

ASPEK HUKUM PENJUALAN TANAH ASET DAERAH
LEGAL ASPECT OF THE SALE OF LAND CONSTITUTING
REGIONAL ASSETS

Irpan Suriadiata

Mahasiswa Program Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Mataram
Email: *suriadiata_lawoffice@yahoo.com*

Naskah diterima : 10/05/2013; direvisi : 11/06/2013; disetujui : 21/07/2013

ABSTRACT

The regulation that sets the position of the state in land management is very plural. The Such as regulation in the Netherland colonialism Colonialism era which put positioned the state as owner of the land under the principle of domein verklaring. In During the old regime, the principle of domein verklaring is no longer exist by the established of UUPA (Law of the land) where the principle of domein verklaring was abolished and stated as no longer valid. In the new regime, the UUPA was uphold but no longer became the basic regulation of land matters. and in In the reformation era although the UUPA is still existed but beside that, also there are specific Law that positioned the state/ regions as the land owner according to in accordance with the principle of domein verklaring principle. Basically the state/regions are not the owner of the land so they have no right to sale sell the land. Nevertheless, Even thought after the reformation era there are several law and regulation which allowing the region local government to sale sell the local government asset of land assets of the region. Thus, These such regulation has become the legal basic basis for the region local government to sale sell their land assets the asset of land as what has been done did by the government of west West Lombok region because the law basically did not allow the sate to sell the asset of land, the sale of land by the West Lombok Government is illegal.

Keywords: Legal Aspects, The Sale of Land Assets of The Region

ABSTRAK

Peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang posisi negara dalam pengelolaan tanah di Indonesia sangat plural. Peraturan perundang-undangan pada masa kolonial Belanda, memosisikan negara sebagai pemilik tanah, dengan asas domein verklaring. Pada masa orde lama yaitu dengan berlakunya UUPA, asas domein verklaring tersebut dihapus dan dinyatakan tidak berlaku lagi. Pada masa orde baru, UUPA tetap dipertahankan namun tidak lagi menjadi induk seluruh peraturan yang berlaku di bidang agraria. Pada masa orde reformasi meskipun UUPA tetap berlaku, namun terdapat peraturan perundang-undangan yang memosisikan negara/daerah sebagai pemilik tanah sebagaimana asas domein verklaring. Pada hukum dasarnya, Negara/daerah bukan pemilik tanah dan Negara/daerah tidak boleh menjual tanah. Meskipun demikian setelah era reformasi terdapat beberapa peraturan perundang-undangan yang memperbolehkan pemerintah daerah untuk menjual tanah aset daerah, sehingga peraturan ini menjadi dasar hukum bagi pemerintah daerah untuk melakukan penjualan terhadap tanah aset daerah seperti yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Lombok Barat. Karena hukum dasarnya negara tidak boleh menjual tanah, maka penjualan tanah yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Lombok Barat adalah tidak sah.

Kata kunci : Aspek Hukum, Penjualan Tanah Aset Daerah

PENDAHULUAN

PENGATUR TENTANG POSISI negara dalam pengelolaan tanah di Indonesia sangat plural. Pada masa kolonial Belanda yaitu pada masa pemerintahan Daendles, kita mengenal adanya kebijakan yang memberikan hak kepada orang asing untuk menguasai tanah di Indonesia.¹ Politik yang dijalankan yang berkaitan dengan pertanahan adalah menjual tanah-tanah kepada pemilik modal besar terutama Cina, Arab dan Belanda.

Pada masa kolonial Belanda juga dikenal adanya asas *domein* (*domein beginsel*) atau pernyataan *domein* berdasarkan Pasal 20 *Agrarische Besluit* hanya berlaku di Jawa dan Madura.² Dengan Stb. 1875 Nomor 119a, pernyataan *domein* ini diberlakukan juga untuk wilayah luar pulau Jawa dan pulau Madura. Pernyataan *domein* yang tercantum dalam ketentuan Stb.1870 Nomor 118 dan Sbt. 1875 Nomor 119a itu bersifat umum.³ Selain itu, pada masa kolonial Belanda kita juga mengenal adanya pernyataan *domein* yang khusus, yaitu (*speciale domein verklaring*), yang secara garis besarnya bersisi bawa semua tanah yang berada dalam wilayah kekuasaan kolonial

yang oleh pihak lain tidak dapat dibuktikan adalah menjadi *domein* (milik) negara.⁴

Setelah masa kemerdekaan, kebijakan *domein verklaring* dinyatakan tidak berlaku lagi, dan semua kebijakan pertanahan yang lahir pada masa kemerdekaan haruslah berlandaskan pada prinsip-prinsip yang tercantum dalam Pasal 33 ayat 3 yang mengatakan : ” Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.⁵ Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 ini merupakan landasan konstitusional Hak Menguasai Negara atas sumber daya alam di Indonesia.⁶ Untuk mengimplementasikan ketentuan tentang ”Hak Menguasai Negara” sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tersebut, pada tanggal 24 September 1960 diundangkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 yang lebih dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Undang-undang ini menjadi payung hukum bagi peraturan-peraturan lain yang mengatur tentang tanah dan sumber daya alam lainnya, sehingga segala perturan-peraturan yang ada di bawahnya tidak boleh bertentangan dengan ketentuan atau prinsip-prin-

¹ Maria S.W. Sumardjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, (Jakarta : Penerbit Buku Kompas, 2008), hlm. 11

² *Agrarische Wet* diberlakukan pada tahun 1870 yang diundangkan dalam Staatblad 1870 No. 55 tanggal 9 April 1870. *Agrarische wet* merupakan rumusan menteri tanah jajahan van der Putte. Sejak diterapkannya *Agrarische Wet* ini dimulailah penyelenggaraan politik agrarian yang baru, di mana perusahaan swasta diperkenankan untuk menguasai tanah-tanah yang diperlukannya, dan memberikan jaminan tanah-tanah yang luas dengan hak yang kuat, yaitu tanah-tanah Negara dengan hak *erpacht* yang berjangka waktu selama 75 tahun. Selain itu diberi kemungkinan untuk menyewa tanah rakyat dengan jaminan yang kuat pula. Dengan lahirnya *agrarische Wet* ini, mengalirlah dengan deras modal swasta dari Negara belanda ke bumi Indonesia, dan dimulailah penghisapan segala kekayaan Indonesia oleh kolonialisme dengan gaya baru dan modern yang berbeda dengan gaya V.O.C. Andrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm. 5-7

³ Maria S.W. Sumardjono, Op. Cit. hlm. 15

⁴ Muchasin, *Hukum Agraria Indonesia dalam Perspektif Sejarah*, (Bandung : Rineka Aditama, 2010), hlm. 15

⁵ Sejarah terbentuknya Pasal 33 Ayat 3 UUD 1945, berawal pada saat R.Soepomo melontarkan idenya di depan sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) pada tanggal 31 Mei 1945, yang diakhir pidatonya tentang Negara integralistik antara lain mengatakan bahwa : “ Sekarang tentang perhubungan antara Negara perekonomian. Dalam negara yang berdasar integralistik, yang berdasar persatuan, maka dalam lapangan ekonomi akan dipakai system “*sosialis Negara*” (staats socialism). Perusahaan-perusahaan yang penting akan diurus oleh Negara sendiri.... Begitupun tentang hal *tanah*, pada hakikatnya Negara yang menguasai tanah seluruhnya. Tambang – tambang yang penting untuk Negara akan diurus oleh Negara sendiri. Melihat sifat masyarakat Indonesia sebagai masyarakat pertanian, maka dengan sendirinya tanah pertanian menjadi lapangan hidup dari kaum tani dan Negara harus menjaga supaya tanah pertanian tetap dipegang oleh kaum tani. Muhammad Bakri, *Hak Menguasai oleh Negara : Paradigma Baru untuk Reformasi Agraria*, (Malang: UB Press, 2011), hlm. 2

⁶ Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, (Jakarta : Univ. Trisakti, 2003), hlm.47

sip yang terkandung dalam UUPA.⁷ Dalam ketentuan Pasal 2 ayat (2) UUPA, negara diberikan wewenang untuk:⁸

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa ;
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Dari ketentuan Pasal 2 ayat (2) UUPA tersebut, dapat diketahui bahwa negara bukanlah pemilik tanah, melainkan menguasai untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dengan kata lain, sejak berlakunya UUPA, negara tidak lagi memiliki hak untuk memiliki tanah sebagaimana yang terjadi pada masa kolonial Belanda dengan asas *domein verklaring*.

