

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Salah satu tujuan dari Negara Republik Indonesia adalah untuk mencapai suatu masyarakat yang adil dan makmur yang berdasarkan kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, ini tercantum dalam alinea 4 pembukaan UUD 1945 yang berbunyi “Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Salah satu cara untuk mewujudkan tujuan negara tersebut adalah dengan cara melaksanakan pembangunan di segala bidang, salah satu bentuk pembangunannya adalah pembangunan kantor pemerintahan yang juga termasuk dalam kepentingan umum.

Sedalam berapa tubuh bumi dan setinggi berapa ruang yang bersangkutan boleh digunakan, ditentukan oleh tujuan penggunaannya dalam

batas-batas keawajaran, perhitungan teknis kemampuan tubuh buminya sendiri, kemampuan pemegang haknya serta ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹ Hasil dari suatu pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah tidak akan bisa lepas dari peran serta masyarakat baik berupa tenaga, pikiran, maupun berupa penyerahan haknya untuk dilakukan pembangunan di atasnya. Setiap pemegang hak atas tanah diwajibkan untuk memberdayakan tanahnya sesuai dengan keadaan tanah, sifat, dan tujuan pemberian haknya. Seseorang tidak dibenarkan untuk mempergunakan maupun tidak memberdayakan tanahnya sekehendak hati tanpa mempertimbangkan kepentingan umum.

Dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat “. Kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara, namun negara juga berhak untuk mengambil hak milik tanah tersebut apabila berhubungan dengan kepentingan umum.

Pada dasarnya secara filosofis tanah pada awalnya tanah tidaklah diberikan kepada perorangan. Jadi tidak benar seorang yang menjual tanah berarti menjual miliknya, yang sebenarnya ialah dia hanya menjual jasa memelihara dan menjaga tanah itu selama dikuasainya.²

Hak menguasai sebagaimana yang dijelaskan dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) menjelaskan bahwa :

¹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 2005, hlm 262.

² Soedaryo Solmin, *Status Hak dan Pengadaan Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta, 1993, hlm 82.

“ Negara Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa, Negara Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang, bumi, air dan ruang angkasa dan, Negara Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum mengenai bumi, air, dan ruang angkasa. “

Hak atas mempunyai fungsi sosial sebagaimana di jelaskan dalam pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang menjelaskan bahwa :

“Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. “

Jika dilihat dari penggantian kerugian pemerintah memberikan penilaian terhadap bidang tanah dari beberapa aspek yaitu, tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah dan/atau, kerugian lain yang dapat dinilai. Setelah pemerintah memberikan penilainya tersebut, kemudian barulah pemerintah memberikan ganti rugi tersebut. Pasal 36 Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum menjelaskan bahwa ada beberapa bentuk pemberian ganti kerugian, diantaranya:

1. Uang
2. Tanah pengganti
3. Pemukiman kembali
4. Kepemilikan saham dan
5. Bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

Namun dalam proses pengantian kerugian banyak menuai masalah, terutama pada tanah yang dimiliki oleh masyarakat adat, biasanya yang sering mengalami permasalahan tentang tanah tersebut adalah tanah ulayat. Pada tanah ulayat tersebut juga dikenal adanya hak ulayat, dimana hak ulayat ini dalam bentuk dasarnya adalah suatu hak dari persekutuan atas tanah yang didiami, sedangkan pelaksanaannya dilakukan baik oleh persekutuan itu sendiri, maupun oleh kepala persekutuan atas nama persekutuan³. Dengan demikian tanah ulayat merupakan tanah yang dimiliki oleh suatu kesatuan masyarakat hukum adat secara turun temurun sehingga akan sulit untuk dilakukan penilaian terhadap tanah tersebut untuk diberikan ganti kerugian.

Tanah ulayat merupakan tanah pusaka tinggi, maka banyak dari tanah ulayat tersebut susah untuk melakukan ganti kerugian, terbukti dengan adanya konflik-konflik antara masyarakat adat dengan pemerintah, salah satunya terjadi di daerah Kecamatan Siulak Mukai Kabupaten Kerinci tempat akan dibangunnya kompleks kantor bupati.

