

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan Negara yang memiliki kekayaan alam melimpah, baik kekayaan alam pada sisi maritim maupun pada sisi agraris, karena wilayah Negara Republik Indonesia yang sangat luas dan berada di posisi yang sangat strategis, yaitu di apit oleh dua benua dan dua samudera, serta memiliki kekayaan alam yang berlapis, dari atas tanah hingga bawah tanah. Oleh karena itu, kekayaan Negara tersebut akan sangat bermanfaat bagi kesejahteraan masyarakat apabila dikelola dan di manfaatkan secara baik oleh Pemerintah dengan sistem tata kelola Pemerintahan yang baik pula atau biasa disebut “*Good Governance*”, karena Pemerintah merupakan titik tumpu dalam menciptakan regulasi dan kebijakan, serta menjadi penentu arah pembangunan Negara.

Baik buruknya pemanfaatan sumber daya alam di Negara Republik Indonesia sangat ditentukan oleh tata kelola Pemerintahan dan kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan, karena apabila sumber daya alam dimanfaatkan secara baik maka akan berpengaruh pada perekonomian masyarakat Indonesia. Salah satu sumber daya alam di atas bumi yang sangat menjanjikan dan bernilai ekonomis yang tinggi bagi berbagai kalangan adalah tanah, tanah merupakan sumber daya alam yang tidak dapat di perbaharui, karena tuhan tidak lagi menciptakan tanah dan tidak lagi menambah luas bumi, oleh karena itu tanah dipandang sangat penting bagi kehidupan manusia.

Maka daripada itu, mengenai tanah ini di amanatkan dalam pasal 33 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa tanah dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kepentingan dan kemakmuran rakyat Indonesia. Dapat diketahui dan disimpulkan bahwa seluruh tanah di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah milik bangsa Indonesia dan pengelolaan serta penguasaannya diserahkan kepada Negara melalui organisasi Pemerintah. Pasal ini secara prinsip memberi landasan hukum bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.¹ Yang perlu digaris bawahi dari bunyi pasal di atas adalah kata dikuasai. Sekilas kata dikuasai menunjukkan Negara adalah pemiliknya, padahal tidak demikian adanya. Pengertian tanah “dikuasai” bukanlah berarti “dimiliki” akan tetapi adalah pengertian yang memberi wewenang tertentu kepada Negara sebagai organisasi kekuasaan. Hal ini dirumuskan secara tegas di dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau yang umum disebut dengan UUPA pada Pasal 2 ayat (2) yang menyatakan, kewenangan Negara adalah :

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan atau pemeliharaannya.
- b. Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa itu.

¹ Bachtiar Effendi, *Kumpulan Tulisan Tentang Hukum Tanah*, Alumni, Bandung, 1982, Hal.2

- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa, segala sesuatunya dengan tujuan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam masyarakat adil dan makmur.

Jika dilihat kembali hak menguasai dari Negara seperti ditegaskan oleh Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dalam Pasal 2, maka menurut ketentuan dalam Pasal 4 UUPA bahwa kepada perseorangan atau badan hukum diberikan beberapa macam hak atas tanah. Konsekuensi pengakuan Negara terhadap hak atas tanah yang dimiliki oleh orang-orang atau badan hukum, maka Negara berkewajiban memberikan jaminan kepastian hukum terhadap hak atas tanah tersebut, sehingga setiap orang atau badan hukum yang memiliki hak tersebut dapat mempertahankan hak miliknya. Macam-macam hak atas tanah yang selanjutnya dirinci dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA adalah hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan, dan hak-hak lain yang tidak tersebut dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang serta hak-hak yang sifatnya sementara yang akan ditetapkan sementara, dimaksudkan untuk memberikan hak atas tanah berdasarkan peruntukannya dan subjek yang memohon hak atas tanah tersebut.

Dalam rangka pemanfaatan tanah yang dikuasai oleh Negara, Undang-Undang Pokok Agraria mengatur adanya Hak Pakai. Menurut Pasal 41 ayat (1) UUPA, Hak Pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain, yang

memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan dalam Undang-Undang ini. Menurut Pasal 43 ayat (1) UUPA, sepanjang tanah yang dikuasai langsung oleh Negara maka hak pakai hanya dapat dialihkan kepada pihak lain dengan izin pejabat yang berwenang.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai, tanah yang dapat diberikan hak pakai adalah tanah Negara, tanah hak pengelolaan dan tanah hak milik. Hak pakai atas tanah Negara dan hak atas pengelolaan diberikan jangka waktu paling lama dua puluh lima tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama dua puluh tahun atau diberikan untuk jangka waktu yang tidak ditentukan selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu. Sesudah jangka waktu hak pakai atau perpanjangannya habis, kepada pemegang hak dapat diberikan pemberharuan hak pakai atas tanah yang sama.

Ketika pengguna tanah dengan Hak Pakai sebagaimana tersebut di atas tidak menggunakan tanah untuk kepentingan Publik maka hak pakai selamanya atas tanah tersebut secara otomatis hapus. Hak Pakai atas tanah Negara untuk jangka waktu tertentu dan hak pakai atas tanah Hak Pengelolaan dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Peralihan Hak Pakai bisa terjadi karna jual beli, tukar menukar, penyertaan dalam modal, hibah dan pewarisan. Peralihan hak pakai atas tanah Negara harus dilakukan dengan ijin Pejabat yang berwenang. Sedangkan

peralihan hak pakai atas tanah pengelolaan harus dilakukan dengan persetujuan tertulis dari pemegang hak pengelolaan. Berkaitan dengan hak sewa yang diuraikan secara khusus dalam Pasal 44 ayat (1) UUPA dinyatakan bahwa seseorang atau suatu Badan Hukum mempunyai hak sewa atas tanah, apabila ia berhak menggunakan tanah milik orang lain untuk keperluan pembangunan, dengan membayar sejumlah uang sebagai sewanya. Dalam penjelasan Pasal 44 UUPA disebutkan bahwa oleh karena hak sewa merupakan Hak Pakai yang mempunyai sifat khusus maka disebut tersendiri. Hak sewa hanya disediakan untuk bangunan-bangunan berhubungan dengan ketentuan Pasal 10 ayat 1. Hak sewa tanah hanya mempunyai sifat sementara (Pasal 16 jo 53 UUPA). Sedangkan pada prinsipnya Negara tidak dapat menyewakan tanah, karena Negara bukan pemilik tanah seperti yang dijelaskan pada Penjelasan Pasal 44 dan 45 UUPA 1960. Akan tetapi di dalam prakteknya, Pemerintah lebih mengacu pada Undang-Undang Perbendaharaan Negara bahwa Negara dapat memberdayakan tanah yang tidak dimanfaatkan untuk kegiatan Pemerintahan untuk dapat disewakan kepada pihak lain.

