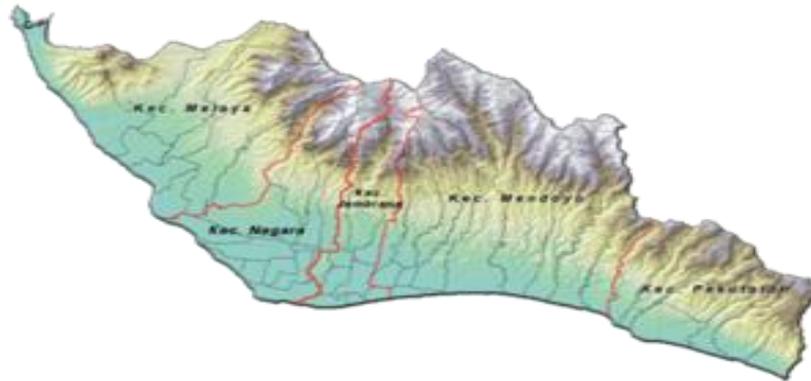
31 Juli 1974); Pjs Bupati Drs. I Nyoman Tastra (31 Juli 1974 - 28 Juli 1975); Bupati Letkol. Liek Rochadi (28 Juli 1975 - 26 Agustus 1980); Bupati Drs. Ida Bagus Ardana (26 Agustus 1980 - 27 Agustus 1990); Bupati Ida Bagus Indugosa, S.H Selama dua kali masa jabatan (27 Agustus 1990 - 27 Agustus 1995 dan dari 27 Agustus 1995 - 27 Agustus 2000); Plt Bupati I Ketut Widjana, S.H (28 Agustus 2000 - 15 Nopember 2000), Prof.Dr.drg. I Gede Winasa menjabat sebagai Bupati Jembrana selama dua periode (15 Nopember 2000 - 10 Oktober 2010) dan I Putu Artha SE, MM. sejak 16 Februari 2011 sampai saat ini. Dapat dikatakan bahwa, sejak gelar “Bupati” yang mengepalai pemerintahan di Daerah Tingkat II Jembrana untuk pertama kali diberlakukan pada tahun 1959 sampai saat ini, nama “Negara” sebagai ibukota Daerah Kabupaten Jembrana tetap dilestarikan.

Adapun Peta BALI dan Kabupaten Jembrana Sebagai berikut.<sup>2</sup>




---

<sup>2</sup> *Ibid*



**Gambar 3.1 : Peta Provinsi Bali dan Kabupaten Jembrana**

**a. Batas-batas Wilayah Kabupaten Jembrana.<sup>3</sup>**

- 1) Sebelah Utara : Kabupaten Buleleng
- 2) Sebelah Timur : Kabupaten Tabanan
- 3) Sebelah Selatan : Samudera Hindia
- 4) Sebelah Barat : Selat Bali

**b. Peta Zona Lokasi Kabupaten Jembrana**

Berdasarkan tingkat kemiringan lereng, wilayah Kabupaten Jembrana dapat dikelompokkan ke dalam 4 kelompok:

- a) Wilayah dengan kemiringan lereng 0 - 2% (datar) seluas 210,47 Km<sup>2</sup>
- b) Wilayah dengan kemiringan lereng 2 - 15% (landai) seluas 85,49 Km<sup>2</sup>
- c) Wilayah dengan kemiringan lereng 15 - 40% (bergelombang/berbukit) seluas 212,45 Km<sup>2</sup> sebagian besar merupakan kawasan yang dikembangkan untuk hutan produksi dan hutan lindung
- d) Wilayah dengan kemiringan lereng >40% (curam sampai sangat curam) seluas 333,39 Km<sup>2</sup> merupakan kawasan lindung mutlak.

<sup>3</sup> Peta Provinsi Bali dan Kabupaten Jembrana [http://jembranakab.go.id/?module=geografi\\_topologi](http://jembranakab.go.id/?module=geografi_topologi) di akses pada tanggal pada tanggal 7 Juni 2017 Jam 08.00 Wib .

Sehingga berdasarkan keterangan peta tersebut di atas yaitu, menerangkan bahwa Kabupaten Jembrana merupakan daerah yang dekat dekat perbatasan selat Bali yang menghubungkan Bali dan Jawa. Hal ini menunjukkan bahwa Kabupaten Jembrana mempunyai potensi yang prospek.

### c. Peta Kemiringan Lereng Kabupaten Jembrana

Secara Hidrologi, sumber air yang ada di wilayah Kabupaten Jembrana meliputi:<sup>4</sup>

- a) Air permukaan : Air Sungai, Bendung Palasari
- b) Air tanah : Air yang bersumber dari bawah tanah
- c) Mata air : Terdapat 37 mata air dengan kapasitas 110 l/det

Kabupaten Jembrana adalah satu dari sembilan Kabupaten dan Kota yang ada di Propinsi Bali, terletak di belahan barat pulau Bali, membentang dari arah barat ke timur pada  $8^{\circ}09'30''$  -  $8^{\circ}28'02''$  LS dan  $114^{\circ}25'53''$  -  $114^{\circ}56'38''$  BT. Luas wilayah Jembrana 841.800 Km<sup>2</sup> atau 14,96% dari luas wilayah pulau Bali. Ibukota Kabupaten: Negara. Secara geografis bahwa letak Kabupaten Jembrana tersebut menjadi pembuka pulau Bali yang membentang dari arah barat ke timur.

Secara administrasi Kabupaten Jembrana terdiri dari 5 Kecamatan yaitu:<sup>5</sup>

#### a) Melaya

Luas kecamatan Melaya: 197,19 Km<sup>2</sup>

#### b) Negara

Luas kecamatan Negara: 126,6 Km<sup>2</sup>

---

<sup>4</sup> Sumber: Buku Profil Kabupaten Jembrana

<sup>5</sup> Sumber; Buku Profil Kabupaten Jembrana, Tanggal 15 Juni 2017

**c) Jembrana**

Luas kecamatan Jembrana: 93,87 Km<sup>2</sup>

**d) Mendoyo**

Luas kecamatan Mendoyo: 294,49 Km<sup>2</sup>

**e) Pekutatan**

Luas kecamatan Pekutatan: 129,65 Km<sup>2</sup>

Topografi wilayah perencanaan meliputi daerah pegunungan di bagian utara dan pendataran (pantai) di bagian selatan yang berbatasan dengan Samudera Indonesia. Pada bagian tengah merupakan daerah perkotaan. Berdasarkan ketinggian tanah di bagian utara wilayah Kabupaten Jembrana mempunyai morfologi dan fisiografi pegunungan yang dibentuk oleh deretan pegunungan Penginuman, Gunung Klatakan, Gunung Bakungan, Gunung Nyangkrut, Gunung Sanggang dan Gunung Batas. Ketinggian tempat bervariasi antara 250 – 700 m dpl. Sedangkan di bagian selatan wilayah Kabupaten Jembrana topografinya relatif datar hingga bergelombang, ketinggian tempat ini berkisar antara 1 – 250 m dpl.