Kecamatan Siulak Mukai merupakan pemekaran dari wilayah Kecamatan Siulak Kabupaten Kerinci. Pemekaran daerah tersebut disahkan dengan Perda Kabupaten Kerinci Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Pembentukan Kecamatan Siulak Mukai. Berdasarkan pasal 4 ayat (1) Perda Kabupaten Kerinci Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Pembentukan Kecamatan Siulak Mukai Kecamatan siulak mukai berbatasan dengan beberapa wilayah yaitu:

³ Bushar Muhammad, *Hukum Adat*, Pradya Paramita, Jakarta, 2006. Hlm 105

- a. sebelah Utara berbatasan dengan wilayah Kecamatan Gunung Kerinci;
- b. sebelah Selatan berbatasan dengan wilayah Kecamatan Air Hangat;
- c. sebelah Barat berbatasan dengan wilayah Kecamatan Siulak ; dan
- d. sebelah Timur berbatasan dengan wilayah Kabupaten Bungo

Masalah terjadi ketika para penghulu adat daerah tersebut menghibahkan tanah yang ada untuk dilakukan pembangunan, tapi dalam penghibahan tanah yang katanya merupakan tanah ulayat ternyata bukan tanah ulayat namun itu merupakan tanah yang dimiliki oleh perorangan masyarakat. Dan masyarakat tidak mendapat pemberian ganti kerugian oleh pemerintah Kabupaten Kerinci atas tanah mereka yang dijadikan sebagai tempat pembangunan kompleks kantor bupati tersebut. Konflik tanah ulayat sering kali menyangkut terhadap sarana dan prasarana untuk kepentingan umum. Salah satunya adalah pembangunan kompleks kantor pemerintah daerah. Kantor pemerintah atau Bangunan Gedung Negara adalah bangunan gedung untuk keperluan dinas yang menjadi/akan menjadi kekayaan milik Negara dan diadakan dengan sumber pembiayaan yang berasal dari dana APBD,dan/atau perolehan lainnya yang sah, antara lain seperti: gedung kantor, gedung sekolah, gedung rumah sakit, gudang, rumah Negara, dan lain-lain⁴.

⁴ http://dppka.jogjaprov.go.id/upload/files/e_bangunan_kantor_pemerintah_2015.pdf diakses pada hari jumat tanggal 29 januari 2016 pukul 8.30

Pembangunan kantor pemerintah daerah termasuk dalam kepentingan umum hal ini sesuai dengan yang dijelaskan dalam pasal 10 huruf n undang-undang nomor 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, bahwa kepentingan umum yang termasuk kedalamnya kepentingan negara dan masyarakat harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Berdasarkan uraian diatas, penulis tertarik untuk dan melakukan penelitian dalam bentuk karya ilmiah dengan judul “PENGADAAN TANAH UNTUK PEMBANGUNAN KOMPLEK KANTOR BUPATI DI KABUPATEN KERINCI”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut masalah ada beberapa yang ingin diteliti yakni:

1. Bagaimana Proses Perencanaan dan Persiapan dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Komplek Kantor Bupati di Kabupaten Kerinci ?
2. Bagaimana Proses Penentuan Bentuk dan Besaran Ganti Kerugian dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Komplek Kantor Bupati di Kabupaten Kerinci ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan dari jabaran rumusan masalah tersebut, maka tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui proses Perencanaan dan Persiapan dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Komplek Kantor Bupati di Kabupaten Kerinci
2. Untuk mengetahui proses penentuan bentuk dan besaran ganti kerugian dalam pengadaan untuk pembangunan komplek kantor Bupati di Kabupaten Kerinci.

D. Manfaat Penelitian

Dalam penulisan masalah ini diharapkan akan memberikan manfaat baik dari segi teoritis maupun praktis antara lain :

1. Manfaat teoritis
 - a. Untuk menambah pengetahuan penulis baik di bidang ilmu hukum pada umumnya, khususnya Hukum Agraria dan Sumber Daya Alam di Fakultas Hukum Universitas Andalas.
 - b. Hasil dari penelitian diharapkan dapat memberikan manfaat dalam perkembangan hukum, yaitu terkhususnya kedalam ilmu hukum agraria umumnya dan dalam perkembangan pembangunan kantor pemerintahan khususnya.
2. Manfaat praktis

- a. Diharapkan bermanfaat bagi pemerintah dan masyarakat dalam penyelesaian masalah yang timbul dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum.
- b. Memberikan sumbangan pemikiran dalam upaya penyelesaian sengketa yang timbul berkaitan Pelaksanaan Pengadaan Tanah untuk pembangunan Komplek Kantor Bupati di Kabupaten Kerinci.

E. Metode Penelitian

Penelitian merupakan suatu sarana untuk mengembangkan ilmu pengetahuan, baik dari segi teori maupun praktek. Metode penelitian sebagai cara untuk melakukan kegiatan yang ditujukan untuk melakukan kegiatan ilmiah mengenai suatu hal yang dengan hal yang belum diketahui. Mengembangkan atau memperluas dan menggali lebih dalam suatu yang ada.

