



**TINJAUAN YURIDIS TERHADAP PERALIHAN HAK MILIK
KEKAYAAN NEGARA MELALUI PERJANJIAN TUKAR GULING
(RUISLAG) ANTARA BULOG DENGAN PT. GORO BATARA SAKTI**

Fajar Adi Nugroho*, Ana Silviana, F.C. Susila Adiyanta
Program Studi S1 Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro
E-mail : fajaradinugroho77@gmail.com

Abstrak

Perjanjian tukar menukar adalah perjanjian timbal balik maksudnya suatu perjanjian yang memberikan hak dan kewajiban keadaan kedua belah pihak. Perjanjian tukar menukar diatur dalam Pasal 1541 sampai dengan Pasal 1546 KUHPerduta. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis pengalihan asset Negara yang dikelola oleh BUMN dapat dialihkan kepada Badan Usaha Milik Swasta (BUMS) dan untuk menganalisis proses pemindahan tangganan dalam Perjanjian Tukar Guling (ruislag) apabila terjadi kerugian Negara. Metode yang digunakan adalah pendekatan yuridis normatif yang bersifat deskriptif analitis, dengan penelitian berupa data sekunder serta dianalisis dengan deskriptif kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengalihan asset Negara yang dikelola oleh BUMN dapat dialihkan atau dikuasai kepada Badan Usaha Milik Swasta, sepanjang pengalihan tersebut dilakukan untuk kemakmuran rakyat yang sebesar-besarnya, sebagaimana Pasal 33 UUD 1945 dan Pasal 2 UUPA. Proses pemindahantangganan (ruislag) Barang Milik Negara didasarkan Pasal 2 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 96/KMK.06/2007, namun dalam tukar guling antara Perum Bulog dengan PT. BGS, masih menggunakan aturan lama yakni Keputusan Menteri Keuangan No 350/KMK.03/1994 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Daerah.

Kata kunci : Pengalihan Asset Negara dan Tukar Guling (ruislag).

Abstract

Exchange agreement is a reciprocal agreement means an agreement that provides the rights and obligations of both parties. Exchange agreement under Article 1541 to Article 1546 of the Civil Code (KUHPerduta). The aim of this study was to analyze the transfer of state assets managed by the state can be transferred to the Private Owned Enterprises (BUMS) and to analyze the process of moving Change Agreement signed in Guling (ruislag) when there is a loss of State. The method used is normative juridical approach descriptive, the research is secondary data were analyzed with descriptive and qualitative. The results showed that the transfer of state assets managed by state-owned (BUMN) or controlled can be transferred to the Private Owned Enterprises (BUMS), the transfer is done for the welfare of the people as much as possible, as Article 33 UUD 1945 and Article 2 of the BAL(UUPA). Alienation state property process (ruislag) State Property based on Article 2 of Regulation of the Minister of Finance No. 96 / KMK.06 / 2007, but in a swap deal between Bulog and PT. BGS, still using the old rules of the Decree No 350 / KMK.03 / 1994 on Guidelines for Management of Regional.

Keywords : Transfer of State Assets and Swap Bolster (ruislag).

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah merupakan bagian penting dan tidak dapat dipisahkan dari kebutuhan manusia. Hak atas tanah merupakan hak penting dan pokok dalam berbagai kegiatan penunjang pembangunan.

Menurut Boedi Harsono, tanah negara adalah “Tanah yang dikuasai oleh departemen-departemen dan lembaga-lembaga pemerintah non departemen lainnya dengan hak pakai dan hak pengelolaan, yang merupakan aset atau bagian kekayaan negara yang penguasaannya ada pada menteri keuangan”.¹

Setiap Badan Usaha Milik Negara juga memiliki bagian di dalam penguasaan tanah negara tersebut. Penguasaan atas tanah tersebut diberikan oleh Negara untuk memaksimalkan kinerja dari setiap BUMN yang dimiliki oleh Pemerintah Indonesia.

Pemerintah (Badan Usaha Milik Negara) sebagai organisasi pekerja negara memiliki peran bagian di dalam penguasaan (bukan memiliki) tanah Negara, sepanjang kekayaan alam tersebut dipergunakan seluas-luasnya demi kepentingan hajat hidup orang banyak. Penguasaan atas tanah tersebut diberikan oleh Negara untuk memaksimalkan kinerja dari setiap BUMN yang dimiliki oleh Pemerintah Indonesia. Akan tetapi,

banyak juga BUMN yang tidak dapat memaksimalkan aset tanah yang dimiliki tersebut. Hal ini dikarenakan minimnya sumber daya modal yang dimiliki oleh BUMN yang bersangkutan.

