

PENENTUAN PEMILIK HAK ATAS TANAH DALAM SENGKETA TANAH SEBAGAI FASILITAS PENDIDIKAN

Achmad Rifai

Fakultas Hukum Universitas Madura Pamekasan
Jl. Raya Panglegur KM. 3,5 Pamekasan Madura
Email: riflaw94@gmail.com

Abstrak

Pembangunan manusia di bidang pendidikan dalam rangka pembangunan manusia seutuhnya tidak dapat melepaskan ketergantungan terhadap tanah. Tanah dalam pembangunan di bidang pendidikan menjadi sarana dan prasarana, karenanya tanah menjadi kebutuhan sentral, sehingga tanah kerap menjadi rebutan dan acap kali terjadi sengketa di antara sesamanya. Untuk itulah diperlukan kaidah-kaidah yang mengatur hubungan antara manusia dengan tanah guna menentukan pemilik hak atas tanah. Sehubungan dengan hal tersebut permasalahan yang disajikan dalam tulisan ini adalah menentukan pihak yang paling berhak terhadap tanah yang menjadi obyek fasilitas pendidikan. Dengan menggunakan metode yuridis normatif yakni dengan menggunakan data sekunder yang berupa bahan hukum primer, maka penentuan pihak yang paling berhak atas tanah adalah terpenuhinya data fisik dan data yuridis sebagai syarat mutlak.

Kata kunci: Hak atas Tanah, Sengketa Tanah, Data Fisik dan Data Yuridis.

Abstract

Human development in the field of education in the frame work of human development can not completely relinquish dependence on the land. Land in development in the field of education in to facilities and infrastructure, there fore the land becomes a central need, so the land is often a bone of contention and often disputes among each other. That is why rule sare needed that govern the relationship between man and the land in order to determine the right owner of the land. In connection with the matter presented in this paper is determining the most entitled parties to the land that became the object of educational facilities. By using the normative juridical method by using secondary data in the form of primary legal materials, then the determination of the most entitled parties to the land is the fulfillment of physical data and juridical data as a condition of absolute.

Keywords: Land Rights, Land Dispute, Physical Data and Juridical Data.

Pendahuluan

Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut Undang-Undang Pokok Agraria) menentukan bahwa tanah di seluruh Indonesia merupakan karunia Tuhan Yang

Maha Esa yang diberikan kepada rakyat bangsa Indonesia. Dalam ketentuan tersebut tercermin konsepsi *komunalistik-religius*,¹ yang mendasari hukum tanah nasional Undang-Undang Pokok Agraria sebagai penjabaran amanat dalam pasal 33 UUD 1945 yang menyebutkan bahwa bumi, air, dan ruang angkasa merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa mempunyai fungsi untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur.

Konsepsi hukum tanah nasional menjadikan permukaan bumi sebagai tanah, hal ini sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Pokok Agraria. Tanah yang dimaksudkan disini bukan mengatur tanah dalam segala aspeknya, melainkan hanya mengatur salah satu aspeknya, yaitu tanah dalam pengertian yuridis yang disebut penguasaan hak-hak atas tanah (pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria).

Sejalan dengan laju pertumbuhan penduduk dan perkembangan pembangunan disegala bidang, sementara kesediaan tanah relatif tetap, sehingga permasalahan di pertanahan makin meningkat pula. Untuk mengatasi permasalahan tersebut upaya yang dilakukan pemerintah adalah dengan menyelenggarakan pendaftaran tanah yang bertujuan memberikan kepastian hukum kepada tanah-tanah yang dimohonkan haknya bagi keperluan perseorangan, badan hukum, swasta maupun bagi kepentingan instansi pemerintah. Salah satu contoh hak atas tanah yang dapat dialihkan melalui hibah adalah Hak Milik.

Hak Milik yaitu hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat bahwa hak itu mempunyai fungsi sosial [pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria]. Apabila sudah dilakukan peralihan hak atas tanah maka harus segera didaftarkan tanahnya di Kantor Pertanahan atau yang biasa disebut dengan pendaftaran tanah. Peralihan hak atas tanah juga bisa mengenai pemegang haknya, yaitu jika terjadi pewarisan, pemindahan hak/peralihan hak, atau penggantian nama.

Kendati hak milik tersebut adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, namun tidak sedikit tanah-tanah milik perorangan tersebut mengalami masalah. Umumnya masalah muncul ketika tanah tersebut lama tidak dikuasai oleh pemilik atau hak pakainya diberikan kepada pihak lain. Sementara pemberian hak menguasai dan hak menggunakan telah lama berlangsung, sejak sebelum berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria. Misalnya yang terjadi pada tanah hak milik yang dikuasai dan digunakan untuk kepentingan fasilitas pendidikan. Contoh pada tanah milik yang dikuasai dan ditempati oleh SDN (Sekolah Dasar Negeri) I Batukarang, Desa Batukarang, Kecamatan Camplong, Kabupaten Sampang.²

Sengketa tanah yang dikuasai oleh pemerintah untuk kepentingan fasilitas pendidikan terjadi juga pada tanah yang dikuasai dan digunakan oleh SDN Batubintang, Kecamatan Bantumarmar, Kabupaten Pamekasan.³ Demikian juga di

¹I Made Suwitra, "Konsep Komunal Religius sebagai Bahan Utama dalam Pembentukan UUPA dan Dampaknya terhadap Penguasaan Tanah Adat di Bali", <http://jurnalperspektif-fhuwks.blogspot.com>, Juli 2011, hlm.1, dikunjungi tanggal 5 Nopember 2015.

²Abd. Azis, "Sengketa Tanah Ganggu Proses Belajar-Mengajar di Madura", www.abdazis.info, 10 Pebruari 2012, h.1, dikunjungi pada tanggal 4 Nopember 2015.

³Cak Sur, "Di Pamekasan, Sengketa Lahan Sekolah Bertambah", <http://surabaya.tribunnews>, hlm.1, 19 Mei 2010, dikunjungi pada tanggal 4 Nopember 2015

daerah lain di Madura yakni di Waru, Kecamatan Waru, Kabupaten Pamekasan yang terjadi pada SMA (Sekolah Menengah Atas) Negeri 1 Waru.⁴

Bangunan SDN I Batukarang, Desa Batukarang, Kecamatan Camplong, Kabupaten Sampang sempat tidak dapat digunakan untuk kepentingan fasilitas belajar mengajar, dikarenakan pemilik menuntut Pemerintah Kabupaten Sampang memberikan ganti rugi atas tanah miliknya yang telah digunakan sebagai fasilitas pendidikan.⁵ Demikian juga pada kasus penggunaan tanah oleh SDN Batubintang, Kecamatan Batumarmar, Kabupaten Pamekasan proses belajar mengajar terganggu.⁶ Hal yang sama terjadi gangguan proses belajar mengajar pada SMA Negeri 1 Waru, Kecamatan Waru, Kabupaten Pamekasan. Para pemilik tanah tersebut menuntut agar diberikan ganti rugi atas penggunaan lahan tanahnya sebagai fasilitas pendidikan.⁷

Undang-Undang Pokok Agraria yang diundangkan pada tanggal 24 September 1960 telah memberikan ketentuan tentang tata cara guna mengatur peralihan hak atas tanah miliknya dengan cara didaftarkan. Dengan pendaftaran peralihan hak atas tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota maka masyarakat yang melakukan pendaftaran tanah tersebut akan mendapat jaminan kepastian hukum mengenai pemilik tanah setelah diadakannya kegiatan peralihan hak atas tanah tersebut yang akan diperoleh dengan Sertifikat baru dengan data yuridis yang baru/nama pemilik hak yang baru.

Status hukum dari tanah sebelum didaftarkan sebagai hak milik, berdasarkan Ketentuan Konversi Undang-Undang Pokok Agraria pada pasal II adalah menjadi hak milik, kecuali tidak memenuhi syarat yang ditentukan dalam pasal 21 Undang-Undang Pokok Agraria. Namun tata cara pemberian status hak milik terhadap hak atas tanah sebelum berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria berdasarkan pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria harus didaftarkan pada Kantor Badan Pertanahan Nasional.

Tanah hak milik yang dikuasai oleh perorangan golongan pribumi sebelum berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria telah mempunyai nama dengan penggolongan jenis-jenisnya. Jenis hak atas tanah perorangan tersebut adalah:

- I. Hak milik, hak yasan (inlandsbezitrecht)
- II. Hak wenang pilih, hak kinacek, hak mendahulu (voor-keusrecht)
- III. Hak menikmati hasil (genotrecht)
- IV. Hak pakai (gebruiksrecht) dan hak menggarap/mengelola (ontginningsrecht)
- V. Hak imbalan jabatan (ambtelijkprofijtrecht)
- VI. Hak wenang beli (naastingsrecht)⁸

Tanah milik adat semula tidak mengenal predikat sebagai hak yasan ataupun hak milik itu sendiri. Bahasa pribumi, di kalangan masyarakat untuk menentukan pemilik sebidang tanah cukup dari adanya pernyataan dari yang mempunyai tanah tersebut bahwa tanah itu adalah miliknya, adanya pernyataan

⁴Uzi, "Penanganan Sengketa Lahan Sekolah Belum Tuntas", www.koranmadura.com. hlm.1, 30 Desember 2013, dikunjungi pada tanggal 4 Nopember 2015.

⁵Abd. Azis...hlm.1

⁶Cak Sur, ..hlm.1.

⁷Uzi,..hlm.1.

⁸Imam Sudiyat, *Hukum Adat Sketsa Asas*. Liberty: Yogyakarta, 2007. hlm.8

dari orang lain bahwa tanah itu adalah miliknya. Kepemilikan itu ditandai dengan adanya hubungan antara pemilik dengan tanah tersebut atau *Inlandsbezitsrecht*.⁹

Khusus tanah yang digunakan oleh pemerintah sebagai fasilitas pendidikan adalah tanah-tanah yang masuk kategori hak yasan atau hak milik adat. Hal ini dikarenakan tanah yang diakui sebagai milik pribadi perorangan tersebut tidak mempunyai Sertifikat Hak Milik, namun masih tercatat atas nama milik pribadi warga.¹⁰ Mengingat status tanah sebelum berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria harus didaftarkan untuk menjadi hak milik, maka kedudukan dan status tanah tersebut kembali kepada kedudukan dan status tanah sebelum tanah-tanah tersebut didaftarkan sebagai tanah hak milik. Adapun status tanah sebelum didaftarkan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah disebut tanah bekas tanah milik adat.