Setelah sekian lama azas "*domein verklaring*" tersebut dihapus dengan berlakunya UUPA. Pada masa orde reformasi, meskipun UUPA masih tetap berlaku namun kita menemukan lagi peraturan perundang-undangan yang memposisikan negara/daerah sebagai pemilik tanah sebagaimana yang terdapat dalam azas *domein verklaring*. Ketentuan ini dapat dilihat dalam Undang-Undang No. 1 tahun 2004, PP Nomor 6 Tahun 2006, dan Permendagri Nomor 17 Tahun 2007.

⁷ Pasal 58 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) mengatakan : " Selama peraturan-peraturan pelaksanaan undang-undang ini belum terbentuk, maka peraturan-peraturan, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis mengenai bumi air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dan hak-hak atas tanah, yang ada pada mulai berlakunya Undang-undang ini, tetap berlaku, sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dari ketentuan-ketentuan dalam Undang-undang ini serta diberi tafsir yang sesuai dengan itu". Yanis Maladi, at.al. *Politik Hukum Agraria*, (Jogjakarta: Mahkota Kata, 2009), hlm. 178

⁸ Boedi Harsono. *Op. Cit.* hlm. 6

Aturan-aturan yang lahir pada orde reformasi tersebut menjadi rujukan pemerintah daerah dalam melakukan segala kebijakan terkait dengan tanah aset daerah, termasuk dalam melakukan penjualan terhadap tanah aset daerah, seperti yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Lombok Barat yang menjadi objek penelitian ini.

Uraian di atas menunjukkan bahwa terdapat persoalan hukum (*legal problem*) dalam peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan tanah aset daerah, mulai dari asas, norma, dan peraturan pelaksanaan yang telah dikeluarkan oleh pemerintah. Pertentangan antara aturan yang mengatur tentang tanah tersebut, khususnya tanah aset daerah dan kewenangan pemerintah daerah dalam melakukan penjualan terhadap tanah aset daerah menjadi sangat menarik untuk dikaji, karena pertentangan antar norma ini memiliki dampak yang sangat luas terutama terkait dengan keabsahan tindakan pemerintah daerah dalam melakukan penjualan terhadap tanah aset daerah. Untuk itu kajian secara normatif terhadap Aspek Hukum Penjualan Tanah Aset Daerah menjadi relevan untuk dilakukan sebagai upaya mencari solusi terhadap persoalan tersebut.

Berdasarkan uraian pada bagian latar belakang di atas, terdapat beberapa permasalahan penelitian terkait dengan: pengaturan hukum dalam Pengelolaan tanah aset daerah dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia; Bentuk pengaturan hukum penjualan tanah aset daerah dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia dan legalitas penjualan tanah aset daerah Kabupaten Lombok Barat yang ada di Kota Mataram.

PEMBAHASAN

Teori hukum yang digunakan untuk menganalisis permasalahan dalam penelitian ini adalah (1) Teori hak menguasai

negara, (2) teori kewenangan, dan (3) teori perundang-undangan.

1. Teori Hak Menguasai Negara

Di dalam kepustakaan ditemui istilah *Power* dan *authoriti*. *Power* diterjemahkan sebagai kekuasaan, sedangkan *authoriti* diterjemahkan sebagai wewenang.⁹ Menurut Abdoel Gani, kekuasaan, kekuatan, dan wewenang adalah juga merupakan kekuasaan yang memiliki hubungan dengan politik, dan politik tersebut memiliki hubungan dengan hukum, sehingga pelaksanaan kekuasaan, kekuatan, dan wewenang merupakan salah satu wujud dari sanksi hukum.¹⁰

Pada masa kolonial Belanda yaitu pada masa pemerintahan Daendles, kita juga mengenal adanya kebijakan yang benar-benar langsung menyangkut penguasaan atas tanah oleh orang lain di Indonesia. Politik yang dijalankan yang berkaitan dengan pertanahan adalah menjual tanah-tanah kepada pemilik modal besar terutama cina, arab dan belanda.¹¹ Pada zaman kolonial Belanda, negara diposisikan sebagai pemilik tanah, dengan asas *domeinverklaring*.

Setelah masa kemerdekaan yaitu setelah berlakunya UUPA, asas *domein verklaring* ini dinyatakan tidak berlaku lagi, dan diubah dengan peraturan baru yaitu UUPA, yang sesuai dengan konstitusi negara Republik Indonesia (UUD 1945) yaitu Pasal 33 ayat 3. Dalam Pasal 2 ayat 2 UU No. 5 Tahun 1960 dijelaskan bahwa sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa Indonesia, Negara Indonesia diberikan kekuasaan untuk:¹²

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaannya ;
- b. Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa itu ;
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

2. Teori Kewenangan

Wewenang¹³ merupakan hal yang sangat penting dan merupakan bagian awal dalam hukum administrasi (pemerintahan), karena pemerintah baru bisa menjalankan fungsinya adalah atas dasar wewenang yang diberikan kepadanya, artinya keabsahan segala tindakan yang dilakukan oleh pemerintah adalah ditentukan oleh wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan (*legaliteit beginselen*).¹⁴

Secara teoritis, kewenangan diperoleh melalui tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. H.D. Van Wijk/Willem Konijnenbelt mendefinisikan atribusi, delegasi, dan mandat sebagai berikut:¹⁵

- *Attributie : toekenning van een bestuurbevoegheid door een aan bestuursorgaan*, (atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan);

⁹ Winahyu Erwiningsih, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, (Jogjakarta: UII dan Total Media, 2009), hlm. 39
¹⁰ *Ibid*, hlm. 40
¹¹ H.Muchsini, at.al, *Hukum Agraria Indonesia Dalam Perspektif Sejarah*, (Bandung: PT.Rafika Aditama, 2010), hlm. 11
¹² Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, LN. No. 104 Tahun 1960, TLN. No. 2043
¹³ Menurut S.F.Marbun sebagaimana dikutip Sadjijono mengatakan, wewenang mengandung arti kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum public, atau secara juridis adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum, sehingga wewenang ini memiliki sifat-sifat sebagai berikut : (a) *express implied*, (b) jelas maksud dan tujuannya, (c) terikat pada waktu tertentu, (d) tunduk pada batasan-batasan hukum tertulis dan tidak tertulis, (e) isi wewenang bisa bersifat umum (abstrak) dan kongkrit. Sadjijono, *Bab-Bab Pokok Hukum Administrasi*, (Jogjakarta: LaksBang PRESSindo, 2011), hlm. 57
¹⁴ *Ibid*, hlm. 56
¹⁵ H.D. Van Wijk/Willem Konijnenbelt dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara: Edisi Revisi*, (Jakarta: PT.RadjaGrafindo Persada, 2011), hlm. 102.

- *Delegatie : overdracht van een bevoeheid van het ene bestuursorgaan aan een ander*, (delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya);
- *Mandaat : een bestuursorgaan laat zijn bevoegheid namens hem uitoefenen door een ander*, (mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya).

Kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah/pemerintah daerah menjadi standar dan batasan tentang hal yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh pemerintah/pemerintah daerah, dengan kata lain pemerintah tidak boleh melakukan suatu tindakan hukum apapun diluar kewenangan yang dimilikinya.