Selanjutnya untuk mendapatkan data atau hasil yang diharapkan , maka dalam menyusun skripsi ini penulis melakukan penelitian dengan menggunakan metode sebagai berikut:

1. Pendekatan Masalah

Penelitian ini adalah penelitian hukum dengan pendekatan yuridis empiris (*socio-legal research*), yaitu penelitian hukum dengan melihat norma hukum yang berlaku dan menghubungkannya dengan fakta yang ada dalam masyarakat, sehubungan dengan permasalahan yang ditemukan dalam penelitian dengan mengadakan kajian terhadap peraturan perundang-undangan tertentu dan mengenai pelaksanaannya dalam menyikapi peristiwa hukum yang terjadi di

masyarakat. Tujuan pokok dari penelitian ini adalah untuk mengetahui apakah dalam pembangunan kompleks kantor bupati Kabupaten Kerinci tersebut menerapkan UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

2. Sifat Penelitian

Secara umum penelitian ini bersifat deskriptif analitis yaitu mendeskripsikan bagaimana upaya pemerintah khususnya pemerintah daerah terhadap pembangunan jalan untuk kepentingan umum dalam hal pembangunan kompleks kantor bupati Kabupaten Kerinci.

Penelitian ini bukanlah bersifat menguji teori (eksplanatori). Teori hukum yang ada dan dibantu dengan teori sosial yang relevan dijadikan sebagai bekal untuk menggambarkan dan menjelaskan upaya pemerintah daerah terhadap pembangunan jalan untuk kepentingan umum, kemudian berupaya menemukan rumusan usaha pemerintah daerah terhadap pengadaan tanah untuk kepentingan umum, sehingga memberikan kepastian bagi masyarakat.

3. Populasi dan Sampel Penelitian

a) Populasi Penelitian

Populasi adalah keseluruhan dari objek atau himpunan objek dengan ciri yang sama. Populasi dalam penelitian ini, adalah seluruh pemilik tanah yang tanahnya digunakan untuk pembangunan Komplek Kantor Bupati Kabupaten Kerinci.

b) Sampel Penelitian

Sampel adalah bagian dari populasi yang diharapkan mampu mewakili populasi dalam penelitian dan diperlukan penyusunan kerangka sampling. Pengambilan sampel dilakukan dengan cara *purposive sample*, maksudnya adalah dengan tidak memberikan kesempatan yang sama terhadap semua anggota populasi untuk terpilih sebagai sample, tetapi sample telah ditentukan sebelum berdasarkan kriteria atau pertimbangan tertentu, sampel dikumpulkan, berdasarkan informasi dari pihak Kantor Tata Pemerintahan, Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Kerinci dan dari Dinas Pengelolaan Keuangan dan Asset Daerah.

4. Jenis dan Sumber Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas data primer dan data skunder, yaitu:

a. Data Primer

Yaitu data yang diperoleh langsung dari sumbernya, baik melalui wawancara, observasi maupun laporan dalam bentuk dokumen yang kemudian diolah oleh peneliti.⁵

Data primer yang diperlukan berupa informasi yang terkait dengan bentuk upaya dari pemerintah daerah terhadap pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Oleh karena itu, informan penelitian ini pemerintah daerah sebagai pembuat Undang-Undang dari pengadaan tanah untuk

⁵Zainuddin Ali, M.A. *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, Hlm 106.

kepentingan umum serta masyarakat yang menjalankan Undang-Undang pengadaan tanah untuk kepentingan umum tersebut.

b. Data Sekunder

Data sekunder penelitian ini diperoleh terutama dari bahan hukum baik bahan hukum primer (peraturan perundang-undangan), sekunder (literatur-literatur yang menjelaskan bahan hukum primer), maupun tersier (kamus hukum, ensiklopedi, dan lain-lain). Di samping itu, penelitian ini tentu saja membutuhkan data sekunder lain yang bersumber bukan dari bahan hukum (bahan non hukum), terutama berkaitan dengan deskripsi wilayah dan kondisi sosial budaya lokasi penelitian.

Sumber data sekunder yang dipakai dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yaitu peraturan perundang-undangan yang berlaku dan berkaitan dengan penelitian, antara lain:

- a. Undang-Undang Dasar 1945.
- b. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk kepentingan Umum.
- c. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria.
- d. Peraturan Perundang-Undangan lainnya yang terkait.