Pemberian hak atas tanah negara kepada seseorang atau badan hukum, bukan berarti melepaskan hak menguasai tersebut dari tanah yang bersangkutan. Tanah tersebut tetap berada di dalam penguasaan Negara. Negara tidak melepaskan kewenangannya terhadap tanah yang bersangkutan, sehingga pengalihan atas tanah negara yang dimiliki oleh sebuah BUMN dapat dilakukan melalui perjanjian.

Berdasarkan uraian di atas, bahwa untuk mempelajari hal-hal yang berkaitan dengan hukum perjanjian tentang tukar guling yang merupakan perbuatan hukum antara Pemerintah (BUMN) dengan pihak swasta terkait status hak atas peralihan Hak Milik Kekayaan Negara dan akibat dari perbuatan hukum tersebut di mana negara telah dirugikan. Didasarkan hal-hal yang diuraikan tersebut, maka perlu dilakukan penelitian tentang “Tinjauan Yuridis Terhadap Peralihan Hak Milik Kekayaan Negara Melalui Perjanjian Tukar Guling (*Ruislag*) Antara Bulog dan PT. Goro Batara Sakti”.

B. Perumusan Masalah

Permasalahan yang dibahas pada penulisan hukum ini, adalah :

1. Dapatkah Barang Milik Negara (BMN) yang dikelola oleh BUMN dialihkan kepada Badan Usaha Milik Swasta (BUMS) ?

¹ Boedi Harsono, 2000, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, hlm 275

2. Bagaimana proses pemindahan tanggungan dalam Perjanjian Tukar Guling (*ruislag*) apabila terjadi kerugian Negara ?

II. METODE PENELITIAN

1. Pendekatan dan Spesifikasi Penelitian

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan yuridis normative yang bersifat deskriptif analitis. Deskriptif analitis,² yaitu suatu penelitian yang dimaksudkan untuk memberikan gambaran tentang keadaan objek permasalahan melalui pengolahan dan penganalisaan data-data yang diperoleh untuk kemudian mendapatkan bahan-bahan atau saran-saran mengenai apa yang harus dilakukan untuk mengatasi suatu permasalahan.

2. Sumber data

Dalam penelitian, digunakan sumber data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari bahan-bahan kepustakaan. Sedangkan pengumpulan data sekunder berupa hukum primer dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku diantaranya KUHPperdata, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok Agraria, (UUPA); UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN; Keputusan Menteri Keuangan No. 350/KMK.03/1994 tentang Tata Cara Penghapusan dan Pemanfaatan Barang Milik atau Kekayaan Negara; Peraturan

Menteri Keuangan Nomor. 96/KMK.06/2007.

3. Analisis data

Data yang telah diolah dianalisa secara kualitatif yaitu data yang diperoleh dari hasil penelitian kemudian disusun secara lengkap, sistematis, benar dan konsisten serta menginterpretasikan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

III. PEMBAHASAN

A. Pengalihan Aset Kekayaan Negara Yang Dikelola BUMN Dapat Dialihkan atau Dikuasai Kepada Badan Usaha Milik Swasta (BUMS) Menurut Peraturan Hukum Yang Berlaku

Pengalihan aset Negara yang dikelola oleh BUMN dapat dialihkan atau dikuasai kepada Badan Usaha Milik Swasta (BUMS), sepanjang pengalihan tersebut dilakukan untuk kemakmuran rakyat yang sebesar-besarnya. Hal ini dalam aspek publik, dapat dilihat pada Pasal 33 UUD 1945 dan Pasal 2 UUPA. Pengalihan atas hak negara untuk mengelola kekayaan dan aset-aset tersebut dapat dilakukan dengan cara membuat perjanjian, salah satunya perjanjian tukar guling (*ruislag*), sesuai Pasal 1541 KUHPperdata menyebutkan, perjanjian Tukar Menukar adalah: "suatu perjanjian, dengan mana kedua belah pihak mengikatkan dirinya untuk saling memberikan suatu barang secara timbal balik, sebagai gantinya suatu barang lain.

² *Ibid*, hlm 97.