3. Teori Perundang-Undangan

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, Hans Kelsen memiliki pengaruh yang sangat kuat. Salah satu teori yang digagas Hans Kelsen adalah teori jenjang norma hukum (*Stufentbauheorie*).¹⁶ Hans Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jengan dan berlapis-lapis dalam suatu hirarki (tata susunan). Dalam arti suatu norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif yaitu Norma Dasar (*grundnorm*).¹⁷

¹⁶ Ada dua teori penting yang dikemukakan oleh Hans Kelsen yang sangat mempengaruhi pemikiran hukum, yaitu : *pertama*, hukum harus bersifat murni,. Hukum harus dipisahkan dari moral, sehingga tujuan hukum hanya untuk meujudkan kepastian hukum. *Kedua*, kelsen menolak apabila validitas norma diuji dari sesuatu yang bukan norma. Konsekwensi dari pemikiran Kelsen dalam memaknai norma ini kemudian melahirkan teori jenjang, yang pada pokoknya mengatakan bahwa norma hukum tersusun secara berjenjang dan pyramidal. Widodo Dwi Putro, *Kritik Terhadap Paradigma Positivisme Hukum*, (Jogjakarta: Genta Publishing, 2011), hlm. 41 & 44

¹⁷ Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara*, Cetakan keempat, Terjemahan Raisul Muttaqien, (Bandung, Nusa Media, 2009), hlm. 161.

Teori *Stufenbau* dari Hans Kelsen ini sangat berpengaruh di Indonesia dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal ini dapat dilihat dari sistem hirarki perundang-undangan di Indonesia, yaitu ada peraturan perundang-undangan yang mempunyai tingkatan yang tinggi dan ada yang mempunyai tingkatan lebih rendah. Bentuk hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia ini dapat dilihat dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyebutkan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:¹⁸

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang- Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, disebutkan bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik meliputi:¹⁹

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;

¹⁸ Indonesia, Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, LN RI Tahun 2011 No. 82, TLN. No. 5234

¹⁹ *Ibid*,

- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan; dan
- g. Keterbukaan.

Agar suatu peraturan perundang-undangan dapat diberlakukan, peraturan perundang-undangan tersebut harus memenuhi persyaratan kekuatan berlaku. Ada tiga macam kekuatan berlakunya suatu undang-undang antara lain adalah keberlakuan juri-dis, keberlakuan sosiologis dan keberlakuan filosofis, :²⁰

Menurut Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto sebagaimana dikutip oleh Ellydar Chaidir dan Sudi Fahmi dalam pembentukan peraturan perundangan-undangan ada beberapa asas-asas hukum yang harus diperhatikan antara lain:²¹

- a. Undang-Undang tidak dapat berlaku surut.
- b. Undang-Undang tidak dapat diganggu gugat.
- c. Undang-Undang yang dibuat oleh penguasa lebih tinggi mempunyai kedudukan yang tinggi pula (*Lex superiori derogat legi inferiori*).
- d. Undang-Undang yang bersifat khusus akan mengesampingkan atau melumpuhkan undang-undang yang bersifat umum (*Lex specialis derogat legi generalis*).
- e. Undang-Undang yang baru mengalahkan atau melumpuhkan undang-undang yang lama (*Lex posteriori derogat legi priori*).
- f. Undang-Undang merupakan sarana maksimal bagi kesejahteraan spirituil masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan atau pelestarian.

²⁰ Soerjono Soekanto & Purnadi Purbacaraka, *Perihal Kaidah Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993), hlm. 88-92.

²¹ Ellydar Chaidir & Sudi Fahmi, *Hukum Perbandingan Konstitusi*, (Yogyakarta: Total Media, 2010), hlm. 73-74.

A. Pengaturan Pengelolaan Tanah Dalam Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia.

1. Dasar hukum, dan manfaat pengelolaan tanah aset daerah.

Aset daerah merupakan sumber daya yang sangat diperlukan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Yang dimaksud dengan aset daerah sumber daya ekonomi yang dimiliki dan/atau dikuasai oleh pemerintah sebagai akibat dari peristiwa masa lalu dan dari mana manfaat ekonomi dan/atau sosial di masa depan diharapkan dapat diperoleh, baik oleh pemerintah maupun masyarakat, serta dapat diukur dalam satuan uang, termasuk sumber daya non-keuangan yang diperlukan untuk penyediaan jasa bagi masyarakat umum dan sumber-sumber daya yang dipelihara karena alasan sejarah dan budaya.²²

Aset Daerah dapat dikelompokkan menjadi aset keuangan dan non-keuangan. Aset keuangan mencakup kas, piutang dan investasi. Sedangkan aset non-keuangan termasuk di dalamnya adalah sumber daya alam berupa tanah. Dalam penjelasan Permendagri No. 17 Tahun 2007 disebutkan bahwa barang milik daerah dapat diklasifikasikan atau digolongkan dalam 6 (enam) kelompok yaitu (1) Tanah, (2) Peralatan dan Mesin, (3) Gedung dan Bangunan, (4) Jalan, irigasi dan jaringan, (5) Aset Tetap Lainnya, (dan (6) Konstruksi dalam Pengerjaan.²³ Yang dimaksud dengan tanah sesuai dengan penjelasan Permendagri No. 17 Tahun 2007 tersebut adalah meliputi, tanah perkampungan, tanah pertanian, tanah perkebunan, kebun campuran, hutan, tanah kolam ikan, danau/rawa, sungai, tanah tandus/rusak, tanah alang-alang dan padang rumput, tanah penggunaan lain,

²² Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan*, LN. Tahun 2005 No. 49, TLN. No.4503

²³ Indonesia, *Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah*, Jakarta, 21 Maret 2007

tanah bangunan dan tanah pertambangan, tanah badan jalan dan lain-lain sejenisnya.²⁴

Dalam UUPA yang merupakan hukum dasar untuk pengelolaan seluruh sumber daya alam di Indonesia termasuk dalam hal ini adalah “tanah”, Negara/Daerah tidak mempunyai hak milik atas tanah. Jika negara/daerah melalui aparaturnya yaitu pemerintah/pemerintah daerah memerlukan tanah untuk penyelenggaraan pemerintahan, maka dapat diberikan dengan hak pakai dan hak pengelolaan, namun demikian setelah masa orde reformasi, terdapat peraturan perundang-undangan yang memosisikan negara/daerah sebagai pemilik tanah, sehingga hal ini tentu saja berbeda dengan hukum dasarnya yaitu UUPA.

Pluralitas peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pengelolaan tanah tersebut menjadi problem tersendiri, sehingga perlu adanya sinkronisasi dan perbaikan peraturan perundang-undangan, agar sesuai dengan hukum dasarnya (UUPA).

Ada beberapa peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum atas tindakan pengelolaan aset daerah, diantaranya adalah sebagai berikut :

- UU No. 5 Tahun 1960 Tentang Ketentuan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah
- UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara
- UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara
- UU Nomor 54 tahun 2010 tentang Pengadaan Barang dan Jasa
- Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 1971 tentang Penjualan Kendaraan Perseorangan Dinas
- Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1994 jo Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2005 Tentang Penjualan Rumah Negara
- Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas Tanah
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan
- Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah
- PP No. 38 Tahun 2008 tentang perubahan atas PP No. 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah
- Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Kepentingan Umum sebagaimana telah dirubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2005
- Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 49 Tahun 2001 tentang Sistem Informasi Manajemen Barang Daerah
- Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2002 tentang Nomor Kode Lokasi dan Nomor Kode Barang Daerah Propinsi/ Kabupaten/Kota
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2006 Tentang Standarisasi Sarana dan Prasarana Kerja Pemerintahan Daerah
- Permendagri No. 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.
- Permendagri no. 17 Tahun 2007 tentang Pedoman teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah
- Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 153 Tahun 2004 Tentang Pedoman Pengelolaan Barang Daerah yang dipisahkan.

²⁴ *Ibid*,

- Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pedoman Penilaian Barang Daerah.