Sedangkan Pendaftaran Tanah Bekas Tanah Milik Adat diatur Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan Peraturan Menteri Negara Agraria/KBPN Nomor 3 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah adalah lebih sederhana dan mudah. Pengertian tanah adat bekas tanah milik adat adalah Hak Atas Tanah yang lahir berdasarkan Proses adat setempat, sebagaimana dalam telah diuraikan dalam jenis hak atas tanah perorangan tersebut di atas, sejak 24 September 1960 di konversi menjadi Hak Milik, namun belum terdaftar. Karena belum terdaftar itulah, maka status hukum dari tanah bekas hak milik adat atau yasan belum mendapatkan perlindungan hukum, khususnya tentang pemberian ganti ruginya.

Pangkal tolak permasalahan tanah adalah status tanah yang tidak ditatausahakan secara tertib, sehingga data tanah tidak terinventarisasi secara jelas. Pemerintah tidak dapat mengetahui secara pasti tentang status tanah yang digunakan sebagai fasilitas pendidikan tersebut, sehingga melahirkan kesan pemerintah melakukan *detournementdepouvoir*.¹¹ Pemerintah dalam melaksanakan penggunaan tanah sebagai fasilitas pendidikan telah dibekali dengan wewenang untuk menguasai dan menggunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.¹²

Upaya pemerintah dalam menguasai dan menggunakan tanah tersebut tiada lain adalah untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dengan banyaknya fasilitas pendidikan, maka rakyat akan semakin pandai. Rakyat akan mampu dengan keahliannya tersebut untuk lebih makmur, sehingga melahirkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat. Kesejahteraan rakyat tiada lain adalah bentuk dari kemajuan atau pembangunan, sehingga secara tidak langsung telah terjadi perubahan sosial, akibat perkembangan tersebut.

Perubahan sosial ke arah perbaikan akan selalu dibarengi dengan penerapan hukum dalam penataan pembangunan, ini secara tidak langsung merupakan dampak dari asas *law as tool of socialengineering*.¹³ Namun dampak pembangunan tersebut tidak dapat dibenarkan menghalalkan segala cara, hak-hak atas tanah

⁹B. TerHaarBzn, *Asas-Asas dan Susunan Hukum Adat* (terjemahan K. Ng. SoebaktiPesponoto). Jakarta Timur: Balai Pustaka, 2013. hlm.68

¹⁰Cak Nur, ... hlm.1

¹¹Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perpu)*, Universitas Muhammadiyah Malang, Malang, 2003. hlm.13

¹²Philipus M. Hadjonet. al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: gadjah Mada University Press, 2011. hlm.183

¹³Abdul Manan, H., *Aspek-Aspek Pengubah Hukum*. Jakarta: Kencana, 2005. hlm.22

dihilangkan. Kendati pemerintah mempunyai kebebasan bertindak dengan asas *friesermessen*, tetapi kebebasan bertindak tersebut tidak dapat dibenarkan jika menyalahi hukum.¹⁴

Status tanah yasan merupakan tanah hak yang tunduk pada hukum adat. Tanah tersebut merupakan bagian dari hak ulayat masyarakat setempat. Dengan demikian hak yasan tersebut merupakan bagian tak terpisahkan dari hak ulayat. Keberadaan hak ulayat sepenuhnya didasarkan pada pengakuan baik dari masyarakat yang bersangkutan maupun dari masyarakat yang ada di sekitarnya.¹⁵ Dengan kata lain, keberadaan hak ulayat tersebut tidak pernah didaftarkan secara formal, sehingga secara yuridis tidak dapat dibuktikan adanya sertifikat hak ulayat. Tidak adanya bukti semacam ini menimbulkan kasus-kasus yang didasarkan pada klaim-klaim oleh pihak lain atas tanah yasan tersebut, sebagaimana beberapa kasus yang telah dikemukakan di atas.

Memahami Tanah sebagai salah satu sumber kehidupan yang sangat vital bagi manusia, baik dalam fungsinya sebagai sarana untuk mencari penghidupan (pendukung mata pencaharian) di berbagai bidang seperti pertanian, perkebunan, peternakan, perikanan, industri, maupun yang dipergunakan sebagai tempat untuk bermukim dengan didirikannya perumahan sebagai tempat tinggal. Maka adalah suatu kemustahilan bilamana pemerintah tidak memberikan perlindungan terhadap hak-hak atas tanah yang dimiliki oleh perorangan tersebut.

Asas fungsi sosial yang terdapat pada Pasal 6 Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1960 Undang-Undang Pokok Agraria, yakni semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, yang berarti bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanah tersebut dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadi. Tetapi tidak berarti bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum/kepentingan masyarakat. Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan harus saling mengimbangi. Asas fungsi sosial ini tidak akan berubah, akan tetap saja. Namun penafsiran menjadi berubah-ubah tergantung pada kebijaksanaan pemerintah. Dalam perlindungan hukumnya, pengadaan tanah untuk kepentingan umum secara wajib telah ada yaitu dengan Undang-Undang Nomor 20 tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak atas Tanah dan Benda-benda yang ada Di atasnya, ditindak-lanjuti dengan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum *junkto* Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum, yang tidak mempunyai kekuatan hukum. Namun Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 digunakan hanya sekali saja, sedang selain ini tetap digunakan pengadaan tanah secara sukarela, walaupun pelaksanaannya secara wajib, yakni dengan musyawarah semu, dengan cara intimidasi.

Dalam ruang lingkup agraria, tanah merupakan bagian dari bumi yang disebut permukaan bumi. Tanah yang dimaksudkan di sini bukan mengatur tanah dalam segala aspeknya, melainkan hanya mengatur salah satu aspeknya yaitu tanah dalam pengertian yuridis yang disebut hak. Tanah sebagai bagian dari bumi

¹⁴Indroharto, *Usaha mehamami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2000. hlm.180

¹⁵Imam Sudiyat, ... hlm.5

disebutkan dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria yaitu “atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 Undang-Undang Pokok Agraria ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum.

Pengaturan yang telah ditentukan di dalam Undang-Undang Pokok Agraria terkesan, pada satu sisi memberikan pengakuan terhadap hak-hak atas tanah yang telah dikuasai dan dikelola serta dimiliki oleh rakyat. Namun di sisi lain hak-hak atas tanah tersebut pada dasarnya mempunyai fungsi sosial, sehingga pada suatu waktu yang tidak ditentukan pemerintah dapat mengalihkan fungsi tanah yang telah dikelola dan dikuasai oleh rakyat itu untuk kepentingan umum. Penempatan fungsi sosial terhadap tanah agar tidak merugikan rakyat, hendaknya dilakukan secara proporsional, sebagaimana dikemukakan di atas.

Undang-Undang Pokok Agraria menyatakan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Rumusan Pasal tersebut mendapat penjelasan dalam Penjelasan Umum Angka II Romawi Angka 4 yaitu hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanahnya akan dipergunakan atau tidak dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat dari padanya, sehingga bermanfaat bagi, baik kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyai maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan Negara.

Ketentuan di atas jika dikaitkan dengan ketentuan pasal 6 dengan pasal 15 Undang-Undang Pokok Agraria, maka semua hak atas tanah harus dipelihara sebaik-baiknya agar bertambah kesuburannya serta dicegah kerusakannya. Pada sisi lain meskipun konsepsi tentang pengelolaan pertanahan yang mempunyai fungsi sosial yang telah tertuang dalam Undang-Undang Pokok Agraria, namun demikian mengenai fungsi sosial hak atas tanah masih belum dapat dijabarkan secara jelas dalam kebijakan, pengaturan, pengawasan, serta pelayanan dalam bidang pertanahan.

Kondisi peran dan fungsi tanah memerlukan suatu kajian yang menyeluruh tentang pengembangan kebijakan terhadap fungsi sosial hak atas tanah. Untuk menangani dan membenahi persoalan pertanahan yang berkaitan dengan tanah adat tersebut di atas tentu diperlukan pemikiran-pemikiran dari banyak pihak, baik bersifat akademisi maupun praktisi yang diharapkan nantinya dapat membantu pimpinan merumuskan kebijakan pertanahan dalam bentuk kegiatan berupa penelitian mengenai kebijakan di bidang pertanahan khususnya mengenai kebijakan fungsi sosial tanah.

Berdasarkan pemaparan latar belakang masalah di atas, maka dapat ditarik rumusan masalah, sebagai berikut: (1) Siapakah yang berhak atas tanah yang digunakan untuk fasilitas pendidikan tersebut? Dan (2) Bagaimana seharusnya Perolehan tanah bagi pemerintah untuk kepentingan fasilitas pendidikan tersebut? Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif atau studi kepustakaan dengan menelaah sengketa pembebasan tanah untuk lahan fasilitas pendidikan oleh pemerintah yang terjadi di wilayah Republik Indonesia. Adapun data yang digunakan dalam menganalisis sengketa pembebasan tanah untuk lahan

fasilitas pendidikan adalah data sekunder dengan bahan hukum primer yang berupa buku, peraturan perundang-undangan dan putusan.

Status Kepemilikan Tanah sebagai Fasilitas Pendidikan

Hak negara atas tanah adalah hak penguasaan atas tanah yang berisikan serangkaian wewenang, kewajiban atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. Hak menguasai tanah oleh negara bersumber dari kekuasaan yang melekat pada negara, sebagaimana tercermin dalam ketentuan pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Ketentuan pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 selanjutnya dalam penjelasannya dinyatakan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi adalah pokok pokok kemakmuran rakyat, sebab itu harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Pernyataan tersebut menjelaskan dua hal, yaitu bahwa secara konstitusional Negara memiliki legitimasi yang kuat untuk menguasai tanah sebagai bagian dari bumi, namun penguasaan tersebut harus dalam kerangka untuk kemakmuran rakyat.

Penjabaran lebih jauh dari hak menguasai tanah oleh negara, terdapat pada pasal 2 Undang-undang nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria yang menyatakan bahwa bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Hak menguasai dari Negara memberi wewenang kepada Negara untuk :

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.¹⁶

Penguasaan tanah oleh negara dalam konteks di atas adalah penguasaan yang otoritasnya menimbulkan tanggung jawab, yaitu untuk kemakmuran rakyat. Di sisi lain, rakyat juga dapat memiliki hak atas tanah. Hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dimiliki orang atas tanah dengan mengingat fungsi sosial yang melekat pada kepemilikan tanah tersebut. Dengan perkataan lain hubungan individu dengan tanah adalah hubungan hukum yang melahirkan hak dan kewajiban. Sedangkan hubungan negara dengan tanah melahirkan kewenangan dan tanggung jawab.