Sebagaimana diketahui, istilah Pemerintahan mempunyai dua arti, yaitu fungsi Pemerintahan atau kegiatan memerintah dan sebagai organisasi Pemerintahan atau kumpulan dari jabatan-jabatan (*complex van ambten*). Dalam arti sebagai Organisasi, Pemerintah tentu memiliki tujuan yang akan dicapainya, yang tidak berbeda dengan organisasi pada umumnya terutama dalam hal kegiatan yang akan diimplementasikan dalam rangka mencapai tujuan, yakni dituangkan dalam bentuk rencana-rencana.² Negara dalam kualitas sebagai organisasi pasti

² Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2003, Hal.142

memiliki tujuan, begitupun juga bagi Negara Republik Indonesia, tujuan Negara Indonesia tertuang dalam alenia keempat pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945, dalam pembukaan tersebut mengindikasikan bahwa Indonesia sebagai Negara Hukum yang menganut konsepsi *welfare state* atau konsep Negara kesejahteraan.³

Keterbukaan kebijakan Pemerintah Daerah merupakan hal yang sangat penting terutama kebijakan dalam pengelolaan aset, karena apabila aset-aset Pemerintah Daerah tidak dikelola dengan baik, maka aset-aset tersebut hanya menjadi benda yang tidak bermanfaat dan hanya menjadi terbengkalai. Namun, apabila aset-aset milik Pemerintah Daerah terutama benda yang tidak bergerak berbentuk tanah dan/atau bangunan dikelola dan dimanfaatkan secara baik oleh Pemerintah Daerah maka akan berdampak baik pula bagi kemakmuran rakyat sebagaimana yang diamanatkan oleh Pasal 33 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Aset Daerah atau yang juga bisa disebut Barang Milik Daerah (BMD) adalah sumber daya penting bagi Pemerintah Daerah sebagai penopang Pendapatan Asli Daerah. Oleh karena itu penting bagi Pemerintah untuk dapat mengelola aset secara memadai. Dalam pengelolaan Aset Daerah, Pemerintah Daerah harus menggunakan pertimbangan aspek perencanaan kebutuhan, penganggaran, pengadaan, penerimaan, penyimpanan, penyaluran, penggunaan, penatausahaan, pemanfaatan atau penggunaan, pengamanan, pemeliharaan, penilaian,

³ Hasni SH MH, *Hukum Penataan Ruang Dan Penatagunaan Tanah*, Rajawali Pers, Jakarta, 2008, Hal.2

penghapusan, pemindahtanganan, pembinaan, pengawasan dan pengendalian pembiayaan dan tuntutan ganti rugi agar Aset Daerah mampu memberikan kontribusi optimal bagi Pemerintah Daerah yang bersangkutan sehingga arah pembangunan di bidang pengelolaan Aset Daerah dapat terintegrasi dan terprogram dengan baik yang dalam hal ini merupakan tugas pokok dan fungsi Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah. Di dalam Pasal 27 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 28 tahun 2020 tentang pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah adapun bentuk-bentuk pemanfaatan Barang Milik Negara/Daerah yaitu :

1. Sewa
2. Pinjam pakai
3. Kerjasama pemanfaatan
4. Bangun guna serah atau bangun serah guna
5. Kerjasama penyediaan infrastruktur

Sewa menyewa merupakan salah satu pemanfaatan yang cukup menggiurkan untuk menambah pendapatan Daerah. Salah satu aset yang dikelola oleh Pemerintah Kota Pekanbaru yaitu aset tanah dan/atau bangunan pada beberapa sudut Kota Pekanbaru, Pemerintah Kota Pekanbaru menerima kontribusi pendapatan dari sewa-menyewa pada asetnya yang berbentuk tanah dan/atau bangunan yaitu salah satunya dari sewa menyewa beberapa pasar yang dikelola oleh Pemerintah Kota Pekanbaru melalui Dinas Perindustrian Dan Perdagangan (DISPERINDAG) dan dapat dilihat indeks pemasukan Pemerintah Kota Pekanbaru melalui pemanfaatan Barang Milik Daerah melalui sewa. Berikut terlampir

kontribusi pendapatan Pemerintah Kota Pekanbaru melalui sewa-menyewa pasar yang dikelola oleh Pemerintah Kota Pekanbaru :⁴

Tabel 1.1 Kontribusi Pendapatan Pemerintah Kota Pekanbaru Melalui Sewa-Menyewa Pasar.

N O	JENIS	SALDO AWAL TAHUN 2020	PENAMBAHAN PIUTANG TAHUN 2020	PENGURANGAN PIUTANG TAHUN 2020	SALDO AKHIR PIUTANG LAINNYA 2020
1	2	3	4	5	6=3+4-5
2	Kontribusi Pasar Sukarama i	383.300.000,00	383.300.000,00	383.300.000,00	383.300.000,00
3	Kontribusi Pasar Bawah	135.779.000,00	-	-	135.779.000,00
4	Kontribusi Pasar Senapelan	-	110.000.000,00	110.000.000,00	-
5	Kontribusi Pasar Induk	-	230.662.022,00	-	230.662.022,00
6	Denda Kontribusi Pasar Sukarama i	50.000.000,00	-	45.000.000,00	5.000.000,00
7	Denda Kontribusi Pasar Senapelan	140.000.000,00	-	140.000.000,00	-
8	Denda Kontribusi Pasar Sail	263.444.931,00	-	-	263.444.931,00
9	Denda Kontribusi - Laba Parkir Pasar Sukarama i	214.589.491,00	-	19.855.818,00	194.733.673,00

Sumber : Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kota Pekanbaru Tahun 2020

⁴ Hasil Survei Data Di Dinas Perindustrian Dan Perdagangan Kota Pekanbaru Tahun 2020

Khusus untuk pedoman dalam pelaksanaan pengelolaan atau pemanfaatan Barang Milik Daerah diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang pedoman teknis pengelolaan Barang Milik Daerah dan khusus untuk perjanjian sewa di atur di dalam Pasal 129. Dalam kenyataannya sehari-hari menunjukkan bahwa Pemerintah disamping melaksanakan aktifitas dalam bidang hukum publik, juga sering terlibat di lapangan keperdataan. Dalam pergaulan hukum, Pemerintah sering tampil dengan “*twe petten*”, dengan dua kepala, sebagai wakil dari jabatan yang tunduk pada hukum publik dan wakil badan hukum yang tunduk pada hukum privat.⁵ Bentuk pemanfaatan Barang Milik Daerah yang sering kali terjadi dan dilakukan oleh Pemerintah yaitu dalam bentuk sewa dan dilakukan dengan perjanjian yang dasar hukumnya mengacu pada hukum perdata, karena istilah sewa merupakan hal yang tidak asing dan lebih umum diketahui oleh masyarakat banyak dibandingkan bentuk pemanfaatan yang lain.

Dalam setiap aktifitas Pembangunan, Ekonomi dan Pemerintahan, perolehan hak atas tanah dan/atau bangunan dalam bentuk sewa dapat diperoleh dengan mengadakan perjanjian. Menurut Subekti, perjanjian adalah suatu peristiwa di mana seorang berjanji kepada seorang lain atau di mana dua orang itu saling berjanji untuk melakukan suatu hal.⁶ Di dalam Pasal 1313 KUHPerdata dijelaskan bahwa perjanjian mengakibatkan seseorang mengikatkan dirinya terhadap orang lain.⁷ Ini berarti perjanjian akan selalu dua atau lebih pihak dan melahirkan hak dan

⁵ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2018, Hal.69

⁶ Subekti, *Hukum Perjanjian*, Intermasa, Jakarta, 2005, Hal.1

⁷ Karitini Muljadi Dan Gunawan Widjaja, *Perikatan Yang Lahir Dari Perjanjian*, Raja Grafindo Perkasa, Jakarta, 2003, Hal. 92.

kewajiban bagi masing-masing pihak dalam bentuk prestasi, yang mana satu pihak wajib memenuhi prestasi dan satu pihak berhak menerima prestasi tersebut.