Dari pengelolaan yang baik terhadap aset daerah, diharapkan akan memberikan beberapa manfaat, yaitu : (1) untuk mendapatkan kejelasan status hak kepemilikan barang milik daerah, (2) untuk melakukan inventarisasi kekayaan daerah dan masa pakai barang milik daerah, (3) untuk optimalisasi penggunaan dan pemanfaatan untuk peningkatan PAD, (4) untuk antisipasi kondisi barang milik daerah dalam fungsi pelayanan publik, (5) sebagai dasar penyusunan neraca, (6) memenuhi kewajiban untuk melaporkan kondisi dan nilai barang milik daerah secara berkala, (7) sebagai salah satu cara untuk meningkatkan akuntabilitas, manajemen layanan dan efisiensi keuangan.²⁵

2. Bentuk Pengelolaan Tanah Aset Daerah

Dalam Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah disebutkan bahwa: "Pengelolaan barang milik negara/daerah dilaksanakan berdasarkan asas fungsional, kepastian hukum, transparansi dan keterbukaan, efisiensi, akuntabilitas dan kepastian nilai"²⁶

Kemudian pada Pasal 3 ayat (2) PP No. 6 Tahun 2006 disebutkan bahwa pengelolaan barang milik negara/daerah meliputi: (a) Perencanaan kebutuhan penganggaran, (b) Pengadaan, (c) Penggunaan, (d) Pemanfaatan, (e) Pengamanan dan pemeliharaan, (f) penilaian, (g) penghapusan, (h) pemindahtanganan, (i) penatausahaan dan (j) pembinaan, pengawasan dan pengendalian.²⁷

²⁵ Sukses, *Makalah Pengelolaan Barang Milik Daerah*, (Diknas Propinsi Jatim, 2013)

²⁶ Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, LN Tahun 2006 No. 10, TLN No. 4609

²⁷ *Ibid*,

Pada Pasal 4 ayat (2) Permendagri No. 17 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah, disebutkan bahwa, pengelolaan barang milik daerah meliputi hal-hal sebagai berikut: Perencanaan kebutuhan dan penganggaran, Pengadaan, Penerimaan, Penyimpanan dan Penyaluran, Penggunaan, Penatausahaan, Pemanfaatan, Pengamanan dan Pemeliharaan, Penilaian, Penghapusan, Pemindahtanganan, Pembinaan, Pengawasan dan Pengendalian, Pembiayaan dan Tuntutan ganti rugi.²⁸

Dari beberapa bentuk pengelolaan barang milik daerah tersebut, pada bagian ini peneliti hanya akan membahas mengenai pengelolaan barang milik daerah, khususnya mengenai pemindahtanganan tanah. Dalam Pasal 56 s/d Pasal 81 Permendagri No. 17 tahun 2007. Dalam ketentuan Pasal 57 disebutkan bahwa bentuk-bentuk pemindahtanganan barang milik daerah yang merupakan tindak lanjut dari penghapusan barang milik daerah tersebut adalah meliputi (a) Penjualan, (b) Tukar-Menukar, (c) hibah, dan (d) Penyertaan Modal Pemerintah Daerah.²⁹

Dalam Pasal 58 ayat (1) Permendagri No. 17 tahun 2007 tersebut, disebutkan bahwa: (1) Pemindahtanganan barang milik daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 57, ditetapkan dengan Keputusan Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, untuk: (a) tanah dan/atau bangunan; dan (b) selain tanah dan/atau bangunan yang bernilai lebih dari Rp.5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah). (2) Pemindahtanganan tanah aset daerah dan/atau bangunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf "a", yang tidak memerlukan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, apabila: (a) sudah tidak sesuai dengan tata ruang wilayah atau penataan kota, (b) harus dihapuskan

²⁸ Indonesia, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah, Jakarta, 21 Maret 2007

²⁹ *Ibid*,

karena anggaran untuk bangunan pengganti sudah disediakan dalam dokumen penganggaran, (c) diperuntukkan bagi pegawai negeri, (d) diperuntukkan bagi kepentingan umum; dan (e) 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 ekonomis.³⁰

Salah satu bentuk pemindah tanganan atas barang milik daerah ini adalah penjualan. Dalam Pasal 61 ayat (1) Permendagri No. 17 Tahun 2007 dijelaskan bahwa Penjualan barang milik daerah dilaksanakan dengan pertimbangan: (a) untuk optimalisasi barang milik daerah yang berlebih atau idle, (b) secara ekonomis lebih menguntungkan bagi daerah apabila dijual; dan, (c) sebagai pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan, kemudian pada ayat (2) dijelaskan bahwa Penjualan barang milik daerah dilakukan secara lelang, kecuali dalam hal-hal tertentu.³¹

Dalam ketentuan Pasal 70 Permendagri No. 17 tahun 2007 disebutkan bahwa: (1) Pemindahtanganan barang milik daerah berupa tanah dan atau bangunan melalui pelepasan hak dengan ganti rugi, dapat diproses dengan pertimbangan menguntungkan daerah, (2) Perhitungan perkiraan nilai tanah dan/atau bangunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dengan memperhatikan Nilai Jual Obyek Pajak dan/atau Harga Umum setempat yang dilakukan oleh Panitia Penaksir yang dibentuk dengan Keputusan Kepala Daerah atau dapat dilakukan oleh Lembaga Independen yang bersertifikat di bidang penilaian asset, (3) Proses pelepasan hak tanah dan/atau bangunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan dengan pelelangan/tender.³²

3. Pelaksana pengelolaan tanah aset daerah.

Terhadap pengelolaan barang milik daerah, Pasal 5 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah, menyebutkan bahwa: "Kepala Daerah sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan barang milik daerah berwenang dan bertanggung jawab atas pembinaan dan pelaksanaan pengelolaan barang milik daerah".³³

Dari ketentuan tersebut, dapat diketahui bahwa pelaksana teknis pengelolaan barang milik daerah adalah berada pada kepala daerah, yang dalam melaksanakan tugas sesuai dengan ketentuan Pasal 5 ayat (2) Permendagri No. 17 tahun 2007 tersebut dibantu oleh (a) Sekretaris Daerah selaku Pengelola, (b) Kepala biro/Bagian perlengkapan/umum/unit pengelola barang milik daerah selaku pembantu pengelola, (c) Kepala SKPD selaku pengguna, (d) Kepala Unit Pelaksana Teknis selaku kuasa pengguna, (e) Penyimpan barang milik daerah, dan (f) Pengurus barang milik daerah.

4. Pengaturan Penjualan Tanahf Aset Daerah Dalam Peraturan Perundang Undangan di Indonesia

Penjualan tanah aset daerah, setelah era reformasi menjadi persoalan yang menarik perhatian banyak pihak baik akademisi, politisi, praktisi maupun kalangan birokrasi pemerintahan. Persoalan ini menjadi hal yang menarik karena penjualan tanah aset daerah sering dilakukan oleh pemerintah daerah baik itu Gubernur, Bupati/Walikota. Selain itu persoalan ini menjadi menarik perhatian banyak pihak, karena aturan hukum yang mengatur tentang penjualan tanah aset daerah ini masih sangat beragam, ada yang membolehkan dan ada pula yang tidak membolehkan pemerintah daerah menjual tanah aset daerah.

Pertentangan antar peraturan perundang-undangan menjadi salah satu masalah

³⁰ *Ibid*,

³¹ *Ibid*,

³² *Ibid*,

³³ *Ibid*,

hukum di Indonesia yang tak kunjung selesai. banyak peraturan perundang-undangan yang dihasilkan oleh pemerintah, Pemerintah Daerah bersama DPR / DPRD tidak sinkron satu dengan yang lainnya, baik yang setara, yang lebih tinggi kedudukannya, maupun antar Pasal dalam suatu perundang-undang.

Salah satu dari contoh adanya ketidak sinkronan antara satu peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya, baik yang sederajat maupun yang lebih tinggi tersebut adalah, antara UUPA dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Dalam penjelasan Pasal 44 dan 45 UUPA disebutkan bahwa "Negara tidak dapat menyewakan tanah, karena negara bukan pemilik tanah". Ketentuan yang termuat dalam penjelasan Pasal 44 dan 45 UUPA tersebut, sangat jelas memposisikan negara/daerah bukan sebagai pemilik atas tanah sehingga dengan demikian negara/daerah tidak dapat melakukan penyewaan tanah yang dikuasainya. Kata kunci dari penjelasan Pasal 44 dan 45 UUPA tersebut adalah "Negara bukan pemilih tanah", oleh karena itu negara tidak boleh menyewakan tanah, apalagi untuk menjual tanah. Sedangkan dalam Pasal 45 ayat (2) jo Pasal 46 Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk menjual tanah aset daerah.

