

BAB I

PENDAHULUAN



1. Latar Belakang

Ketetapan MPR RI No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam telah mengamanatkan perlunya Pembaruan Agraria/ Reformasi Agraria yang bertujuan untuk menata kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria (termasuk tanah) untuk tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat. Reformasi agraria yang pada hakikatnya merupakan instrument untuk mewujudkan amanah Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, kiranya tepat untuk meningkatkan kembali bahwa kebijakan pertanahan yang adil dan populis telah digariskan dalam Undang-Undang No 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA). Secara normatif nilai-nilai Pancasila diterjemahkan dalam berbagai ketentuan Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).

Ketentuan Pasal 20 UUPA dapat diartikan sifat-sifat hak milik yang membedakannya dengan hak-hak yang lainnya, yaitu hak terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah. Pemberian sifat ini tidak berarti bahwa hak itu merupakan hak yang mutlak, tak terbatas dan tidak dapat diganggu gugat sebagaimana hak eigendom menurut pengertiannya yang asli dulu. Sifat yang demikian jelas bertentangan dengan sifat hukum adat dan fungsi sosial dari tiap-

milik dengan hak-hak atas tanah lainnya, yaitu untuk menunjukkan bahwa di antara hak-hak atas tanah yang dapat dipunyai orang, hak miliklah yang paling kuat dan terpenuh. Hal ini berarti UUPA telah menjamin hak milik atas tanah kepada perorangan. Adapun, khusus untuk badan hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah dilakukan sesuai dengan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Petunjuk Badan-Badan Hukum yang Dapat Mempunyai Hak Milik atas Tanah.

Lahirnya berbagai peraturan perundang-undangan sebagai pelaksanaan dari Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), yang belum mencantumkan ketentuan yang sebenarnya, merupakan hal yang paling pokok dari hak milik itu sendiri, misalnya, mengenai pengertian hak milik, batas-batas hak milik atas tanah dalam kaitannya dengan fungsi sosial hak milik. Demikian juga dengan kriteria dan prosedur pelaksanaan fungsi sosial hak milik atas tanah yang dapat dijadikan pedoman pencegahan penyalahgunaan tanah. Inilah yang menjadi sumber penyebab tiadanya kepastian hukum pemilikan tanah hak milik.

Dengan dilakukan amandemen Undang-Undang Dasar 1945 sebanyak empat kali, setidaknya-tidaknya ada hal yang menarik perhatian kita, khususnya yang berkenaan dengan hak milik. Di satu sisi, hak milik seseorang tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun sebagaimana diatur dalam Pasal 28H ayat (4) UUD 1945. Sebenarnya sebelum dilakukan amandemen, hal ini telah dituangkan dalam Pasal 32 Ketetapan MPR Nomor XVII/ MPR/1998, yang kemudian dirumuskan lebih rinci dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Pasal 36 ayat (1) dan ayat (2). Disisi lain Pelaksanaan

dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, khususnya yang mengatur hak milik atas tanah belum juga terwujud hingga saat ini.

Persoalaan tanah dalam era pembangunan dan industrial memang semakin rumit dan potensial menimbulkan gejolak. Pendekatan pemecahannya tidak semata bersifat yuridis, tetapi juga menyangkut pertimbangan psikologis. UUPA yang telah berlaku, terhadapnya, tampaknya sudah saatnya dilakukan penilaian, UUPA telah mencapai tujuan yang telah diterapkan. Penguatan hak milik atas tanah terhadap individu harus sejalan dengan upaya penagakan hak asasi manusia pada saat sekarang ini yang memerlukan upaya antisipasinya. Sebagai bentuk perlindungan terhadap hak milik, maka prinsip-prinsip HAM telah memberikan jaminan untuk itu, yakni:¹

1. Setiap orang berhak mempunyai hak milik, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain demi pengembangan dirinya, keluarga, bangsa, dan masyarakat dengan cara yang tidak melanggar hukum.
2. Tidak seorang pun boleh dirampas miliknya dengan sewenang-wenang dan secara melawan hukum.
3. Hak milik mempunyai fungsi sosial.
4. Pencabutan hak milik atas suatu benda demi kepentingan umum hanya diperbolehkan dengan mengganti kerugian yang wajar dengan segera serta pelaksanaannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

¹ Adrian Sutedi, *Peralihan Hak atas Tanah dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, hlm. 21.

