

12-31-2021

Perjanjian Sewa Menyewa Hak Pakai Bangunan Di Atas Tanah Negara Yang Belum Bersertifikat Melalui Akta Di Bawah Tangan Di Pantai Padang

Maryam Na'imah
maryamnaimah@gmail.com

Follow this and additional works at: <https://scholarhub.ui.ac.id/notary>



Part of the [Commercial Law Commons](#), [Contracts Commons](#), [Land Use Law Commons](#), and the [Legal Profession Commons](#)

Recommended Citation

Na'imah, Maryam (2021) "Perjanjian Sewa Menyewa Hak Pakai Bangunan Di Atas Tanah Negara Yang Belum Bersertifikat Melalui Akta Di Bawah Tangan Di Pantai Padang," *Indonesian Notary*. Vol. 3, Article 39. Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/notary/vol3/iss4/39>

This Article is brought to you for free and open access by the Faculty of Law at UI Scholars Hub. It has been accepted for inclusion in Indonesian Notary by an authorized editor of UI Scholars Hub.

Perjanjian Sewa Menyewa Hak Pakai Bangunan Di Atas Tanah Negara Yang Belum Bersertifikat Melalui Akta Di Bawah Tangan Di Pantai Padang

Cover Page Footnote

Boedi Harsono, 2007, Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya, Djambatan, Jakarta, hlm. 24. Urip Santoso, 2013, Penggunaan Tanah Hak Pengelolaan oleh Pihak Ketiga, Jurnal Dinamika Hukum Vol. 13 No. 2, hlm. 283. Urip, 2013, Penggunaan Tanah,...., Ibid., Maria SW Sumardjono, 2007, Hak Pengelolaan: Perkembangan, Regulasi, dan Implementasinya, Jurnal Mimbar Hukum, Edisi Khusus, hlm. 29 Raden Wiryo Projodikoro, 1991, Hukum Perdata tentang Persetujuan Tertentu, Bandung, hlm. 190. Indonesia, 1996, PP Nomor 40 Tahun 1996,... Ps. 53 ayat (1). Indonesia, 1960, UU No. 5 Tahun 1960,... Ps. 44 ayat (1). Akta di Bawah Tangan, Perjanjian Sewa Menyewa, (Padang, 2020), Premis Angka 1, hlm. 1. Indonesia, Undang-Undang tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, UU No. 5 Tahun 1960, LN No. 104, TLN No. 2043 Ps. 41 ayat (1). Indonesia, Peraturan Pemerintah Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah, PP Nomor 40 Tahun 1996, LN No. 58, TLN No. 3643 Ps. 42 ayat (1). Ibid., Ps. 54 ayat (8). Urip, 2013, Penggunaan Tanah..., hlm. 285. Ibid., Maria S.W. Sumardjono, Januari 2008, Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, hlm. 208. Maria S.W. Sumardjono, 2008, Tanah Dalam Perspektif..., hlm. 34. Endang Purwaningsih, Penegakan Hukum Jabatan Notaris Dalam Pembuatan Perjanjian Berdasarkan Pancasila Dalam Rangka Kepastian Hukum, Jurnal ADIL, Vol. 2 No. 3, Desember 2011, Jakarta: Fakultas Hukum Universitas YARSI, hlm. 332 Kota Padang, 2017, Peraturan Walikota Padang Nomor 53 Tahun 2017 Tentang Pemanfaatan Kios Lapau Panjang Cimpago, (Perwako Padang Nomor 53 Tahun 2017), Ps. 5. Ibid., Ps. 9. Ibid., Ps. 11. Kota Padang, 2017, Perwako Padang Nomor 53 Tahun 2017,...Ps. 7. Ibid., Ps. 10. Ibid., Ps. 11. Indonesia, Peraturan Pemerintah tentang Perubahan Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, PP No. 24 Tahun 2016, LN No 120, TLN No. 5893. Ps. 1 butir 4. Sumardjono, Maria S. W., 2001, Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi. hlm. 109. (Salim, 2010: 158) Ibid., Yahya Harahap, 1991, Segi-Segi Hukum Perjanjian, Bandung, hlm 76. Muljadi, Kartini dan Gunawan Widjaja, 2003, Kebendaan Pada Umumnya, Jakarta, hlm. 211. Subekti, R., 1996, Hukum Perjanjian, Intermasa, Jakarta, hlm. 77. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (Burgerlijk Wetboek) yang diterjemahkan kebahasa Indonesia oleh R. Subekti dan Tjitrosudibio, Ps. 1550 angka (1) huruf (e) Ibid., Ps. 1550 angka (2) huruf (e) Ibid., Ps. 1550 angka (3) huruf (e) Ibid., Ps. 1560 angka (1) huruf (e) Ibid., Ps. 1560 angka (2) huruf (e) Indonesia, 1996, PP 40 Tahun 1996,...Ps.43 ayat (2) Indonesia, 2016, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, Ps. 1 angka 1. Harun Al Rasyid, 1985, Upaya Penyelesaian Sengketa Sewa Menyewa Perumahan Menurut Ketentuan Perundang-undangan, Jakarta, hlm. 13-14. Samun Ismaya, 2011, Pengantar Hukum Agraria, Yogyakarta, hlm. 72. Subekti, 1985, Aneka Perjanjian, Bandung, hlm. 40. Ibid, hlm. 41. Urip Santoso, 2010, Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah, Jakarta, hlm. 125. (selanjutnya disebut sebagai Urip Santoso I) Sudargo Gautama, 1990, Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria, Bandung, hlm. 152. (selanjutnya disebut sebagai Sudargo Gautama I). Urip Santoso I, 2010, Hukum Agraria dan Hak... hlm. 127-128. Urip Santoso I, 2010, Hukum Agraria dan Hak... hlm. 126 Effendi Perangin, 1986, 401 Pertanyaan dan Jawaban Tentang Hukum Agraria, Jakarta, hlm.18. Ibid., hlm. 20. Achmad Susetyo dan Ni Putu Eka Prihatini, 2011, Lembaga Jaminan Bangunan Diatas Tanah Milik Orang Lain, diakses melalui <https://www.google.co.id/url?q=https://legalbanking.wordpress.com/ebook/lembaga-jaminan-bangunan-diatas-tanah-milik-orang-lain/> pada tanggal 19 April 2021 pukul 14.30 WIB. Kota Padang, 2017, Peraturan Walikota Padang Nomor 53... Ps. 10.