Demikian pula dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terlihat bertentangan dengan ketentuan yang termaktub dalam UUPA. Dalam Pasal 178 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa : "Barang milik daerah dapat dihapuskan dari daftar inventaris barang daerah untuk dijual, dihibahkan, dan/atau dimusnahkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan".

Disamping ada ketidak sinkronan UUPA dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 juga terdapat ketidak sinkronan antara Pasal-Pasal dalam satu undang-undang dapat dilihat dari ketentuan Pasal 45 ayat (2) jo Pasal 46 dengan Pasal 49 ayat 3 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Dalam Pasal 45 ayat 2 dinyatakan bahwa pemindah tanganan barang milik negara salah satunya dapat dilakukan dengan cara dijual. Salah satu bentuk barang milik negara sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 46 tersebut adalah berupa tanah, sedangkan dalam ketentuan Pasal 49 ayat (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, yang secara substansial mengatakan bahwa tanah milik daerah yang sudah tidak dimanfaatkan lagi maka wajib dikembalikan kepada Menteri Keuangan/Gubernur/Bupati/Walikota untuk kepentingan penyelenggaraan tugas Pemerintahan Negara/Daerah".

Selain dalam bentuk peraturan perundang-undangan, terdapat juga Peraturan Pemerintah maupun Peraturan Menteri yang tidak sinkron dengan UUPA, diantaranya adalah Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/ Daerah. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah. Kedua peraturan tersebut, pada pokoknya memperbolehkan penjualan tanah aset daerah.

Ketidak sinkronan yang terdapat dalam UUPA dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 maupun Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007, maupun ketidak sinkronan antara Pasal dengan Pasal yang terdapat dalam Undang-

Undang Nomor 1 Tahun 2004 tersebut, tentu saja membawa implikasi hukum yang besar, terutama sekali terkait dengan keabsahan tindakan hukum yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam melakukan penjualan terhadap tanah aset daerah.

Untuk dapat memahami apakah pemerintah daerah boleh menjual tanah aset daerah atau tidak, tentu saja harus dilihat secara konferhensif dasar-dasar hukum yang mengatur tentang pertanahan. Dasar hukum ini adalah berupa asas-asas dari peraturan yang mengatur tentang pertanahan yang berfungsi sebagai pedoman (*richtlijnen*) bagi pembentukan hukum (*positiveringsarbeid*)/peraturan perundang-undangan lainnya yang mengatur tentang pertanahan. Selain itu, harus pula dilihat kewenangan dari Pemerintah Daerah yang diberikan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang khusus menyangkut bidang pertanahan.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, Hans Kelsen mengatakan bahwa norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan). Dalam arti suatu norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif yaitu Norma Dasar (*grundnorm*).³⁴

Selain itu, dalam teori perundang-undangan ditemukan ada beberapa syarat yang harus dipenuhi agar suatu undang-undang dapat diberlakukan yaitu (1) undang-undang tersebut harus memiliki landasan yuridis, (2) Undang-undang tersebut harus memiliki landasan sosiologis, dan (3) undang-undang tersebut harus memiliki landasan filosofis.³⁵ Selain ketiga

landasan tersebut, menurut M. Solly Lubis peraturan perundang-undangan juga harus memiliki landasan politis, yaitu berupa garis kebijakan politik yang menjadi dasar penyusunan peraturan perundang-undangan selanjutnya, sebagai contoh misalnya adalah TAP MPR yang menjadi landasan politis dalam menyusun peraturan perundang-undangan selanjutnya.³⁶

Dalam hal landasan yuridis, suatu undang-undang haruslah dibentuk berdasarkan kaidah yang tingkatannya lebih tinggi. Landasan yuridis ini adalah berupa ketentuan hukum yang menjadi dasar hukum (*rechtsgrond*) bagi pembuatan suatu peraturan, misalnya UUD 1945 menjadi dasar hukum dalam pembuatan peraturan perundang-undangan yang berada di bawahnya. Dalam hal landasan Sosiologis suatu undang-undang haruslah dibentuk oleh penguasa yang sah, dan diakui/diterima oleh mereka kepada siapa hukum itu diberlakukan, sedangkan dalam hal keberlakuan filosofis, bahwa hukum tersebut sesuai dengan cita-cita hukum (*"Rechtsidee"*) sebagai nilai positif yang tertinggi (*"Uberpositieven Wert"*), misalnya, Pancasila, Masyarakat Adil dan Makmur, dan seterusnya.³⁷

Terkait dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur hal-hal tentang agraria (tanah dan lain-lain), maka peraturan perundang-undangan tersebut haruslah mengacu pada ketentuan yang terdapat dalam Pasal 33 Ayat 3 UUD 1945, dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Karena kedua peraturan perundang-undangan inilah yang meletakkan dasar-dasar filosofis dari hukum agraria, yang pelaksanaannya diatur dengan undang-undang. Untuk itu, maka dalam menilai keberlakuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang persoalan agraria haruslah secara saksama diperhatikan apakah

³⁴ Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara*, Cetakan keempat, Terjemahan Raisul Muttaqien, (Bandung, Nusa Media, 2009), hlm. 161.

³⁵ Soerjono Soekanto & Purnadi Purbacaraka, *Loc. Cit.*

³⁶ M.Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang Undangan*, (Medan: Mandar Maju, 1995), hlm. 8

³⁷ *Ibid*, hlm. 7

peraturan perundang-undangan tersebut memposisikan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dalam landasan konsiderannya.

Dalam konsideran mengingat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, tidak ditemukan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 60 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, padahal undang-undang Nomor 5 tahun 1960 ini merupakan peraturan pokok yang memuat asas-asas dan dasar-dasar dari hukum agraria, sehingga dengan demikian "tanah" tidaklah dapat dimasukkan dalam pengertian "barang milik daerah" sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 178 ayat (2) Undang-undang tersebut. Sehingga dengan demikian, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tersebut tidak dapat dijadikan sebagai rujukan untuk melegalkan tindakan penjualan terhadap tanah aset daerah yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota.

Demikian pula dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Meskipun dalam ketentuan Pasal 45 jo. Pasal 46 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara ini disebutkan bahwa tanah menjadi salah satu dari bentuk "barang milik negara/daerah" yang dapat dijual/dipindah tangankan, akan tetapi karena undang-undang ini bertentangan dengan ketentuan UUPA, maka keberadaan undang-undang ini haruslah berlaku asas hukum "*Lex Specialis Derogat Legi Generalis*", yaitu suatu aturan yang mengatur hal yang bersifat khusus mengenyampingkan aturan yang bersifat umum. Aturan yang bersifat khusus yang mengatur tentang tanah adalah Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960, sehingga dengan demikian ketika terjadi pertentangan antara ketentuan yang termaktub dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1860 dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, maka yang harus dijadikan

sebagai dasar hukum pemerintah dalam mengambil kebijakan di bidang pertanahan adalah undang-undang yang bersifat khusus yaitu undang-undang Nomor 5 Tahun 1960.

Demikian pula Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/ Daerah, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2007 tentang Perubahan Ketujuh Atas Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 57 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Semua peraturan perundang-undangan ini sama sekali tidak mencantumkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dalam konsiderannya, namun Pasal-Pasal yang terdapat dalam undang-undang ini mengatur tentang tanah dan lebih khusus lagi adalah tentang penjualan barang milik negara/daerah berupa tanah, sehingga ketentuan yang melegalkan penjualan terhadap tanah aset daerah dalam peraturan perundang-undangan yang tersebut di atas adalah bertentangan dengan ketentuan yang termaktub dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Sehingga dengan demikian peraturan perundang-undangan tersebut, khusus yang terkait dengan penjualan tanah aset daerah keberlakuannya adalah dikesampingkan, dan tanah aset daerah tidak boleh dijual.