Dalam pelaksanaan Pemanfaatan Barang Milik Daerah melalui sewa yang dilakukan antara Pemerintah Daerah dengan pihak penyewa pada dasarnya harus diikat dengan perjanjian, sehingga menimbulkan perbuatan hukum perjanjian sewa menyewa. Perjanjian sewa-menyewa diatur dalam buku ke-III KUHPerdara Tentang Perikatan. Pasal 1233 KUHPerdara menyebutkan bahwa tiap-tiap perikatan dilahirkan baik karena perjanjian, maupun Undang-Undang.⁸ Perikatan bersumber perjanjian dapat dibagi atas perjanjian pada umumnya dan perjanjian-perjanjian khusus. Perjanjian khusus diantaranya adalah perjanjian sewa-menyewa. Sehubungan dengan pelaksanaan sewa tanah atas Barang Milik Daerah ditetapkan/dilaksanakan dalam bentuk perjanjian. Maka suatu perjanjian sewa tanah ini harus mengikuti kaidah-kaidah hukum perjanjian. Untuk itu suatu perjanjian harus memenuhi syarat syarat sahnya perjanjian. Syarat-syarat sahnya suatu perjanjian dimuat dalam Pasal 1320 KUHPerdara yang mengatur bahwa untuk sahnya suatu perjanjian, yaitu :

1. Sepakat mereka yang mengikatkan dirinya.
2. Kecakapan untuk membuat suatu perikatan.
3. Suatu hal tertentu.
4. Suatu sebab yang halal.

Dari empat syarat perjanjian didalam Pasal 1320 KUHPerdara, syarat yang pertama dan kedua merupakan syarat subjektif, yang berkaitan dengan subjek

⁸ Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Pasal 1233

dalam perjanjian (*persoon* atau *recht persoon*), apabila syarat subjektif dari perjanjian tidak dapat dipenuhi maka perjanjian tersebut dapat dibatalkan. Sedangkan syarat ketiga dan keempat merupakan hal yang berkaitan dengan syarat objektif yang berhubungan dengan objek perjanjian yang disepakati oleh para pihak dan akan dilaksanakan oleh para pihak, apabila syarat subjektif dari perjanjian tersebut tidak dapat dipenuhi maka perjanjian tersebut batal demi hukum dan dapat dikatakan perjanjian tersebut tidak pernah ada.⁹

Perjanjian sewa menyewa Barang Milik Daerah merupakan perjanjian yang bentuk dan isinya secara terperinci sudah ditentukan oleh Peraturan Perundang-Undangan mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Peraturan Walikota sekalipun karena mengenai aset Pemerintah ini menyangkut hajat hidup orang banyak sehingga harus ada aturan yang terperinci. Khusus untuk perjanjian sewa menyewa Aset milik Pemerintah kota Pekanbaru di atur oleh Peraturan Walikota Pekanbaru Nomor 77 Tahun 2018, di dalam Peraturan Walikota Pekanbaru Nomor 77 Tahun 2018 perjanjian sewa menyewa Barang Milik Daerah sekurang-kurangnya memuat beberapa hal, antara lain :¹⁰

1. Dasar perjanjian;
2. Pihak yang terkait dengan isi perjanjian;
3. Jenis/luas/volume/jumlah;
4. Besaran sewa;
5. Jangka waktu sewa/periodesitas sewa;

⁹ Kartini Muljadi Dan Gunawan Widjaja, *Perikatan Yang Lahir Dari Undang-Undang*, Raja Grafindo Perkasa, Jakarta, 2003, Hal. 53

¹⁰ Peraturan Walikota Pekanbaru Nomor 77 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Sewa Barang Milik Daerah Berupa Tanah Dan/Atau Bangunan Pasal 19

6. Tanggung jawab penyewa atas biaya operasional dan pemeliharaan selama jangka waktu sewa;
7. Peruntukan sewa;
8. Hak dan kewajiban para pihak;
9. Hal lain yang di anggap perlu.

Sama halnya yang telah di atur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah, yang mana juga menjelaskan perjanjian penggunaan Barang Milik Daerah sekurang-kurangnya memuat beberapa hal tersebut di atas. Dalam perjanjian sewa menyewa adapun subyek dari perjanjian sewa menyewa yaitu adanya pihak penyewa dan pihak yang menyewakan. Kedua belah pihak memiliki hak dan kewajiban masing-masingnya dan diatur dalam KUHPerduta. Hak pihak yang menyewakan adalah menerima harga sewa yang telah ditentukan. Sedangkan, kewajiban bagi pihak yang menyewakan dalam perjanjian sewa menyewa tersebut, yaitu menyerahkan barang yang disewakan kepada pihak penyewa (Pasal 1550 ayat (1) KUHPerduta), memelihara barang yang disewakan sedemikian rupa sehingga dapat dipakai untuk keperluan yang dimaksudkan (Pasal 1550 ayat (2) KUHPerduta), memberikan hak kepada penyewa untuk menikmati barang yang disewakan (Pasal 1550 ayat (3) KUHPerduta), melakukan pembetulan pada waktu yang sama (Pasal 1551 KUHPerduta), menanggung cacat dari barang yang disewakan (Pasal 1552 KUHPerduta). Selanjutnya yang menjadi hak bagi pihak penyewa adalah menerima barang yang disewakan dalam keadaan baik, sedangkan yang menjadi kewajiban pihak penyewa dalam perjanjian sewa menyewa adalah memakai barang sewa

sebagaimana barang tersebut seakan-akan kepunyaan sendiri dan membayar harga sewa pada waktu yang telah ditentukan, baik yang menyewakan ataupun penyewa memiliki hak dan kewajiban yang harus dipenuhi sesuai dengan ketentuan yang telah ditentukan dalam Undang-Undang.

Secara normatif, pelaksanaan dan bentuk perjanjian sewa Barang Milik Daerah juga telah diatur secara terperinci hingga hierarki Peraturan Perundang-Undangan yang rendah sekalipun. Di dalam Peraturan Walikota Pekanbaru nomor 77 tahun 2018 dalam Pasal 19 ayat (1) disebutkan bahwa Penyewaan BMD dituangkan dalam perjanjian pada kertas bermaterai cukup, yang ditandatangani oleh penyewa dan Walikota untuk BMD yang berada pada pengelola barang atau pengelola barang untuk BMD yang berada pada pengguna barang. Dalam Peraturan Walikota Pekanbaru nomor 77 tahun 2018, perjanjian sewa-menyewa Barang Milik Daerah hanya dilakukan di atas kertas bermaterai cukup dan ditandatangani oleh para pihak dan tidak perlu menggunakan akta otentik yang dibuat di hadapan pejabat umum Notaris, sehingga tidak dalam bentuk akta autentik. Akta adalah suatu pernyataan tertulis yang ditandatangani dibuat oleh seorang atau lebih pihak-pihak dengan maksud dapat digunakan sebagai alat bukti dalam proses hukum. Surat akta dibagi dalam surat akta otentik atau resmi dan surat akta dibawah tangan. Menurut Pasal 1868 KUHPerdara, adapun akta autentik adalah suatu akta yang bentuknya ditentukan oleh Undang-Undang, dibuat oleh atau dihadapan Pejabat Umum yang berwenang untuk itu di tempat akta itu dibuat.¹¹ Sedangkan akta