PERJANJIAN SEWA MENYEWAWA HAK PAKAI BANGUNAN DI ATAS TANAH NEGARA YANG BELUM BERSERTIFIKAT MELALUI AKTA DI BAWAH TANGAN DI PANTAI PADANG

Maryam Na'imah
maryamnaimah@gmail.com
Fakultas Hukum Universitas Indonesia

ABSTRAK

Notaris sebagai pejabat umum memiliki kewenangan membuat akta otentik, salah satunya akta peralihan hak atas tanah negara. Hak Pakai atas tanah negara tidak dapat dialihkan dengan kesepakatan para pihak melalui akta di bawah tangan, melainkan harus dilakukan di hadapan pejabat yang berwenang, karena Hak Pakai atas tanah negara hanya dapat dialihkan atas izin pejabat yang berwenang. Perjanjian sewa menyewa atas tanah negara tidak dapat dilakukan, karena sewa menyewa bukan termasuk peralihan hak. Hal ini disebabkan sewa menyewa hanya dapat dilakukan di atas tanah hak milik. Akta di bawah tangan bukanlah alat bukti yang sempurna di mata hukum, sementara kepastian hukum atas perjanjian sewa menyewa harus dituangkan dalam akta otentik yang dibuat oleh notaris. Perjanjian sewa menyewa hak pakai atas tanah negara dalam kasus ini dilakukan di bawah tangan oleh para pihak yaitu Tuan A sebagai pemberi sewa dan Tuan P sebagai penerima sewa. Tuan A sebelumnya membeli hak pakai tersebut kepada Nyonya D yang merupakan pemegang hak. Tanah negara yang menjadi objek sewa dalam perjanjian tersebut berada di kawasan wisata Pantai Padang, dan berdiri kios-kios bernama Lapau Panjang Cimpago (LPC) yang diperuntukkan oleh Dinas Pariwisata Kota Padang kepada masyarakat yang selama ini berdagang di sepanjang bibir pantai. Hak pakai atas tanah negara dalam hal ini seharusnya berasal dari Hak Pengelolaan yang diberikan negara melalui Badan Pertanahan Nasional kepada pemerintah daerah, yaitu Dinas Pariwisata Kota Padang. Terkait dengan hal tersebut Pemerintah Kota Padang mengeluarkan Peraturan Wali Kota Padang Nomor 53 Tahun 2017 Tentang Pemanfaatan Kios Lapau Panjang Cimpago, salah satunya terdapat larangan memindah tangankan hak pakai kepada orang lain. Hingga saat ini Pemerintah Kota Padang belum melakukan pelaksanaan sanksi yaitu pencabutan hak pakai apabila hak tersebut dialihkan kepada orang lain, seperti yang terjadi antara Tuan A dengan Tuan P, karena alasan pengembangan yang lebih terjamin apabila kios tersebut dikelola oleh pihak ketiga. Perjanjian sewa-menyewa hak pakai atas tanah negara yang dibuat di bawah tangan tersebut adalah batal demi hukum karena pihak penyewa bukan orang yang berwenang memberikan hak sewa kepada Tuan P. Hak Pengelolaan seharusnya diperoleh terlebih dahulu oleh Pemerintah Kota Padang melalui Badan Pertanahan Nasional agar Pemerintah Daerah berwenang memberikan hak pakai kepada masyarakat.

Kata kunci : Perjanjian Sewa-Menyewa, Hak Pengelolaan, Hak Pakai Atas Tanah Negara.

1. PENDAHULUAN

Hukum tanah nasional yang dimuat dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, atau yang lebih dikenal dengan sebutan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) diatur hak penguasaan atas tanah. Boedi Harsono menyatakan bahwa hak penguasaan atas tanah berisi serangkaian wewenang, kewajiban, dan atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang menjadi haknya. Sesuatu yang boleh, wajib, atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriteria atau tolak ukur pembeda di antara hak-hak

penguasaan atas tanah yang diatur dalam Hukum Tanah.¹ Secara hierarki, hak penguasaan atas tanah terdiri atas hak bangsa Indonesia atas tanah, hak menguasai negara atas tanah, hak ulayat masyarakat hukum adat, dan hak-hak perseorangan atas tanah, meliputi hak atas tanah, hak tanggungan, dan tanah wakaf. Hak penguasaan atas tanah berisi wewenang, kewajiban, dan larangan bagi pemegang haknya. Hak penguasaan atas tanah ada yang bersifat privat, yaitu memiliki, dan ada yang bersifat publik, yaitu mengatur dan menentukan. Hak penguasaan atas tanah ada yang merupakan lembaga hukum, yaitu belum dihubungkan antara tanah dengan orang atau badan hukum tertentu sebagai pemegang haknya, dan ada yang merupakan hubungan hukum yang konkret, yaitu sudah dihubungkan antara tanah dengan orang atau badan hukum tertentu sebagai pemegang haknya. Hak Pakai atas tanah negara tidak dapat dialihkan dengan kesepakatan para pihak melalui akta di bawah tangan. Seharusnya dilakukan di hadapan pejabat yang berwenang, karena Hak Pakai atas tanah negara hanya dapat dialihkan atas izin pejabat yang berwenang. Perjanjian sewa menyewa atas tanah negara tidak dapat dilakukan, karena sewa menyewa bukan termasuk peralihan hak. Hal ini disebabkan sewa menyewa hanya dapat dilakukan di atas tanah hak milik. Dan akta di bawah tangan bukanlah alat bukti yang sempurna di mata hukum, sementara kepastian hukum atas perjanjian sewa menyewa harus dituangkan dalam akta autentik yang dibuat oleh notaris.

Berdasarkan Pasal 1 angka 3 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan dijelaskan bahwa hak pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang kewenangannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya. Hak pakai/ pengelolaan pada hakekatnya bukanlah hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 jo. Pasal 16 UUPA, melainkan merupakan pemberian pelimpahan sebahagian kewenangan untuk melaksanakan Hak Menguasai Negara kepada pemegang Hak Pengelolaan. Dalam penjelasan UUPA Angka II butir 2 dinyatakan bahwa: “Negara dapat memberikan tanah yang dikuasai oleh Negara kepada orang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukkan dan keperluannya misalnya hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan atau hak pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada suatu badan.”