Dinamika pembangunan nasional, acapkali menuntut negara untuk melakukan penataan kembali atas tata ruang termasuk pemanfaatan tanah sedemikian rupa yang meminta masyarakat untuk menyerahkan tanahnya kepada Negara untuk dipergunakan sebagai kepentingan umum. Pembangunan prasarana

¹⁶Umar Said Sugiharto etal. *Hukum Pengadaan Tanah Pengadaan Hak atas Tanah untuk Kepentingan Umum Pra dan Pasca Reformasi*, Cet.II. Malang: Setara Press, 2015. hlm.5

jalan raya, kawasan industri, pertanian dan sebagainya adalah beberapa di antara dasar legitimasi yang digunakan oleh negara dalam pengambilalihan tanah masyarakat. Namun pelaksanaan kepentingan umum tersebut haruslah bertumpu pada titik keseimbangan antara kepentingan umum dan kepentingan pribadi dalam pembangunan.¹⁷

Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria menentukan bahwa: “Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi seluruh rakyat”.

Kekuasaan negara atas bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya tersebut, kewenangan negara menjadi semakin jelas aturannya sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 ayat (2) sebagai berikut: Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk:

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”.

Kedua ketentuan tersebut memberikan kewenangan yang cukup luas kepada negara dalam hal ini pemerintah dengan tujuan agar segala sesuatu yang telah diatur tersebut dapat mencapai kemakmuran sebesar-besarnya bagi rakyat. Adapun kekuasaan Negara yang dimaksudkan tersebut mengenai seluruh bumi, air, dan ruang angkasa, jadi baik yang sudah dihaki oleh seseorang maupun yang tidak.

Kekuasaan Negara mengenai tanah yang sudah dipunyai orang dengan sesuatu hak dibatasi oleh isi dari hak itu, artinya sampai seberapa banyak negara memberi kekuasaan kepada yang mempunyainya untuk menggunakan haknya, sampai disitulah batas kekuasaan Negara tersebut. Hal dapat dihubungkan dengan ketentuan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria, yang menentukan bahwa :

Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum.

Pada dasarnya setiap Hak Atas Tanah baik secara langsung maupun tidak langsung bersumber pada hak bangsa, di mana hak bangsa tersebut merupakan hak bersama seluruh rakyat dan dipergunakan untuk mencapai kesejahteraan rakyat, hal tersebut mengandung arti bahwa tanah mempunyai fungsi sosial. Sebagaimana hal ini ditegaskan dalam Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria yang menentukan bahwa hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Hal

¹⁷Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*, Cet. II. Jakarta: Sinar Grafika, 2008. hlm.48

tersebut menjelaskan bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan bahwa tanahnya itu akan dipergunakan atau tidak dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat luas.

Ketentuan pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria di atas mengandung makna bahwa tanah tidak hanya berfungsi bagi pemegang hak atas tanahnya saja tetapi juga bagi bangsa Indonesia seluruhnya, dengan konsekuensi bahwa penggunaan hak atas sebidang tanah juga harus memperhatikan kepentingan masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat daripada haknya, sehingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan Negara. Namun hal tersebut bukan berarti kepentingan seseorang terdesak oleh kepentingan masyarakat atau Negara, dan diantara dua kepentingan tersebut haruslah seimbang.¹⁸

Tanah Hak adalah tanah yang sudah dilekati atau dibebani dengan suatu hak tertentu. Tanah Hak tersebut misalnya Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha, atau Hak Pakai. Tanah Hak dapat diperoleh dengan cara pelepasan hak atas tanah atau pembebasan tanah, pemindahan hak atas tanah, dan pencabutan hak atas tanah. Pelepasan hak atas tanah dan pencabutan hak atas tanah merupakan 2 (dua) cara untuk memperoleh tanah hak, dimana yang membutuhkan tanah tidak memenuhi syarat sebagai pemegang hak atas tanah. Namun bisa juga dengan cara peralihan hak atas tanah, sebagaimana ditentukan oleh pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 sebagaimana diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum, yaitu:

- a. Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Dalam Permendagri No. 15 Tahun 1975 disebut "Pembebasan Tanah";
- b. Pencabutan hak atas tanah. Pencabutan hak atas tanah diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1951 tentang Pencabutan Hak-hak atas Tanah dan Benda-benda yang ada di atasnya;
- c. Dilakukan dengan cara jual beli, tukar-menukar, atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dilakukan dengan cara jual beli, tukar-menukar, atau cara lain selain pencabutan hak dan pelepasan/penyerahan hak atau pembebasan tanah inilah yang penulis sebagai "peralihan hak" atas tanah.¹⁹

Pelepasan hak atas tanah adalah melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya, dengan memberikan ganti rugi atas dasar musyawarah. Pembebasan tanah adalah melepaskan hubungan hukum yang semula diantara pemegang hak/menguasai tanah dengan cara memberikan ganti rugi. Kedua perbuatan hukum di atas mempunyai pengertian yang sama, perbedaannya pembebasan hak atas tanah adalah dilihat dari yang membutuhkan tanah, biasanya dilakukan untuk areal tanah yang luas, sedangkan pelepasan hak atas tanah dilihat dari yang memiliki tanah, dimana ia melepaskan haknya kepada Negara untuk kepentingan pihak lain.

¹⁸Ibid.

¹⁹Umar Said et al.,hlm.75

Semua hak atas tanah dapat diserahkan secara sukarela kepada Negara. Penyerahan sukarela ini yang disebut dengan melepaskan hak atas tanah. Hal ini sesuai dengan Pasal 27 Undang-Undang Pokok Agraria, yang menyatakan bahwa: Hak milik hapus bila: a) tanahnya jatuh kepada Negara: (1) karena pencabutan hak berdasarkan Pasal 18; (2) karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya; (3) karena diterlantarkan; (4) karena ketentuan Pasal 21 ayat 3 dan 26 ayat 2. b) tanahnya musnah.

Pelepasan hak atas tanah dapat digunakan untuk memperoleh tanah bagi pelaksanaan pembangunan baik untuk kepentingan umum maupun untuk kepentingan swasta. Adapun Pencabutan hak atas tanah menurut Undang-Undang Pokok Agraria adalah pengambilalihan tanah kepunyaan sesuatu pihak oleh Negara secara paksa yang mengakibatkan hak atas tanah menjadi hapus, tanpa yang bersangkutan melakukan sesuatu pelanggaran atau lalai dalam memenuhi sesuatu kewajiban hukum.

Dengan demikian pencabutan hak atas tanah merupakan cara terakhir untuk memperoleh hak atas tanah bagi kepentingan pembangunan untuk kepentingan umum, setelah berbagai cara melalui musyawarah tidak berhasil. Dasar hukum pengaturan pencabutan hak atas tanah diatur oleh Undang-Undang Pokok Agraria dalam Pasal 18 telah memberikan ketentuan bahwa: "Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang".

Pelepasan hak atas tanah dilaksanakan apabila subyek yang memerlukan tanah tidak memenuhi syarat untuk menjadi pemegang hak atas tanah yang diperlukan sehingga tidak dapat diperoleh dengan jual beli dan pemegang hak atas tanah bersedia untuk melepaskan hak atas tanahnya. Acara pelepasan hak wajib dilakukan dengan surat pernyataan pelepasan hak tersebut dilakukan oleh pemegang hak atas tanah dengan sukarela (Pasal 27, Pasal 34 dan Pasal 40 Undang-Undang Pokok Agraria) dan tata cara pelaksanaannya diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah, menurut Pasal 1 angka 6 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti rugi atas dasar musyawarah.

Mengingat pelepasan hak atas tanah tiada lain adalah peralihan hak atas tanah, maka proses pemindahan hak atas tanah dari pemilik semula kepada pemerintah harus dilakukan pendaftaran, sebagaimana dimaksud dalam pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria. Bentuk peralihan hak atas tanah berikutnya adalah pemindahan hak atas tanah yaitu perbuatan hukum pemindahan hak-hak atas tanah yang bersangkutan sengaja dialihkan kepada pihak lain. Pemindahan hak atas tanah dapat dilakukan dengan cara jual beli, hibah, tukar menukar, pemasukan dalam perusahaan, dan lain sebagainya. Cara memperoleh tanah dengan pemindahan hak atas tanah ditempuh apabila yang membutuhkan tanah memenuhi persyaratan sebagai pemegang hak atas tanah.

Dengan demikian dapat disimpulkan, yaitu apabila tanah yang tersedia adalah tanah hak lainnya yang berstatus Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai maka dapat digunakan cara perolehan tanahnya melalui pemindahan hak misalnya dalam bentuk jual beli tanah, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan, dan lain sebagainya.

Bentuk perbuatan hukum pemerintah terhadap tanah, baik pembebasan hak atas tanah, pencabutan hak atas tanah ataupun peralihan hak atas tanah dengan jalan membeli harus merujuk kepada adanya kepentingan umum. Makna kepentingan umum sebagaimana yang telah ditentukan dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Undang-Undang untuk Kepentingan Umum.

Kepentingan umum harus memenuhi 5 (lima) unsur yang sifatnya kumulatif. 5 (lima) unsur itu didasarkan kepada ketentuan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993, Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005, Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, yaitu: a. Adanya kepentingan seluruh lapisan masyarakat; b. Dilakukan dan dimiliki oleh Pemerintah; c. Tidak digunakan untuk mencari keuntungan; d. Masuk dalam daftar kegiatan yang telah ditentukan; e. Perencanaan dan pelaksanaannya sesuai dengan RUTRW dan Rencana Pembangunan nasional dan Daerah (Pasal 14 dan pasal 15 UU No. 2 Tahun 2012).²⁰

Sementara Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum memperluas pembatasan kepentingan umum dengan memuat kata "atau akan" dimiliki oleh pemerintah/pemda serta menghapus kata "tidak digunakan untuk mencari keuntungan". Bahkan, dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005, ketentuan mengenai kepentingan umum tidak berubah. Ketentuannya masih mengacu pada Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005. Yang berubah adalah kategori kepentingan umum (pasal 5), yang awalnya 21 kategori menjadi 7 kategori di dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006.