Menurut Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang merupakan landasan konstitusional bagi pembentukan politik dan Hukum Tanah Nasional, dinyatakan bahwa “Bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”

Untuk melaksanakan tujuan tersebut, Negara Republik Indonesia harus mempunyai hubungan hukum dengan tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia agar dapat memimpin dan mengatur tanah-tanah atas nama Bangsa Indonesia melalui peraturan perundang-undangan, yaitu UUPA. Hubungan hukum tersebut dinamakan Hak Menguasai Negara. Hak ini tidak memberi kewenangan untuk menguasai secara fisik dan menggunakannya seperti hak atas tanah karena sifatnya semata-mata sebagai kewenangan publik sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 2 UUPA.³

Menurut Urip Santoso, hak menguasai dari Negara atas tanah bersumber pada Hak Bangsa Indonesia atas tanah, yang hakikatnya merupakan penugasan pelaksanaan tugas kewenangan bangsa yang mengandung unsur hukum publik. Tugas mengelola seluruh tanah bersama tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh seluruh bangsa Indonesia, maka dalam

penyelenggaraannya, bangsa Indonesia sebagai pemegang hak dan pengemban amanat tersebut, pada tingkatan tertinggi dikuasakan kepada Negara Republik Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.⁴

Penguasaan Negara atas tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia yang bersumber pada Hak Bangsa, meliputi kewenangan Negara yang ditegaskan dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA, yaitu:

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa;
- b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara 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.

Dalam hukum tanah dikenal juga penguasaan yuridis yang tidak memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang bersangkutan secara fisik. Kreditor pemegang hak jaminan atas tanah mempunyai hak penguasaan yuridis atas tanah yang dijadikan agunan tetapi penguasaan secara fisik ada pada yang empunya tanah. Pengertian “penguasaan” dan “menguasai” yang diuraikan diatas digunakan dalam aspek perdata. Pengertian

³ Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan, 2008. *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, hal 23

⁴ Urip Santoso, *Op. Cit.*, hal 77

“penguasaan” dan “menguasai” dalam aspek publik dapat dilihat pada UUD 1945 dan UUPA. Khusus dalam UUPA, “penguasaan” dan “menguasai” dalam aspek publik terlihat dalam Pasal 2 UUPA.

Secara mendasar Pasal 2 ayat (1) UUPA menetapkan negara menguasai bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Hak menguasai memberi wewenang pada negara untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut. Negara juga berwenang menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa, serta menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa sebagai ditentukan oleh Pasal 2 ayat (2) UUPA. Wewenang yang bersumber dari hak menguasai dari Negara harus digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagai ditentukan oleh Pasal 2 ayat (3) UUPA.

B. Proses Pemindahantanganan (*ruislag*) Barang Milik Negara Apabila Terjadi Kerugian Negara

Disamping itu, ada aset yang dikuasai negara, dan ada juga aset yang dimiliki Pemerintah. Aset negara yang dimiliki Pemerintah dibagi dua, yaitu aset yang tidak dipisahkan

dan aset yang dipisahkan. Aset yang dipisahkan atau yang disebut Barang Milik Negara/Daerah adalah barang yang diperoleh/dibeli atas beban APBN/APBD dan barang yang berasal dari perolehan lain yang sah meliputi barang yang diperoleh dari hibah/sumbangan atau sejenis, diperoleh sebagai pelaksanaan perjanjian/kontrak, diperoleh berdasarkan ketentuan undang-undang dan diperoleh berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Pengelolaan aset negara yang tidak dipisahkan diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan, yaitu UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan pelaksanaannya diatur dalam PP Nomor 6 Tahun 2006 yang diubah dengan PP Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.

Selain aset negara yang tidak dipisahkan tersebut, ada aset negara yang dipisahkan, yang disebut investasi pemerintah, yang terdiri penyertaan modal pemerintah pada Badan Usaha Milik Negara/Daerah (BUMN/BUMD), perseroan terbatas lainnya, dan badan hukum milik pemerintah lainnya. Landasan hukum pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan adalah UU Nomor 17 Tahun 2003, UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, UU Nomor 1 Tahun 2004 yang pelaksanaannya diatur dalam

peraturan pemerintah mengenai pengelolaan investasi pemerintah sebagai pelaksanaan ketentuan Pasal 41 ayat (3) UU Nomor 1 Tahun 2004.