Bagian-bagian dari pada hak pengelolaan yang diserahkan kepada pihak ketiga dapat diberikan dengan status Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai. Kewenangan pemberian hak di atas hak pengelolaan adalah tetap mengacu pada Peraturan Menteri Negara/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan. Peraturan Menteri Negara/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan tidak diatur secara khusus/rinci mengenai tata cara penyerahan bagian-bagian tanah hak pengelolaan, hanya dalam ketentuan umum pasal 4 ayat (2) dijelaskan bahwa “Dalam hal tanah yang dimohon merupakan tanah hak pengelolaan, pemohon harus terlebih dahulu memperoleh penunjukan berupa perjanjian penggunaan tanah dari pemegang hak pengelolaan”. Namun demikian, Peraturan Menteri Negara/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan sebenarnya dimaksudkan sebagai pengganti Keputusan Presiden yang merupakan amanat dari Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai Atas Tanah, yang di dalam beberapa ketentuan pasal-pasalnya dinyatakan akan diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden.²

Berdasarkan Pasal 1 angka 3 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan

¹ Boedi Harsono, 2007, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, hlm. 24.

Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan dijelaskan bahwa hak pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya. Hak pakai/ pengelolaan pada hakekatnya bukanlah hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 jo. Pasal 16 UUPA, melainkan merupakan pemberian pelimpahan sebahagian kewenangan untuk melaksanakan Hak Menguasai Negara kepada pemegang Hak Pengelolaan. Dalam penjelasan UUPA Angka II butir 2 dinyatakan bahwa: “Negara dapat memberikan tanah yang dikuasai oleh Negara kepada orang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukkan dan keperluannya misalnya hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan atau hak pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada suatu badan”.³

Bagian-bagian dari pada hak pengelolaan yang diserahkan kepada pihak ketiga dapat diberikan dengan status Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai. Kewenangan pemberian hak di atas hak pengelolaan adalah tetap mengacu pada Peraturan Menteri Negara/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan. Peraturan Menteri Negara/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan tidak diatur secara khusus/rinci mengenai tata cara penyerahan bagian-bagian tanah hak pengelolaan, hanya dalam ketentuan umum pasal 4 ayat (2) dijelaskan bahwa “Dalam hal tanah yang dimohon merupakan tanah hak pengelolaan, pemohon harus terlebih dahulu memperoleh penunjukan berupa perjanjian penggunaan tanah dari pemegang hak pengelolaan”. Namun demikian, Peraturan Menteri Negara/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan sebenarnya dimaksudkan sebagai pengganti Keputusan Presiden yang merupakan amanat dari Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai Atas Tanah, yang di dalam beberapa ketentuan pasal-pasalnya dinyatakan akan diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden.

Hak pengelolaan muncul sebagai jenis hak penguasaan atas tanah yang baru pada tahun 1965 melalui Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Kebijakan Selanjutnya. Ketentuan Pasal 2 Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 menetapkan konversi hak penguasaan atas tanah-tanah negara, yaitu:⁴

“Jika hak penguasaan atas tanah negara yang diberikan kepada Departemen-departemen, Direktorat-direktorat, dan Pemerintah Daerah, selain dipergunakan untuk kepentingan instansi-instansi itu sendiri, dimaksudkan juga untuk dapat diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak ketiga, maka hak penguasaan atas tanah tersebut dikonversi menjadi Hak Pengelolaan.”

Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai Atas Tanah terdapat beberapa pasal yang mengatur mengenai masalah yang berkaitan dengan pemberian Hak Guna Bangunan/Hak Pakai di atas tanah Hak Pengelolaan, antara lain dalam Pasal Pasal 41 yaitu tanah yang dapat diberikan dengan Hak Pakai adalah tanah negara, tanah hak pengelolaan, tanah hak milik.

Kasus yang diangkat oleh penulis dalam artikel ini adalah hak pakai atas tanah negara yang disewakan oleh pemegang hak kepada pihak ketiga. Perjanjian sewa-menyewa secara

2 Urip Santoso, 2013, *Penggunaan Tanah Hak Pengelolaan oleh Pihak Ketiga*, Jurnal Dinamika Hukum Vol. 13 No. 2, hlm. 283.

3 Urip, 2013, *Penggunaan Tanah, ..., Ibid.*,

4 Maria SW Sumardjono, 2007, *Hak Pengelolaan: Perkembangan, Regulasi, dan Implementasinya*, Jurnal Mimbar Hukum, Edisi Khusus, hlm. 29

umum diatur pada pasal 1548 sampai dengan pasal 1600 KUHPerdara. Ketentuan yang mengatur tentang perjanjian sewa menyewa terdapat dalam pasal 1548 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (Untuk selanjutnya KUHPerdara) yang menyebutkan sewa menyewa adalah suatu perjanjian dengan mana pihak yang satu mengikatkan dirinya untuk memberikan kepada pihak lainnya kenikmatan dari suatu barang, selama suatu waktu tertentu dan dengan pembayaran sesuatu harga, yang oleh pihak tersebut belakangan itu disanggupi pembayarannya. ”Menurut Wiryono Projodikoro, sewa menyewa barang adalah suatu penyerahan barang oleh pemilik kepada orang lain itu untuk memulai dan memungut hasil dari barang itu dan dengan syarat pembayaran uang sewa oleh penyewa kepada pemilik.⁵ Perjanjian sewa menyewa merupakan perjanjian konsensualisme, dimana perjanjian terjadi atas kesepakatan para pihak. Perbedaan sewa menyewa dengan jual beli adalah obyek dalam perjanjian sewa menyewa tidak untuk dimiliki penyewa, tetapi hanya untuk dipakai atau dinikmati kegunaannya sehingga penyerahan barang dalam sewa menyewa hanya bersifat menyerahkan kekuasaan atas barang yang disewa tersebut, dalam jangka waktu tertentu, sesuai yang telah disepakati oleh para pihak, bukan penyerahan hak milik atas barang tersebut. Dari uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa sewa menyewa bukan merupakan peralihan hak.”