**d. Gambaran Pengelolaan Aset/barang Milik daerah Kabupaten Jembrana**

Dalam rangka menjamin terlaksananya tertib administrasi dan tertib pengelolaan barang milik daerah, diperlukan adanya kesamaan persepsi dan langkah secara integral dan menyeluruh dari unsure unsur yang terkait dalam pengelolaan barang milik daerah. Barang daerah sebagai salah satu unsur penting dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat harus dikelola dengan baik dan benar sehingga mampu mewujudkan pengelolaan barang yang memenuhi asas dalam pengelolaan

barang milik daerah yaitu fungsional, kepastian hukum, transparansi, efisiensi dan akuntabilitas. Barang milik daerah merupakan kekayaan atau aset daerah yang tidak hanya sebagai kekayaan daerah yang besar tetapi harus dikelola secara efektif dan efisien serta dapat dipertanggungjawabkan, sehingga dapat memberikan arti dan manfaat sebanyak banyaknya dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah sebagaimana telah di buat dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2008, maka peningkatan intensitas pelaksanaan urusan dan tanggung jawab Pemerintah Kabupaten Jembrana dalam pengelolaan barang milik daerah terus meningkat sehingga perlu disikapi dengan mengambil langkah dan kebijaksanaan yang terkoordinasi serta terpadu. Peraturan Daerah ini dijadikan landasan hukum dalam pelaksanaan pengelolaan barang milik daerah di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Jembrana yang secara substansi berpedoman pada Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah sebagaimana telah di buat dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2008 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah. Ruang lingkup pengelolaan barang milik daerah yang diatur dalam Peraturan Daerah ini meliputi perencanaan kebutuhan dan anggaran, pengadaan, penerimaan, penyimpanan dan penyaluran, penggunaan, penata

usaha, pengamanan dan pemeliharaan, penilaian, penghapusan, pemindah tanganan, pembinaan, pengawasan dan pengendalian, dan tuntutan ganti rugi.<sup>6</sup>

### **3.1.2. Posisi Kasus**

Pembebasan tanah milik perorangan yang terletak di sebelah timur halaman Pura Jagad Natha, tempat yang strategis mudah dijangkau dari akses jalan raya atau tidak terlalu jauh dari akses jalan raya. Tanah tersebut berupa Sertifikat Hak Milik Nomor 2070 Tahun 1990. Dengan luas 2000 m<sup>2</sup>. Dilakukan dengan cara telah terjadi menukar/tukar guling dengan tanah dan bangunan bekas Kantor Camat Negara di Jalan Ngurah Rai Nomor 84 Negara di Tambah dengan dana sebesar Rp.250.000.000,-(Dua Ratus Lima Puluh juta).

Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah tersebut didasarkan atas kesepakatan kedua belah pihak, dan itu tidak menimbulkan suatu permasalahan selama kesepakatan mengenai ganti kerugian tersebut tidak disertai adanya paksaan, penipuan atau kekhilafan. Bahwa sesuai dengan keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Jembrana Nomor 14 Tahun 2004 tanggal 29 Juli 2004, tentang persetujuan tukar guling Tanah dan bangunan bekas Kantor Camat Negara dengan tanah dan bangunan milik I Nyoman Sukra disebelah timur halaman Pura Jagad Natha.

### **3.1.3. Kekuatan Hukum Perjanjian Tukar Menukar Barang (*Ruilslag*) Tanah Yang Dituangkan Ke Dalam Surat Keputusan (Sk) Bupati Jembrana**

Mengacu pada konsep yang Berkaitan dengan peristiwa hukum Tukar menukar, dalam hal ini secara spesifik mengarah ke dalam lingkup hukum perdata (*privatrechtelijk handelingen*) yang menurut Pitlo menggunakan *Utilitings theorie*

---

<sup>6</sup> Penjelasan Umum Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengelolaan barang milik daerah Kabupaten Jembrana

yaitu menentukan terjadinya perjanjian tukar menukar sebagai perjanjian timbal balik (*wederkerig*) dan bersifat kebendaan (*zakelijkooverencomst*) dengan alas hak yang membebani (*onder beswarende title*) hal ini lahir karena ada proses pernyataan tawar menawar antara pihak sehingga terjadi suatu kesepakatan yang sama-sama seimbang. sebagaimana Adeline Melani berpendapat tentang :

“Ruilslag adalah suatu persetujuan dengan mana kedua belah pihak saling mengikatkan diri untuk saling memberikan tanah secara timbale balik tetapi pada pihak lain masih ditambah dengan melakukan pekerjaan dan lain-lain sesuai dengan kesepakatan para pihak. Perjanjian ini telah dimanfaatkan dan dilaksanakan oleh badan hukum Perdata Indonesia dengan menerapkan seluruh pemahaman tentang azas kebebasan berkontrak yang di anut berdasarkan Kitab Undang-Undang Hukum perdata dan dilaksanakan secara bertanggung jawab.

Hal ini untuk menjelaskan secara rasional apakah dalam perbuatan hukum yang berkaitan dengan Tukar menukar barang milik Negara atau daerah termasuk suatu perbuatan hukum yang melawan hukum, baik berkaitan dengan ranah hukum perdata atau administrasi. Maka penulis mengklasifikasikan sebagai berikut :

1. Secara keperdataan prinsip utama dalam melakukan suatu perikatan (*Verbintenist*) menurut JH. Nieuwenhuis adalah “Kesetaraan” atau kelayakan pertukaran (*ruilrechvandegeheid*) karena dalam suatu perjanjian timbale balik seharusnya ada pertukaran yang adil dari kebendaan satu sama lain. Artinya apakah pembenaran perikatan yang muncul dari perjanjian bertimbal balik karena dapat dikembalikan pada kontra prestasi, sebab bersifat bertimbal balik

dalam suatu perjanjian merupakan konsep penting untuk memahami kelayakan pertukaran”<sup>7</sup>.

2. Secara hukum administrasi penyalahgunaan wewenang mengacu pada *Verklarend Worderboek* dirumuskan” *Hed onegenlijk gebruik maken van haar bevoegheid door de overhead, Hievan is sprake indien een overheidsorgaan zijn bevoegheidkennelijk tooteen ander doel heft gebruijktan notdoeleden waartoe die bevoegheid gegeven. De overhead schendt Aldus het specialisteitbeginsel*.<sup>8</sup> (Penggunaan wewenang tidak sebagaimana mestinya, dalam hal ini pejabat menggunakan kewenangannya untuk tujuan lain yang menyimpang dari tujuan yang telah diberikan kepada wewenang itu. Dengan demikian pejabat melanggar asas spesialisitas).

Apakah dalam melakukan perbuatan hukum antara lain membuat suatu kebijakan, pejabat publik yang bersangkutan telah terjadi mal administrasi atau bukan. Mal administrasi yang dimaksud menurut Anton Sujata merujuk pada laporan tahunan Ombudsman Eropa 1997 dirumuskan; “ *mal administration occur when a publik body fall to act accordance with rule or principle which is binding upon it*”. Artinya dalam setiap indakan pemerintah yang mengandung suatu tindakan mal administrative.

Perjanjian tukar menukar merupakan suatu aspek yang lahir karena adanya suatu perbuatan hukum yang bertumpu pada asas-asas perjanjian atau prinsip perjanjian yang di atur dalam Pasal 1320 *Burgerlijk Wetboek* (BW) yang memaparkan tentang syarat dalam suatu perjanjian.

---

<sup>7</sup> Dikutip dalam Disertasi”Imam Koeswahyono” Program Doktor Universitas Brawijay, dengan Judul Politik hukum Tukar menukar Harta kekayaan/ asset Negara (Ruilslag)dalam konteks pengelolaan asset yang berkeadilan.tahun 2013. Hlm. 24

<sup>8</sup> *Ibid.*

Utrecht, dalam bukunya pengantar hukum Indonesia menggunakan istilah perhutangan untuk *verbinten* dan perjanjian untuk *overeenkomst*. Namun di sisi lain bahwa di Indonesia mengenai tentang perjanjian ini terdapat beberapa istilah yaitu. Perikatan, perjanjian dan perhutangan. Adapun dalam kata *overeenkomst* dalam hal ini dipakai dua istilah yaitu; perjanjian dan persetujuan dengan berpedoman pada pasal 1313 ayat (1) KUH Perdata menyebutkan bahwa perjanjian atau persetujuan adalah suatu perbuatan hukum dimana seorang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap seorang atau lebih.