Dalam Pengelolaan Barang Milik Negara (BMN) terdapat beberapa tahap kegiatan sebagaimana yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah. Menurut Pasal 3 ayat 2 disebutkan bahwa kegiatan pengelolaan BMN meliputi kegiatan perencanaan kebutuhan dan penganggaran; pengadaan; penggunaan; pemanfaatan; pengamanan dan pemeliharaan; penilaian; penghapusan; pemindahtanganan; penatausahaan; pembinaan; pengawasan dan pengendalian. Seluruh kegiatan tersebut saling terkait satu dengan yang lain, sehingga untuk mencapai pengelolaan BMN yang baik dan akuntabel, maka suatu instansi pemerintah harus memahami dan mampu melaksanakan setiap kegiatan dimaksud.⁵

Siklus pengelolaan BMN dimulai dengan perencanaan kebutuhan dan penganggaran. Setelah barang diterima, maka ditetapkan status penggunaannya. Selain dipergunakan untuk pelaksanaan tugas pokok dan fungsi, BMN dapat digunakan/dimanfaatkan oleh pihak lain melalui ketentuan pemanfaatan BMN. Pemanfaatan BMN adalah pendayagunaan

BMN dengan tidak mengubah status kepemilikan. Pemanfaatan BMN dapat dilakukan dalam bentuk sewa BMN, pinjam pakai, Kerja Sama Pemanfaatan serta Bangun Guna Serah/ Bangun Serah Guna. Kegiatan BMN bersifat insidental. BMN yang berstatus penggunaan pada suatu kementerian/lembaga dapat dipindahtangankan melalui hibah, tukar menukar atau penyertaan modal pemerintah kepada pihak lain. BMN yang sudah dalam kondisi rusak berat, atau tidak dapat digunakan untuk pelaksanaan tugas dapat dilakukan penghapusan dengan cara penjualan melalui lelang. Penghapusan adalah tindakan menghapus Barang Milik Negara dari daftar barang dengan menerbitkan keputusan dari pejabat yang berwenang untuk membebaskan Pengelola Barang, Pengguna Barang, dan/atau Kuasa Pengguna Barang dari tanggung jawab administrasi dan fisik atas barang yang berada dalam penguasaannya. Di samping pemindahtanganan, penghapusan barang dari Daftar Barang Milik Negara dapat dilakukan apabila dilakukan pemusnahan, dalam rangka melaksanakan putusan pengadilan, atau sebab-sebab lain. Kriteria barang dapat dihapuskan karena sebab lain, antara lain karena: hilang, kecurian, terbakar, susut, menguap, dan mencair.⁶

⁵ Pasal 3 ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah

⁶ Listiyarko Wijito dan Herri Waloejo, 2014. *Evaluasi Pelaksanaan Ketentuan Pemanfaatan Barang Milik Negara Berupa Kerjasama Pemanfaatan dan Bangun Serah*

Dalam siklus pengelolaan BMN tersebut, terdapat kegiatan regular yang harus dilaksanakan pada setiap tahapan penggunaan, pemanfaatan (apabila ada), pemindahtanganan (apabila ada), serta akhir dari siklus pengelolaan BMN berupa penghapusan dari Daftar Barang Milik Negara. Kegiatan regular tersebut berupa “P5” yang terdiri dari (1) pengamanan, yaitu (pengamanan fisik, hukum, serta pengamanan administrasi yang terkait dengan penatausahaan BMN (2) pemeliharaan (3) pembinaan (supervisi) (4) pengawasan (monitoring) dan (5) pengendalian (tindak lanjut).

Dalam pengelolaan BMN, terkait pada kegiatan penggunaan sendiri, pemanfaatan atau pendayagunaan melalui transaksi sewa, pinjam pakai, kerjasama pemanfaatan, bangun guna serah (BOT), bangun serah guna (BTO), kerjasama penyediaan infrastruktur (prasarana), pemindahtanganan, penjualan, tukar menukar, hibah, penyertaan modal, pemeliharaan, BMN tidak digunakan (*idle*), pemusnahan, dan penghapusan BMN.⁷

Dalam proses tukar menukar barang milik negara, ada beberapa perangkat peraturan yang dijadikan sebagai suatu acuan atau pedoman dalam

pelaksanaan tukar menukar tersebut. Didasarkan Pasal 2 Peraturan Menteri Keuangan Nomor. 96/KMK.06/2007, tukar menukar diartikan sebagai berikut: ”Tukar menukar barang milik/kekayaan negara adalah pengalihan pemilikan dan/atau penguasaan barang tidak bergerak milik negara kepada pihak lain dengan menerima penggantian utama dalam bentuk barang tidak bergerak dan tidak merugikan negara”.