“Sewa menyewa tanah hak pakai atas tanah negara bukanlah peralihan hak pakai, melainkan membebani hak sewa diatas hak pakai atas tanah negara. Dalam Pasal 53 ayat (1) PP 40/1996 mengatur mengenai pembebanan hak pakai atas tanah negara, disebutkan bahwa “Hak Pakai atas tanah Negara dan atas tanah Hak Pengelolaan dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan.”⁶ Hak sewa merupakan salah satu hak atas tanah bangsa Indonesia yang diatur dalam UUPA. Pasal 44 ayat (1) UUPA mengatur hak sewa untuk bangunan sebagai berikut: “Seseorang atau suatu badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah, apabila ia berhak mempergunakan tanah hak milik orang lain untuk keperluan bangunan, dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa.”⁷”

“Peralihan Hak Pakai atas tanah Negara harus dilakukan dengan izin dari pejabat yang berwenang. Hal ini diatur dalam PP 40/1996, sementara peralihan hak yang dilakukan oleh pemegang hak pakai atas tanah negara di Pantai Padang dilakukan dengan akta di bawah tangan. Setelah hak pakai tersebut beralih melalui akta di bawah tangan, pemegang hak yang baru membuat perjanjian sewa menyewa dengan pihak lain melalui akta di bawah tangan pula. Dalam premis perjanjian sewa menyewa yang dibuat di bawah tangan, pada angka 1 disebutkan sebagai berikut: “Bahwa pihak pertama adalah pemegang hak yang sah atas ruangan yang menjadi objek sewa menyewa dalam Perjanjian ini yang berlokasi di Kota Padang, Toko X Nomor XX (selanjutnya disebut “Objek Sewa”), dengan bukti perjanjian peralihan Hak Pakai atas tanah dan bangunan Negara antara Nyonya D dan Tuan A tertanggal 06-01-2020 (enam Januari dua ribu dua puluh).”⁸”

“Objek hak pakai dalam kasus ini adalah kios milik pemerintah Kota Padang yang disebut LPC. LPC didirikan pada tahun 2015 dengan tujuan merelokasi pedagang kaki lima yang merupakan warga setempat, yang berjualan di bibir Pantai Padang. LPC selesai dibangun berupa kios kios dan mulai beroperasi pada tahun 2017. Pemerintah Kota Padang melalui Dinas Pariwisata melakukan pemberian hak kepada masing-masing pedagang yang direlokasi dengan syarat melakukan permohonan pemberian hak kepada Dinas Pariwisata. Pedagang yang memenuhi syarat dan melakukan permohonan kemudian oleh pemerintah dibuatkan surat penetapan sebagai alat bukti yang sah bahwa pemohon tersebut menerima

5 Raden Wiryono Projodikoro, 1991, *Hukum Perdata tentang Persetujuan Tertentu*, Bandung, hlm. 190.

6 Indonesia, 1996, PP Nomor 40 Tahun 1996, ... Ps. 53 ayat (1).

7 Indonesia, 1960, UU No. 5 Tahun 1960, ... Ps. 44 ayat (1).

8 Akta di Bawah Tangan, Perjanjian Sewa Menyewa, (Padang, 2020), Premis Angka 1, hlm. 1.

hak pakai atas bangunan kios LPC yang berada diatas tanah negara tersebut.”

“Peraturan Walikota Padang Nomor 53 Tahun 2017 Tentang Pemanfaatan Kios Lapau Panjang Cimpago (selanjutnya disebut Perwako Padang 53 Tahun 2017)

2. PEMBAHASAN

2.1 “Status Hak Pakai Atas Tanah Negara yang Belum Bersertifikat

Hak Pakai secara umum diatur dalam Pasal 41 UUPA, dan secara khusus diatur dalam Pasal 39 PP 40 Tahun 1996. Keduanya mengatur hal yang sama mengenai hak pakai. Pasal 41 UUPA menjadi dasar ketentuan mengenai hak pakai, termasuk hak pakai atas tanah negara. Hak pakai atas tanah negara diberikan kepada subjek hak pakai dengan keputusan pejabat yang berwenang memberikannya. Hal ini diatur sebagai berikut: “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-ketentuan Undang-Undang ini.”⁹

” “PP 40 Tahun 1996 mengatur hal yang sama dalam Pasal 39 sebagai berikut: “Hak Pakai atas tanah Negara diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk.”¹⁰ Hak Pakai atas tanah Negara terjadi sejak didaftar oleh Kantor Pertanahan dalam buku tanah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sebagai tanda bukti hak kepada pemegang Hak Pakai diberikan sertipikat hak atas tanah. Hal ini diatur dalam Pasal 43 ayat (2) dan (3) PP 40/1996. Hak pakai yang diberikan atas tanah negara dapat beralih dan dialihkan, sebagaimana disebutkan pada Pasal 54 ayat (8) PP 40/1996 bahwa “Peralihan Hak Pakai atas tanah Negara harus dilakukan dengan izin dari pejabat yang berwenang”.¹¹ Hak Pakai atas tanah negara menurut UUPA dan PP 40/1996 dapat dialihkan, yaitu dengan izin pejabat yang berwenang.”

“Berdasarkan Pasal 1 angka 3 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan dijelaskan bahwa hak pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya. Hak pakai/ pengelolaan pada hakekatnya bukanlah hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 jo. Pasal 16 UUPA, melainkan merupakan pemberian pelimpahan sebahagian kewenangan untuk melaksanakan Hak Menguasai Negara kepada pemegang Hak Pengelolaan. Dalam penjelasan UUPA Angka II butir 2 dinyatakan bahwa:

“Negara dapat memberikan tanah yang dikuasai oleh Negara kepada orang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukkan dan keperluannya misalnya hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan atau hak pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada suatu badan”.”