Dalam proses tukar menukar asset tanah negara, ada beberapa perangkat peraturan yang dijadikan sebagai suatu acuan atau pedoman dalam pelaksanaan tukar menukar tersebut di antaranya, dalam hal ini penulis membagi perangkat peraturan tersebut dalam 2 (dua) aspek, yaitu secara umum dan khusus.

Secara umum artinya tukar menukar yang bersifat umum artinya tukar menukar tersebut dapat dilakukan oleh setiap subyek hukum perdata antara lain perorangan dan badan usaha yang diatur dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata.

Adapun istilah dari kata Perikatan, dilihat dari pasal 1313 ayat (1) KUH Perdata, dapat diketahui bahwa suatu perjanjian adalah suatu peristiwa dimana dua orang atau lebih saling berjanji untuk melaksanakan suatu hal.<sup>9</sup>

Selain dari perjanjian perikatan, perikatan adalah untuk memberikan sesuatu untuk berbuat sesuatu atau tidak berbuat sesuatu. Pasal 1234 KUH Perdata adapun pengertian dari kontrak adalah perjanjian, berkesimpulan bahwa kontrak disini lebih ke jangka waktunya, sebenarnya pengertian ini sama halnya dengan

---

<sup>9</sup> *Ibid. hlm 4.*

perjanjian, namun dalam hal kontrak rumah ialah berupa perjanjian Tukar menukar.<sup>10</sup> Landasan hukum dilakukan proses tukar menukar antara pemerintah Kabupaten Jembrana dengan perorangan yaitu mengacu pada kepada Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Pembendaharaan Negara yang memaparkan tentang pentingnya di atur barang milik Negara. Baik itu dalam pengelolaannya barang milik Negara/daerah yang di atur oleh Menteri keuangan. proses tukar menukar Tanah dan Bangunan sesuai dengan keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Jembrana Nomor 14 Tahun 2004 tanggal 29 Juli 2004 Tentang Persetujuan Tukar Guling Tanah dan Bangunan bekas Kantor Camat Negara dengan Tanah Milik Perorangan di sebelah timur halaman Pura Jagad Natha.

Peraturan Perundang-undangan yaitu Keputusan Presiden No 16 Tahun 1994 (Ke-Pres No. 16 Tahun 1994) tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun Anggaran 1994/1995. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 32 Tahun 2004). Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa (PP No. 72 Tahun 2005); Peraturan Daerah setempat dan jika pelepasan hak atas tanah untuk kepentingan pembangunan tempat peribadatan juga harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan dan keputusan Bupati Jembrana Nomor 1582 tahun 2004 tanggal 3 September 2004 tentang Pelepasan Aset Tanah Bangunan Bekas Kantor Camat Negara sebagai penukar tanah dan bangunan Milik perorangan.

Penulis melihat apa yang sudah dituangkan dalam Bentuk perjanjian sangat erat kaitannya dengan asas konsesnsualisme yang dikenal dalam

---

<sup>10</sup> Ibid, hlm 6

KUHPerdata. Asas konsualisme ini sebagaimana dalam Pasal 1320 ayat (1) KUHPerdata lebih menitik beratkan syarat pada kesepakatan para pihak, yaitu bertemunya antara penawaran dan penerimaan. Bentuk perjanjian.

Akan tetapi substansi dari Keputusan Bupati Jembrana dapat kita dari beberapa aspek. Secara umum dilihat dari point-point keputusan Bupati Jembrana, kalau ditinjau dari aspek hukum perjanjian secara tertulis yang dibuat oleh dan dihadapan pejabat yang berwenang. Perjanjian tertulis adalah suatu perjanjian yang dibuat oleh para pihak dalam bentuk tertulis.. Ada beberapa bentuk perjanjian tertulis, antara lain<sup>11</sup>:

Perjanjian dibawah tangan yang ditanda tangani oleh para pihak. Perjanjian dibawah tangan hanya mengikat bagi para pihak dalam perjanjian tetapi tidak mempunyai kekuatan mengikat terhadap pihak ketiga. Dengan kata lain jika perjanjian disangkal oleh pihak ketiga maka pihak atau salah satu pihak dalam perjanjian tersebut berkewajiban untuk mengajukan bukti bahwa keberatan pihak ketiga dimaksud adalah tidak bersalah dan tidak dapat dibenarkan;

1. Perjanjian dengan saksi notaris untuk melegalisir tanda tangan para pihak. Fungsi kesaksian notaris atas suatu dokumen semata-mata hanya untuk melegalisir kebenaran tanda tangan pihak. Akan tetapi kesaksian tersebut tidaklah mempengaruhi kekuatan hukum dari isi perjanjian, namun pihak yang menyangkal tersebut adalah pihak yang harus membuktikan penyangkalannya;
2. Perjanjian dibuat di hadapan dan oleh notaris dalam bentuk akta notariil. Akta notariil merupakan akta yang dibuat di hadapan dan dimuka pejabat yang

---

<sup>11</sup> I Wayan Arka, *Ibid*, hlm. 281

berwenang untuk itu. Pejabat yang berwenang tersebut adalah notaris, camat, PPAT, dan lain-lain. Jenis dokumen ini merupakan alat bukti yang sempurna bagi pihak yang bersangkutan maupun pihak ketiga. Ada tiga fungsi notariil (akta autentik), yaitu :

- a) Sebagai alat bukti bahwa para pihak telah mengadakan perjanjian tertentu;
- b) Sebagai alat bukti bagi para pihak bahwa apa yang ditulis dalam perjanjian adalah menjadi tujuan dan keinginan para pihak, dan
- c) Sebagai alat bukti kepada pihak ketiga bahwa pada tanggal tertentu, kecuali jika ditentukan sebaliknya para pihak telah mengadakan perjanjian. Hal itu juga menentukan bahwa perjanjian sesuai dengan kehendak para pihak.<sup>12</sup>

**Table 3.1:** Kekuatan Hukum Perjanjian Tukar menukar barang (*Ruilslag*) tanah yang dituangkan kedalam Surat Keputusan (SK) Bupati Jembrana;<sup>13</sup>

No	Landasan Teori	Hasil Pembahasan	Analisis
1	- Teori perjanjian adalah suatu hubungan hukum antara 2 (dua) orang atau pihak yang member hak pada pihak yang atu untuk menuntut suatu hak dari pihak lain, kaitannya dengan tukar menukar ( <i>Ruilslag</i> )	Perbuatan hukum tukar menukar Pelepasan asset Tanah dan bangunan bekas kantor Camat Negara dengan Keputusan Bupati Jembrana Nomor 1582 Tahun 2004 tidak memenuhi rumusan mengenai sahnya suatu perjanjian berdasarkan Pasal 1320 KUHPerdana dan secara materil mengikat para pihak yang membuatnya sebagai suatu perjanjian yang harus ditepati oleh para pihak (asas <i>pacta sunt servanda</i> ).	Keputusan Bupati Jembrana Nomor 1582 Tahun 2004 tentang Pelepasan asset Tanah dan bangunan bekas kantor Camat Negara sebagai penukar tanah dan bangunan milik I Nyoman Sukra, dalam Keputusan tersebut tidak ada suatu hubungan timbal balik dalam perjanjian tersebut dan perjanjian tersebut seharusnya dibuat oleh pejabat yang berwenang yaitu Pejabat pembuat akta tanah (PPAT) Pasal 2 ayat 2. UU No 37/ 1998 tentang peraturan pejabat pembuat akta tanah.