5. Legalitas Penjualan Tanah Aset Daerah Lombok Barat yang ada di Kota Mataram.

Bahwa ketika terjadi pemekaran daerah Kabupaten Lombok Barat dengan Kota Mataram yaitu berdasarkan Undang-Un-

dang Nomor 4 Tahun 1993 tentang Pembentukan Kotamadya Daerah Tingkat II Mataram, tanah aset Kabupaten Lombok Barat yang ada di Kota Mataram, ada sebagian yang diserahkan ke Kota Mataram, dan ada sebagian yang tetap menjadi aset Kabupaten Lombok Barat.³⁸

Bahwa terhadap tanah aset daerah (di atas tanah tersebut, ada yang telah berdiri bangunan kantor maupun rumah dinas) Kabupaten Lombok Barat yang terdapat di Kota Mataram tersebut, pada tanggal 1 April 2010, Bupati Lombok Barat mengajukan surat permohonan persetujuan penghapusan kepada DPRD Kabupaten Lombok Barat, melalui Surat Bupati Lombok Barat Nomor 020/10/KUM/2010.

Atas permohonan Penghapusan aset daerah yang diajukan oleh Bupati Lombok Barat tersebut, DPRD Kabupaten Lombok Barat melakukan Rapat Paripurna untuk mendapatkan persetujuan dari DPRD Kabupaten Lombok Barat,³⁹ dan pada Rapat Paripurna ke-17 Masa Sidang II Tahun 2010 tanggal 17 Mei 2010, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Lombok Barat mengambil kesimpulan untuk menyetujui penjualan tanah aset daerah Kabupaten Lombok Barat yang sudah bersertifikat yang ada di Kota Mataram. Kesimpulan rapat paripurna DPRD Kabupaten Lombok Barat tersebut dituangkan dalam bentuk Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Lombok Barat Nomor 10/KEP/DPRD/2010, tentang Persetujuan Penjualan Aset Kabupaten Lombok Barat yang Bersertifikat yang ada di Kota Mataram.⁴⁰

³⁸ Wawancara dengan Kepala Aset Daerah Kabupaten Lombok Barat tanggal 26 Februari 2013, dan wawancara dengan Ketua Komisi 1 DPRD Kabupaten Lombok Barat tanggal 11 April 2013

³⁹ Wawancara dengan Ketua Komisi 1 DPRD Kabupaten Lombok Barat tanggal 11 April 2013, dan Wawancara dengan Wakil Ketua DPRD Kabupaten Lombok Barat (Sahmad, SE) tanggal 15 April 2013

⁴⁰ Lombok Barat, Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Lombok Barat Nomor 10/KEP/DPRD/2010, tanggal 17 Mei 2010

Jika dicermati, terdapat beberapa bentuk cacat formal dan materi dalam Keputusan DPRD Kabupaten Lombok Barat tersebut, diantaranya adalah :

Pertama, terdapat ketidak sesuaian antara permohonan yang diajukan oleh Bupati Lombok Barat yang menjadi dasar terbitnya Keputusan DPRD Kabupaten Lombok Barat, dengan persetujuan yang diberikan oleh DPRD Kabupaten Lombok Barat melalui Keputusan DPRD Kabupaten Lombok Barat No. 10/KEP/DPRD/2010.

Permohonan yang diajukan oleh Bupati Lombok Barat adalah permohonan penghapusan aset daerah Kabupaten Lombok Barat yang ada di Kota Mataram, sedang persetujuan yang diberikan oleh DPRD Kabupaten Lombok Barat adalah persetujuan untuk melakukan penjualan terhadap tanah aset daerah Kabupaten Lombok barat yang ada di Kota Mataram.

Sesuai dengan ketentuan PP No. 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, terdapat perbedaan makna yang mendasar antara kata “penghapusan” dengan kata “penjualan”. Bahwa kata penghapusan adalah tindakan menghapus barang milik negara/daerah dari daftar barang dengan menerbitkan surat keputusan dari pejabat yang berwenang untuk membebaskan pengguna dan/atau kuasa pengguna barang dan/atau pengelola barang dari tanggung jawab administrasi dan fisik atas barang yang berada dalam penguasaanya.

Sedangkan penjualan sesuai dengan ketentuan Pasal (1) butir 16 PP No. 6 tahun 2006 tersebut, adalah pengalihan kepemilikan barang milik negara/daerah kepada pihak lain dengan menerima penggantian dalam bentuk uang. Dalam Pasal 45 PP No. 6 tahun 2006 disebutkan bahwa : Bentuk-bentuk pemindahtanganan sebagai tindak lanjut atas penghapusan barang milik negara/daerah meliputi : (a) penjualan, (b) tukar menukar, (c) hibah,

(d) penyertaan modal pemerintah pusat/ daerah.

Kedua tindakan hukum tersebut (penghapusan dan penjualan) sama-sama harus dengan persetujuan DPRD. Dalam poin sebelas romawi (XI) penjelasan Permendagri Nomor 17 Tahun 2007, dijelaskan bahwa: "Penghapusan barang milik daerah berupa barang tidak bergerak seperti tanah dan/ atau bangunan ditetapkan dengan Keputusan Kepala Daerah setelah mendapatkan persetujuan DPRD, sedangkan untuk barang-barang inventaris lainnya selain tanah dan/ atau bangunan sampai dengan Rp. 5.000.000.000,- (lima miliar rupiah) dilakukan oleh pengelola setelah mendapatkan persetujuan Kepala Daerah.

Bahwa dari uraian tersebut di atas, dapat diketahui bahwa antara "penghapusan" dan "penjualan", merupakan peristiwa atau tindakan hukum yang berbeda dan berdiri sendiri. Dengan menggunakan kata permohonan "penghapusan", maka dapat diketahui bahwa Bupati Lombok Barat akan melakukan penghapusan barang milik daerah Kabupaten Lombok Barat dari daftar barang milik daerah Kabupaten Lombok Barat dengan menerbitkan surat keputusan untuk membebaskan pengguna dan/ atau kuasa pengguna dan/ atau pengelola dari tanggung jawab administrasi dan fisik atas barang yang berada dalam penguasaannya.

Selain itu, dengan menggunakan kata permohonan "penghapusan", sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 41 huruf b PP No. 6 Tahun 2006, berarti bahwa tanah aset daerah Kabupaten Lombok Barat tersebut telah beralih hak kepemilikannya (telah dijual) sebelum pengajuan permohonan penghapusan tersebut. Karena itu, persetujuan penjualan tanah aset daerah yang terbitkan oleh DPRD Kabupaten Lombok Barat tersebut menjadi tidak memiliki dasar hukum, karena DPRD Kabupaten Lombok Barat telah meng-

abulkan sesuatu yang tidak diminta oleh Bupati Lombok Barat.

Kedua, Dalam surat keputusan DPRD Kabupaten Lombok Barat, DPRD Kabupaten Lombok Barat tidak menandatangani lengkap dengan lampiran tanah aset daerah yang akan dihapus. padahal keberadaan lampiran tersebut merupakan hal yang paling pokok dan esensial dalam surat persetujuan DPRD Kabupaten Lombok Barat tersebut. Dengan tidak dicantumkannya secara tegas lampiran daftar aset yang disetujui untuk dijual, telah mengakibatkan terjadinya cacat bentuk (*vormgebreken*), cacat isi (*inhoudsgebreken*), dan cacat kehendak (*wilsgebreken*) dalam Keputusan DPRD Kabupaten Lombok Barat tersebut. Terjadinya cacat bentuk (*vormgebreken*), cacat isi (*inhoudsgebreken*), dan cacat kehendak (*wilsgebreken*) dalam Persetujuan DPRD Kabupaten Lombok Barat tersebut, secara nyata dapat diketahui dari adanya perbedaan pendapat antara pihak Bupati Lombok Barat dengan DPRD Kabupaten Lombok Barat.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Lombok Barat yang diwakili oleh Wakil Ketua DPRD Kabupaten Lombok Barat (Sahmad, SE) dan Ketua Komisi I DPRD Kabupaten Lombok Barat (Hamroni, SH) mengatakan bawah Keputusan DPRD Tersebut hanya menyetujui penjualan tanah aset daerah Kabupaten Lombok Barat yang ada di Kota Mataram yang sudah bersertifikat pada saat persetujuan DPRD Kabupaten Lombok Barat tersebut, yaitu sebanyak 13 (tiga belas),⁴¹ sedangkan Bupati Lombok Barat yang diwakili oleh Kepala Aset Daerah Kabupaten Lombok Barat (Drs.H.Burhanudin, M.Pd), mengatakan bahwa surat persetujuan tersebut adalah bersifat umum, sehingga Bupati Lombok Barat dapat menjual semua tanah aset daerah Lombok Barat asalkan tanah aset daerah