Tanah hak pengelolaan yang dikuasai oleh pemegang haknya dapat dipergunakan untuk keperluan pelaksanaan tugas atau usahanya, juga penggunaannya dapat diserahkan kepada pihak ketiga atas persetujuan dari pemegang hak pengelolaan. Pemegang hak pengelolaan memang mempunyai kewenangan untuk menggunakan tanahnya bagi keperluan tugas atau usahanya, tetapi itu bukan tujuan pemberian hak tersebut kepadanya. Tujuan utama diberikannya hak pengelolaan adalah tanah yang bersangkutan disediakan bagi penggunaan

⁹ Indonesia, *Undang-Undang tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*, UU No. 5 Tahun 1960, LN No. 104, TLN No. 2043 Ps. 41 ayat (1).

¹⁰ Indonesia, *Peraturan Pemerintah Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah*, PP Nomor 40 Tahun 1996, LN No. 58, TLN No. 3643 Ps. 42 ayat (1).

¹¹ Ibid., Ps. 54 ayat (8).

oleh pihak-pihak lain yang memerlukannya.¹²

“Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria No. 1 Tahun 1966 tentang Pendaftaran Hak Pakai dan Hak Pengelolaan, pemegang hak pengelolaan berkewajiban mendaftarkan tanah hak pengelolaan ke Kantor Pendaftaran Tanah. Seiring perkembangannya, berdasarkan ketentuan Pasal 9 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, ditetapkan bahwa hak pengelolaan termasuk salah satu obyek pendaftaran tanah. Maksud pendaftaran tanah hak pengelolaan ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota adalah untuk diterbitkan sertifikat hak pengelolaan sebagai tanda bukti hak. Penerbitan sertifikat hak pengelolaan, mengakibatkan pemegang hak pengelolaan dengan mudah dapat membuktikan bahwa dirinya sebagai pemegang hak pengelolaan, sehingga terwujud jaminan kepastian hukum, perlindungan hukum dan terwujud tertib administrasi pertanahan.¹³

Hak atas tanah yang diperoleh oleh pihak ketiga dari penyerahan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan adalah hak guna bangunan, hak pakai, atau hak milik. Penyerahan bagian-bagian tanah hak pengelolaan kepada pihak ketiga dan atau bekerja sama dengan pihak ketiga, mengakibatkan tercipta hubungan hukum antara pemegang Hak Pengelolaan dengan pihak ketiga. Hak atas tanah yang lahir dari penyerahan tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga yaitu Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Milik diatur dalam Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1977 tentang Tata Cara Permohonan dan Penyerahan Pemberian Hak Atas Bagian-bagian Tanah Hak Pengelolaan Serta Pendaftarannya, yang menetapkan bahwa bagian-bagian tanah hak pengelolaan yang diberikan kepada pemegang haknya dapat diserahkan kepada pihak ketiga dan disusulkan kepada Menteri Dalam Negeri atau Gubernur Kepala Daerah yang bersangkutan untuk diberikan dengan hak milik, hak guna bangunan, atau hak pakai sesuai dengan rencana peruntukan dan penggunaan tanah yang telah dipersiapkan oleh pemegang hak pengelolaan yang bersangkutan.”

“Penyerahan bagian-bagian tanah hak pengelolaan kepada pihak ketiga semula diatur dalam Pasal 3 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1977, yaitu: Setiap penyerahan penggunaan tanah yang merupakan bagian dari tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga oleh pemegang Hak Pengelolaan, baik yang disertai atau yang tidak disertai dengan pendirian bangunan di atasnya, wajib dilakukan dengan pembuatan perjanjian tertulis antara pihak pemegang hak pengelolaan dan pihak ketiga yang bersangkutan. Ketentuan Pasal 3 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1977 hanya mengatur bahwa hubungan hukum antara pemegang hak pengelolaan dengan pihak ketiga berkaitan dengan penyerahan penggunaan tanah Hak Pengelolaan dibuat dengan perjanjian tertulis. Dalam ketentuan ini tidak menyebut nama perjanjian tertulis dan tidak menetapkan perjanjian tertulis tersebut dibuat dengan akta notariil atau akta di bawah tangan.”

“Maria S.W. Sumardjono, berpendapat mengenai nama perjanjian tertulis antara pemegang hak pengelolaan dengan pihak ketiga, bahwa hubungan hukum yang menjadi dasar pemberian hak atas tanah oleh pemegang hak pengelolaan kepada pihak ketiga dinyatakan dalam Surat Perjanjian Penggunaan Tanah (SPPT). Dalam praktik, SPPT tersebut dapat disebut dengan nama lain, misalnya perjanjian penyerahan, penggunaan, dan pengurusan hak atas tanah.¹⁴ Pada praktiknya ditemukan bermacam-macam sebutan perjanjian yang dibuat antara pemegang hak pengelolaan dengan pihak ketiga. Pertama, perjanjian antara Pemerintah Kota Surabaya sebagai pemegang hak pengelolaan dengan pihak ketiga mempergunakan sebutan Perjanjian Penggunaan Tanah. Kedua, Perjanjian antara PT Pelabuhan Indonesia (Persero) sebagai pemegang hak pengelolaan dengan pihak ketiga

¹² Urip, 2013, Penggunaan Tanah..., hlm. 285.

¹³ *Ibid.*,

¹⁴ Maria S.W. Sumardjono, Januari 2008, Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, hlm. 208.

mempergunakan sebutan Perjanjian Penyerahan Penggunaan Tanah Pelabuhan. Ketiga, perjanjian antara PD Sarana Jaya DKI Jakarta sebagai pemegang hak pengelolaan dengan pihak ketiga mempergunakan sebutan Perjanjian Kerjasama Tentang Pendayagunaan Lahan Untuk Pembangunan dan Pengembangan Gedung Pusat Pembelanjaan. Keempat, perjanjian antara PT Surabaya Industrial Estate Rungkut (SIER) sebagai pemegang hak pengelolaan dengan pihak ketiga menggunakan istilah perjanjian penggunaan tanah industri.”

“Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1977 dinyatakan tidak berlaku lagi oleh Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999. Penyebutan Perjanjian Penggunaan Tanah terdapat pada Pasal 4 ayat (2) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999, yaitu:¹⁵

“Dalam hal tanah yang dimohon merupakan tanah Hak Pengelolaan, pemohon harus terlebih dahulu memperoleh penunjukan berupa perjanjian penggunaan tanah dari pemegang Hak Pengelolaan.”