<sup>12</sup> *Ibid.* hlm. 282

<sup>13</sup> Sumber: Kreasi Penulis

2	- Teori kewenangan, tidak ditemukan bahwa dengan kewenangan pemerintah daerah dalam proses tukar menukar, secara hukum terjadi penyalahgunaan wewenang	Perjanjian hukum tukar menukar yang dibuat dengan Keputusan Bupati Jembrana (Pemerintah Daerah). Tidak mempunyai kekuatan hukum, karena tukar menukar harus dibuatkan Akta otentik oleh pejabat yang berwenang. Dan juga dapat dimintakan pembatalan karena tidak dipenihimya unsure subjektif	
---	--	--	--

#### **3.1.4. Kedudukan Surat Keputusan (Sk) Bupati Jembrana Dalam Proses Tukar Menukar Barang (*Ruilslag*) Tanah Milik Pemerintah Daerah Dengan Perorangan**

Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan. A. Hamid S Attamimi, menyatakan bahwa norma dari suatu peraturan perundang-undangan adalah selalu bersifat mengikat umum, abstrak, dan berlaku terus menerus (*dauerhaftig*). Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 7 yaitu;

- 1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri dari;
  - a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
  - b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
  - c) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang
  - d) Peraturan pemerintah
  - e) Peraturan Presiden

- f) Peraturan daerah Provinsi
  - g) Peraturan daerah Kabupate Kota
- 2) Kekuatan hukum peraturan Perundang-undang sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1)

Pada kenyataan sehari-hari, badan atau pejabat Tata Usaha Negara seringkali menempuh berbagai langkah kebijakan tertentu, antara lain menciptakan apa yang sering dinamakan aturan kebijakan (*beleidsregel, policy rule*). Produk semacam ini tidak terlepas dari kaitan penggunaan *freies ermessen*.<sup>14</sup>

Yaitu badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan merumuskan kebijakan dalam pelbagai bentuk seperti peraturan, pedoman, pengumuman, dan surat edaran. Suatu aturan kebijakan pada hakekatnya merupakan produk dari perbuatan tata usaha negara, namun tanpa disertai kewenangan pembuatan peraturan dari badan atau pejabat tata usaha negara tersebut. Aturan kebijakan dimaksud pada kenyataannya telah merupakan bagian dari kegiatan pemerintahan. Pada tahun-tahun terakhir, aturan kebijakan telah mengambil tempat yang makin penting di dalam hukum administrasi Belanda. Aturan kebijakan juga ditandai dengan sebutan *pseudowetgeving*.<sup>15</sup>

Meskipun dasar penerbitan legislasi adalah kewenangan diskresioner (*discretionary power*) atau *freies ermessen*, namun tidaklah berarti

---

<sup>14</sup> *Freies ermessen* adalah tindakan pemerintah (administrasi negara) yang memerlukan kebebasan untuk dapat bertindak atas inisiatif sendiri, terutama dalam menyelesaikan persoalan yang memerlukan penanganan segera tetapi peraturan untuk penyelesaian persoalan itu belum ada karena belum dibuat oleh badan yang diserahi tugas (legislatif).

<sup>15</sup> Perundang-undangan semu atau *quasi legislation* sebagaimana dinyatakan Prof. Jimmly Asshidiqie. Kamus Besar Bahasa Belanda menyatakan perundang-undangan semu adalah tata aturan oleh organ pemerintahan yang terkait tanpa memiliki dasar ketentuan Undang-Undang yang secara tegas memberikan kewenangan kepada organ tersebut.

kewenangan tersebut dapat digunakan secara sewenang-wenang. Aturan kebijakan.

Pembentukan peraturan perundang-undangan pada hakikatnya ialah pembentukan norma-norma hukum yang berlaku keluar dan bersifat umum dalam arti luas. Peraturan perundang-undangan adalah keputusan tertulis negara atau pemerintah yang berisi petunjuk atau pola tingkah laku yang bersifat dan mengikat secara umum.<sup>16</sup> Bersifat dan berlaku secara umum, maksudnya adalah tidak mengidentifikasi individu tertentu, sehingga berlaku bagi setiap subjek hukum yang memenuhi unsur-unsur yang terkandung dalam ketentuan mengenai pola tingkah laku tersebut. Pada kenyataannya terdapat juga peraturan perundang-undangan seperti Undang-Undang yang berlaku untuk kelompok orang-orang tertentu, objek tertentu, daerah dan waktu tertentu. Dengan demikian, mengikat secara umum pada saat ini sekedar menunjukkan tidak menentukan secara konkret (nyata) identitas individu atau objeknya.<sup>17</sup>

Menurut SJ. Fockema Andrea dalam bukunya "*Rechtsgeleerd handwoordenboek*," perundang-undangan atau *legislation/ wetgeving/ gezetgebung* mempunyai dua pengertian yang berbeda, yaitu perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan negara baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah; perundang-undangan adalah segala peraturan-peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Bagir Manan, *Dasar-Dasar Konstitusional Peraturan Perundang-Undangan Nasional*, (Fakultas Hukum, Universitas Andalas Padang;1994)

<sup>17</sup> Ibid

<sup>18</sup> Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan (Dasar-Dasar dan Pembentukannya)*, (Yogyakarta: Kansius, 1998), hlm.168

Dikaitkan dengan teori perundang-undangan, T. Koopmans memberikan pengertian bahwa perundang-undangan adalah sekumpulan pemahaman-pemahaman, titik-titik tolak, dan asas-asas yang saling berkaitan dan memungkinkan munculnya pemahaman yang lebih baik terhadap sesuatu perundang-undangan yang coba dialami.<sup>19</sup>

A. Hamid S.Attamimi mengartikan teori perundang-undangan sebagai cabang bagian segi atau sisi dari ilmu pengetahuan dibidang perundang-undangan. Oleh karena itu maka teori perundang-undangan bersifat kognitif atau bersifat memberikan pemahaman terutama mengenai serangkaian pemahaman dasarnya. Kata perundang-undangan mengacu pada pengertian keseluruhan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan uraian itu, A.Hamid S.Attamimi memberikan pengertian teori perundang-undangan adalah cabang atau sisi lain dari ilmu perundang-undangan, yang lebih bersifat kognitif dan berorientasi kepada mengusahakan kejelasan dan kejernihan pemahaman, khususnya pemahaman yang bersifat mendasar dibidang perundang-undangan. Antara lain pemahaman mengenai Undang-Undang, pembentukan Undang-Undang, perundang-undangan dan lain sebagainya.

Ruang lingkup Undang-Undang dalam arti material (*wet in materiele zin*), atau yang biasa disebut dengan *algemeen verbindende voorschriften* adalah sebagai suatu keputusan dari organ yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan, maka isi peraturan itu mengikat umum, tidak berlaku

---

<sup>19</sup> T.Koopmans, *Vergelijkend Publikerecht*, (Deventer-Kiuwer, 1986), hlm.3 dikutip oleh Lauddin Masruni, *Hukum dan Kebijakan Perpajakan di Indonesia*, (Yogyakarta: UII Press, 2006), hlm.21

terhadap peristiwa individu tertentu, lebih tepat sebagai suatu yang mengikat secara umum daripada mengikat umum.<sup>20</sup>

Berangkat dari pengertian tersebut, maka dapat ditarik sebuah benang merah bahwa Undang-Undang dalam arti material berwenang dan mengikat secara umum. Dari pengertian diatas, teori perundang-undangan memiliki tiga unsur, yaitu dibuat dalam bentuk tertulis sebagai kaidah hukum, dibuat oleh organ atau badan yang berwenang, dan mengikat secara umum.<sup>21</sup>

Terkait dengan ruang lingkup teori peraturan perundang-undangan secara umum, maka perlu adanya kesamaan pemahaman terhadap pembentukan peraturan perundang-undangan, baik dalam arti material maupun dalam arti formal. Mengingat pentingnya hal tersebut, maka dikemukakan beberapa aspek-aspek penting mengenai teori perundang-undangan yaitu pertama, asas hukum yang menggali makna dari sudut bahasa, menggali dasar sesuatu yang menjadi tumpuan berpikir atau berpendapat, dasar cita-cita, dan dasar hukum dasar dan perundang-undangan.<sup>22</sup>

Kedua, Norma hukum tidak dapat dipisahkan dengan pembentukan Undang-Undang. Norma hukum merupakan aturan, pola, standard yang harus diikuti. Seperti yang dijelaskan oleh Hans Kelsen bahwa norma hukum menurut fungsinya adalah memerintah (*gebieten*), melarang (*verbieten*), mengusahakan (*ermachtigen*), membolehkan (*erlauben*) dan menyimpangkan dari ketentuan (*derogieren*). Hans Kelsen juga memberikan ketegasan bahwa norma hukum

---

<sup>20</sup> Ibid

<sup>21</sup> Ahmad Dakhoir, *Konstruksi Hukum Pengaturan Kelembagaan Pengelolaan Zakat Terintegrasi Dalam Fungsi Sosial Perbankan Syariah*, Disertasi, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2014

<sup>22</sup> Tim Redaksi Kamus Besar Bahasa Indonesia, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 2001), hlm. 70

memberikan arti yang sangat penting terhadap pemberlakuan suatu aturan Undang-Undang hukum tertulis.