Kebijakan pertanahan (*land policy*) senantiasa diarahkan demi meningkatkan pemanfaatan dan penggunaan tanah secara adil, transparan dan produktif, dengan mengutamakan hak-hak rakyat, serta berdasarkan tata ruang wilayah yang serasi dan seimbang dalam koridor peraturan perundang-undangan yang berlaku berlandaskan sistem administrasi publik yang dapat dipertanggungjawabkan. Kebijakan pertanahan dijabarkan lebih rinci lagi dalam kerangka tertib pertanahan yang meliputi; tertib hukum pertanahan, administrasi pertanahan, tertib penggunaan tanah, tertib pemeliharaan tanah dan lingkungan hidup.²Sehubungan dengan hal tersebut, Jurg Kaufman, yang menekankan pada system pengelolaan tanah, mengatakan bahwa:

“ Land Management is the process of managing the use and development of land resourcer. Some of the critical, and sometimes conflicting objectives that must be addressed by land management policies todey include; improving the efficiency of land resource use to support the rapidly growing population of many countries, Providing incentives for development, including the provision of residential housing and basic infrastructure such as sewer and water facilities, protecting the natural environment from degradation, providing equitable and efficient access to the economic benefits of land and real estate markets, supporting government services through taxation and fees related to land and improvements. Aprerequisite for achieving these and other objectives is having effective acces to information about land, e.g. information about land resource capacity, land tenure and land use. This information is essential in: identifying problems and priority concerns, formulating and implementing oppropriate land policies and strategic plans to address the problems, supporting land use planning and land development activities, providing cost effective land transaction processes to support economic development, implanting equitable and efficient property taxation system, monitoring land use to ensure the identification of new problems and to evaluate the effect of land policies. ”³

Dengan demikian, apabila pengelolaan tanah mempunyai banyak tujuan kepentingan sosial dan lingkungan, pembangunan bangsa tentunya dapat

² *Ibid. hlm. 24.*

³ *Ibid. hlm.25.*

mengarah pada sasaran ekonomi. Pemberian jaminan hak-hak kepemilikan atas tanah melalui suatu pengakuan masyarakat harus dapat dipertimbangkan dalam rangka penyelenggaraan pasar bebas. Langkah-langkah penting yang harus diperhitungkan adalah kesejahteraan masyarakat dan standar kehidupannya. Oleh karena itu, hal tersebut juga harus diikuti dengan system pendaftaran tanah yang baik dengan suatu informasi. Pendaftaran tanah yang paling penting adalah memberi informasi mengenai hak-hak milik atas tanah. Terlebih lagi pendaftaran harus dapat memberi informasi kepada perusahaan swasta dan sektor umum lainnya.

Selain itu dalam konsep penataan ruang terdapat ketentuan yang mengharuskan penghormatan terhadap hak yang dimiliki orang, yang mengandung arti menghargai, menjunjung tinggi, mengakui, dan menaati peraturan yang berlaku terhadap hak yang dimiliki orang. oleh sebab itu, perlu segera dibentuk Undang-Undang Hak Milik. Dengan memperhatikan urutan logisnya, oleh karena bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara, maka seyogyanya hak menguasai diatur lebih lengkap, kemudian dibentuk Undang-undang Hak Milik untuk melindungi kepentingan individu yang kedua-duanya segera harus dituntaskan penyusunannya.

Fungsi sosial hak milik atas tanah merupakan konsekuensi logis dalam hukum adat, karena dalam penggunaannya tidak hanya ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan hidup pemilik, tetapi sekaligus dapat dinikmati oleh masyarakat banyak. Hal ini telah berlangsung lama dalam kenyataannya bahwa

hukum adat sejak berabad-abad lamanya sudah mempunyai prinsip fungsionalisme, yaitu suatu aliran yang paling moderen di dunia barat, dan karenanya diyakini akan terjadi suatu dependensi manusia kepada Tuhan Yang Maha Kuasa, maka falsafah hidup tersebut disebut fungsionalisme religius.⁴ Kabupaten Wakatobi yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kabupaten Bombana, Kabupaten Wakatobi, dan Kabupaten Kolaka Utara di Provinsi Sulawesi Tenggara pada tanggal 18 Desember 2003 juga telah menerapkan amanat Undang-Undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Kabupaten Wakatobi yang terdiri dari empat kecamatan yaitu kecamatan Wangi-Wangi, Kaledupa, Tomia, Binongko, yang pusat pemerintahannya berada di Kecamatan Wangi-Wangi dan mempunyai tiga (3) pasar tradisional yang salah satunya pasar tradisional Jabal Rahman milik swasta yang berdiri diatas tanah hak milik yang diresmikan pada tahun 2003 oleh Gubernur Sulawesi Tenggara pada saat itu, dan pasar tradisional tersebut sempat beroperasi sebagaimana layaknya pasar pada umumnya, namun sudah berjalan satu tahun pasar tradisional tersebut mulai sepi dan tidak dimanfaatkan lagi oleh masyarakat wangi-wangi dikarenakan masyarakat beranggapan akan menguntungkan sepihak (pemilik), dalam kenyataan pembangunan pasar tradisional yang dibangun oleh pihak swasta tersebut hanya bertujuan untuk kesejahteraan masyarakat wangi-wangi dan kemajuan pembangunan daerah Wakatobi. Namun untuk kepentingan akademis haruslah melalui penelitian terlebih dahulu.