“Ketentuan Pasal 4 ayat (2) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999 menetapkan bahwa hubungan hukum antara pemegang hak pengelolaan dengan pihak ketiga dalam mempergunakan tanah hak pengelolaan dibuat dengan perjanjian penggunaan tanah. Dalam ketentuan ini tidak menentukan perjanjian penggunaan tanah harus dibuat dengan akta notariil atau akta di bawah tangan. Menurut Endang Purwaningsih, suatu perjanjian dinyatakan sah apabila memenuhi 4 (empat) syarat kumulatif, yaitu: sepakat di antara mereka yang mengikatkan diri; kecakapan untuk membuat suatu perikatan; suatu hal tertentu (adanya hak dan kewajiban para pihak); suatu sebab yang halal (tidak bertentangan dengan ketertiban umum, kesusilaan, dan undang-undang).¹⁶”

“Perjanjian penggunaan tanah yang dibuat oleh pemegang hak pengelolaan dan pihak ketiga dinyatakan sah apabila memenuhi 4 (empat) syarat yang disebutkan di atas. Penyerahan bagian-bagian tanah hak pengelolaan oleh pemegang hak pengelolaan kepada pihak ketiga dilakukan melalui pembuatan Perjanjian Penggunaan Tanah (PPT). PPT tersebut dapat dibuat dengan akta notariil yaitu akta yang dibuat oleh notaris, atau akta di bawah tangan yaitu akta yang dibuat oleh para pihak. Bentuk akta yang dibuatnya bergantung pada kesepakatan antara pemegang hak pengelolaan dengan pihak ketiga. Pada dasarnya, PPT berisi persetujuan pemegang hak pengelolaan kepada pihak ketiga untuk mempergunakan bagian-bagian tanah hak pengelolaan. Pihak ketiga dapat mempergunakan bagian-bagian tanah hak pengelolaan tersebut untuk keperluan rumah tempat tinggal atau hunian, rumah toko, pertokoan/plaza/mall, hotel, atau pabrik. Dengan telah dibuatnya Perjanjian Penggunaan Tanah, maka tercipta hubungan hukum antara pemegang hak pengelolaan dengan pihak ketiga.

Setelah dibuat perjanjian BOT antara pemegang hak pengelolaan dengan pihak ketiga. Selanjutnya, dengan disertai rekomendasi (persetujuan) dari pemegang hak pengelolaan, pihak ketiga mengajukan permohonan pemberian hak guna bangunan atau hak pakai kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang wilayah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan. Permohonan pemberian hak guna bangunan atau hak pakai apabila dikabulkan, maka Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang wilayah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan menerbitkan surat keputusan pemberian hak guna bangunan atau hak pakai. Terbitnya surat keputusan pemberian hak guna bangunan atau hak pakai belum melahirkan hak guna bangunan atau hak pakai.”

“Surat keputusan pemberian hak guna bangunan atau hak pakai disampaikan

15 Maria S.W. Sumardjono, 2008, *Tanah Dalam Perspektif...*, hlm. 34.

16 Endang Purwaningsih, *Penegakan Hukum Jabatan Notaris Dalam Pembuatan Perjanjian Berdasarkan Pancasila Dalam Rangka Kepastian Hukum*, Jurnal ADIL, Vol. 2 No. 3, Desember 2011, Jakarta: Fakultas Hukum Universitas YARSI, hlm. 332

kepada pemohon hak guna bangunan atau hak pakai. Dalam surat keputusan pemberian hak guna bangunan atau hak pakai ditetapkan bagi pemohon untuk dalam jangka waktu tertentu mendaftarkan surat keputusan pemberian hak guna bangunan atau hak pakai ke Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kota yang wilayah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan. Pendaftaran surat keputusan pemberian hak guna bangunan atau hak pakai ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang wilayah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan menandai lahirnya hak guna bangunan atau hak pakai. Maksud pendaftaran surat keputusan pemberian hak guna bangunan atau hak pakai ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota adalah untuk diterbitkan sertifikat hak guna bangunan atau hak pakai sebagai tanda bukti hak.”

“Menurut Urip Santoso, ada beberapa ketentuan yang harus diperhatikan dalam hak guna bangunan atau hak pakai atas tanah hak pengelolaan, yaitu:”

- a. hak guna bangunan atau hak pakai atas tanah hak pengelolaan terjadi didahului oleh pembuatan perjanjian penggunaan tanah antara pemegang hak pengelolaan dan pihak ketiga.
- b. terjadinya hak guna bangunan atau hak pakai atas tanah hak pengelolaan diperlukan rekomendasi dari pemegang hak pengelolaan.
- c. terjadinya hak guna bangunan atau hak pakai atas tanah hak pengelolaan melalui permohonan pemberian hak guna bangunan atau hak pakai kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kota yang wilayah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan.
- d. hak guna bangunan atas hak pakai atas tanah hak pengelolaan terjadi dengan penetapan pemerintah dalam bentuk surat keputusan pemberian hak guna bangunan atau hak pakai oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang wilayah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan.
- e. hak guna bangunan atau hak pakai atas tanah hak pengelolaan terjadi sejak surat keputusan pemberian hak guna bangunan atau hak pakai didaftarkan oleh pemohon hak guna bangunan atau hak pakai kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang wilayah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan.
- f. sebagai tanda bukti hak guna bangunan atau hak pakai diterbitkan sertifikat hak guna bangunan atau hak pakai oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang wilayah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan.
- g. hak guna bangunan atau hak pakai atas tanah hak pengelolaan tidak memutuskan hubungan hukum antara pemegang hak pengelolaan dengan tanahnya.
- h. hak guna bangunan atas tanah hak pengelolaan berjangka waktu untuk pertama kalinya paling lama 30 (tiga puluh) tahun, dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 (dua puluh), dan dapat diperbaharui haknya untuk jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) tahun.
- i. hak pakai atas tanah hak pengelolaan berjangka waktu untuk pertama kalinya paling lama 25 (dua puluh lima) tahun, dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 (dua puluh), dan dapat diperbaharui haknya untuk jangka waktu paling lama 25 (dua puluh lima) tahun.
- j. perpanjangan jangka waktu dan pembaharuan hak guna bangunan atau hak pakai atas tanah hak pengelolaan harus mendapatkan persetujuan terlebih dahulu dari pemegang hak pengelolaan.
- k. peralihan hak guna bangunan atau hak pakai atas tanah hak pengelolaan harus mendapatkan persetujuan terlebih dahulu dari pemegang hak pengelolaan.
- l. pembebanan hak tanggungan atas tanah hak guna bangunan atau hak pakai atas tanah hak pengelolaan harus mendapatkan persetujuan terlebih dahulu dari pemegang hak pengelolaan;