Pemberlakuan norma dari suatu perundang-undangan sering dibedakan antara norma umum (*algemeen*) dan norma individual (*individueel*), antara yang abstrak dan yang konkrit, antara norma primer berupa nilai-nilai maupun norma sekunder. Untuk norma individual dan norma umum dititik beratkan kepada semua orang, sekelompok orang atau hanya orang-orang tertentu. Norma abstrak dan norma konkrit dititik beratkan kepada hal-hal berkenaan peristiwa, keadaan dan perbuatan. Yang diatur dalam norma adalah hal-hal tertentu atau yang tidak atau belum diatur.

Sedangkan, mengenai penggunaan istilah “keputusan” dan “peraturan”, menurut buku “[\*Perihal Undang-Undang\*](#)“ karangan Jimly Asshiddiqie, negara sebagai organisasi kekuasaan umum dapat membuat tiga macam keputusan yang mengikat secara hukum bagi subjek-subjek hukum yang terkait dengan keputusan-keputusan itu: Yaitu keputusan-keputusan yang bersifat umum dan abstrak (*general and abstract*) biasanya bersifat mengatur (*regeling*), sedangkan yang bersifat individual dan konkret dapat merupakan keputusan yang bersifat atau berisi penetapan administratif (*beschikking*) ataupun keputusan yang berupa ‘*vonnis*’ hakim yang lazimnya disebut dengan istilah putusan.

Oleh karena itu menurut Jimly, ada tiga bentuk kegiatan pengambilan keputusan yang dapat dibedakan dengan penggunaan istilah “peraturan”, “keputusan/ketetapan” dan “tetapan”, menurut Jimly istilah-istilah tersebut sebaiknya hanya digunakan untuk:

1. Istilah “peraturan” digunakan untuk menyebut hasil kegiatan pengaturan yang menghasilkan peraturan (*regels*).
2. Istilah “keputusan” atau “ketetapan” digunakan untuk menyebut hasil kegiatan penetapan atau pengambilan keputusan administratif (*beschikkings*).
3. Istilah “tetapan” digunakan untuk menyebut penghakiman atau pengadilan yang menghasilkan putusan (*vonnis*).

Namun, sebagaimana dijelaskan Jimly (hal. 11) memang penggunaan istilah-istilah tersebut dalam praktik tidak terjadi suatu keseragaman, misalnya dalam menyebut “tetapan” menggunakan istilah “keputusan hakim”.

Dari penjelasan Jimly di atas tersebut maka dapat kita simpulkan pengertian istilah “keputusan” dapat diartikan secara luas dan sempit. Dalam pengertian istilah “keputusan” yang luas, di dalamnya terkandung juga pengertian “peraturan/*regels*”, “keputusan/*beschikkings*” dan “tetapan/*vonnis*”. Sedangkan, dalam istilah “keputusan” dalam arti yang sempit, berarti adalah suatu hasil kegiatan penetapan atau pengambilan keputusan administratif (*beschikkings*).

Mengenai perbedaan antara keputusan (*beschikking*) dengan peraturan (*regeling*) disebutkan dalam buku [Hukum Acara Pengujian Undang-Undang](#) karangan Jimly Asshiddiqie, keputusan (*beschikking*) selalu bersifat individual dan kongkrit (*individual and concrete*), sedangkan peraturan (*regeling*) selalu bersifat umum dan abstrak (*general and abstract*). Yang dimaksud bersifat *general and abstract*, yaitu pemberlakuannya ditujukan kepada siapa saja yang dikenai perumusan kaedah umum. Selain itu, menurut Maria Farida Indrati S dalam buku [“Ilmu Perundang-Undangan \(1\) \(Jenis, Fungsi, Materi, Muatan\)”](#)

suatu keputusan (*beschikking*) bersifat sekali-selesai (*enmahlig*), sedangkan peraturan (*regeling*) selalu berlaku terus-menerus (*dauerhaftig*).

Lebih jauh, dalam buku yang sama, Jimly menyatakan bahwa produk keputusan digugat melalui peradilan tata usaha negara, sedangkan produk peraturan diuji (*Judicial review*) langsung ke Mahkamah Agung atau kalau untuk Undang-Undang diuji ke Mahkamah Konstitusi.

Dari penjelasan-penjelasan di atas tersebut maka dapat dibuat tabel perbedaan antara keputusan dengan peraturan sebagai berikut:<sup>23</sup>

**Tabel 3.2 :** Perbedaan Antara Keputusan Dengan peraturan<sup>24</sup>

<b>Keputusan (<i>beschikking</i>)</b>	<b>Peraturan (<i>regeling</i>)</b>
Selalu bersifat <i>individual and concrete</i> .	Selalu bersifat <i>general and abstract</i> .
Pengujiannya melalui gugatan di peradilan tata usaha negara.	Pengujiannya untuk peraturan di bawah undang-undang ( <i>judicial review</i> ) ke Mahkamah Agung, sedangkan untuk undang-undang diuji ke Mahkamah Konstitusi.
	Selalu berlaku terus-menerus ( <i>dauerhaftig</i> ).

**Tabel 3.3 :** Kedudukan Surat keputusan (SK) Bupati Jembrana dalam proses Tukar menukar barang (*Ruilslag*) tanah Milik pemerintah daerah dengan perorangan.

<b>No</b>	<b>Landasan Teori</b>	<b>Hasil Pembahasan</b>	<b>Analisis</b>
1	- Teori Kewenangan adalah sautu kekuasaan formal yang berasal dari kekuasaan legislative, atau dari kekuasaan administratif	Dalam perjanjian tukar menukar barang ( <i>Ruilslag</i> ) antara pemerintah daerah dan perorangan, dalam hal mengenai kewenangan pemerintah Kabupaten Jembrana untuk menukar barang asset sesuai dengan PP Nomor 27 Tahun 2014 tentang pengelolaan Barang Milik Negara/daerah secara spesifik pasal 64 ayat (1) boleh melakukan tukar	Berdasarkan teori kewenanga dan teori perjanjian pada dasarnya perjanjian yang dibuat oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Jembrana dengan I Nyoman Sukra merupakan hasil persetujuan dari kedua belah pihak tentang isi dari perjanjian tersebut, sebagaimana yang tercantum dalam Keputusan

<sup>23</sup> Kreasi Penulis

<sup>24</sup> Maria Farida Indrati S dalam buku "[Ilmu Perundang-Undangan \(1\) \(Jenis, Fungsi, Materi, Muatan\)](#)"