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang erat kaitannya dengan topik yang penulis angkat dan bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, antara lain:

- a. Berbagai literatur yang relevan
- b. Karya ilmiah
- c. Teori-teori dan pendapat ahli hukum
- d. Berbagai media yang memberikan data dan referensi mengenai topik yang terkait dengan penulisan ini, seperti :
media cetak, internet, televisi, dan sebagainya.

3. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, berupa kamus yang digunakan untuk membantu penulis dalam menterjemahkan berbagai istilah yang digunakan dalam penulisan ini, serta *browsing* internet yang membantu penulis untuk mendapatkan bahan dalam penulisan yang berhubungan dengan masalah penelitian. Singkatnya bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang mendukung bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.⁶

5. Alat Pengumpulan Data

Pengumpulan data dalam penelitian ini digunakan dengan menggunakan alat:

⁶ Soemitro dalam Soejono dan Abdurrahman, *Metode Penelitian Hukum*, PT. Rineke Cipta, Jakarta, 2003, hlm 57

a. Wawancara

Wawancara adalah situasi peran antar pribadi bertatap muka, ketika seseorang yakni pewawancara mengajukan pernyataan-pernyataan yang dirancang untuk memperoleh jawaban-jawaban yang relevan dengan masalah penelitian kepada seorang responden.⁷ Dengan melakukan tanya jawab dengan responden. Wawancara tersebut dilakukan pada pihak terkait yaitu pemerintah sebagai yang menjalankan Undang-Undang dan masyarakat yang mematuhi Undang-Undang. Pada pelaksanaan wawancara, penulis menggunakan wawancara semi terstruktur. Dimana wawancara tersebut dilakukan terhadap narasumber yang berasal dari kantor pemerintah daerah bagian pemerintahan dengan mengajukan beberapa pertanyaan yang telah dipersiapkan dahulu dan juga mengembangkan pertanyaan tersebut kepada narasumber.

Narasumber yang penulis ambil untuk menjadi responden dalam hal ini yaitu bapak Indri Firman, S.sos, M.Si selaku kepala Bagian Administrasi Pemerintahan Umum Setda Kabupaten Kerinci.

b. Studi Dokumen

Penulis memperoleh data sekunder dengan cara mempelajari literatur dari buku-buku, peraturan perundang-undangan, serta dokumen-dokumen lain yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

6. Lokasi Penelitian

⁷ Amiruddin dan Zainal Asikin. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004 hlm.82.

Lokasi penelitian yang dipilih oleh peneliti adalah Desa Mukai Tinggi Kecamatan Siulak Mukai Kabupaten Kerinci karna disekitar sana akan dibangun komplek kantor Pemerintah Kabupaten Kerinci yang merupakan salah satu kepentingan umum. Peneliti memilih pengadaan tanah untuk kepentingan umum ini dikarenakan peneliti merasa ada beberapa masalah yang menarik dibahas oleh peneliti. Sehingga peneliti memilih pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam hal pembangunan Komplek Kantor Bupati Kabupaten Kerinci

7. Pegolahan dan Analisi Data

Merupakan suatu proses dimana setelah memperoleh data kemudian ditentukan materi-materi apa saja yang dibutuhkan sebagai bagian dari penulisan.

a. Pengolahan Data

Data yang terkumpul nantinya diolah dengan cara:

1. *Editing*

Yakni proses penelitian kembali terhadap catatan-catatan , berkas-berkas, informasi yang dikumpulkan oleh pencari data.⁸ Lalu dilakukan pengeditan keseluruhan terhadap data yang telah terkumpul dan kemudian dipilah-pilah, sehingga ditemukan data-data yang benar dan sesuai dengan rumusan masalah yang dibutuhkan sebagai bahan penulisan.

2. *Coding*

⁸ *Ibid*, hlm.168

Yakni proses pemberian tanda atau kode-kode tertentu pada data yang telah didapat menurut kriteria yang ditentukan untuk mempermudah analisis data yang diuraikan kedalam sebuah laporan skripsi yang akan disusun secara sistematis.

b. Analisis Data

Setelah semua data terkumpul, baik data primer maupun data sekunder data secara kualitatif, yaitu analisis yang dilakukan tidak menggunakan rumus statistik dan data tidak berupa angka-angka, tetapi menggunakan kalimat-kalimat yang merupakan pandangan para pakar, peraturan perundang-undangan, termasuk data yang penulis peroleh di lapangan yang memberikan gambaran secara terperinci mengenai permasalahan sehingga memperlihatkan sifat penelitian yang deskriptif, dengan menguraikan data yang terkumpul melalui teknik pengupulan data yang digunakan. Kemudian di deskripsikan kedalam bab-bab dan menuangkannya dalam sebuah skripsi