- m. hak guna bangunan atau hak pakai atas tanah hak pengelolaan apabila menjadi objek pengadaaan tanah, maka yang berhak mendapatkan ganti rugi atas tanahnya adalah pemegang hak pengelolaan, sedangkan yang berhak mendapatkan ganti rugi atas bangunannya adalah pemegang hak guna bangunan atau hak pakai.
- n. hak guna bangunan atas tanah hak pengelolaan untuk rumah tempat tinggal atau hunian bertipe Rumah Sederhana (RS) dan Rumah Sangat Sederhana (RSS) dapat ditingkatkan menjadi hak milik.
- o. hapusnya hak guna bangunan atau hak pakai atas tanah hak pengelolaan berakibat tanahnya kembali dalam penguasaan pemegang hak pengelolaan.”

Objek hak pakai dalam kasus ini adalah kios milik pemerintah Kota Padang yang disebut LPC. LPC didirikan pada tahun 2015 dengan tujuan merelokasi pedagang kaki lima yang merupakan warga setempat, yang berjualan di bibir Pantai Padang. LPC selesai dibangun berupa kios kios dan mulai beroperasi pada tahun 2017. Pemerintah Kota Padang melalui Dinas Pariwisata melakukan pemberian hak kepada masing-masing pedagang yang direlokasi dengan syarat melakukan permohonan pemberian hak kepada Dinas Pariwisata. Pedagang yang memenuhi syarat dan melakukan permohonan kemudian oleh pemerintah dibuatkan surat penetapan sebagai alat bukti yang sah bahwa pemohon tersebut menerima hak pakai atas bangunan kios LPC yang berada diatas tanah negara tersebut.

Penerima hak dalam kasus ini adalah Nyonya D selaku warga setempat yang sebelumnya berjualan di bibir Pantai Padang. Nyonya D mendapat kios dengan Nomor XX, kemudian kios tersebut dipergunakan sebagaimana mestinya oleh Nyonya D sampai dengan tahun 2020 (dua ribu dua puluh). Pada tanggal 06-01-2020 (enam Januari dua ribu dua puluh), Nyonya D mengalihkan hak pakainya kepada Tuan A dengan perjanjian jual beli di bawah tangan antara Nyonya D dengan Tuan A, dengan dilengkapi materai Rp 6.000 (enam ribu rupiah) dan tanda tangan kedua belah pihak dan tanpa dihadiri oleh saksi. Kemudian perjanjian jual beli di bawah tangan tersebut dianggap sah dan berlaku oleh para pihak.

Tuan A kemudian mempergunakan kios tersebut untuk menjalankan usaha miliknya yaitu berjualan souvenir. Namun tidak berlangsung lama, pada tanggal 07-10-2020 (tujuh Oktober dua ribu dua puluh) Tuan A melakukan perjanjian sewa menyewa atas kios tersebut kepada pihak ketiga yaitu Tuan P. Perjanjian sewa menyewa antara Tuan A dan Tuan P dibuat di bawah tangan, dilengkapi dengan materai Rp 6.000 (enam ribu rupiah), tanda tangan kedua belah pihak dan dihadiri oleh 2 (dua) orang saksi yang ikut menandatangani perjanjian tersebut, yaitu Nyonya W dan Nona M. Dalam perjanjian sewa menyewa disebutkan: “Bahwa Pihak Pertama adalah pemegang hak yang sah atas ruangan yang menjadi objek sewa dalam Perjanjian ini yang berlokasi di Kota Padang, Toko LPC Nomor XX Pantai Padang Danau Cimpago (selanjutnya disebut “objek sewa”), dengan bukti perjanjian Peralihan Hak Pakai atas tanah dan bangunan engara antara Nyonya D dengan Tuan A tertanggal 06-01-2020 (enam Januari dua ribu dua puluh)”.

Perwako Padang 53 Tahun 2017 mengatur masa izin hak pakai kios LPC adalah selama 1 (satu) tahun sejak izin diterbitkan dan dapat diperpanjang.¹⁷ Selama pemegang hak mengambil manfaat dari LPC, terdapat beberapa ketentuan yang harus dipatuhi oleh pemegang hak tersebut meliputi kewajiban dan larangan, serta hal-hal yang menjadikan izin pemanfaatan menjadi berakhir atau dalam artian hak pakai dicabut oleh Pemerintah Kota Padang. Kewajiban yang harus dipatuhi oleh pemegang hak antara lain:¹⁸

- a. Menjaga, memelihara, dan memanfaatkan LPC dengan baik sesuai dengan peruntukannya dan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. Menjaga, memelihara, dan memanfaatkan dengan baik fasilitas instalasi air bersih

¹⁷ Kota Padang, 2017, *Peraturan Walikota Padang Nomor 53 Tahun 2017 Tentang Pemanfaatan Kios Lapau Panjang Cimpago*, (Perwako Padang Nomor 53 Tahun 2017), Ps. 5.

¹⁸ *Ibid.*, Ps. 9.

dan listrik dengan baik dan membayar rekening air bersih dan listrik sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan;

- c. Menjaga kebersihan, keindahan, kenyamanan, ketertiban, keamanan lingkungan, dan menyiapkan tempat sampah sesuai dengan kebutuhan;
- d. Mencantumkan harga makanan, minuman, dan souvenir yang dijual sehingga terlihat secara jelas;
- e. Menyelesaikan masalah yang timbul atas perbuatan atau gangguan pihak lain terhadap pemanfaatan atau pemakaian LPC;
- f. Membayar retribusi sesuai dengan ketentuan peraturan daerah;
- g. Memasang lampu penerangan yang layak pada kios dan lokasi sekitarnya;
- h. Menyerahkan kembali kios LPC kepada Kepala Dinas dengan kondisi baik setelah izin pemanfaatan berakhir atau izin pemanfaatan dicabut.