¹¹ R.Soeroso, *Perjanjian Dibawah Tangan (Pedoman Praktis Pembuatan Dan Aplikasi Hukum)*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, Hal.7

dibawah tangan atau *onderhands acte* adalah akta yang dibuat tidak oleh atau tanpa perantaraan seseorang Pejabat Umum, melainkan dibuat dan ditandatangani sendiri oleh para pihak yang mengadakan perjanjian.¹²

Pada kenyataannya di lapangan, perjanjian sewa-menyewa Barang Milik Daerah di Kota Pekanbaru ada yang dilakukan dengan akta otentik yang dibuat dihadapan Notaris dan ada yang hanya dengan akta dibawah tangan pada kertas tanpa materai. Menurut Peraturan Walikota Pekanbaru Nomor 77 tahun 2018, untuk perjanjian sewa-menyewa Barang Milik Daerah hanya dilakukan dengan dua pihak antara Pemerintah dengan pihak penyewa tidak dibuat oleh atau dihadapan pejabat umum yang berwenang untuk itu ditempat perjanjian itu dibuat. Sehingga bagaimana keabsahan akta tersebut dan bagaimana kekuatan pembuktiannya di Pengadilan. Di sisi lain, ditemukan juga di dalam penelitian ini perjanjian yang dibuat tidak dibubuhkan materai di dalamnya. Sehingga apa fungsi materai sebenarnya di dalam perjanjian, apakah sebagai rujukan sah atau tidaknya suatu perjanjian dan bagaimana kekuatan pembuktian perjanjian yang tidak menggunakan materai.

Seperti yang telah diketahui Pemerintah Kota Pekanbaru menyewakan beberapa aset tanah dan/atau bangunan yang berdiri di atas tanah Pemerintah Kota Pekanbaru seperti sebagian tanah dan bangunan di Gedung Badan Pendapatan Daerah Kota Pekanbaru dan sebagian aset tanah milik Pemerintah Kota Pekanbaru pada Kawasan Industri Tenayan (KIT) Kota Pekanbaru untuk Site Office dan Work Shop PT.Hutama Karya dalam rangka pembangunan infrastruktur pendukung

¹² Ibid, Hal.8

Pembangkit Listrik Tenaga Gas Uap (PLTU) Riau 275 Megawatt. Selain itu ada juga perjanjian antara pemerintah kota pekanbaru dengan PT.Medco Power yang dilakukan dengan akta Notaris dengan objek pada Kawasan Industri Tenayan (KIT).

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan yang telah di uraikan di atas, maka penelitian ini akan membahas permasalahan-permasalahan sebagai berikut

1. Bagaimana proses pembuatan perjanjian perjanjian sewa tanah dan/atau bangunan yang berstatus sebagai aset milik Pemerintah Kota Pekanbaru?
2. Bagaimana keabsahan perjanjian sewa menyewa tanah dan/atau bangunan sebagai aset milik Kota Pekanbaru yang tanpa dibubuhi materai?
3. Bagaimana keabsahan perjanjian sewa menyewa tanah dan/atau bangunan yang dibuat berdasarkan Akta Notaris?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis proses pembuatan perjanjian perjanjian sewa tanah dan/atau bangunan yang berstatus sebagai aset milik Pemerintah Kota Pekanbaru.
2. Untuk mengetahui keabsahan perjanjian sewa menyewa tanah dan/atau bangunan sebagai aset milik Kota Pekanbaru yang tanpa dibubuhi materai.
3. Untuk mengetahui keabsahan perjanjian sewa menyewa tanah dan/atau bangunan yang dibuat berdasarkan akta Notaris.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat hasil penelitian dibedakan antara manfaat teoritis dan manfaat praktis. Karena tesis yang dibuat peneliti didukung dengan beberapa kajian teoritis dan temuan sebelumnya, dengan sendirinya tesis ini akan mempunyai manfaat teoritis baik bagi penulis sendiri maupun para pembaca, termasuk para pembimbing dan penguji, sehingga penelitian ini diharapkan dapat dipergunakan sebagai bahan masukan dalam pengembangan ilmu hukum pada umumnya.

Sementara itu, manfaat praktis dari hasil penelitian ini adalah sebagai karya ilmiah penelitian tesis sebagai syarat menyelesaikan studi Magister Kenotariatan di Universitas Andalas, serta memberikan pengetahuan dan pemahaman terkait dengan pemberian sewa terhadap tanah sebagai Barang Milik Daerah kepada masyarakat. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi Pemerintah dan Investor dalam setiap perjanjian kerjasama Pemanfaatan Barang Milik Daerah sehingga dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang akan sangat berpengaruh terhadap kesejahteraan masyarakat.

E. Keaslian Penelitian

Penelitian mengenai penyewaan tanah dan bangunan dalam pemanfaatan Barang Milik Daerah sudah banyak dilakukan. Tetapi penelitian yang dilakukan sebelumnya belum ada yang membahas mengenai keabsahan perjanjian yang dilakukan dibawah tangan secara konteks yang lebih mendalam, oleh karena itu penelitian kali ini adalah sesuatu hal yang baru (*newness*). Beberapa penelitian yang

sudah dilakukan itu di antaranya Dina Andriana,¹³ Putri Arisman,¹⁴ Rizki Trianto¹⁵ dan lain sebagainya. Hal yang menjadi faktor pembeda dari penelitian ini adalah penelitian ini lebih menekankan kekuatan hukum perjanjian sewa menyewa aset pemerintah yang dilakukan dengan perjanjian dibawah tangan dan melalui akta Notaris. Untuk saat ini, terdapat beberapa penelitian lain yang mendekati pembahasan penelitian ini. Dari hasil penelusuran kepustakaan, penelitian yang dimaksud sebagai berikut :

1. Tesis dari Dina Andriana di Universitas Andalas (2016)

Dari Tesis yang berjudul penyewaan tanah untuk bangunan dalam pemanfaatan Barang Milik Daerah di Kota Padang, Dina Andriana mengemukakan 3 (tiga) permasalahan yang diteliti, yakni:

- 1) Pertimbangan Kota Padang menyewakan tanah yang telah menjadi barang milik daerahnya?
- 2) Proses penyewaan tanah sebagai Barang Milik Daerah di Kota Padang?
- 3) Keabsahan perjanjian sewa tanah tersebut jika dikaitkan dengan UUPA dan Undang-Undang Perbendaharaan?

Dari hasil penelitiannya, Dina Andriana mengemukakan bahwa kurangnya ketersediaan hukum dan perundangan yang mengatur tentang perjanjian sewa tanah sebagai Barang Milik Daerah ini, selain itu terjadi disharmonisasi antara

¹³ Dina Andriana, *Penyewaan Tanah Untuk Bangunan Dalam Pemanfaatan Barang Milik Daerah Di Kota Padang*, Tesis Program Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum, Universitas Andalas, Padang, 2016.

¹⁴ Putri Arisman, *Perjanjian Sewa Menyewa Bangunan Rumah Susun Sederhana Sewa (Rusunawa) Purus Milik Pemerintah Daerah (Pemda) Kota Padang Antara Pihak Pengelola Dengan Pihak Penyewa*, Skripsi, Fakultas Hukum, Universitas Andalas, Padang, 2017.