No	Landasan Teori	Hasil Pembahasan	Analisis
		menukar barang/asset daerah, asalk memenuhi ketentuan pasal 64 ayat (2) tersebut.	Bupati Jembrana point b.menyatakan bahwaterjadinya suatu proses tukar menukar tanah dan bangunan tersebut sesuai dengan kesepakatan para pihak. namun dalam perjanjian tersebut tidak dibuat oleh dan dihadapan pejabat yang berwenang.
2	<p>- Teori Perundang-undangan, yaitu perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan negara baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah; perundang-undangan adalah segala peraturan-peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah.</p> <p>- Teori perjanjian adalah suatu hubungan hukum yang menyangkut hukum kekayaan antara 2 (dua) orang atau lebih, yang memberi hak pada satu pihak dan kewajiban pada pihak lain tentang suatu prestasi</p>	Akan tetapi dari aspek teori perundang-undangan, serta mengacu pada UU No 11 Tahun 2012 tentang Hierarki peraturan perundang-undangan. Peraturan daerah/ Keputusan. Tidak ditemukan secara khusus terkait proses tukar menukar dengan menggunakan Keputusan Bupati. Yang di setujui oleh Dewan perwakilan rakyat (DPR) .hal ini menjadi suatu kealpaan dari pihak pemerintah daerah dalam melakukan perbuatan hukum tukar menukar barang milik Negara. Dan juga bertentangan dengan pasal 37 Peraturan pemerintah Nomor 24 tahun 1997. Dijelaskan bahwa peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan, dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya (kecuali lelang) hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta otentik yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut perundang-undangan yang berlaku.	Walaupun menurut syarat sahnya perjanjian pasal 1320, sahnya secara hukum, akan tetapi perbuatan hukum tukar menukar tersebut bisa dimintakan pembatalan ke pengadilan, serta kedudukan Keputusan Bupati Jembrana tersebut lemah secara hukum dan tidak mempunyai kekuatan hukum yang sempurna, Jika keputusan tersebut cacat secara aspek formil atau materiil maka bisa dilakukan pengujian melalui gugatan ke pengadilan tata usaha Negara. Sehingga urgensi dari penggunaan teori perundang-undangan ini bisa mengukur sejauh mana keputusan Bupati Jembrana tersebut sudah memenuhi peraturan perundang-undangan yang berlaku.

### **3.1.5. Akibat Hukum Perjanjian Tukar Menukar Barang (*Ruilslag*) Tanah Yang Dituangkan Ke Dalam Surat Keputusan (Sk) Bupati Jembrana**

Implikasi atau akibat hukum berarti suatu keterlibatan atau keadaan terlibat; yang termasuk atau tersimpul; yang tidak dinyatakan ; atau yang mempunyai hubungan keterlibatan.<sup>25</sup> Sedangkan kata dampak menurut kamus bahasa Indonesia berarti pengaruh kuat yang mendatang akibat baik negatif maupun positif, kata akibat sendiri mempunyai arti sesuatu yang menjadi kesudahan atau hasil suatu peristiwa, persyaratan atau keadaan yang mendahului. Kata konsekuensi berarti akibat dari suatu perbuatan atau persesuaian dengan yang dahulu sehingga dengan menghasilkan situasi yang baru.<sup>26</sup>

Dalam konteks penulisan ini digunakan istilah akibat hukum karena akibat hukum mengandung suatu arti secara tidak langsung. Selain dari itu, dalam istilah hukum terkandung maksud tanggung jawab hukum untuk melakukan perubahan hukum secara terus menerus, karena hukum itu sendiri terus berkembang sesuai tuntutan reformasi zamannya. Hal ini sejalan dengan salah satu fungsi hukum yaitu hukum sebagai sarana perubahan sosial.<sup>27</sup>

Berangkat dari suatu perjanjian Tukar menukar antara pemerintah Kabupaten Jembrana dengan perorangan merupakan perbuatan hukum yang mempunyai suatu implikasi atau akibat hukum terhadap para pihak, baik akibat hukum yang berdampak positif atau negatif, baik langsung atau tidak langsung. Selaku subjek hukum yang mempunyai hak dalam tukar menukar tersebut (*Ruilslag*). Karena pada intinya dalam perbuatan hukum tersebut adalah

---

<sup>25</sup> Tim penyusun kamus pusat pengembangan bahasa depdikbud, kamus besar Indonesia (JAKARTA: BALAI PUSTAKA, 1991). Hlm.374

<sup>26</sup> Ibid.hlm.207,17, dan 519

<sup>27</sup> Jazim Hamidi, *Makna dan Kedudukan Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 Dalam Ketatanegaraan Indonesia*, (Bandung:disertasi UNPAD),hlm.203-204

merupakan perjanjian yang tidak lepas konsep dasar tentang perjanjian yaitu sebagaimana yang tercantum dalam pasal 1320 KUHPerdara.

Konsep perbuatan hukum tukar menukar, sebagai salah satu perbuatan hukum yang berdasar pada konsep dasar hukum agraria Undang-Undang pokok agraria. Nomor 5 tahun 1960. dan dasar hukum penunjang lainnya yaitu di antaranya Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang perbendaharaan Negara, peraturan menteri dalam negeri Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah, serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 27 tahun 2004 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah. Serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 tahun 2016 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah, karena dalam hal ini, asset daerah milik Pemerintah kabupaten Jembrana seras mengacu pada Undang-Undang nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah serta Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan. Beberapa perangkat hukum tersebut di atas merupakan aspek dasar untuk melepas asset milik Negara atau daerah. karena dalam proses tukar menukar menyangkut hubungan hukum antara perorangan dan pemerintah daerah.

Secara mendasar terjadinya perjanjian tukar menukar sebagai perjanjian timbal balik (*Wederkering*) dan bersifat kebendaan (*zakelijk overeenkomst*) dengan alas hak yang membebani (*Onder bezwarende title*) yaitu lahir atau tercipta manakala telah terjadi penerimaan penawaran dari pihak yang satu atas tawaran pihak yang lain.

Peraturan pemerintah daerah Nomor 27 tahun 2014 tentang pengelolaan barang milik Negara/daerah, utamanya pada substansi pasal 64 ayat (1) di

nyatakan bahwa tukar menukar barang milik Negara/daerah dilaksanakan dengan pertimbangan;

- a. Untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan
- b. Untuk optimalisasi barang milik Negara/ daerah;
- c. Tidak tersedia dana dalam anggaran pendapatan dan belanja Negara/daerah.

Menelaah proses penandatanganan barang milik Negara/asset daerah menurut penulis terdapat sisi kelemahan di dalam melaksanakan proses bahwa sesuai dengan poin c. tentang bahwa sebelum dilakukan proses penandatanganan terlebih dahulu pihak pemerintah melakukan pengukuran dari dinas pekerjaan umum dan lingkungan hidup kabupaten Jembrana, dan dipertegas mengenai nilai tanah dan bangunan milik pemerintah Kabupaten Jembrana dengan tanah hak milik I Nyoman Sukra.

Di dalam satu sisi yang lain peraturan pelaksanaan dari pasal 45 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 diatur lebih lanjut pasal 64 ayat (1) dan ayat (2) sampai dengan pasal 67 Peraturan pemerintah Nomor 27 tentang pengelolaan barang milik Negara/asset daerah.

Dikaitkan dengan pasal 44 sampai 50 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 yang mengandung Negara memiliki seperti halnya perorangan atau badan hukum sama dengan konsep yang dikembangkan dan diterapkan di Negara belanda. Hal yang terpenting dalam proses tukar menukar barang milik negara/asset daerah, penguasa dalam menggunakan hak –hak keperdataannya baik untuk kepentingan umum maupun kepentingan lainnya. Serta pembatasan dari tindakan pemerintah tidak kesewenang-wenangan yang dilakukan oleh Negara.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Philipus M. Hadjon. *Pengantar hukum Administrasi Indonesia*, Gajah mada University Press, Yogyakarta. 1999. Hal. 180

Selanjutnya dikaitkan dengan konsep teori keadilan yang menyangkut para individu dalam hal ini. Posisi pemerintah daerah dan Kabupaten Jembrana dengan perorangan di hadapan yang lainnya berhak atas kedudukan berupa kesetaraan atau ketidaksetaraan tertentu.