Tujuh kategori dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 itu adalah (a) jalan umum, jalan tol, rel kereta api (di atas tanah, di ruang atas tanah, ataupun di ruang bawah tanah), saluran air minum/air bersih, saluran pembuangan air, dan sanitasi; (b) waduk, bendungan, bendungan irigasi, dan bangunan pengairan lain; (c) pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta api, dan terminal; (d) fasilitas keselamatan umum seperti tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar, dan lain-lain; (e) tempat pembuangan sampah; (f) cagar alam dan cagar budaya; serta (g) pembangkit, transmisi, dan distribusi tenaga listrik.

Pengurangan terhadap ketentuan kepentingan umum itu telah diakomodir pada pasal 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah untuk Pembangunan dengan menambahkan kategori kepentingan umum dapat ditemukan dalam pasal 10. Pasal itu terdiri atas ayat (a) pertahanan dan keamanan sosial; (e) infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi; (g) jaringan telekomunikasi dan informatika pemerintah; (h) tempat pembuangan dan pengolahan sampah; (i) rumah sakit pemerintah/pemerintah daerah; (k) tempat pemakaman umum pemerintah/pemerintah daerah; (i) fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang

²⁰Ibid., hlm.73

terbuka hijau publik; (m) cagar alam dan cagar budaya; (n) kantor pemerintah/pemerintah daerah/desa; (o) penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa; (p) prasarana pendidikan atau sekolah pemerintah/pemerintah daerah; (q) prasarana olahraga pemerintah/pemerintah daerah; serta (r) pasar umum dan lapangan parkir umum.

Mempertimbangkan berbagai ketentuan yang mendasari kewenangan pemerintah untuk melakukan pengadaan tanah guna kepentingan umum, secara hukum adalah sah dengan memperhatikan berbagai persyaratan yang telah dikemukakan di atas. Secara umum persyaratan pengadaan tanah tersebut adalah memang dibutuhkan oleh masyarakat secara umum dan bukan bertujuan untuk mencari keuntungan.

Kasus sengketa tanah masyarakat yang digunakan sebagai lahan fasilitas pendidikan adalah merupakan kasus lumrah yang biasa terjadi, yang bukan hanya daerah Madura saja. Sebab hal semacam ini juga terjadi di SDN (Sekolah Dasar Negeri) Ciledug Barat, Tangerang Selatan, Banten, terancam disegel.²¹ Hal serupa juga terjadi pada SDN (Sekolah Dasar Negeri) Kedungsalam 2 dan SMP PGRI Kedungsalam, Donomulyo, Kabupaten Malang.²²

Kejadian yang sama juga dialami oleh SDN (Sekolah Dasar Negeri) Sumberejo, Kabupaten Malang.²³ Di Tangerang juga ada sekolah lain yang berdiri di atas lahan warga masyarakat, yaitu SDN (Sekolah Dasar Negeri) Ciledug Barat, Kecamatan Pamulang, Tangerang. Di mana Warga menyegel sekolah tersebut karena ganti rugi yang tidak beres.²⁴ Kasus sengketa lahan demikian seolah sudah biasa terjadi di Indonesia umumnya, sebab hal ini juga dialami oleh SMPN (Sekolah Menengah Pertama Negeri) 4 Meukek, Desa Blang Kuala, Kecamatan Meukek, Kabupaten Aceh Selatan.²⁵

Secara umum pokok masalah yang diangkat oleh masyarakat adalah dikarenakan pemerintah belum memberikan ganti rugi terhadap lahan warga yang telah digunakan sebagai fasilitas pendidikan. Namun secara hukum kedudukan bangunan sekolah yang telah berdiri di atas tanah warga masyarakat tersebut adalah sah. Hal ini dikarenakan secara logika, bilamana warga masyarakat pemilik tanah keberatan, maka sejak awal pendirian gedung sekolah tersebut tidak mungkin dapat berdiri. Karena warga yang merasa berhak atas tanah tersebut akan mengajukan keberatan sejak sebelum bangunan sekolah tersebut berdiri.

Namun dengan adanya bangunan sekolah yang telah berdiri dimaksud, maka secara *a contrario* sejak awal warga pemilik tanah tidak mengajukan keberatan. Artinya para pemilik tanah tersebut setuju terhadap tanahnya yang akan dibangun fasilitas pendidikan. Berdasarkan analisis tersebut di atas, maka dapat ditarik suatu penafsiran bahwa ada perbedaan data yuridis dan data fisik tanah

²¹Ganet,, "Lahan Tidak Dibayar Warga Ancam Segel Sekolah", <http://banten.antarnews.com>, 31 Mei 2011, h.1, dikunjungi pada tanggal 19 Nopember 2015

²²Ariesta Dicky Pratama, "Warga Tutup Paksa 2 Sekolah Karena Sengketa Lahan", <http://dicky100490.blogspot.com>, h.1, dikunjungi pada tanggal 19 Nopember 2015.

²³SMK 1 Malang, "Tuntut Transparansi Ganti Rugi Lahan Sekolah", www.skm1malang.sch.id, h.1, dikunjungi pada tanggal 19 Nopember 2015

²⁴Joniansyah, "Tuntut Ganti Rugi Lahan, Warga Segel Gedung Sekolah", <http://Metro.tempo.com>, h.5, dikunjungi pada tanggal 19 Nopember 2015

²⁵PM003, "Warga Meukek Protes Tanahnya Diserobot Pemerintah", h.1, dikunjungi pada tanggal 19 Nopember 2015

dimaksud. Keberanian warga menuntut ganti rugi terhadap lahan yang digunakan sebagai fasilitas pendidikan, dikarenakan masyarakat tersebut mempunyai bukti surat yang dapat berupa pipil untuk masyarakat Madura, girik untuk masyarakat Tangerang atau petuk D bagi masyarakat lainnya. Bukti surat tersebut tiada lain adalah data yuridis yang dimiliki oleh warga masyarakat yang lahannya digunakan sebagai fasilitas pendidikan. Adapun pemerintah belum menginventarisir tanah tersebut sebagai tanah miliknya, sehingga pihak pemerintah tidak mempunyai data yuridis.

Penegasan pemegang hak atas tanah yang digunakan sebagai fasilitas pendidikan tersebut adalah masyarakat. Hal ini dikarenakan pemerintah selaku pihak yang menguasai tanah, hanya merupakan pihak yang menempati gedung yang berdiri di atas tanah masyarakat dengan tanpa dibekali surat bukti kepemilikan hak. Karenanya pemerintah sebagai pihak yang menguasai tanah tersebut harus memulihkan hak milik atas tanah yasan masyarakat tersebut.

Perolehan Tanah untuk Fasilitas Pendidikan

Dari berbagai macam hak atas tanah tersebut, hak milik merupakan satu-satunya hak primer yang mempunyai kedudukan paling kuat dibandingkan dengan hak-hak yang lainnya. Hal ini dipertegas dalam ketentuan pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria yaitu: “Hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat, terpenuh, yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6.”

Turun-temurun adalah hak milik atas tanah dapat berlangsung terus selama pemiliknya masih hidup dan bila pemiliknya meninggal dunia, maka hak miliknya dapat dilanjutkan oleh ahli warisnya sepanjang memenuhi syarat sebagai subjek hak milik. Terkuat adalah hak milik atas tanah lebih kuat dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, tidak mempunyai batas waktu tertentu, mudah dipertahankan dari gangguan pihak lain, dan tidak mudah hapus. Terpenuh artinya hak milik atas tanah memberi wewenang kepada pemiliknya lebih luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, dapat menjadi induk bagi hak atas tanah yang lain, dan penggunaan tanahnya lebih luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain.²⁶

Pernyataan di atas mengandung pengertian betapa penting dan berharganya menguasai hak atas tanah dengan title “Hak Milik” yang secara hukum memiliki kedudukan terkuat dan terpenuh sehingga pemilik hak dapat mempertahankan haknya terhadap siapapun, tidak terkecuali dengan hak milik yang berasal dari tanah adat atau hak yasan. Namun demikian bukan berarti bahwa sifat terkuat dan terpenuh yang melekat pada hak milik menjadikan hak ini sebagai hak yang mutlak, tidak terbatas, dan tidak dapat diganggu gugat, karena dalam situasi dan kondisi tertentu hak milik ini dapat pula dibatasi. Pembatasan yang paling nyata diatur dalam ketentuan Undang-Undang Pokok Agraria antara lain terdapat dalam pasal-pasal sebagai berikut:

- a. Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria menentukan bahwa :

²⁶Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Cet. IV. Jakarta: Kencana, 2014. hlm.92

Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Seseorang tidak dibenarkan mempergunakan atau tidak mempergunakan hak miliknya (atas tanah) semata hanya untuk kepentingan pribadinya, apalagi jika hal itu dapat merugikan kepentingan masyarakat karena sesuai dengan asas fungsi social ini hak milik dapat hapus jika kepentingan umum menghendaknya.

- b. Pasal 7 Undang-Undang Pokok Agraria menentukan bahwa “Untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan.”
- c. Pasal 17 Undang-Undang Pokok Agraria menentukan bahwa: “Dengan mengingat ketentuan dalam pasal 7 maka untuk mencapai tujuan yang dimaksud dalam pasal 2 ayat (3) diatur luas maksimum dan/atau minimum tanah yang boleh dipunyai dengan sesuatu hak tersebut dalam pasal 16 oleh satu keluarga atau badan hukum.”
- d. Pasal 18 Undang-Undang Pokok Agraria menentukan bahwa “Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang.”
- e. Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria menentukan “Hanya Warga Negara Indonesia dapat mempunyai hak milik.”

Mengenai keabsahan dan kehalalan hak milik, telah dikenal dua asas, pertama asas “*Nemo plus juris transfere potest quam ipse habet*”, artinya tidak seorangpun dapat mengalihkan atau memberikan sesuatu kepada orang lain melebihi hak miliknya atau apa yang dia punyai. Kedua, asas “*Nemo sibi ipse causam possessionis mutare potest*”, artinya tidak seorangpun mengubah bagi dirinya atau kepentingan pihaknya sendiri, tujuan dari penggunaan objeknya.²⁷

Kedua asas tersebut semakin mengukuhkan kekuatan sifat terkuat dan terpenuh hak milik atas tanah. Kewenangan yang luas dari pemiliknya untuk mengadakan tindakan-tindakan di atas tanah hak miliknya, kekuatan pemiliknya untuk selalu dapat mempertahankan hak miliknya dari gangguan pihak lain, dan segala keistimewaan dari hak milik mempunyai nilai keabsahan dan kehalalan yang dijamin kedua asas tersebut.