¹⁵ Rizki Trianto, *Sewa Menyewa Satuan Rumah Susun Sederhana Sewa (Rusunawa) Untuk Penyediaan Hunian Masyarakat Berpenghasilan Rendah Di Kota Padang*, Tesis Program Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum, Universitas Andalas, Padang, 2016.

Hukum Pertanahan dengan Hukum Perbendaharaan Negara, sehingga masih kurang jelasnya dasar hukum dalam pelaksanaan perjanjian sewa tanah Pemerintah dalam Pemanfaatan Barang Milik Daerah. Maka dari pada itu, di sini pentingnya pengaturan terhadap perjanjian sewa tanah sebagai Barang Milik Daerah dalam suatu peraturan Perundang-Undangan, pengaturan dalam perjanjian sewa tanah sebagai Barang Milik Daerah diharapkan mampu memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pihak-pihak yang membuatnya. Bagi Investor, kepastian hukum tentang penguasaan hak-hak atas tanah dengan tidak adanya gangguan suatu apapun, baik gangguan dari pemegang hak atas tanah maupun dari pihak lain dan juga dari Undang-Undang yang mengatur. Sedangkan di sisi pemegang hak atas tanah, agar perjanjian sewa tanah sebagai Barang Milik Daerah menjamin kepastian bahwa setelah jangka waktu kerjasama berakhir tanah diserahkan dalam keadaan baik dan siap operasional oleh Investor kepada pemegang hak atas tanah.

Dalam konteks saat sekarang ini, suatu kenyataan tidak dapat dipungkiri lagi, dimana dalam praktik pengelolaan tanah sebagai Barang Milik Negara/Daerah digunakan hanya untuk kepentingan individualisme instansi pemerintah tersebut tanpa memikirkan kesejahteraan rakyat yang mana sesuai dengan UUD 1945.

2. Tesis Rizki Trianto, Universitas Andalas

Dari Tesis yang berjudul Sewa menyewa satuan rumah susun sederhana sewa (rusunawa) untuk penyediaan hunian masyarakat berpenghasilan rendah di Kota Padang, Rizki Trianto mengemukakan 3 (tiga) permasalahan yang diteliti, yakni :

- 1) Bagaimana pengaturan dan pelaksanaan perjanjian sewa-menyewa satuan rumah susun (rusunawa) yang dilakukan oleh Pemko Padang ?
- 2) Apa yang menjadi subjek dan objek perjanjian sewa-menyewa satuan rumah susun (rusunawa) dilakukan oleh Pemerintah Kota Padang?
- 3) Bagaimana akibat hukum perjanjian sewa-menyewa yang dialihkan pada pihak ke-tiga terhadap satuan rumah susun sewa (rusunawa) tersebut ?

Dari hasil penelitiannya, Rizki Trianto menyimpulkan bahwa dalam pelaksanaan perjanjian sewa-menyewa rumah susun belum memiliki kekuatan hukum mengikat, sehingga di dalam praktek pelaksanaannya sangat banyak terjadi penyimpangan dan penerapan sanksi yang kurang optimal. Banyak sekali kejadian bahwa baik penyewa maupun pihak yang menyewa rumah menyimpang atau melanggar isi perjanjian sewa menyewa (wanprestasi), sehingga terjadi permasalahan yang berlarut-larut sehingga harus diselesaikan sampai di Pengadilan. Oleh karena itu dalam pelaksanaan perjanjian sewa menyewa rumah, sebaiknya dilakukan dihadapan petugas hukum (Notaris), sehingga perjanjian sewa menyewa rumah itu masing-masing pihak mendapat jaminan perlindungan hukum yang pasti dari lembaga hukum.

3. Skripsi Putri Arisman Universitas Andalas

Dari skripsi yang berjudul Perjanjian sewa menyewa bangunan rumah susun sederhana sewa (rusunawa) purus milik Pemerintah Daerah (Pemda) Kota Padang antara pihak pengelola dengan pihak penyewa, Putri Arisman mengemukakan 3 (tiga) permasalahan yang diteliti, yakni :

- 1) Bagaimana pelaksanaan perjanjian sewa-menyewa bangunan rusunawa purus antara pihak pengelola dengan pihak penyewa di Kota Padang ?
- 2) Apakah penyewa memanfaatkan bangunan rusunawa purus sesuai dengan fungsi yang diatur dalam Peraturan Perundang-Undangan yang mengatur?
- 3) Bagaimana cara Pemerintah Kota Padang menangani dan menyelesaikan penyalahgunaan fungsi oleh penyewa rusunawa purus?

Dari hasil penelitiannya, Putri Arisman mengemukakan bahwa dalam proses dan pelaksanaan perjanjian sewa menyewa Rusunawa ini banyak terjadi pelanggaran dan penyimpangan yang dilakukan oleh penghuni dan pihak pengelola yang tidak sesuai dengan isi perjanjian. Pihak pengelola tidak menjalankan kewajibannya sebagaimana mestinya, sesuai dengan aturan yang mengatur dan isi surat perjanjian sewa-menyewa demikian juga dengan penghuni yang tidak menerima hak sebagai penghuni sebagaimana mestinya dan tidak menjalankan kewajiban sebagai penghuni sesuai dengan aturan yang mengatur dan isi surat perjanjian sewa menyewa antara penghuni dan pihak pengelola.

Tabel 1.2
Persamaan Dan Perbedaan Tesis Penulis Dengan Tesis Sebelumnya, Serta
Temuan Yang Didapatkan Oleh Peneliti Sebelumnya

No.	Nama Peneliti	Temuan	Peluang yang terbuka	Fokus Penelitian
1.	Dina Andriana	Pada masa sekarang ini, sudah tidak dapat dipungkiri lagi, dimana dalam praktik pengelolaan tanah sebagai BMN/BMD dipergunakan hanya	Objek penelitian berlokasi di kota Padang, Provinsi Sumatera Barat dan objek yang diteliti adalah tanah, bukan bangunan, karena	Membahas disharmonisasi antara Hukum Pertanahan dengan Hukum Keuangan Negara sehingga menimbulkan

		<p>untuk kepentingan individualisme instansi pemerintah dengan tidak menimbang kesejahteraan rakyat yang mana telah diamanatkan oleh UUD 1945 dan Dasar Negara Pancasila.</p>	<p>terdapat asas pemisahan antara tanah dan bangunan yang berdiri di atasnya.</p>	<p>permasalahan tidak terpenuhinya syarat objektif suatu perjanjian.</p>
2.	Rizki Trianto	<p>Pemberian fasilitas Rusunawa sebaiknya harus tepat sasaran sesuai dengan yang diamanatkan dalam Undang – Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Satuan Rumah Susun dan harus ada sanksi tegas dalam setiap pelanggaran dari isi perjanjian sewa menyewa rumah susun sederhana sewa (Rusunawa).</p>	<p>Objek penelitian berlokasi di kota Padang, Provinsi Sumatera Barat dan bagaimana kekuatan pembuktian perjanjian sewa-menyewa bangunan milik pemerintah daerah dalam bentuk akta dibawah tangan belum dibahas secara komprehensif dan juga hanya terfokus pada aspek implikasi dari isi perjanjian yang dibuat.</p>	<p>Mengungkapkan problematika dalam pemberian sewa menyewa Satuan Rumah Susun Sederhana Sewa (Rusunawa) untuk penyediaan hunian masyarakat berpenghasilan rendah di Kota Padang, baik itu dalam pelaksanaan perjanjian maupun aspek tujuan pemberian sewa.</p>