⁴ Andrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum (Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan)*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007. hlm. 78.

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dikemukakan, maka penulis membahas penelitian ini dengan judul: “ Hak Sewa Atas Bangunan Pada Pasar Tradisional ”.

2. Permasalahan

Pokok permasalahan yang diangkat dalam penulisan yang berjudul “ Hak Sewa Atas Bangunan Pada Pasar Tradisional ” ini adalah :

1. Apakah bentuk Perjanjian Hak Sewa Atas Bangunan pada Pasar Tradisional ?
2. Aspek-aspek hukum apakah yang harus diperhatikan oleh Notaris dalam pembuatan perjanjian Hak Sewa Atas Bangunan, serta akibat yuridis yang timbul dari perjanjian dalam penggunaan bangunan diatas tanah hak milik?

3. Tujuan Penelitian

Hasil penelitian ini di harapkan akan memberikan manfaat, baik terhadap ilmu pengetahuan maupun dunia praktisi, yaitu:

1. Untuk menganalisis bentuk perjanjian Hak Sewa Atas Bangunan pada Pasar Tradisional.
2. Untuk menganalisis Aspek-aspek Hukum yang harus diperhatikan oleh notaris dalam pembuatan perjanjian Hak Sewa Atas Bangunan, serta akibat yuridis yang timbul dari perjanjian dalam penggunaan bangunan diatas tanah hak milik.

3.1. Manfaat Penulisan

Manfaat yang ingin diperoleh dalam penelitian ini adalah :

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat mengungkapkan aspek-aspek yuridis dan konsep pemikiran yang berkaitan dengan perkembangan pembangunan yang di ikuti oleh perkembangan dan jenis perjanjian.
- b. Secara organisasi hasil penelitian ini diharapkan berguna sebagai bahan evaluasi dan komparasi bagi Pemerintah Daerah di Indonesia pada umumnya dan Pemerintah Kabupaten Wakatobi pada khususnya dalam menerapkan Peraturan Daerah tentang Hak Sewa Atas Bangunan Pada Pasar Tradisional?.

4. Tinjauan Pustaka

Sesungguhnya kebutuhan hidup adalah sesuatu yang harus selamanya terhadap pada setiap makhluk Tuhan di dunia ini. Manusia sebagai salah satu diantara makhluk tersebut juga mempunyai kebutuhan-kebutuhan dan mereka selalu berusaha untuk dapat memenuhinya semaksimal mungkin, sehingga muncullah hak-hak tertentu bagi mereka. Sejak manusia ini lahir, pada dirinya telah melekat hak-hak tertentu yang tak mungkin dipisahkan daripadanya. Bahkan dalam hal tertentu undang-undang telah mengakui hak-hak tersebut sewaktu seseorang masih dalam kandungan ibunya.

Sungguhpun demikian, manusia ini selalu berkeinginan untuk mengadakan perubahan terhadap hak-hak yang sudah dipunyainya. Apabila perubahan itu mengakibatkan berpindahnya hak kepada pihak lain baik dengan pamrih atau

tidak, maka sejak itu mulailah kita berhadapan dengan apa yang disebut peralihan hak.

Peralihan hak adalah suatu peristiwa hukum yang sangat sering terjadi diseluruh pelosok dunia ini, sejak dari dahulu kala sampai sekarang ini bahkan mungkin juga pada masa-masa mendatang.