Adapun mengenai jaminan perlindungan dan kepastian hukum bagi hak milik atas tanah terdapat penegasannya lebih lanjut yaitu melalui suatu mekanisme yang dinamakan pendaftaran Tanah. Sebagaimana hal ini ditegaskan dalam pasal 1 angka (1) Ketentuan Umum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dinyatakan bahwa Pendaftaran Tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian sertifikat sebagai surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

²⁷J. Andy Hartanto, *Hukum Pertanahan Karakteristik Jual Beli Tanah yang Belum Terdaftar Hak atas Tanahnya*. Surabaya: LaksBang Justitia, 2014. hlm. 48

Berkaitan dengan hal ini terdapat 2 macam asas hukum, yaitu asas itikad baik dan asas *nemo plus iuris*.

Asas itikad baik, yaitu bahwa orang yang memperoleh sesuatu hak dengan itikad baik akan tetap menjadi pemegang hak yang sah menurut hukum. Asas ini bertujuan untuk melindungi orang yang beritikad baik. Asas *nemo plus iuris*, yaitu bahwa orang tidak dapat mengalihkan hak melebihi hak yang ada padanya. Asas ini bertujuan melindungi pemegang hak yang selalu dapat menuntut kembali haknya yang terdaftar atas nama siapapun.²⁸

Dari kedua asas tersebut melahirkan 2 sistem pendaftaran tanah, yaitu sistem publikasi positif, yaitu bahwa apa yang sudah terdaftar itu dijamin kebenaran data yang didaftarkannya dan untuk keperluan itu pemerintah meneliti kebenaran dan sahnyanya tiap warkah yang diajukan untuk didaftarkan sebelum hal itu dimasukkan dalam daftar-daftar.²⁹ Jadi kelebihan pada sistem pendaftaran ini adalah adanya kepastian dari pemegang hak, oleh karena itu ada dorongan bagi setiap orang untuk mendaftarkan haknya. Kekurangannya adalah bahwa pendaftaran tersebut tidak lancar dan dapat saja terjadi pendaftaran atas nama orang yang tidak berhak dapat menghapuskan hak orang yang berhak.

Adapun sistem publikasi negatif, yaitu bahwa daftar umum tidak mempunyai kekuatan hukum sehingga terdaftarnya seseorang dalam daftar umum tidak merupakan bukti bahwa orang tersebut yang berhak atas hak yang telah didaftarkan. Kelebihan dari sistem pendaftaran ini yaitu kelancaran dalam prosesnya dan pemegang hak yang sebenarnya tidak dirugikan sekalipun orang yang terdaftar bukan orang yang berhak. Tetapi kekurangannya adalah bahwa orang yang mendaftarkan akan menanggung akibatnya bila hak yang diperolehnya berasal dari orang yang tidak berhak sehingga orang menjadi enggan untuk mendaftarkan haknya.³⁰

Dalam tatanan praktis, bukan hal mudah untuk mewujudkan cita-cita pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria tersebut karena konflik kepentingan antara berbagai pihak senantiasa menjadi penghambat dalam pencapaian tujuan tersebut sehingga pelaksanaan kebijakan yang mengatur masalah hak-hak atas tanah tidak berjalan sebagaimana mestinya. Perselisihan yang terjadi baik secara horizontal maupun vertikal banyak mewarnai ranah pertanahan Indonesia, khususnya mengenai hak milik ini sehingga pada akhirnya banyak melahirkan sengketa hak milik.

Dalam praktik, sebagaimana dalam kasus-kasus penggunaan tanah untuk kepentingan fasilitas pendidikan yang telah dikemukakan di atas, pencabutan hak atas tanah milik yang tidak dilandasi amanat Pasal 18 Undang-Undang Pokok Agraria sering kali terjadi. Masyarakat dituntut untuk melepaskan haknya dengan dalih untuk kepentingan umum dengan diperkuat oleh asas fungsi sosial hak atas tanah yang termuat dalam pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria, tetapi ganti kerugian yang diberikan tidak seimbang dengan nilai hak yang dilepaskan sehingga banyak masyarakat yang pada akhirnya tidak dapat bermukim kembali secara layak karena ganti kerugian yang diterima tidak mampu untuk menggantikan kedudukannya seperti sedia kala.

²⁸Ibid., hlm. 61

²⁹Ibid., hlm. 56

³⁰Ibid.

Terlebih lagi pemerintah dalam penggunaan tanah untuk dibebaskan hak kepemilikannya, masyarakat tidak lagi sekedar diberikan ganti rugi mengingat dengan dibangunnya fasilitas pendidikan di tanah tersebut, maka akan memberikan efek lain yakni nilai jual tanah akan meningkat. Hal ini berbeda dengan ketika tanah tersebut belum dibangun tanah fasilitas pendidikan, karenanya seharusnya bukan ganti rugi yang diberikan kepada pemilik tanah yang tanahnya dilepaskan, tetapi ganti untung.³¹

Penduduk yang masih memiliki tanah luas, hal tersebut tidak terlalu dipermasalahkan, namun bagi sebagian besar penduduk yang hanya memiliki sebidang tanah sempit, kenyataan pahit ini harus diterimanya dengan terpaksa. Ironisnya, kenyataan ini malah akan semakin menyeret pada proses pemiskinan penduduk yang entah disadari atau tidak oleh para pembuat kebijakan bahwa proses pemiskinan tersebut ternyata malah lahir dari para pelaksana kebijakan itu sendiri.

Contoh beberapa kasus yang telah dikpaparkan pada bab-bab sebelumnya, baik yang terjadi di daerah Madura, Aceh, Tangerang ataupun daerah lainnya. Persoalan sengketa tanah yang dihadapi pemilik atau ahli waris pemilik tanah, persoalan utama yang menjadi landasan terciptanya konflik bersumber pada tidak imbangnya nilai besaran ganti kerugian yang diberikan oleh pemerintah. Bahkan sebagian besar kasus penggunaan tanah masyarakat untuk kepentingan fasilitas pendidikan tersebut hingga fasilitas pendidikan ditempati dan digunakan sekian lamanya, ternyata ganti kerugian belum diberikan. Terlebih pemerintah telah memberikan sinyal untuk tidak memberikan sekedar ganti rugi, melainkan ganti untung dalam proses pelepasan hak atas tanah.³²

Di sisi lain, status hukum tanah yang dikuasai dan dimiliki oleh masyarakat kurang mendapatkan perlindungan hukum. Acapkali tanah-tanah masyarakat tersebut oleh pemerintah tidak diupayakan untuk didaftarkan. Walaupun pemerintah saat ini telah menggalakkan program pendaftaran tanah, baik melalui Prona (Proyek Operasional Nasional Agraria) ataupun adjudikasi. Namun masyarakat masih juga dikenakan biaya untuk pendaftaran tanahnya, sehingga muncul kasus korupsi dana Prona.³³

Selain permasalahan di atas, yang tidak kalah pentingnya adalah masalah jaminan kepastian hukum kepemilikan hak atas tanah. Meskipun secara normatif pemerintah telah mengeluarkan ketentuan tentang pendaftaran tanah yang diatur dalam Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria dan ditindak lanjuti dengan Peraturan Pelaksana Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, namun dalam kenyataannya masalah ini tetap melahirkan banyak problematika memprihatinkan di masyarakat seperti keengganan masyarakat untuk melakukan sertifikasi karena berbagai alasan yang pada umumnya berkisar pada alasan ekonomis.

Alasan ekonomis tiada lain alasan ketidak-mampuan masyarakat untuk membayar biaya pendaftaran tanah guna diterbitkan sertifikat hak milik atas tanah.

³¹SudjarwoMarsoemetal, *Pedoman Lengkap Ganti Untung Pengadaan Tanah*, Cet.I. Jakarta: Renebook, Selatan, 2015. hlm.12

³²Ibid.

³³Tunggul Susilo, "Kejaksaaan Percepat Penyidikan Korupsi Dana Prona Tulungagung", <http://www.antarajatim.com>, 10 Agustus 2015, hlm.1, dikunjungi pada tanggal 25 Nopember 2015

Sementara dalam pemerintah sejak beberapa tahun yang lalu telah menggalakkan penyertifikatan tanah dengan tanpa biaya. Artinya proses pendaftaran sertifikat atas tanah-tanah yasan masyarakat tidak lagi dikenakan biaya, karena biaya proses tersebut ditanggung oleh pemerintah, seperti halnya Prona tersebut di atas.

Nilai ekonomis tanah akan menunjukkan wujudnya ketika akan dijadikan sebagai barang jaminan guna memperoleh pinjaman, misalnya untuk jaminan pengajuan kredit. Maka tanah tersebut akan diikat dengan jaminan Hak Tanggungan. Hak atas tanah yang salah satunya adalah hak milik adalah merupakan hak dasar dari setiap orang. Jaminan mengenai tanah ini, dipertegas dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Economic, Sosial and Cultural Rights*. Pasal 3 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tersebut menentukan bahwa “Negara Pihak pada Kovenan ini berjanji untuk menjamin hak yang sama antara laki-laki dan perempuan untuk menikmati semua hak-hak ekonomi, sosial dan budaya yang tercantum dalam Kovenan ini.” Tanah merupakan sumber daya alam yang strategis bagi bangsa, negara dan rakyat, maka didalam konsitusi kita, yaitu dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menjelaskan bahwa segala kekayaan alam dikuasai oleh negara. Kewenangan negara ini diatur kembali dalam Pasal 2 Undang-Undang Pokok Agraria yang mencangkup, antara lain:

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa.
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.

Kebutuhan tanah sebagai *capital asset* semakin meningkat, sebab banyaknya pembangunan dibidang fisik, baik dikota maupun didesa. Dan pembangunan seperti itu membutuhkan banyak tanah. Kebutuhan akan tersedianya tanah untuk keperluan pembangunan tersebut memberi peluang terjadinya pengambilalihan tanah bagi proyek, baik untuk kepentingan negara/ kepentingan umum maupun untuk kepentingan bisnis. Keterbatasan tanah dan banyaknya pembangunan menyebabkan pergesekan. Manakala disatu sisi pembangunan sangat memerlukan tanah sebagai sarana utamanya, sedangkan di sisi lain sebagian besar dari warga masyarakat juga memerlukan tanah sebagai tempat permukiman dan tempat mata pencariannya. Untuk itu pemerintah perlu mengeluarkan kebijakan agar pembangunan tetap terpelihara, khususnya pembangunan berbagai fasilitas untuk kepentingan umum. Dan untuk memperoleh tanah-tanah tersebut terlaksana melalui pengadaan tanah.