3.	Putri Arisman	Dalam proses pembuatan perjanjian dan pelaksanaan sewa menyewa Rusunawa banyak terjadi pelanggaran dan penyimpangan yang dilakukan penghuni dan pihak pengelola yang tidak sesuai dengan isi perjanjian.	Objek penelitian berlokasi di kota Padang, Provinsi Sumatera Barat dan bagaimana proses pembuatan perjanjian dan implikasi hukumnya belum dibahas secara mendalam.	Mengungkapkan problematika tidak terlaksananya isi perjanjian yang sebagaimana mesStinya.
----	---------------	--	--	---

Sumber : Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas, Tahun 2016-2017

F. Kerangka Teoritis dan Konseptual

a. Kerangka Teoritis

Istilah teori berasal dari bahasa Inggris, yaitu *theory*. Dalam bahasa Belanda disebut dengan *thorie*. Para ahli tidak mempunyai pandangan yang sama dalam memberikan pengertian atau hakikat teori. Ada ahli yang menjelaskan bahwa teori sama dengan fenomena dan ada juga yang menjelaskan bahwa teori merupakan proses atau produk atau aktivitas, serta ada juga yang menjelaskan bahwa teori merupakan suatu sistem.¹⁶ Pandangan tentang pengertian teori oleh Fred N. Kerlinger, menjelaskan pengertian teori sebagai seperangkat konsep, batasan, dan proposisi yang menyajikan pandangan sistematis tentang fenomena dengan merinci hubungan-hubungan antar variabel, dengan tujuan untuk menjelaskan dan

¹⁶ Salim HS, *Perkembangan Teori Dalam Ilmu Hukum*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2012, Hal. 7.

memprediksikan gejala itu.¹⁷ Teori yang digunakan dalam karya ilmiah ini adalah teori hukum yang terbagi atas beberapa teori hukum, yaitu antara lain :

1. Teori Perjanjian.

Perjanjian menurut rumusan Pasal 1313 KUHPerdara yakni, suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang atau lebih.¹⁸ Perjanjian *accessoir* adalah perjanjian yang bersifat tambahan dan dikaitkan dengan perjanjian pokok.¹⁹ Perjanjian juga harus memenuhi syarat-syarat sahnya suatu perjanjian sebagaimana yang dituangkan dalam Pasal 1320 KUH Perdata yang berbunyi sebagai berikut :

1. Sepakat mereka yang mengikatkan dirinya
2. Kecakapan untuk membuat suatu perikatan
3. Suatu hal tertentu
4. Suatu sebab yang halal.

Apabila syarat pertama dan kedua tidak terpenuhi maka perjanjian itu bukannya batal demi hukum, tetapi dibatalkan dengan dapat dimintakan pembatalan (*canceling*) oleh salah satu pihak. Artinya, salah satu pihak dapat mengajukan kepada pengadilan untuk membatalkan perjanjian yang disepakatinya. Akan tetapi, apabila para pihak tidak ada yang keberatan maka perjanjian itu tetap dianggap sah.²⁰ Sedangkan apabila syarat yang tidak terpenuhi adalah syarat ketiga

¹⁷ Fred N. Kerlinger, *Asas-Asas Penelitian Behavioral*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1990, Hal. 14-15.

¹⁸ R. Subekti Dan R. Tjitrosudibio, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2003, Hal. 338.

¹⁹ Salim H.S, *Perkembangan Hukum Jaminan Di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, Hal. 30.

²⁰ Salim H.S, *Perkembangan Hukum Kontrak Innominat Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2003, Hal. 25.

dan keempat, maka dari semula perjanjian tersebut tidak pernah ada dilahirkan atau tidak pernah ada suatu perikatan, dengan kata lain perjanjiannya batal demi hukum.

Menurut Subekti, perjanjian adalah suatu peristiwa dimana seorang berjanji kepada seseorang lain atau dimana dua orang itu saling berjanji untuk melaksanakan sesuatu hal. Subekti mengemukakan bahwa Undang-Undang menghendaki untuk sahnya perjanjian harus ada *oorzaak* atau *causa*. Secara *letterlijk*, *oorzaak* atau *causa* berarti sebab, tetapi menurut riwayatnya yang dimaksudkan dengan kata itu adalah tujuan, yaitu apa yang dikehendaki oleh kedua pihak dengan mengadakan perjanjian. Jika syarat ketiga dan keempat tidak dipenuhi maka perjanjian itu batal demi hukum. Artinya bahwa dari semula perjanjian itu dianggap tidak ada.²¹ Wirjono Prodjodikoro memberikan definisi perjanjian itu adalah suatu perbuatan hukum mengenai harta benda kekayaan antara dua pihak, dimana satu pihak berjanji atau dianggap berjanji untuk melakukan suatu hal atau tidak melakukan suatu hal, sedang pihak yang lain berhak menuntut pelaksanaan janji itu.²² Pengertian kontrak atau perjanjian yang dikemukakan para ahli tersebut melengkapi kekurangan definisi Pasal 1313 BW, sehingga secara lengkap pengertian kontrak atau perjanjian adalah perbuatan hukum, di mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang atau lebih. Beberapa definisi perjanjian yang diuraikan di atas menunjukkan bahwa ada yang mendefinisikan sebagai suatu perbuatan dan suatu peristiwa.

²¹ R. Subekti, *Hukum Perjanjian*, Intermassa, Jakarta, 2003, Hal. 21.

²² Wirjono Prodjodikoro, *Hukum Perdata Tentang Persetujuan Tertentu Cet.VIII*, Sumur, Bandung, 1985, Hal.11.

Penulis lebih sepakat dengan defenisi yang diberikan oleh *Black's Law Dictionary*, perjanjian adalah suatu persetujuan antara dua orang atau lebih. Perjanjian ini menimbulkan sebuah kewajiban untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu secara sebagian". Inti definisi yang tercantum dalam *Black's Law Dictionary* adalah bahwa kontrak dilihat sebagai persetujuan dari para pihak untuk melaksanakan kewajiban, baik melakukan atau tidak melakukan secara sebagian.²³

2. Teori Kepastian Hukum.

Keberlakuan hukum dalam masyarakat harus memperhatikan kepastian hukum didalamnya agar hukum tersebut diterima oleh masyarakat. Kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap, konsisten, dan konsekuen yang pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif. Kepastian hukum menurut Gustav Radbruch dalam Theo Huijbers adalah hubungan antara keadilan dan kepastian hukum perlu diperhatikan. Oleh sebab itu kepastian hukum harus dijaga demi keamanan dalam negara, maka hukum positif selalu harus ditaati, pun pula kalau isinya kurang adil, atau juga kurang sesuai dengan tujuan hukum. tetapi terdapat kekecualian, yakni bilamana pertentangan antara isi tata hukum dan keadilan menjadi begitu besar, sehingga tata hukum itu nampak tidak adil pada saat itu tata hukum itu boleh dilepaskan.²⁴

Menurut Peter Mahmud Marzuki mengenai konsep kepastian hukum mengemukakan kepastian hukum mengandung dua pengertian. Pertama adanya

²³ Salim HS, *Perkembangan Hukum Kontrak Innominaat Di Indonesia Cet.1*, Sinar Grafika, Jakarta, 2003, Hal. 16.