Peralihan hak adalah berpindahnya hak dari tangan satu ke tangan yang lain. Perpindahnya hak ini disebabkan oleh beralih atau dialihkan. Dengan kata beralih dimaksudkan adalah suatu peristiwa tidak disengaja yang menyebabkan peralihan hak. Jadi tidak disengaja dengan suatu perbuatan melainkan terjadinya itu karena hukum, misalnya peralihan hak pada ahli waris sebagai akibat seseorang meninggal dunia.⁵

Hak sewa untuk bangunan harus dibedakan dari hak sewa atas bangunan. Dalam hal hak sewa untuk bangunan, maka pemilik menyerahkan tanahnya dalam keadaan kosong kepada penyewa, dengan maksud bahwa penyerah akan mendirikan bangunan di atas tanah itu. Bangunan itu menurut hukum yang berlaku sekarang menjadi milik pihak penyewa tanah tersebut, kecuali kalau ada perjanjian lain. Dalam hal hak sewa atas bangunan, maka tujuan penyewa adalah penyewa bangunan yang sudah ada di atas sebidang tanah. Bangunan itu bukan miliknya, dengan sendirinya penyewa bangunan itu juga boleh mempergunakan tanah yang bersangkutan. Tetapi hanya sekedar dalam hubungannya dengan

⁵ Munir Fuady, *Hukum Bisnis Dalam Teori dan Praktek*, Citra Aditya Bakti, Cetakan Ketiga, Bandung, 2002, hlm. 181-182.

persewaan bangunan itu. Dalam hal ini, objek utama dari hubungan sewa menyewa itu bukanlah tanahnya, melainkan bangunannya.⁶

Pendapat lain berkenaan dengan hak sewa atas tanah untuk bangunan adalah dari pakar hukum agraria AP Parlindungan :

secara umum mengemukakan: karena sampai sekarang peraturan pelaksanaan dari hak sewa untuk bangunan, belum ada, masyarakat masih akan mempergunakan bentuk yang sudah ada yaitu KUH Perdata. Seyogianya pemerintah dengan segera mengadakan peraturan dengan tentang hak sewa ini, oleh karena dengan sesungguhnya sewa-menyewa termaksud suatu kebebasan mengatur sendiri (*contracteer vrijheid*) namun (seperti disinggung dalam ayat 3 pasal 44 ini) tidak boleh disertai syarat-syarat yang mengandung unsur-unsur pemerasan. Jelaslah harus dengan pemerintah membuat peraturan khusus yang menyangkut ayat ini, karena khususnya seseorang yang akan menyewakan tanahnya untuk kemudian dibangun oleh orang lain akan berada dalam kedaan lemah. Sebaliknya juga tanah-tanah yang disewakan untuk dibangun seseorang bisa-bisa berakibat bangunan yang terdapat di atasnya dianggap milik dari pemilik tanah. Apalagi hukum adat tanah yang menjadi pedoman dari Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) mengenai adanya horizontal scheidung (pemisahan horizontal) antara tanah dan bangunannya.⁷

Bangunan gedung merupakan wujud fisik hasil konstruksi yang dipergunakan untuk menjalankan kegiatan manusia. Dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2002 nomor 134 tentang Bangunan Gedung pasal 1 ayat (1) yang merumuskan tentang arti pengertian bangunan gedung yaitu :⁸

Bangunan Gedung adalah wujud fisik hasil pekerjaan konstruksi yang menyatu dengan tempat kedudukannya, sebagian atau seluruhnya berada diatas dan atau di dalam tanah dan/atau air, yang berfungsi sebagai tempat manusia melakukan kegiatannya, baik untuk hunian atau tempat tinggal, kegiatan keagamaan, kegiatan usaha, kegiatan social, budaya, maupun kegiatan khusus.

⁶ Soejono dan Abdurrahman, *Prosedur Pendaftaran Tanah*, Rineka Cipta, Cetatan Kedua, Jakarta, 2003, hlm.49.

⁷ *Ibid.* hlm.50.

⁸ Indonesia, Undang-Undang Bangunan Gedung, UU No. 28 LN No. 134 tahun 2002.

Istilah kontrak berasal dari bahasa Inggris, yaitu *contract*. Dalam bahasa Belanda disebut dengan *overeenkomst* (perjanjian). Pengertian perjanjian atau kontrak diatur dalam Pasal 1313 KUH Perdata. Pasal tersebut berbunyi ; “Perjanjian adalah suatu perbuatan dengan nama satu pihak atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang atau lebih”.

Dalam Black’s Law Dictionary, yang diartikan dengan *contract* adalah” *An agreement between two or more persons which creates an obligation to do or not to do a particular thing*” artinya , kontrak adalah suatu persetujuan antara dua orang atau lebih, yang menimbulkan kewajiban untuk melakukan atau tidak melakukan suatu hal tertentu. Inti dari pernyataan diatas bahwa kontrak dilihat sebagai persetujuan dari para pihak untuk melaksanakan kewajiban, baik melakukan atau tidak melakukan suatu hal tertentu.⁹

Pasar tradisional merupakan tempat bertemunya penjual dan pembeli serta ditandai dengan adanya transaksi penjual pembeli secara langsung dan biasanya ada proses tawar-menawar, bangunan biasanya terdiri dari kios-kios atau gerai, los dan dasaran terbuka yang dibuka oleh penjual maupun suatu pengelola pasar.