Terkait dengan pemindahtanganan Barang Milik Negara. Pemindahtanganan adalah pengalihan kepemilikan barang milik negara sebagai tindak lanjut dari penghapusan. Pemindahtanganan BMN dapat dilakukan dengan cara penjualan, tukar-menukar, hibah atau penyertaan modal pemerintah. Berdasarkan peraturan yang ada, pemindahtanganan BMN harus mendapatkan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden atau Pengelola.⁸

Pada hakekatnya pemindahtanganan BMN berupa tanah dan/atau bangunan harus mendapatkan persetujuan DPR kecuali : (1) sudah tidak sesuai dengan tata ruang wilayah atau penataan kota; (2) harus dihapuskan karena anggaran untuk bangunan pengganti sudah disediakan dalam dokumen anggaran; (3) diperuntukkan untuk pegawai negeri; (4)

Guna/Bangun Guna Serah Sesuai Peraturan Perundang-Undangan di Bidang Pengelolaan BMN, Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan, Jakarta, hal 36

⁷ http://www.ksap.org/sap/id_ID/barang-milik-negara/daerah/, diakses pada tanggal 21 Juni 2016

⁸ Margono, Pemindahtanganan Barang Milik Negara Dengan Penjualan, Tukar Menukar Serta Hibah Pada Kementerian Keuangan, *artikel* dalam www.bppk.depkeu.go.id, diakses pada tanggal 21 Juni 2016

diperuntukan bagi kepentingan umum; (5) dikuasai Negara berdasarkan keputusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap dan / atau berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang jika status kepemilikannya dipertahankan tidak layak secara ekonomi. Pemindahtanganan BMN tanah dan/atau bangunan yang dikecualikan tersebut di atas jika nilainya di atas Rp. 10.000.000.000 harus mendapat persetujuan Presiden. Untuk BMN yang nilainya sampai dengan Rp. 10.000.000.000,00 tidak memerlukan persetujuan Presiden. Nilai tanah dan atau bangunan tersebut menurut PMK 96/PMK.06/2007 adalah nilai hasil penilaian (bukan nilai perolehan).⁹

BMN selain tanah dan atau bangunan yang bernilai lebih dari Rp. 100.000.000.000,00 (Pasal 46 ayat (3) PP 6 tahun 2006 yang telah diubah PP No. 27 tahun 2014) harus mendapat persetujuan DPR. Untuk BMN selain tanah dan bangunan yang nilainya di atas Rp. 10.000.000.000,00 sampai dengan Rp. 100.000.000,00 harus mendapat persetujuan Presiden. Selanjutnya menurut PMK 96/PMK.06/2007 pengertian nilai BMN selain tanah dan bangunan adalah nilai perolehan.

Dengan demikian mengenai tukar menukar BMN, di mana tukar menukar BMN tanah dan/atau bangunan memerlukan ijin prinsip dari

pengelola sedangkan tukar menukar BMN selain tanah dan bangunan tidak memerlukan ijin prinsip dari pengelola. Dalam hal tukar menukar, setelah terjadi serah terima barang yang dipertukarkan antara Kuasa Pengguna Barang/Pengguna Barang dengan mitra tukar menukar, selanjutnya diterbitkan SK Penghapusan oleh Pengguna Barang.

Akan tetapi, dalam kasus tukar guling antara Perum Bulog dengan PT. BGS, masih menggunakan aturan yang lama yakni Keputusan Menteri Keuangan Nomor 350/KMK.03/1994 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Daerah.

Kasus Tukar Guling (*Ruislag*) Bulog – PT Goro Batara Sakti (GBS), dimana terjadi tanggal 17 Februari 1995, Satu hari setelah Beddu Amang diangkat menjadi Kepala Bulog dibuat *memorandum of understanding* (MoU) antara Bulog dengan PT GBS yang diwakili Tommy Soeharto dan Ricardo Gelael untuk mengadakan tukar-menukar lahan milik Bulog berupa sebidang tanah, gedung, kantor, dan gudang yang terletak di Kelapa Gading, Jakarta Utara, seluas sekitar 50 hektar yang dikenal sebagai Kompleks Pergudangan Bulog Jakarta Utara. Sebagai lahan pengganti, Tommy menyediakan tanah seluas sekitar 125 hektar di kawasan