⁴¹ Wawancara dengan DPRD Kab. Lobar tanggal 11 April 2013

Lombok Barat tersebut sudah bersertifikat, dan hingga saat ini Pemerintah Kabupaten Lombok Barat telah menjual 17 (tujuh belas) aset daerah Kabupaten Lombok Barat yang ada di Kota Mataram, yang terdiri dari 13 (tiga belas) aset adalah yang sudah bersertifikat sebelum terbitnya Keputusan DPRD Lombok Barat No. 10 tahun 2010 tersebut, dan 4 (empat) aset adalah yang disertifikatkan setelah terbitnya Keputusan DPRD Kabupaten Lombok Barat No.10 tahun 2010 tersebut.⁴²

Ketiga, terdapat ketidak sesuaian antara judul keputusan dengan isi keputusan tersebut. Bahwa dalam judul keputusan disebutkan bahwa yang disetujui untuk dijual dalam keputusan DPRD Kabupaten Lombok Barat nomor 10 tersebut adalah terhadap tanah aset daerah Kabupaten Lombok Barat yang bersertifikat yang ada di Kota Mataram, sedangkan dalam isi surat Keputusan DPRD Kabupaten Lombok Barat tersebut disebutkan bahwa yang disetujui adalah tanah aset daerah Kabupaten Lombok Barat yang sudah bersertifikat yang ada di Kota Mataram. Dalam judul Keputusan DPRD Kabupaten Lombok Barat tersebut tanpa menggunakan kata “sudah”, sedangkan pada isi surat Keputusan DPRD Kabupaten Lombok Barat tersebut adalah menggunakan kata “sudah”.

Ketidak sesuaian antara judul dengan isi keputusan DPRD Kabupaten Lombok Barat tersebut menyebabkan keputusan tersebut tidak mencerminkan suatu keputusan yang memiliki kejelasan rumusan, dan Kejelasan tujuan. Sehingga hal tersebut tidak memberikan kepastian hukum terkait dengan aset daerah yang mana saja yang disetujui oleh DPRD Kabupaten Lombok Barat untuk dijual, sehingga hal ini menyebabkan Persetujuan DPRD Kabupaten Lombok Barat tersebut menjadi cacat materiil yang berakibat pada tidak sahnya Kepu-

tusan DPRD Kabupaten Lombok Barat No. 10 tahun 2010 tersebut.

Terkait dengan penjualan tanah aset daerah, terdapat peraturan yang berbeda antara satu dengan lainnya, UUPA yang merupakan hukum dasar untuk pengelolaan tanah dan sumber daya alam lainnya tidak memperbolehkan penjualan terhadap tanah, sedangkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah sebagaimana telah dirubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 tahun 2007 tentang Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah, memperbolehkan penjualan terhadap tanah aset daerah.

Dalam ketentuan Pasal 45 ayat 2 UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah disebutkan bahwa Pemindah tanganan barang milik negara/daerah bisa dilakukan dengan cara dijual, dipertukarkan, dihibahkan, atau disertakan sebagai modal pemerintah, tetapi setelah mendapat persetujuan DPR/DPRD. Kemudian dalam Pasal 47 ayat 1 UU Nomor 1 tahun 2004 diterangkan, persetujuan DPRD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45 ayat 2 tersebut dilakukan untuk pemindah tanganan tanah dan/atau bangunan serta pemindah tanganan barang milik daerah, selain tanah dan/atau bangunan yang bernilai lebih dari Rp 5 miliar, sementara yang nilainya di bawah Rp 5 miliar cukup dengan persetujuan gubernur/bupati/wali kota. Peralihan barang milik daerah tersebut dilakukan dengan cara dilelang sesuai dengan ketentuan Pasal 48 ayat 1 UU Nomor 1 tahun 2004.

Dalam ketentuan Pasal 66 ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 2006

⁴² Wawancara Dengan Kepala Aset Daerah Kabupaten Lombok Barat tanggal 26 Februari 2013.

tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/ Daerah yang telah dirubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2008 menyatakan: Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan penjualan atas barang milik daerah diatur dalam peraturan daerah dengan berpedoman pada kebijakan umum pengelolaan barang milik negara/ daerah. Dengan demikian, otomatis harus ada perda lebih dahulu yang dibuat bersama DPRD sebelum dilakukan penjualan terhadap barang milik daerah.

Meskipun oleh undang-undang tersebut, pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk menjual barang milik daerah, namun terdapat beberapa jenis barang milik daerah yang tidak boleh dijual oleh pemerintah daerah. Ketentuan ini dapat dilihat dalam Pasal 45 ayat (1) UU Nomor 1 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa, barang milik daerah yang diperlukan bagi penyelenggaraan tugas pemerintahan daerah tidak dapat dipindah tangankan. Demikian pula dalam ketentuan Pasal 178 ayat 1 UU 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa barang milik daerah yang dipergunakan untuk melayani kepentingan umum tidak dapat dijual, diserahkan haknya kepada pihak lain, dijadikan tanggungan, atau digadaikan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam penjelasan Pasal 46 ayat 3 poin (d) Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah yang telah dirubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2008 menyatakan, bahwa yang dimaksudkan dengan kepentingan umum adalah kegiatan yang menyangkut kepentingan bangsa dan negara, masyarakat luas, rakyat banyak/bersama, dan/atau kepentingan pembangunan.

Dari ketentuan peraturan tentang penjualan aset daerah yang telah diuraikan di atas, maka dapat diketahui bahwa terdapat

barang milik daerah yang diperbolehkan untuk dijual dan terdapat barang milik daerah yang tidak diperbolehkan untuk dijual. Selain itu dapat pula diketahui bahwa terdapat peraturan perundang-undangan yang memperbolehkan penjualan tanah aset daerah, dan peraturan yang tidak membolehkan.

Perbedaan antara peraturan perundang-undangan tersebut, tentu saja menyebabkan terjadinya kesimpang siuran peraturan yang mengatur tentang kewenangan pemerintah/ pemerintah daerah di bidang pertanahan. Namun demikian untuk menilai keabsahan peraturan perundang undangan tersebut agar dapat memberikan suatu kesimpulan tentang legalitas penjualan tanah aset daerah yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Lombok Barat, maka perlu dilihat dari asas-asas hukum yang berlaku diantaranya adalah asas Undang-undang yang lebih tinggi akan mengenyampingkan atau melumpuhkan undang-undang yang lebih rendah (*Lex superiori derogat legi inferiori*), dan asas Undang-Undang yang bersifat khusus akan mengesampingkan atau melumpuhkan undang-undang yang bersifat umum (*Lex specialis derogat legi generalis*).

Ketentuan dasar yang mengatur tentang tanah di Indonesia adalah UUPA, dan dalam Dalam penjelasan Pasal 44 dan Pasal 45 UUPA disebutkan bahwa "Negara tidak dapat menyewakan tanah, karena negara bukan pemilik tanah". Penjelasan Pasal 44 dan Pasal 45 UUPA tersebut secara lebih luas dapat diartikan bahwa karena negara bukan sebagai pemilik tanah, maka negara tidak dapat menjual tanah. Hal ini juga sesuai dengan ketentuan Pasal 1471 KUH Perdata yang mengatakan bahwa jual beli barang orang lain adalah batal.