Selanjutnya, pasar dalam arti sempit adalah tempat dimana permintaan dan penawaran bertemu, dalam hal ini lebih condong ke arah pasar tradisional. Sedangkan dalam arti luas adalah proses transaksi antara permintaan dan

⁹ Salim, Abdullah, Wiwiek Wahyuningsih, *Perancang Kontrak dan Memorandum of Understanding (MoU)*, Sinar Grafika, Cetakan Ketiga, Jakarta, 2008, hlm. 7-8.

penawaran, dalam hal ini lebih condong ke arah pasar modern. Permintaan dan Penawaran dapat berupa Barang atau Jasa.¹⁰

Hal inilah yang akan diteliti sehingga benar-benar menghasilkan suatu proses hukum yang lebih pasti, khususnya pada proses perancangan suatu perjanjian sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku di Indonesia. Dan diharapkan agar tidak menyimpangi status tanah dan bangunan swasta diatas hak milik berdasarkan Perjanjian itu sendiri.

5. Metode Penelitian

Tipe penelitian ini adalah penelitian hukum yaitu untuk memahami secara cermat hak sewa atas bangunan di atas tanah hak milik yang akan dimanfaatkan oleh pihak lain sebagaimana yang dirumuskan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan hukum pertanahan dan hukum perjanjian.

5.1. Pendekatan Masalah

Tipe penelitian yang digunakan penulis adalah penelitian secara *yuridis normatif* dengan menggunakan langkah-langkah sebagai berikut :

1. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yaitu melakukan pendekatan untuk menganalisis ketentuan perundang-undangan yang berkaitan dengan bentuk perjanjian Hak Sewa Atas Bangunan.¹¹
2. Studi Kasus (*case study*) yaitu melakukan pendekatan dengan menganalisis suatu kasus misalnya pemberian hak sewa atas

¹⁰Di kutip dari <http://id.wikipedia.org/wiki/Pasar>, pada hari Rabu tanggal 22 April 2009 jam 6.59 WIB.

¹¹ Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Kencana Pranada Media Group, Jakarta, 2006, hlm.93.

bangunan diatas tanah hak milik terdapat perundang-undangan pertanahan dan hukum perjanjian.¹²

5.2 Bahan Hukum

Untuk menunjang penelitian, maka hukum yang digunakan diperoleh melalui studi kepustakaan, guna memperoleh bahan-bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

- a. Bahan hukum primer yaitu berupa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan masalah yang ditulis. Contohnya Kitab Undang-undang Hukum Perdata, Undang-undang Bangunan Gedung, Undang-undang Pokok Agraria beserta pelaksanaannya.
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan pustaka yang berisikan informasi tentang bahan primer¹³, seperti buku-buku referensi pendukung, artikel majalah, serta makalah/karya ilmiah yang berhubungan dengan materi penulisan ini.

5.3. Tehnik Pengumpulan Bahan Hukum

Bahan hukum kepustakaan dikumpulkan berdasarkan langkah-langkah yang telah disusun. Kepustakaan yang dikumpulkan adalah dalam bidang hukum pertanahan dan hukum perjanjian, khususnya menyangkut persoalan-persoalaan: hak sewa atas bangunan diatas tanah hak milik dan hukum perjanjian. Disamping menelaah dokumen-dokumen yang bersangkutan dengan pokok masalah, baik berbentuk peraturan perundang-undangan maupun berupa terbitan-terbitan resmi.

¹² *Ibid*, hlm. 94.

¹³ Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif, (Suatu Tinjauan Singkat)*, Grafindo Persada, Cetakan Keempat, Jakarta, 1994. hlm.25.

Bab III – Aspek-aspek hukum dalam perjanjian Sewa-menyewa dalam penggunaan Bangunan diatas hak milik, yang mendalami tentang Syarat-syarat Sahnya Perjanjian; Kekuatan Pembuktian Akta / Perjanjian, Asas-asas Hukum dalam Hukum Perjanjian ; Klausula Spesifik dalam Perjanjian Sewa-menyewa; Akibat Hukum suatu Perjanjian; Peran Notaris dalam Membuat Perjanjian dan Perbedaan Kerjasama BOT (Build Operate Transfer) dan Hak Sewa Atas Bangunan.

Sebagai Bab IV – Penutup, bab ini akan menguraikan tentang kesimpulan dari jawaban-jawaban atas permasalahan disertai saran-saran.