Keadilan merupakan suatu dasar dan oleh aturan hukum berarti semata-mata bukanlah legalitas formal menjamin keteraturan dan konsistensi dalam pelaksanaan peraturan tetapi keadilan yang berdasarkan pada pengenalan supremasi nilai kepribadian seseorang dan institusi menyediakan bingkai kerja untuk ekspresi yang penuh.<sup>29</sup> Keadilan dalam perasaan yang paling luas terdiri dari tata tertib hubungan manusia berdasarkan prinsip umum keadilan yang diterapkan.

Keadilan merupakan suatu yang abstrak, subjektif karena keadilan menyangkut nilai etis yang dianut oleh masing-masing individu.<sup>30</sup> Keadilan berlawanan dengan pelanggaran hukum, penyimpangan, ketidaktetapan, ketidakpastian, keputusan yang tidak terduga, tidak dibatasi oleh peraturan, sikap memihak dalam penerapan aturan, aturan yang memihak atau sewenang-wenang melibatkan diskriminasi yang tidak berdasar yaitu diskriminasi yang berdasarkan perbedaan yang tidak relevan.<sup>31</sup>

Keterkaitan antara keadilan dan ketidakadilan dalam pemberian ganti rugi dengan prinsip ‘perlakukan hal-hal yang serupa dengan cara yang serupa dan hal-hal yang berbeda dengan cara yang berbeda terletak pada keyakinan moral bahwa mereka yang dikenai hukum juga memiliki hak balik agar orang lain tidak

---

<sup>29</sup> Morris Ginsberg, *Op.cit.*, hlm . 35

<sup>30</sup> Ahmad Ali, *Mengungkap Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence)*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012) hlm 217

<sup>31</sup> Morris Ginsberg, *Op.cit.*, hlm. 41

menimpakan tindakan tertentu yang merugikan mereka. Struktur hak dan kewajiban semacam ini yang mencegah terjadinya kerugian yang besar dalam masyarakat sosial. Dalam teori keadilan dapat memeriksa apakah hak dan kewajiban yang diterima dalam suatu masyarakat dalam prinsip keadilan formal untuk membersihkan dari elemen-elemen kesewenangan, diskriminasi yang tak berdasarkan pada perbedaan yang relevan.

Dari berbagai macam definisi keadilan diatas yang dikemukakan oleh berbagai kalangan, bukan hanya dari kalangan pakar hukum saja. Dapat didefinisikan dan diungkapkan keadilan merupakan suatu hak yang sama atas kedudukan berupa kesetaraan atau ketidaksetaraan.

Keadilan merupakan landasan yang dapat dipergunakan sebagai dasar pemikiran dan pertimbangan dalam membuat suatu perjanjian. Secara legal formal .perbuatan hukum tukar menukar yang terjadi antara Pemerintah daerah Kabupaten Jembrana dengan Perorangan I Nyoman Sukra, tukar menukar tersebut sebagaimana hasil penelitian penulis bahwa bukti hak perbuatan hukum tukar menukar hanya dengan dibuatkan Keputusan Bupati Jembranan Nomor 1582 tahun 2004 Tentang pelepasan asset tanah dan bangunan bekas Kantor Camat Negara sebagai penukar Tanah dan bangunan milik I Nyoman Sukra.

Mengacu pada pasal Pasal 1321 KUHPperdata

“tiada sepakat yang sah apabila sepakat itu diberikan karena kekhilafan, atau diperolehnya dengan paksaan atau penipuan”. Perjanjian itu menjadi tidak sah apabila di dalamnya terdapat unsur penipuan dan paksaan”

Bahwa dalam suatu perjanjian secara khusus tukar menukar tidak akan sah apabila terdapat suatu unsur paksaan, hal ini berkaitan dengan posisi pemerintah sebagai subjek hukum dalam melakukan tukar

menukar, sehingga tidak ada tendensi intimidasi dalam melakukan perjanjian tukar menukar dengan pihak perorangan.

Sejauh ini dalam perbuatan hukum tukar menukar barang milik Negara/asset daerah Kabupaten Jembrana dengan perorangan, seharusnya dibuatkan akta tukar menukar sebagai bukti adanya suatu peralihan hak di akibatkan tukar menukar. Pada dasarnya asas perjanjian yang berkaitan dengan asas konsensualisme, yaitu memberikan arahan kepada para pihak dalam melakukan suatu perjanjian harus dituangkan dalam akta yang memberikan jaminan bahwa hak dan kewajiban para pihak yang melakukan perjanjian seimbang. Dan tidak terjadi suatu diskriminasi. Berdasarkan analisis dari penulis bahwa perbuatan hukum perjanjian tukar menukar tersebut berakibat tidak adanya suatu kekuatan hukum kepada para pihak dalam memiliki terhadap objek tukar menukar, serta bisa berpotensi dilakukan suatu proses hukum untuk dilakukan gugatan ke pengadilan tata usaha negara karena suatu ke *alpaan* pemerintah daerah dalam melakukan tindakan hukum

**Tabel 3.4 :** Akibat Hukum Perjanjian Tukar Menukar Barang (*Ruilslag*) Tanah yang dituangkan ke dalam Surat Keputusan (SK) Bupati Jembrana

No	Landasan teori	Hasil Pembahasan	Analisis
1	- Teori keadilan adalah keadilan yang diberikan kepada setiap orang menurut jasanya (pembagian haknya masing-masing)	Perjanjian tukar menukar yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Jembrana tidak mempunyai kekuatan hukum, karena suatu peralihan hak dengan cara tukar menukar, berdasarkan pasal 37. PP 37 Tahun 1997. Sehingga pasal 37 tersebut menyaratkan tukar menukar harus dengan akta.	Berdasarkan teori keadilan dan teori perjanjian perjanjian terjadi pertentangan hukum sebagaimana Keputusan Bupati Jembrana Nomor 1582 Tahun 2004 dan PP Pasal 37 Tahun 1997.

No	Landasan teori	Hasil Pembahasan	Analisis
2	- Teori perjanjian adalah suatu hubungan hukum yang menyangkut hukum kekayaan antara 2 (dua) orang atau lebih, yang memberi hak pada satu pihak dan kewajiban pada pihak lain tentang suatu prestasi	Mensyaratkan untuk dibuatkan Akta Tukar menukar, perbuatan pemerintah daerah tersebut berpotensi untuk dilakukan suatu gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara karena suatu ke <i>alpaan</i> pemerintah daerah dalam melakukan tindakan hukum. Sehingga dalam tindakan pemerintah tersebut bisa dibatalkan.	

### 3.2. Perjanjian Tukar Menukar (*Ruilslag*) Tanah Yang Dituangkan Dalam Surat Keputusan (Sk ) Bupati Jembrana Memenuhi Nilai Keadilan

Salah satu tujuan hukum adalah Keadilan, adapun kata dasar adil diambil dari bahasa Arab *Al'adl* yang artinya sesuatu yang baik, penjagaan hak-hak seseorang, sikap tidak berpihak, dan cara yang tepat dalam mengambil keputusan.<sup>32</sup> Adil dalam bahasa Inggris disebut *justice* sehingga disamakan juga dengan *equity* yang berarti keadilan. Ia dapat diartikan sebagai kualitas untuk menjadi pantas (*righteous*), jujur (*honest*), tidak memihak (*impartiality*), representasi yang layak (*fair*), retribusi atas balas dendam (*vindictive*), hadiah (*reward*) atau hukuman (*punishment*) sesuai prestasi atau kesalahan, alasan yang logis (*sound reason*), kebenaran (*rightfulness*), adil (*just*), atau sesuai hukum (*lawfull*).<sup>33</sup>

Selanjutnya Aristoteles membagi keadilan menjadi beberapa bentuk. Pertama, keadilan distributif yaitu keadilan yang ditentukan oleh pembuat Undang-Undang, distribusinya memuat jasa, hak, dan kebaikan bagi anggota-

<sup>32</sup> Ali Safaat, "Pemikiran Keadilan : Plato, Aristoteles dan John Rawls". <http://alisafaat.wordpress.com/2008/04/10/pemikiran-keadilan-plato-aristoteles-dan-john-rawls>. 7 maret 2017.