Landasan utama pengaturan pengadaan tanah ini ada dalam Pasal 18 Undang-Undang Pokok Agraria, yaitu “Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur undang-undang”. Walaupun didalam Pasal 21, 29, 42, dan 45 Undang-Undang Pokok Agraria mengandung prinsip penguasaan dan penggunaan tanah secara individu, namun hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi tersebut mengandung unsur kebersamaan.

Sifat pribadi hak-hak atas tanah yang sekaligus mengandung unsur-unsur kebersamaan dipertegas dalam Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria yang mana semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Ketentuan lebih lanjut, mengenai pengadaan tanah di atur dalam Peraturan Pemerintah.

Pengertian pengadaan tanah menurut Pasal 1 angka 3 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah atau dengan pencabutan Hak atas Tanah. Selain itu, didalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 yang menurut ketentuan dalam Pasal 1 pengertian Pengadaan Tanah adalah setiap kegiatan yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah. Jika dilakukan perbandingan dari kedua peraturan presiden tersebut, terdapat perbedaan.

Perbedaan itu tampak, dimana didalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 disebutkan tentang pencabutan Hak Atas Tanah, sedangkan dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tidak menyinggung mengenai Hak atas Tanah, sehingga dapat disimpulkan bahwa tanah untuk kepentingan umum adalah suatu kegiatan yang diperbuat untuk mendapatkan tanah melalui pelepasan atau penyerahan Hak atas Tanah, bangunan, tanaman, atau benda-benda yang berkaitan dengan tanah dengan cara memberikan ganti rugi yang layak.

Pengadaan bagi kepentingan umum setelah dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, dalam Pasal 1 butir 2 menjelaskan bahwa pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.

Pengadaan tanah pada dasarnya dilakukan demi melakukan pelaksanaan pembangunan, namun dalam melaksanakannya dibutuhkan tanah, sehingga proses dalam penyediaan tanah dalam rangka pembangunan ini yang disebut proses pengadaan tanah. Dalam menjalani proses pengadaan tanah, terdapat peraturan-peraturan yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Undang- Undang Pokok Agraria.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Undang- Undang Pokok Agraria, pasal yang terkait dengan pengadaan tanah ada di dalam pasal 14 ayat (1) dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 2 ayat (2) dan (3), Pasal 9 ayat (2), Pasal 10 ayat (1) dan (2), Pemerintah membuat rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.

Pasal 18 Undang- Undang Pokok Agrariamenentukan bahwa untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari seluruh rakyat. Hak-Hak Atas Tanah dapat dicabut dengan memberikan ganti rugi kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang. Selain terkandung didalam Undang-Undang Pokok Agraria, peraturan mengenai pengadaan tanah juga diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri, antara lain:

- a. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah.

- b. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1976 tentang Penggunaan Acara Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Pemerintah Bagi Pembebasan Tanah Oleh Pihak Swasta.
- c. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1985 tentang Cara pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Proyek Di wilayah Kecamatan. Namun, ketiga peraturan menteri diatas, dinyatakan tidak berlaku, lagi dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;

Namun Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, telah dinyatakan tidak berlaku dengan diterbitkannya Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yang telah disempurnakan oleh Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 jo Nomor 36 Tahun 2006 hanya mengatur mekanisme pengadaan tanah dan tidak digunakan untuk melakukan Hak Atas Tanah yang pada hakikatnya merupakan substansi undang-undang.

Adapun pelaksanaan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum tersebut merujuk pada Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 1973 tentang Acara Penetapan Ganti Kerugian oleh Pengadilan Tinggi Sehubungan dengan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang ada diatasnya. Acara Penetapan Ganti Kerugian tersebut ditegaskan kembali oleh Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-benda yang ada diatasnya.

Kelahiran Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum memberikan arahan dan pedoman yang baru dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Undang-undang ini dilaksanakan dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Kemudian diperjelas kembali dengan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah.

Beberapa ketentuan peraturan yang bersangkutan dengan pengadaan tanah tersebut di atas, memberikan disimpulkan bahwa cara memperoleh tanah dalam pelaksanaan pengadaan tanah, yakni dengan memberi ganti rugi (cara yang paling utama), melepaskan hak atas tanah, dan dengan mencabut hak atas tanah. Secara normatif, semua hak tanah mempunyai fungsi sosial, itu artinya hak atas tanah apa pun yang ada pada seseorang, penggunaannya tidak semata-mata untuk kepentingan pribadi, terlebih lagi apabila hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat.

Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat dari pada haknya sehingga bermanfaat, baik bagi kesejahteraan pemiliknya maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan negara. Hal ini berarti bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum merupakan salah satu manifestasi dari fungsi sosial hak atas tanah. Pengadaan tanah untuk pembangunan hanya dapat dilakukan atas dasar persetujuan dari pemegang hak atas tanah mengenai dasar dan bentuk ganti

rugi yang diberikan kepada pemegang hak atas tanah itu sendiri. Dalam melakukan kegiatan pengadaan tanah, maka untuk memperoleh tanah yang dibutuhkan maka harus ada ganti kerugian kepada pihak yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah. Maka sehubungan dengan itu, pengadaan tanah selalu menyangkut dua sisi dimensi yang harus ditempatkan secara seimbang, yaitu kepentingan masyarakat dan kepentingan pemerintah.

Dengan demikian, masalah pokok yang menjadi sorotan atau perhatian dalam pelaksanaan pengadaan hak atas tanah adalah “menyangkut hak-hak atas tanah yang status dari hak atas tanah itu akan dicabut atau dibebaskan. Sehingga, dapat dikatakan bahwa unsur yang paling pokok dalam pengadaan hak atas tanah adalah ganti rugi yang diberikan sebagai atas hak yang telah dicabut atau dibebaskan”.

Eksistensi pemegang hak atas tanah boleh jadi ditelantarkan demi pembangunan untuk kepentingan umum. Maka perlu adanya perlindungan hukum secara proporsional kepada mereka. Implementasi pengadaan tanah perlu memerhatikan beberapa prinsip (asas) sebagaimana tersirat dalam peraturan perundang-undangan dan ketentuan terkait yang mengaturnya. Prinsip-prinsip tersebut adalah: Mengadakan inventarisasi serta penelitian terhadap keadaan tanahnya, taman tumbuh dan bangunan; b. Mengadakan perundingan dengan para pemegang hak atas tanah dan bangunan/tanaman; c. Menaksir besarnya ganti rugi yang akan dibayarkan kepada yang berhak; d. Membuat berita acara pembebasan tanah disertai fatwa/pertimbangannya; e. Menyaksikan pelaksanaan pembayaran ganti rugi kepada yang berhak atas tanah/bangunan/tanaman.³⁴

Penerapan prinsip-prinsip dalam pengadaan tanah, diatur dalam peraturan perundang-undangan dalam Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Pasal 3 ayat (1) dan Pasal 4 yaitu:

1. Setiap Instansi yang memerlukan tanah bagi Pembangunan Untuk kepentingan umum membuat rencana Pengadaan Tanah yang didasarkan pada:
 - a. Rencana Tata Ruang Wilayah; dan
 - b. Prioritas Pembangunan yang tercantum dalam: (1) Rencana Pembangunan Jangka Menengah; (2) Rencana Strategis; dan (3) Rencana Kerja Pemerintah Instansi yang bersangkutan.
2. Rencana Tata Ruang Wilayah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat 1 huruf a, didasarkan atas:
 - a. Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional;
 - b. Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi; dan/atau
 - c. Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota

Pengadaan tanah pada dasarnya merupakan suatu usaha menyediakan tanah dalam rangka pemenuhan kebutuhan tanah bagi pelaksanaan pembangunan. Adapun pelaksanaan pembangunan tiada lain adalah untuk kepentingan umum, karenanya setiap pengadaan tanah harus diselaraskan dengan ketentuan-ketentuan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, yaitu: Undang-Undang Pokok Agraria

³⁴Muhadar, *Korban Pembebasan Tanah Perspektif Viktimologis*, Cet. I. Yogyakarta: Rangkang Education, 2013. hlm.159

Nomor 5 Tahun 1990, dalam Pasal 14 ayat 1 dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 2 ayat (2), dan (3), Pasal 9 ayat (2), Pasal 10 ayat (1) dan (2), Pemerintah membuat rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya:

- a. Untuk keperluan negara;
- b. Untuk keperluan peribadatan dan keperluan suci lainnya sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa;
- c. Untuk keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat, sosial, kebudayaan dan lain-lain kesejahteraan;
- d. Untuk keperluan memeperkembangkan produksi pertanian, peternakan dan perikanan serta sejalan dengan itu;
- e. Untuk keperluan memperkembangkan industry, transmigrasi dan pertambangan.

Pasal 18 Undang-Undang Pokok Agraria menentukan bahwa untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari seluruh rakyat, Hak-Hak Atas Tanah dapat dicabut dengan memberikan ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang.

Ketentuan lain selain Undang-Undang Pokok Agraria, peraturan perundang-undangan lain yang mengatur mengenai aspek kepentingan umum yaitu Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Kepentingan umum adalah termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama rakyat, dengan memperlihatkan segi-segi sosial, politik, psikologis dan hankamnas atas dasar asas-asas pembangunan nasional dengan mengindahkan ketahanan nasional serta wawasan nusantara.

Dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Jo Nomor 65 Tahun 2006 menjelaskan mengenai prinsip-prinsip Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, yaitu: (a) Terhindarnya masyarakat dari proses spekulasi tanah; (b) Terjaminnya perolehan tanah untuk kepentingan umum.

Kriteria kepentingan umum menurut Pasal 5 Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 adalah sebagai berikut: (a) Dilaksanakan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah; (b) Dimiliki atau akan dimiliki oleh Pemerintah atau Pemerintah daerah. Aspek kepentingan umum tentunya harus memenuhi peruntukannya dan harus dirasakan kemanfaatannya, dalam arti dapat dirasakan oleh masyarakat secara keseluruhan dan atau secara langsung. Manfaat yang akan diterima masyarakat secara langsung tentunya menyangkut mengenai fasilitas publik. Pasal 5 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 menentukan bahwa pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan Pemerintah atau Pemerintah daerah meliputi:

1. Jalan umum dan jalan tol, rel kereta api (di atas tanah, dir yang atas tanah ataupun di ruang bawah tanah), saluran air minum/air bersih, saluran pembuangan air dan sanitasi;
2. Waduk, bendungan irigasi, dan bangunan pengairan lainnya;
3. Rumah Sakit Umum dan Pusat-Pusat Kesehatan Masyarakat;
4. Pelabuhan, Bandar udara, Stasiun Kereta Api dan Terminal;

5. Peribadatan;
6. Pendidikan atau Sekolah;
7. Pasar Umum;
8. Fasilitas Pemakaman Umum;
9. Fasilitas Keselamatan Umum;
10. Pos dan Telekomunikasi;
11. Sarana Olahraga;
12. Stasiun Penyiaran Radio, Televisi dan Sarana Pendukungnya;
13. Kantor Pemerintahan, Pemerintahan Daerah, Perwakilan Negara, Perserikatan Bangsa-Bangsa dan atau Lembaga-lembaga Internasional di bawah naungan Perserikatan Bangsa-Bangsa;
14. Fasilitas Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya;
15. Lembaga Masyarakat dan Rumah Tahanan
16. Rumah Susun sederhana;
17. Tempat Pembuangan Sampah;
18. Cagar Alam dan Cagar Budaya;
19. Pertamanan;
20. Panti Sosial;
21. Pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik.