⁹ Margono, *Loc. cit*

Marunda, Jakarta Utara, yang kemudian diketahui berupa tanah rawa-rawa. Kedudukan Tommy Soeharto dalam perusahaan tersebut adalah sebagai Komisaris Utama (sebagai pemegang saham 80 persen), Ricardo Gelael (Dirut, dengan saham 20 persen).¹⁰

Mengingat masalah tukar menukar antara Instansi /lembaga pemerintah dengan pihak ke III (swasta atau BUMN) semakin sering terjadi mengenai aset negara yang dikuasai dan dikelola oleh instansi/lembaga pemerintah tersebut. Sebelum tahun 1988 pelaksanaan tukar menukar belum ada peraturan perundang-undangan yang mengaturnya. Hal ini menyebabkan terjadinya tukar menukar aset negara yang prosesnya tidak benar dan mengakibatkan kerugian negara.

Seringnya terjadi tukar menukar tersebut antara lain disebabkan anggaran pemerintah untuk pengadaan bangunan gedung kantor baru yang sesuai dengan kebutuhan departemen atau lembaga tersebut tidak memadai dan anggaran untuk itu sangat terbatas. Hal ini berdasarkan pada Keputusan Menteri Keuangan Nomor 350/KMK.03/1994 pada bagian konsideran. Departemen/lembaga tidak diperkenankan melakukan pengeluaran atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

untuk tujuan lain dari yang ditetapkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Secara umum persyaratan aset negara yang akan ditukarkan ini adalah bahwa aset tersebut tidak sesuai dengan Rencana Umum Tata Ruang Kota, adanya kebutuhan akan bangunan baru untuk kepentingan departemen/Lembaga, serta aset tersebut sudah tidak dipergunakan lagi yang disebabkan bangunannya lapuk atau secara teknis tidak layak lagi dipergunakan.

Dalam tukar menukar aset tanah dan bangunan pemerintah (Perum Bulog) tidak mengeluarkan biaya karena semua proses dalam pembangunan bangunan baru yang dibutuhkan oleh BMN / Perum Bulog menjadi beban sepenuhnya oleh penukar (dalam hal ini PT. BGS). Memperhatikan kenyataan tersebut, maka pemerintah pada tahun 1994 telah mengeluarkan kebijakan untuk mengatur pelaksanaan APBN terutama berkaitan dengan pengadaan bangunan baru bagi kebutuhan BUMN /lembaga, selanjutnya pemerintah mengeluarkan kebijakan melalui departemen Keuangan pada tahun yang sama mengenai tata cara tukar menukar barang milik / kekayaan Negara dan merupakan penjelasan dari kebijakan pemerintah mengenai pelaksanaan APBN.

IV. KESIMPULAN

Berdasarkan dari hasil penelitian dan pembahasan, dapat

¹⁰ Etika Dalam Akuntansi Publik, dalam <http://piskaarum.blogspot.co.id/2009/11/>, diakses pada 24 Juni 2016

ditarik kesimpulan dan saran, sebagai berikut :

1. Pengalihan asset kekayaan negara yang dikelola BUMN dapat dialihkan kepada Badan Usaha Milik Swasta, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 33 UUD 1945 dan Pasal 2 UUPA. Terkait pengalihan atas hak negara untuk mengelola kekayaan dan aset-aset tersebut dapat dilakukan dengan cara membuat perjanjian, salah satunya adalah perjanjian tukar guling. Pasal 1541 KUH Perdata menyebutkan, yang dimaksud dengan perjanjian tukar menukar adalah: suatu perjanjian, dengan mana kedua belah pihak mengikatkan dirinya untuk saling memberikan suatu barang secara timbal balik, sebagai gantinya suatu barang lain.
2. Proses pemindahantanganan (*ruislag*) Barang Milik Negara didasarkan Pasal 2 Peraturan Menteri Keuangan Nomor. 96/KMK.06/2007, bahwa: "Tukar menukar barang milik/kekayaan negara adalah pengalihan pemilikan dan/atau penguasaan barang tidak bergerak milik negara kepada pihak lain dengan menerima penggantian utama dalam bentuk barang tidak bergerak dan tidak merugikan negara". Namun, dalam kasus tukar guling antara Perum Bulog dengan PT. BGS, masih menggunakan aturan yang lama, yakni Keputusan Menteri Keuangan Nomor 350/KMK.03/1994 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Daerah.