<sup>33</sup> Munir Fuady, *Teori Hukum*, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 2007), hlm. 91.

anggota masyarakat menurut prinsip kesamaan proporsional. Tujuan keadilan distributif untuk mencapai keseimbangan walaupun tidak melalui pembagian yang sama rata.<sup>34</sup> Keseimbangan harus diperlakukan secara seimbang, sebaliknya ketidak-seimbangan-ketidakseimbangan harus diperlakukan tidak seimbang.<sup>35</sup>

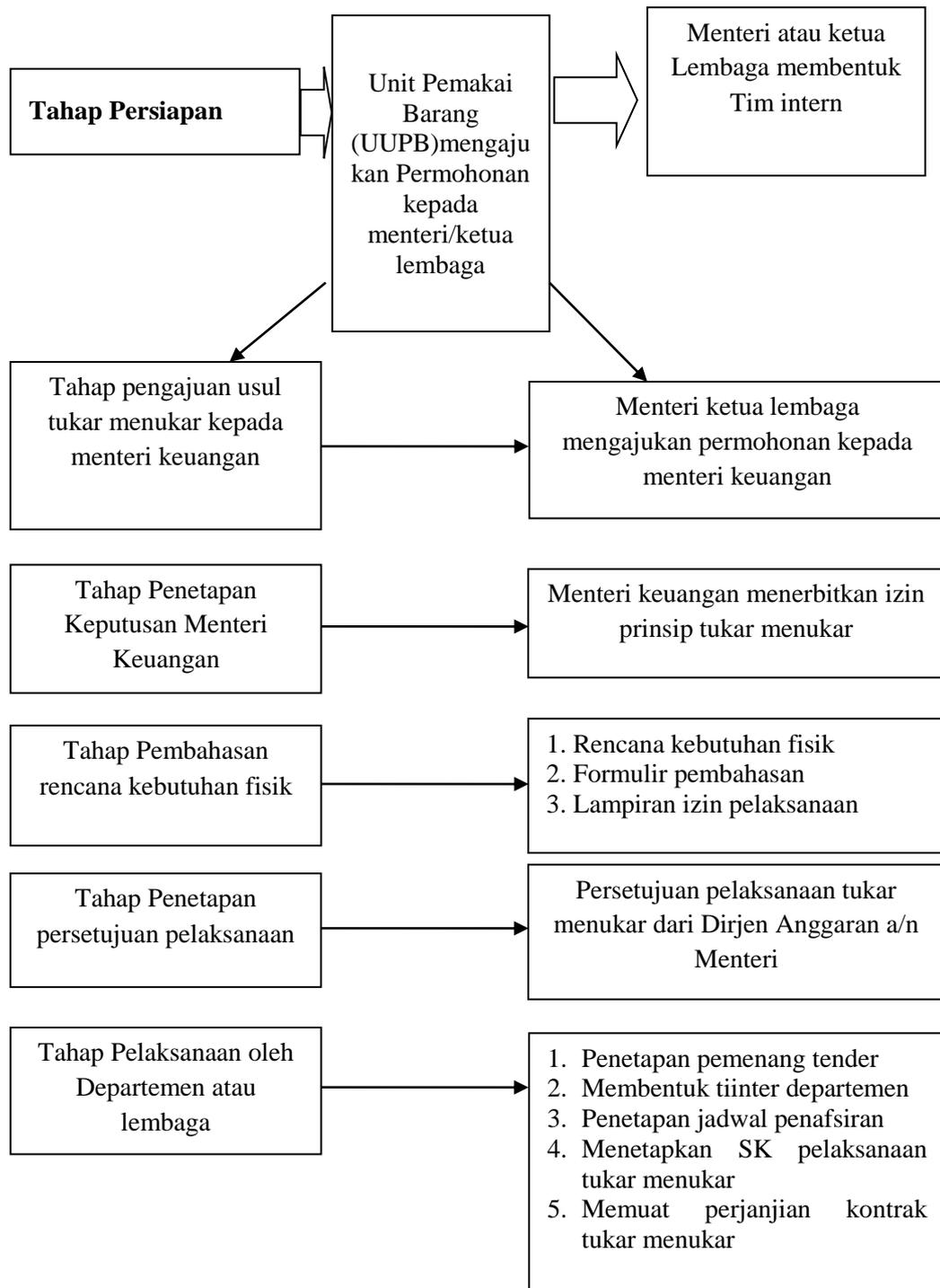
Mekanisme bagian ini menjelaskan bagaimana mekanisme atau prosedur dilakukan tukar menukar harta kekayaan/asset Negara/daerah yang lazim dinamakan ruilslag. Menurut peraturan perundang-undangan yaitu sesuai lampiran keputusan Menteri Keuangan Nomor 350/KMK.03/1994. Adapun bentuk mekanisme proses tukar menukar yang sudah ditentukan oleh peraturan menteri keuangan. Mengacu pada konsep keadilan tersebut di atas, pelepasan asset tanah dan bangunan bekas kantor Camat Negara sebagai penukar Tanah dan bangunan Milik I Nyoman Sukra.

---

<sup>34</sup> Abdul Ghofur Anshari, *Filsafat Hukum*, (Yogyakarta : Gajah Mada University Press, 2006), hlm. 47-48.

<sup>35</sup> *Ibid.*

**Diagram 3.1:** Mekanisme Atau Prosedur Dilakukan Tukar Menukar Harta kekayaan/asset Negara/Daerah



Ketika melihat dan mengkaji Keputusan Bupati Jembrana Nomor 1582 Tahun 2004 Tentang pelepasan asset tanah dan bangunan bekas kantor Camat Negara sebagai penukar Tanah dan Bangunan Milik I Nyoman Sukra. Mengenai langkah dan tahapan ketika tukar menukar harta kekayaan/ asset daerah mengacu pada peraturan perundang-undangan peraturan pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah mampu menjelaskan secara detail terkait kedudukan para pihak.

Tabel 3.5 : Perjanjian tukar menukar (Ruilslag) tanah yang dituangkan dalam Surat Keputusan (SK) Bupati Jembrana dapat memenuhi nilai keadilan

No	Landasan teori	Hasil Pembahasan	Analisis
1	- Teori keadilan adalah keadilan yang diberikan kepada setiap orang menurut jasanya (pembagian haknya masing-masing) dan tidak terjadi diskriminasi karena status yang berbeda, dalam konteks ini seperti tukar menukar barang milik negara/asset daerah dengan perorangan	Perjanjian tukar menukar antara pemerintah Kabupaten Jembrana dengan perorangan berdasarkan SK Bupati Nomor 1582.bertentangan dengan KMK Nomor 350/KMK/.03/1994.	Mengacu pada teori keadilan dan perjanjian. Tidak terlaksananya keseimbangan dan cacatnya prosedur yang dilakukan oleh pihak Pemerintah daerah Kabupaten Jembrana.
2	- Teori perjanjian adalah suatu hubungan hukum yang menyangkut hukum kekayaan antara 2 (dua) orang atau lebih, yang memberi hak pada satu pihak dan kewajiban pada pihak lain tentang suatu prestasi	Tentang pelaksanaan mekanisme tukar menukar barang Negara/asset daerah, berdasarkan hasil analisis. Pelaksanaan tukar menukar barang tersebut menimbulkan ketidakadilan antara pihak, khususnya pemilik sertifikat hak milik nomor 2070 tahun 1990 atas nama I Nyoman Sukra	