Ketentuan Pasal 5 di atas diubah dengan adanya Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 sehingga jenis-jenis Kepentingan Umum meliputi:

1. Jalan umum dan jalan tol, rel kereta api (di atas tanah, di atas tanah ataupun di ruang bawah tanah), saluran air minum/air bersih, saluran pembuangan air dan sanitasi;
2. Waduk, bendungan irigasi, dan bangunan pengairan lainnya;
3. Pelabuhan, Bandar udara, Stasiun Kereta Api dan Terminal;
4. Fasilitas Pembuangan Sampah;
5. Fasilitas keselamatan umum seperti tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar, dan lain-lain bencana;
6. Cagar alam dan cagar budaya;
7. Pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik.

Berdasarkan kedua ketentuan hukum di atas terlihat bahwa dalam Peraturan Nomor 65 Tahun 2006 bidang-bidang yang termasuk kriteria kepentingan umum lebih sedikit dan menyempit dibandingkan dengan yang tercantum dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005. Banyaknya kriteria yang dihapuskan dari peraturan dulu keperaturan saat ini, terjadi akibat orientasi atau tujuan dari dibangun atau diadakannya bidang-bidang tersebut tidak lagi serta merta untuk kepentingan umum atau kesejahteraan rakyat saja melainkan ada unsur mencari keuntungan di dalamnya.

Berlakunya Undang-undang Nomor 2 Tahun 12 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, didalam Pasal 10 menjelaskan mengenai tanah untuk kepentingan umum, digunakan dalam jenis-jenis pembangunan. Namun didalam Peraturan Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, tidak memuat mengenai jenis-jenis kepentingan umum yang memerlukan pengadaan tanah.

Dalam melakukan pembebasan tanah dan pelepasan hak atas tanah demi pembangunan yang dilakukan pemerintah yang berlandaskan atas fungsi sosial tentunya dilakukan dengan beberapa cara. Dalam Hukum Tanah Nasional menyediakan cara memperoleh tanah dengan melihat keadaan sebagai berikut:

- 1) Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti rugi atas dasar musyawarah.
- 2) Langsung yaitu dengan cara jual beli, tukar menukar atau dengan cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan. Pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang memerlukan tanah skala kecil atau kurang dari 1 (satu) ha dapat dilakukan langsung oleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah, dengan cara jual beli atau tukar menukar atau cara lain yang disepakati kedua belah pihak.³⁵

Pelepasan hak tanah, sebagaimana dikemukakan di atas adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti rugi atas dasar musyawarah. Cara memperoleh tanah dengan pelepasan hak atas tanah ini ditempuh apabila yang membutuhkan tanah tidak memenuhi syarat sebagai pemegang hak atas tanah.

Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah, pada pasal 1 angka 3, yaitu: "Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah".

Pengaturan pengadaan tanah di atas, menegaskan bahwa cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah dengan pemberian ganti rugi kepada pemegang haknya atau yang melepaskannya. Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, dalam pasal 1 angka 9 menjelaskan bahwa "Pelepasan Hak adalah kegiatan pemutusan hubungan hukum dari pihak yang berhak kepada negara melalui Lembaga Pertanahan". Kemudian didalam Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah dalam pasal 1 angka 9, yaitu "Pelepasan hak adalah kegiatan pemutusan hubungan hukum dari pihak yang berhak kepada negara melalui BPN".

Pelepasan hak atas tanah dan pencabutan hak atas tanah merupakan 2 (dua) cara untuk memperoleh tanah hak, dimana yang membutuhkan tanah tidak memenuhi syarat sebagai pemegang hak atas tanah. Pelepasan hak atas tanah adalah melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya, dengan memberikan ganti rugi atas dasar musyawarah. Pembebasan tanah adalah melepaskan hubungan hukum yang semula diantara pemegang hak/menguasai tanah dengan cara memberikan ganti rugi. Kedua perbuatan hukum tersebut mempunyai pengertian yang sama, perbedaannya pembebasan hak atas tanah adalah dilihat dari yang membutuhkan tanah, biasanya dilakukan untuk areal tanah yang luas sedangkan pelepasan hak atas tanah dilihat

³⁵Umar Said Sugiharto et al. *Hukum Pengadaan Tanah Pengadaan Hak atas Tanah untuk Kepentingan Umum Pra dan Pasca Reformasi*, Cet.II. Malang: Setara Press, 2015. hlm.100-101

dari yang memiliki tanah, di mana ia melepaskan haknya kepada Negara untuk kepentingan pihak lain.

Hak atas tanah yang diserahkan secara sukarela kepada Negara, menggunakan mekanisme sebagaimana yang telah ditentukan dalam pasal 27 Undang-Undang Pokok Agraria, yang memberikan ketentuan sebagai berikut, yaitu bahwa milik atastanah dapat hapus, bilamana tanahnya jatuh kepada negara yang disebabkan oleh:

1. Karena pencabutan hak berdasarkan Pasal 18;
2. Karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya;
3. Karena ditelantarkan;
4. Karena ketentuan Pasal 21 ayat 3 dan 26 ayat 2 .

Hak atas tanah dapat juga hilang, selain sebagai akibat segala kejadian yang telah ditentukan dalam pasal uraian di atas, juga hak atas tanah dapat hilang dikarenakan tanahnya musnah. Hak atas tanah dapat menjadi musnah sebagai akibat bencana alam, karena gempa bumi sehingga tanah tersebut terjerembab masuk ke dalam bumi atau longsong, tanah tersebut turut menjadi bagian aliran sungai.

Namun dalam Surat EdaranDikretoratJendralAgaria Nomor 12/108/1975 menentukan bahwa yang dimaksud dengan pembebasan tanah ialah setiap perbuatan yang dimaksud langsung maupun tidak langsung mendapatkan hubungan hukum yang ada maupun tidak langsung mendapatkan hubungan hukum yang ada diantara pemegang hak/penguasa atas tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang berhak/pemegang hak atas tanah. Sehingga suatu perbuatan hukum yang bertujuan untuk melepaskan hubungan antara pemilik atau pemegang hak atas tanah, mempunyai akibat hukum pembayaran harga atau dengan ganti rugitehadap tanah yang dibebaskan tersebut.

Penjelasan diatas dapat memberikan kesimpulan bahwa pelepasan hak seseorang atas tanah demi kepentingan lain (kepentingan pembangunan untuk umum) dan pemberian ganti kerugian atau kompensasi atas pelepasan hak tersebut. Mengingat kedua hal tersebut begitu fundamental, maka pembebasan tanah harus dilakukan dengan cara seimbang. Maka dari Pelepasan hak tanah yang dilakukan oleh pihak yang tanahnya diambil demi pembangunan harus diimbangi dengan pemberian ganti kerugian atau kompensasi yang layak. Hal ini berkaitan dengan bagaimana peran tanah yang dilepas bagi kehidupan pemegang hak dan prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah.

Ketentuan di atas memberikan pengertian bahwa sebelum pemberian kompensasi yang layak, maka ketika melakukan musyawarah antara pemegang hak atas tanah dengan pemerintah, kedua belah pihak harus berada dalam posisi yang setara dan seimbang. Sehingga dapat ditentukan secara seimbang pula besaran ganti kerugian yang layak atas tanah yang akan dibebaskan.

Dalam pembebasan hak atas tanah dan pelepasannya dibentuk panitia pembebasan tanah yang dalam Pasal 1 angka (2) Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 ditentukan bahwa Panitia Pembebasan Tanah adalah suatu panitia yang bertugas melakukan pemeriksaan/penelitian dan penetapan ganti rugi dalam rangka pembebasan suatu hak atas tanah dengan atau tanpa bangunan/tanaman tumbuh diatasnya yang pembentukannya ditetapkan oleh Gubernur Kepala Daerah untuk masing-masing Kabupaten/Kotamadya dalam suatu wilayah Propinsi yang bersangkutan.

Dalam membantu pelaksanaan pembebasan tanah, pemerintah membentuk Panitia Pengadaan Tanah dengan tugas-tugas sebagaimana yang telah ditentukan dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah, yaitu:

1. Mengadakan penelitian dan inventarisasi atas tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang ada kaitannya dengan tanah yang hak atasnya akan dilepaskan atau diserahkan;
2. Mengadakan penelitian mengenai status hukum tanah yang hak atasnya akan dilepaskan atau diserahkan dan dokumen yang mendukungnya;
3. Menaksir dan mengusulkan besarnya ganti kerugian atas tanah yang hak atasnya akan dilepaskan atau diserahkan;
4. Memberikan penjelasan atau penyuluhan kepada pemegang hak atas tanah mengenai rencana dan tujuan pengadaan tanah tersebut;
5. Mengadakan musyawarah dengan para pemegang hak atas tanah dan Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah dalam rangka menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian;
6. Menyaksikan pelaksanaan penyerahan uang ganti kerugian kepada para pemegang hak atas tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang ada di atas tanah ;
7. Membuat berita acara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah.

Prosedur dalam pembebasan Tanah ada dalam Pasal 5 Pasal 10 dari Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Mengacu pada prosedur pembebasan tanah tersebut dapat dipahami bahwa yang membebaskan tanah adalah pihak pemerintah sendiri. Proyek-proyek yang dikerjakan adalah proyek pemerintah, direncanakan, dilaksanakan, dan dibiayai oleh pemerintah. Artinya, pembebasan tanah tidak boleh dilakukan untuk proyek yang mengakomodasikan kepentingan swasta atau proyek pemerintah tidak boleh dilaksanakan oleh pihak swasta.