²⁴ Theo Huijbers, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Kanisius, Yogyakarta, 1982, Hal.163.

aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan Pemerintah karena adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu. Kepastian hukum bukan hanya berupa pasal-pasal Dalam Undang-Undang, melainkan juga adanya konsistensi dalam putusan hakim yang lainnya untuk kasus serupa yang telah diputus.²⁵

Menurut L.JVan Apeldoorn, kepastian hukum mempunyai dua segi. Pertama, mengenai soal dapat ditentukannya (*bepaalbaarheid*) hukum dalam hal-hal ruang konkret. Artinya pihak-pihak yang mencari keadilan ingin mengetahui apakah yang menjadi hukumnya dalam hal yang khusus, sebelum ia memulai perkara. Kedua, kepastian hukum berarti keamanan hukum. Artinya, perlindungan bagi para pihak terhadap kesewenangan Hakim.²⁶

b. Kerangka Konseptual

a. Perjanjian

Pengertian perjanjian diatur di dalam Pasal 1313 KUHPerdara. Pasal 1313 KUHPerdara merumuskan suatu perjanjian adalah suatu perbuatan dengan mana

²⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2008, Hal.158.

²⁶ Shidarta, *Moralitas Profesi Hukum Suatu Tawaran Kerangka Berfikir*, PT.Revika Aditama, Bandung, 2006, Hal.82-83.

satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih.²⁷ Definisi perjanjian yang dirumuskan di dalam Pasal 1313 KUHPerdota tersebut dirasa kurang lengkap, sehingga ahli hukum mencoba merumuskan definisi perjanjian yang lebih lengkap, menurut Subekti perjanjian adalah suatu peristiwa dimana seorang berjanji kepada seorang lain, atau dimana dua orang itu saling berjanji untuk melaksanakan sesuatu.²⁸

b. Sewa Menyewa

Sewa menyewa adalah suatu persetujuan dengan mana pihak yang satu mengikat dirinya untuk memberikan kepada pihak yang lain kenikmatan suatu barang selama suatu waktu tertentu dan dengan pembayaran sesuatu harga yang oleh pihak tersebut terakhir itu disanggupi pembayarannya.²⁹

c. Bangunan

Bangunan gedung adalah wujud fisik hasil pekerjaan konstruksi yang menyatu dengan tempat kedudukannya, sebagian atau seluruhnya berada di atas 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 sosial, budaya, maupun kegiatan khusus.³⁰

d. Tanah

Dalam hukum tanah kata sebutan “tanah” dipakai dalam arti yuridis, sebagai suatu pengertian yang telah diberi batasan resmi oleh UUPA. Dalam pasal 4

²⁷ Subekti.R.Tjitrosudibio, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*, Politeia, Bogor, 1994, Hal.282

²⁸ R.Subekti, *Hukum Perjanjian*, Intermasa, Jakarta, 2009, Hal.84

²⁹ Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Pasal 1548

³⁰ Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung

dinyatakan, 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-orang lain serta badan-badan hukum. Dengan demikian jelaslah bahwa tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi.³¹

e. Pemanfaatan Barang Milik Daerah

Pemanfaatan barang milik Negara/Daerah adalah pendayagunaan Barang Milik Negara/Daerah yang tidak digunakan untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi Kementrian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah dan/atau optimalisasi Barang Milik Negara/Daerah dengan tidak mengubah status kepemilikan.³²

f. Barang Milik Daerah

Barang Milik Daerah adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban anggaran pendapatan dan belanja daerah atau berasal dari perolehan lainnya yang sah.³³

³¹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Penjelesannya)*, Penerbit Universitas Trisakti, Jakarta, 2016, Hal.18

³² Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara /Daerah Pasal 1 Ayat (10)

³³ Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara /Daerah Pasal 1 Ayat (2)

g. Aset Daerah

Semua harta kekayaan milik Daerah baik berwujud maupun yang tidak berwujud.³⁴

G. Metode Penelitian

Metode adalah proses, prinsip-prinsip dan tata cara memecahkan suatu masalah, sedangkan penelitian adalah pemeriksaan secara hati-hati, tekun dan tuntas terhadap suatu gejala untuk menambah pengetahuan manusia, jika digabungkan dua suku kata tersebut menjadi “metode penelitian” dan dapat diartikan sebagai proses prinsip-prinsip dan tata cara untuk memecahkan masalah yang dihadapi dalam melakukan penelitian.³⁵ Metode merupakan hal penunjang yang sangat diperlukan agar penelitian dapat optimal dan dapat dipertanggungjawabkan. Dalam hal ini metode yang digunakan adalah :

a. Pendekatan Masalah

Dalam penelitian ini metode pendekatan yang digunakan adalah metode pendekatan yuridis empiris. Yuridis empiris adalah penelitian hukum yang menggunakan data sekunder sebagai data awalnya, yang kemudian dilanjutkan dengan data primer atau data lapangan, meneliti efektifitas suatu undang-undang dan penelitian yang ingin mencari hubungan (*korelasi*) antara berbagai gejala atau

³⁴ Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002 Bab 1 Pasal 1 Tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban Dan Pengawasan Keuangan Daerah Serta Tata Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah Dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah.

³⁵ Soejono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986, Hal.6

variable sebagai alat pengumpul datanya terdiri dari pengamatan (*observasi*) dan wawancara (*interview*).³⁶

b. Sifat Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat deskriptif analitis, artinya penelitian yang memberikan gambaran tentang masyarakat atau kelompok orang-orang tertentu, manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya.³⁷ Deskriptif artinya menggambarkan kedudukan perjanjian sewa menyewa Barang Milik Daerah berbentuk tanah dan/atau bangunan sebagai aset Pemerintah Kota Pekanbaru yang dilakukan dengan tanpa materai dan dilakukan dengan menggunakan akta notaris. Sehingga dapat diambil data obyektif yang dapat melukiskan kenyataan tentang permasalahan yang ada dalam perjanjian penyewaan tanah dan/atau bangunan dalam pemanfaatan Barang Milik Daerah di Kota Pekanbaru sekaligus melihat kenyataan hukum yang diterapkan dalam kehidupan masyarakat.

c. Jenis dan Sumber Data

Dalam penelitian pada umumnya dibedakan antara data yang diperoleh secara langsung dari narasumber dan/atau masyarakat dan dari bahan-bahan pustaka. Yang diperoleh langsung dari masyarakat dinamakan data primer (atau data dasar), sedangkan yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka lazimnya dinamakan data sekunder.³⁸

Sumber data dalam penelitian ini bersumber dari:

³⁶ Amiruddin Dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, Hal.167

³⁷ Ibid, Hal.10

³⁸ Soerjono Soekanto Dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif* (Cetakan Ke-4), PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994, Hal. 12.

a) Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Yaitu penelitian yang dilakukan di Perpustakaan. Tempat penelitian kepubstakaan ini adalah perpustakaan pusat Universitas Andalas, perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas, buku hukum dari koleksi pribadi.

b) Penelitian Lapangan (*Field Research*),

Penelitian lapangan yang dimaksudkan adalah penelitian langsung dilapangan yakni di Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kota Pekanbaru dan juga pada Kawasan Industri Tenayan (KIT) sebagai salah satu objek aset milik Pemerintah Kota Pekanbaru yang disewakan kepada pihak swasta.