Selanjutnya, akibat hukum Perjanjian Tukar Guling (*ruislag*) apabila terjadi kerugian Negara yaitu berupa kerugian yang ditimbulkan. Pada perjanjian *ruislag* yang ditandatangani pada 7 Februari 1997, terdapat ketentuan bahwa apabila perjanjian *ruislag* itu batal, maka pihak kedua (PT GBS) wajib mengganti biaya pembongkaran gudang sebesar Rp. 4,7 miliar kepada Bulog. Jadi kerugian dialami oleh Perum Bulog, salah satunya hilangnya gudang Bulog yang dijadikan kantor Goro senilai lebih dari Rp 3 miliar. Dari kerugian tersebut, maka salah satu pihak telah melakukan perbuatan melawan hukum sebagaimana Pasal 1365 KUHPerdata yang berbunyi "setiap perbuatan melanggar hukum, yang membawa kerugian kepada orang lain mewajibkan orang yang karena salah satunya menerbitkan kerugian tersebut, mengganti kerugian tersebut".

Sebagai saran adalah hendaknya dalam menerapkan suatu aturan terkait seperti penguasaan asset kekayaan khususnya perjanjian tukar menukar, dibutuhkan suatu badan yang memiliki kewenangan yang kuat dalam melaksanakan kewenangan tersebut sehingga tidak akan ada campur tangan pihak lain.

V. DAFTAR PUSTAKA

- Achmad Yani, Gunawan Widjaja, 2000. *Seri Hukum Bisnis* PT, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Alfin Sulaiman, 2011. *Keuangan Negara Pada Badan Usaha Milik Negara Dalam Perspektif Ilmu Hukum*, Alumni. Bandung
- Boedi Harsono, 2007. *Hukum Agraria Indonesia-Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta
- Gatot Supramono, *Hukum Perseroan Terbatas Yang Baru*, Djambatan, Jakarta, 1996
- J. Satrio, 1994. *Hukum Perikatan (Perikatan Yang Lahir Dari Undang-undang)*, Bandung, Citra Aditya Bakti
- Mariam Darus Badruzaman, 1994, *Aneka Hukum Bisnis*, PT. Alumni, Bandung,
- Mochtar Kusumaatmadja, 2000. *Pengantar Ilmu Hukum*, Penerbit Alumni, Bandung,
- Munir Fuadi, 1997, *Pembiayaan Perusahaan Masa Kini (Tinjauan Hukum Bisnis)*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- M. Yahya Harahap, 1986. *Segi-segi Hukum Perjanjian*, Penerbit Alumni, Bandung
- Purwahid Patrik, 1994. *Dasar-dasar Hukum Perikatan*, CV. Mandar Maju, Bandung,
- Rachmadi Usman, 2004. *Dimensi Hukum Perusahaan Perseroan Terbatas*, PT. Alumni, Bandung
- Roni H. Soemitro, 1990, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, (Jakarta : Ghalia Indonesia
- Riduan Syahrani, 1992. *Seluk Beluk Asas-asas Hukum Perdata*, Alumni, Bandung,
- R. Subekti, 1995. *Aneka Perjanjian*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung
- R. Wiryono Projodikoro, 1990, *Perbuatan Melanggar Hukum : Dipandang Dari Sudut Hukum Perdata*, Bandung : Sumur Bandung
- Salim.H.S, 2003. *Perkembangan Hukum Kontrak Innominat di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 1990, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Press, Jakarta
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata)
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara
- Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor. 96/KMK.06/2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Penggunaan, Pemanfaatan, Penghapusan, dan Pemindahtanganan Barang Milik Negara
- Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah
- <http://www.bpk.go.id/news/kekayaan-negara-yang-dipisahkan-apakah-tidak-termasuk->



DIPONEGORO LAW JOURNAL

Volume 5, Nomor 3, Tahun 2016

Website : <http://www.ejournal-s1.undip.ac.id/index.php/dlr/>

keuangan-negara/ Diakses
pada tanggal 9 April 2016
[http://piskaarum.blogspot.co.id/2009/
11/etika-dalam-akuntansi-
sektor-publik.html](http://piskaarum.blogspot.co.id/2009/11/etika-dalam-akuntansi-sektor-publik.html) Diakses
pada tanggal 12 Juni 2016
[https://www.library.ohiou.edu/indop
ubs/1999/02/09/0030.html](https://www.library.ohiou.edu/indopubs/1999/02/09/0030.html)