Berakhirnya hak atas tanah salah satunya melalui pembebasan dan pelepasan hak atas tanah. Perihal pelepasan hak ini, adalah penting untuk melihat dahulu pelepasan hak sebagaimana yang diatur dalam hukum keperdataan. Hal ini dimaksud untuk memberikan kepastian hukum kepada pemegang hak atas tanah. Sebab pada prinsipnya, pihak yang berhak melakukan perbuatan hukum atas barang yang dimilikinya tergantung pada jenis atau sifat barang-barang tersebut.

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 pembebasan tanah adalah melepaskan hubungan hukum yang semula terdapat pada pemegang hak (penguasa tanah) dengan cara memberi ganti rugi. Pembebasan tanah harus memperhatikan kepentingan hak seseorang dalam pelepasan tanah demi kepentingan lain dan pemberian ganti kerugian atau kompensasi atas pelepasan hak tersebut.

Pembayaran ganti kerugian harus dilakukan secara tunai dan dibayarkan langsung kepada yang berhak. Selain itu dilakukan dimuka beberapa saksi untuk mencegah terjadi penyimpangan. Pembebasan hak atas tanah dilakukan melalui mekanisme pencabutan, maka pemberian ganti kerugian terhadap bekas pemilik atau pemegang hak atas tanah tersebut harus layak baik dari segi sosial maupun ekonominya.

Rangkuman ketentuan perundang-undangan tentang penggantian kerugian dalam pelepasan hak diatur didalam beberapa peraturan perundang-undangan yaitu:

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
2. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada diatasnya
3. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
4. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pengadaan Tanah.
5. Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 Tentang Pelimpahan Wewenang Kebijakan Pertanahan.
6. Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
7. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Perpres Nomor 36 Tahun 2005 tentang Perubahan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum;
8. Peraturan Menteri Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1994 tentang Ketentuan Pelaksanaan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
9. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2007 tentang Ketentuan Pelaksanaan Perpres Nomor 36 Tahun 2005 Sebagaiman telah diubah dengan Perpres Nomor 65 Tahun 2006.
10. Peraturan Pemerintah RI Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian.

Dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 pasal 12 mengatur masalah ganti rugi diberikan untuk hak atas tanah, bangunan, tanaman, benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah. Kemudian pasal 13 ayat (1) Peraturan Presiden tersebut menerangkan tentang pemberian bentuk ganti rugi dimaksud dapat berupa uang, tanah penggantian pemukiman kembali. Sedangkan dalam ayat (2) Peraturan Presiden tersebut mengenai penggantian kerugian apabila sebagaimana disebutkan dalam ayat (1) maka bentuk kerugian diberikan dalam bentuk kompensasi berupa penyertaan modal (saham).

Proses dalam penentuan ganti rugi dilakukan dengan Musyawarah. Setelah memperoleh kesepakatan, maka dimulailah pembayaran ganti kerugian atas pelepasan hak atas tanah yang dimana pemerintah harus memperhatikan beberapa aspek, yang menurut pasal 16 Peraturan Menteri Agraria Nomor 1 Tahun 1994 tentang Ketentuan Pelaksanaan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum yaitu:

- (1) Panitia memberikan penjelasan kepada kedua belah pihak sebagai bahan musyawarah untuk mufakat, terutama mengenai ganti kerugian harus memperhatikan hal-hal berikut :
 - a. Nilai tanah berdasar nilainya atau sebenarnya dengan memperhatikan Nilai Jual Obyek Bumi dan Bangunan (NJOP) tahun terakhir untuk tanah yang bersangkutan;
 - b. Faktor-faktor yang mempengaruhi harga tanah :

- 1) Lokasi tanah
 - 2) jenis hak atas tanah;
 - 3) Status penguasaan tanah;
 - 4) Peruntukan tanah;
 - 5) Kesesuaian penggunaan tanah dengan rencana tat ruang wilayah;
 - 6) Prasarana yang tersedia;
 - 7) Fasilitas dan utilitas;
 - 8) Lingkungan
 - 9) Lain-lain yang mempengaruhi harga tanah.
- c. Nilai taksiran bangunan, tanaman, benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah;
- (2) Pemegang hak atas tanah dan pemilik bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah yang bersangkutan atau wakil yang ditunjuk menyampaikan keinginannya mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian.
 - (3) Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah menyampaikan tanggapan terhadap keinginan pemegang hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dengan mengadu kepada unsur-unsur sebagaimana dimaksud dalam ayat (1);
 - (4) Ganti kerugian diupayakan dalam bentuk yang tidak menyebabkan perubahan terhadap pola hidup masyarakat dengan mempertimbangkan kemungkinan dilaksanakannya alih pemukiman ke lokasi yang sesuai.

Didalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah, terutama dalam Pasal 1 angka 2 undang-undang ini menentukan bahwa “Pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak”. Kemudian pada pasal 1 angka 10 menegaskan lagi “Ganti Kerugian adalah penggantian layak dan adil kepada yang berhak dalam proses pengadaan tanah”. Maka jelas terbaca, bahwa didalam undang-undang yang baru mengenai pengadaan tanah, semakin memberikan peluang keadilan bagi masyarakat yang tanahnya diambil untuk pembangunan demi kepentingan umum.

Penutup

Berdasarkan seluruh uraian pada bab-bab pembahasan tersebut, dapat ditarik kesimpulan yaitu bahwa Pemilik hak tanah atas tanah yang telah digunakan oleh pemerintah sebagai fasilitas pendidikan adalah masyarakat. Hal ini dikarenakan masyarakat memegang data yuridis, sedangkan pemerintah hanyalah sebagai pihak yang menguasai tanah tersebut, yang dikarenakan menempati gedung fasilitas pendidikan dimaksud. Hal ini terbukti dari toleransi yang diberikan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang pembuktiannya merujuk pada data fisik dan data yuridis ketika akan didaftarkan hak kepemilikannya. Sehingga status kepemilikan tanah atas tanah yasan yang digunakan oleh pemerintah sebagai fasilitas pendidikan tetap berada dalam pemegang hak yasan tersebut.

Upaya dalam menghindari penempatan tanah masyarakat oleh pemerintah adalah memberikan pemahaman melalui penyuluhan hukum tentang tanah yasan secara umum, mengingatkan para pemegangnya adalah orang awam hukum dan masyarakat tidak mampu. Karenanya pemerintah melalui Badan Pertanahan Nasional harus secara aktif menggiatkan ProMa (Proyek Operasi Nasional Agraria) dengan sistem penyuluhan dan pengawasan, sehingga masyarakat akan giat mendaftarkan tanahnya dengan tanpa dikenakan biaya apapun.

Daftar Pustaka

- Abd. Azis, 2015. "Sengketa Tanah Ganggu Proses Belajar-Mengajar di Madura", www.abdazis.info, 10 Pebruari 2012, h.1, dikunjungi pada tanggal 4 Nopember.
- Abdul Manan, H. 2005. *Aspek-Aspek Pengubah Hukum*. Jakarta: Kencana.
- Adrian Sutedi. 2008. *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*, Cet. II. Jakarta: Sinar Grafika.
- Ariesta Dicky Pratama. 2015. "Warga Tutup Paksa 2 Sekolah Karena Sengketa Lahan", <http://dicky100490.blogspot.com>, h.1, dikunjungi pada tanggal 19 Nopember.
- B. TerHaarBzn. 2013. *Asas-Asas dan Susunan Hukum Adat* (terjemahan K. Ng. SoebaktiPesponoto). Jakarta Timur: Balai Pustaka.
- Cak Sur. 2015. "Di Pamekasan, Sengketa Lahan Sekolah Bertambah", <http://surabaya.tribunnews>, h.1, 19 Mei 2010, dikunjungi pada tanggal 4 Nopember.
- Ganet. 2015. "Lahan Tidak Dibayar Warga Ancam Segel Sekolah", <http://banten.antarnews.com>, 31 Mei 2011, h.1, dikunjungi pada tanggal 19 Nopember.
- I Made Suwitra. 2015. "*Konsep Komunal Religius sebagai Bahan Utama dalam Pembentukan UUPA dan Dampaknya terhadap Penguasaan Tanah Adat di Bali*", <http://jurnalperspektif-fhuwks.blogspot.com>, Juli 2011, h.1, dikunjungi tanggal 5 Nopember.
- Imam Sudiyat. 2007. *Hukum Adat Sketsa Asas*. Yogyakarta: Liberty.
- Indroharto. 2000. *Usaha mehamami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- J. Andy Hartanto. 2014. *Hukum Pertanahan Karakteristik Jual Beli Tanah yang Belum Terdaftar Hak atas Tanahnya*. Surabaya: LaksBangJustitia.
- Joniansyah, "Tuntut Ganti Rugi Lahan, Warga Segel Gedung Sekolah", <http://Metro.tempo.com>, h.5, dikunjungi pada tanggal 19 Nopember 2015
- PM003, 2015. "Warga Meukek Protes Tanahnya Diserobot Pemerintah", h.1, dikunjungi pada tanggal 19 Nopember.
- Muhadar. 2013. *Korban Pembebasan Tanah PrespektifViktimologis*, Cet. I. Yogyakarta: Rangkang Education.
- Philipus M. Hadjonet. al. 2011. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: gadjah Mada University Press.
- SMK 1 Malang, "Tuntut Transparansi Ganti Rugi Lahan Sekolah", www.skm1malang.sch.id, h.1, dikunjungi pada tanggal 19 Nopember 2015

- SudjarwoMarsoemet al. 2015. *Pedoman Lengkap Ganti Untung Pengadaan Tanah*, Cet.I. Jakarta Selatan: Renebook.
- Sumali. 2003. *Reduksi Kekuasaan Eksekutif di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perpu)*. Malang: Universitas Muhammadiyah Malang.
- Tunggul Susilo. 2015. “Kejaksaaan Percepat Penyidikan Korupsi Dana Prona Tulungagung”, <http://www.antarajatim.com>, 10 Agustus 2015, h.1, dikunjungi pada tanggal 25 Nopember.
- Umar Said Sugiharto et al. 2015. *Hukum Pengadaan Tanah Pengadaan Hak atas Tanah untuk Kepentingan Umum Pra dan Pasca Reformasi*, Cet.II. Malang: Setara Press.
- Urip Santoso. 2014. *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Cet. IV. Jakarta: Kencana.
- Uzi. 2015. “Penanganan Sengketa Lahan Sekolah Belum Tuntas”, www.koranmadura.com, h.1, 30 Desember 2013, dikunjungi pada tanggal 4 Nopember.