Sedangkan jenis data yang digunakan dalam penelitian ini berasal dari:

a) Data Primer

Data primer merupakan data yang diperoleh langsung dari lapangan melalui wawancara dengan terlebih dahulu mempersiapkan pokok-pokok pertanyaan (*guide interview*) sebagai pedoman dan variasi-variasi dengan situasi ketika wawancara. Wawancara merupakan suatu metode data dengan jalan komunikasi yakni dengan melalui kontak atau hubungan pribadi antara pengumpul data (pewawancara) dengan sumber data (responden), komunikasi tersebut dapat dilakukan secara langsung maupun tidak langsung.³⁹

b) Data Sekunder

Sumber data sekunder adalah bahan-bahan yang memberikan penjelasan mengenai sumber data primer yang berkaitan dengan keabsahan perjanjian sewa menyewa beberapa aset di atas tanah Pemerintah Daerah dalam pemanfaatan

³⁹ Rianto, *Metodologi Penelitian Sosial Dan Hukum*, Granit, Jakarta, 2004, Hal. 72.

Barang Milik Daerah di Kota Pekanbaru, data yang didapatkan melalui penelitian kepustakaan terhadap bahan-bahan hukum.

Bahan hukum terdiri dari beberapa sumber utama yaitu:⁴⁰

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat.⁴¹ Selain itu bahan hukum primer juga merupakan bahan hukum yang utama, sebagai bahan hukum yang bersifat autoritatif, yakni bahan hukum yang mempunyai otoritas. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan dan segala dokumen resmi yang memuat ketentuan hukum. Bahan hukum primer yang digunakan adalah sebagai berikut:

- 1) Kitab Undang Undang Hukum Perdata
- 2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung
- 3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dsar Pokok-Pokok Agraria
- 4) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara
- 5) Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 2020 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah
- 6) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah
- 7) Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 3 Tahun 2019 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah

⁴⁰ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum, Cetakan Ke-11*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2010, Hal. 113-114.

⁴¹ Amiruddin, Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, Hal. 31.

- 8) Peraturan Walikota Pekanbaru Nomor 77 Tahun 2017 tentang Tata Cara sewa Barang Milik Daerah berupa Tanah dan/atau Bangunan.
2. Bahan hukum sekunder, yaitu Bahan hukum sekunder yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan-bahan hukum primer yaitu karya ilmiah, buku referensi yang berkaitan dengan yang diteliti, pendapat para ahli hukum, seminar-seminar dan karya ilmiah lainnya.
 3. Bahan hukum tertier yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang terdiri atas kamus hukum, kamus hukum Bahasa Indonesia.

d. Alat Pengumpulan Data

Alat pengumpul data (instrumen) menentukan kualitas data dan kualitas data menentukan kualitas penelitian, karena itu, alat pengumpul data harus mendapat penggarapan yang cermat.⁴² Menurut Soerjono Soekanto, dalam penelitian lazimnya dikenal tiga jenis alat pengumpul data, yaitu studi dokumen atau bahan pustaka, pengamatan atau observasi, dan wawancara atau *interview*.⁴³

Alat pengumpul data yang digunakan di dalam penelitian ini adalah:

- 1) Studi dokumen
- 2) wawancara.

⁴² *Ibid.*, Hal. 65-66.

⁴³ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1984, Hal.21.

Dari studi dokumen melalui bahan-bahan hukum seperti Peraturan Perundang-Undangan kemudian di korelasikan dengan kenyataan di lapangan yang datanya diperoleh dari wawancara sehingga mendapatkan kesimpulan apakah kenyataan yang terjadi di lapangan sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku. Setiap bahan hukum ini harus diperiksa ulang validitas dan reliabilitasnya, sebab, hal ini sangat menentukan hasil suatu penelitian.⁴⁴

e. Populasi dan sampel penelitian.

Peneliti menggunakan teknik sampling untuk mereduksi objek penelitian, artinya peneliti tidak bermaksud melakukan penelitian di seluruh wilayah Kota Pekanbaru. Populasi adalah generalisasi yang terdiri atas objek dan subjek yang mempunyai kualitas dan karakteristik tertentu yang ditetapkan oleh peneliti untuk dipelajari dan kemudian ditarik kesimpulannya. Dalam penulisan tesis ini populasinya adalah Barang Milik Daerah berbentuk tanah dan/atau bangunan yang merupakan aset Pemerintah Kota Pekanbaru yang disewakan kepada pihak lain melalui perjanjian.

Teknik *sampling* atau cara pengambilan sampel dari populasi dapat dibedakan:⁴⁵

- a) *Probabilitas* atau *random*, yaitu setiap unit atau manusia dalam populasi mempunyai kesempatan yang sama untuk dipilih sebagai sampel. *Probabilitas* sampling dibedakan menjadi *simple random sampling*,

⁴⁴ Amiruddin Dan Zainal Asikin, *Op. Cit.*, Hal. 68.

⁴⁵ *Ibid*, Hal. 97.

systematic random sampling, stratified random sampling, cluster/area random sampling, multi-stage random sampling;

- b) *Nonprobabilitas* atau *nonrandom*, yaitu setiap unit atau manusia tidak mempunyai kesempatan yang sama untuk dipilih sebagai sampel. *Nonprobabilitas* dibedadas atas *quota sampling, purposive sampling, accidental sampling.*

Yang menjadi sampel dalam penelitian ini adalah Barang Milik Daerah yang berbentuk tanah sebagai aset Pemerintah Kota Pekanbaru yang disewakan kepada pihak swasta yang terletak pada Kawasan Industri Tenayan Kota Pekanbaru yang dilakukan dengan perjanjian dibawah tangan tanpa materai dan yang dilakukan dengan menggunakan Akta Notaris.

f. Pengolahan dan Analisis Data

Setelah semua data diperoleh dan dikumpulkan setelah itu dilakukan pengolahan data dengan proses editing, karena dalam proses pengumpulan data ini tidak semua data yang di dapat akan dipergunakan, hanya data-data yang diperlukan yang akan dimasukkan ke dalam tesis ini.

Dalam penelitian ini analisis data yang digunakan adalah pendekatan kualitatif terhadap data sekunder dan realitas di lapangan. Metode kualitatif ini bertolak dari asumsi tentang realitas dan fenomena sosial yang bersifat unik dan kompleks. Setelah semua data yang diperoleh terkumpul, baik data primer maupun data sekunder, maka tahap berikutnya terlebih dahulu melakukan pengujian kebenaran data. Setelah data yang diperoleh telah benar, data tersebut diolah dan disusun dengan kepastian dan fungsi masing-masing. Selanjutnya data tersebut

dikelompokkan sesuai dengan masalah penelitian, lalu di interpretasi dan dikaitkan dengan bahan-bahan hukum serta dianalisis. Uraian dan kesimpulan dalam menginterpretasi data hasil penelitian akan dihubungkan dengan teori-teori, pendapat-pendapat dan aturan formal yang telah diketemukan pada bagian sebelumnya Penelitian yuridis empiris yang bersifat kualitatif adalah penelitian yang mengacu pada norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dihubungkan dengan pelaksanaan peraturan perundang-undangan dalam kehidupan sehari-hari masyarakat.⁴⁶



⁴⁶ Zainuddin Ali, *Loc. Cit.*