Sebagaimana terdapat dalam penjelasan umum UUPA, bahwa keberadaan UUPA tersebut adalah menjadi undang-undang pokok yang memuat tentang asas-asas untuk

membuat peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang tanah di Indonesia, sehingga dengan demikian seluruh peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang tanah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan atau asas-asas yang terkandung dalam UUPA tersebut, dengan konsekwensi apabila ada peraturan yang mengatur tentang tanah yang bertentangan dengan UUPA maka peraturan perundang-undangan tersebut harus dikesampingkan.

Demikian pula secara teoritik penguasaan tanah oleh Pemerintah/Paerah swatantra atau insatansi-instansi pemerintah adalah berkaitan dengan pelaksanaan tugasnya yang bersifat publik yaitu berupa pemberian pelayanan kepada masyarakat umum. Oleh karena itu, hak yang diberikan oleh Negara kepada daerah adalah berupa hak pakai dan hak pengelolaan, yaitu berupa hak yang sifatnya sangat terbatas dan fungsional. Dalam hal hak pakai, jika pemerintah sudah tidak memfungsikan lagi tanah yang telah diberikan oleh negara tersebut, maka pemerintah/pemerintah daerah harus mengembalikan tanah tersebut kembali kepada negara melalui Badan Pertanahan Nasional yang diberikan kewenangan untuk mengatur bidang pertanahan.

KESIMPULAN

Bahwa dari uraian tersebut di atas, peneliti dapat menyimpulkan peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan UUPA tersebut harus dikesampingkan, dan penjualan tanah aset daerah Kabupaten Lombok Barat yang ada di Kota Mataram adalah bertentangan dengan ketentuan UUPA yang merupakan undang-undang pokok yang mengatur tentang tanah di Indonesia, yang pada pokoknya mengatakan bahwa pemerintah tidak boleh melakukan penjualan terhadap tanah.

Pengelolaan tanah aset daerah adalah meliputi: Perencanaan kebutuhan dan

penganggaran, Pengadaan, Penerimaan, Penyimpanan dan Penyaluran, Penggunaan, Penatausahaan, Pemanfaatan, Pengamanan dan Pemeliharaan, Penilaian, Penghapusan, Pemindahtanganan, Pembinaan, Pengawasan dan Pengendalian, Pembiayaan dan Tuntutan ganti rugi, yang harus dilaksanakan berdasarkan asas fungsional, kepastian hukum, transparansi dan keterbukaan, efisiensi, akuntabilitas dan kepastian nilai”.

Peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang posisi negara dalam pengelolaan tanah di Indonesia sangat plural. Peraturan perundang-undangan pada masa kolonial Belanda, memposisikan negara sebagai pemilik tanah, dengan asas *domein verklaring*. Pada masa orde lama yaitu dengan berlakunya undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, asas *domein verklaring* tersebut dihapus dan dinyatakan tidak berlaku lagi. Pada masa orde baru terjadi penyimpangan pelaksanaan UUPA. Pada masa orde baru ini, UUPA tetap dipertahankan namun tidak lagi menjadi induk seluruh peraturan yang berlaku di bidang agraria. Pada masa orde reformasi, meskipun UUPA tetap berlaku namun asas *domein verklaring* tersebut seolah-olah diberlakukan kembali dengan banyaknya peraturan perundang-undangan yang memposisikan negara/daerah sebagai pemilik tanah.

Dalam hukum dasarnya, negara bukan pemilik tanah dan negara tidak boleh menjual tanah. Meskipun demikian setelah era reformasi terdapat beberapa peraturan perundang-undangan yang memperbolehkan pemerintah daerah untuk menjual tanah aset daerah, sehingga peraturan perundang-undangan ini menjadi dasar hukum bagi pemerintah daerah untuk melakukan penjualan terhadap tanah aset daerah seperti yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Lombok Barat.

Terhadap penjualan tanah aset daerah Kabupaten Lombok Barat yang ada di Kota Mataram tersebut, meskipun telah mendapatkan persetujuan dari DPRD Kabupaten Lombok Barat, dan proses penjualannya telah dilakukan melalui mekanisme pelelangan umum, namun karena hukum dasarnya bahwa negara/

daerah tidak berhak memiliki tanah dan negara/daerah tidak boleh menjual tanah, maka tindakan penjualan terhadap tanah aset daerah yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Lombok Barat tersebut adalah tidak sah dan batal demi hukum.

Daftar Pustaka

1. Buku-Buku:

- A.Latif Furiqun, *Pengakuan Hak Masyarakat Hukum Adat atas Sumber Daya Alam dalam Politik Hukum Nasional, Disertasi*, Malang:Unibraw, 2007
- Andrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008
- Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, Jakarta : Univ. Trisakti, 2003
- Ellydar Chaidir & Sudi Fahmi, *Hukum Perbandingan Konstitusi*, Yogyakarta: Total Media, 2010
- H.D. Van Wijk/Willem Konijnenbelt dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara: Edisi Revisi*, Jakarta: PT.RadjaGrafindo Persada, 2011
- Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara*, Cetakan keempat, Terjemahan Raisul Muttaqien, Bandung, Nusa Media, 2009
- Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara*, Cetakan keempat, Terjemahan Raisul Muttaqien, Bandung, Nusa Media, 2009
- Johnny Ibrahim, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia Publishing, 2005
- M.Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang Undangan*, Medan: Mandar Maju, 1995
- Maria S.W. Sumardjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Jakarta : Penerbit Buku Kompas, 2008
- Muchsin, at.al, *Hukum Agraria Indonesia Dalam Perspektif Sejarah*, Bandung: PT.Rafika Aditama, 2010
- Muhammad Bakri, *Hak Menguasai oleh Negara : Paradigma Baru untuk Reforma Agraria*, Malang: UB Press, 2011
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, Jakarta: PT.RajaGrafindo Persada, 2011

Sadjijono, *Bab-Bab Pokok Hukum Administrasi*, Jogjakarta: LaksBang PRESSindo, 2011

Soerjono Soekanto & Purnadi Purbacaraka, *Perihal Kaidah Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993

Suhariningsih, *Tanah Terlantar : Asas dan Pembaharuan Konsep Menuju Penertiban*, Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher, 2009

Suksesi, *Makalah Pengelolaan Barang Milik Daerah*, Diknas Propinsi Jatim, 2013

Widodo Dwi Putro, *Kritik Terhadap Paradigma Positivisme Hukum*, Jogjakarta: Genta Publishing, 2011

Winahyu Erwiningsih, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, Jogjakarta: UII dan Total Media, 2009

Yanis Maladi, at.al. *Politik Hukum Agraria*, Jogjakarta: Mahkota Kata, 2009

Undang-Undang

Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, LN. No. 104 Tahun 1960, TLN. No. 2043

Indonesia, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, LN RI Tahun 2011 No. 82, TLN. No. 5234

Indonesia, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, LN RI Tahun 2011 No. 82, TLN. No. 5234

Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, LN. Tahun 2005 No. 49, TLN. No.4503

Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, LN Tahun 2006 No. 10, TLN No. 4609

Indonesia, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah, Jakarta, 21 Maret 2007

2. Disertasi

Suhariningsih, "*Aspek Yuridis Tanah Terlantar dan Penyelesaiannya Kajian Terhadap Tanah HGU (Perkebunan) di Satuan Wilayah Pengembangan (SWP) Jawa Timur*", Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Brawijaya, Malang, 2007

Keputusan DPRD

Lombok Barat, Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Lombok Barat Nomor 10/KEP/DPRD/2010,

tanggal 17 Mei 2010

Hasil Wawancara

Lombok Barat, Wawancara dengan Kepala Aset Daerah Kabupaten Lombok Barat tanggal 26 Februari 2013, dan wawancara dengan Ketua Komisi 1 DPRD Kabupaten Lombok Barat (Hamroni, SH) tanggal 11 April 2013

Lombok Barat, Wawancara Dengan Kepala Aset Daerah Kabupaten Lombok Barat tanggal 26 Februari 2013.

Lombok Barat, Wawancara dengan Ketua Komisi 1 DPRD Kabupaten Lombok Barat tanggal 11 April 2013, dan Wawancara dengan Wakil Ketua DPRD Kabupaten Lombok Barat (Sahmad, SE) tanggal 15 April 2013