Ketentuan lain berupa larangan diatur dalam Pasal 10 Perwako 53 Tahun 2017 sebagai berikut:

Pemegang Hak kios LPC dilarang:

- a. Mengubah peruntukan, mengubah bentuk, atau merenovasi kios;
- b. Menyewakan, menjual, memindah-tangankan, atau menjaminkan kios kepada pihak lain;
- c. Membuang barang bekas, sampah, dan atau air limbah pada sembarang tempat;
- d. Menjual atau menyediakan makanan, minuman, narkoba dan sejenisnya yang dilarang oleh peraturan perundang-undangan;
- e. Memfasilitasi perbuatan asusila atau perbuatan yang bertentangan dengan norma agama, norma adat, dan peraturan perundang-undangan;
- f. Memasang payung mulai dari pukul 19.00 WIB (sembilan belas Waktu Indonesia Barat) sampai dengan pukul 06.00 WIB (enam Waktu Indonesia Barat);
- g. Menjual makanan, minuman, atau souvenir dengan harga yang tidak wajar;
- h. Membuat keributan atau melakukan perbuatan yang mengganggu pelayanan dan kenyamanan pengunjung dan atau pedagang lainnya;
- i. Menggunakan kolong kios untuk fasilitas melayani tamu atau pengunjung; dan atau
- j. Merusak sarana dan prasarana atau mengambil peralatan dan perlengkapan sarana fasilitas kios.

Sanksi terhadap pelanggaran ketentuan bagi pemegang hak berupa teguran tertulis, peringatan untuk mengosongkan kios, dan upaya terakhir adalah penertiban secara paksa untuk mengosongkan kios tersebut.¹⁹

Nyonya D sebagai pemohon hak pakai atas LPC telah diberi surat penetapan oleh Dinas Pariwisata, kemudia ia mempergunakan kios LPC dengan berjualan makanan dan minuman, hal ini sesuai dengan Perwako Nomor 53 Tahun 2017 dimana pada Pasal 7 diatur mengenai Tata Cara Pemanfaatan Kios LPC, disebutkan bahwa izin pemanfaatan LPC hanya dimanfaatkan untuk menjual makanan, minuman, dan atau souvenir.²⁰ Tuan A menjual souvenir, hal ini juga sesuai dengan ketentuan Pasal 7 Perwako 53 Tahun 2017. Kemudian saat ini kios tersebut dipergunakan pihak penyewa yaitu Tuan P untuk berjualan makanan dan minuman. Hal ini juga sesuai dengan ketentuan Pasal 7 di atas.

Saat ini Nyonya D selaku penerima hak dari pemerintah sudah tidak berhubungan lagi dengan kios tersebut, karena Nyonya D mengalihkan hak pakainya kepada Tuan A sebagai “pembeli” dan oleh para pihak dianggap sebagai pemegang hak baru atas kios tersebut. Dalam hal ini telah terjadi peristiwa hukum yang tidak sesuai dengan ketentuan dalam perundang-undangan yang berlaku. Dalam Pasal 10 Perwako Padang 53 Tahun 2017 disebutkan secara jelas pada huruf b bahwa penerima hak dilarang untuk menyewakan,

¹⁹ *Ibid.*, Ps. 11.

²⁰ Kota Padang, 2017, Perwako Padang Nomor 53 Tahun 2017,...Ps. 7.

menjual, memindah-tangankan, atau menjaminkan kios kepada pihak lain.²¹ Kemudian pada Pasal 11 dan 12 diatur mengenai sanksi, disebutkan bahwa setiap orang yang melanggar ketentuan peraturan tersebut dikenakan sanksi administrasi berupa teguran tertulis, apabila tidak mengindahkan teguran tertulis tersebut maka penerima hak wajib untuk mengosongkan kios LPC, kemudian sanksi terakhir adalah upaya paksa yang dilakukan pemerintah untuk mengosongkan kios tersebut. Kemudian apabila sanksi sudah berupa pengosongan kios, maka hak pakai akan dicabut oleh Dinas Pariwisata Kota Padang.²²

Namun pada kenyataannya peraturan tersebut tidak berjalan sebagaimana mestinya. Hingga saat ini banyak dari kios kios LPC dimanfaatkan oleh pihak ketiga, yang bukan merupakan pemegang hak yang sah sesuai penetapan pemerintah Kota Padang. Pemegang hak yang merupakan warga setempat yang direlokasi dari bibir pantai dan mendapatkan hak pakai atas bangunan kios di atas tanah negara malah memindah-tangankan haknya dengan cara “dijual” dan atau disewakan. Tata cara pemindahan hak juga tidak sesuai dengan ketentuan perundang-undangan, bahwa pengalihan hak atas tanah dibuat dengan akta otentik dihadapan pejabat yang berwenang, yaitu Notaris/PPAT.

Menurut Peraturan Pemerintah nomor 34 tahun 2016 tentang Perubahan Peraturan Jabatan Pejabatan Pembuat Akta Tanah menjelaskan yang dimaksud dengan Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.²³ Kemudian berdasarkan ketentuan dalam Pasal 37 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 (Selanjutnya disebut PP 24/1997) ayat (1), menyatakan bahwa:

“Peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya, kecuali pemindahan hak melalui lelang hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

Hingga saat ini belum ada sanksi administrasi yang diterima oleh Nyonya D sebagai penerima hak, maupun oleh Tuan A dan Tuan P selaku pemegang hak baru menurut perjanjian di bawah tangan yang dibuat oleh para pihak. Penertiban belum dilakukan oleh pemerintah dikarenakan kondisi pandemi yang terjadi sejak awal tahun 2020 (dua ribu dua puluh). Oleh karena itu status hak pakai yang diberikan kepada Nyonya D masih berlaku, namun secara hukum peralihan hak yang dilakukan oleh para pihak tidak sah dan batal demi hukum karena tidak sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan Pasal 1548 KUHPerdara menyebutkan pengertian sewa menyewa adalah, suatu persetujuan dengan mana pihak yang satu mengikatkan diri untuk memberikan kenikmatan suatu barang kepada pihak yang lain selama waktu tertentu, dengan pembayaran suatu harga yang disanggupi oleh pihak tersebut terakhir itu. Orang dapat menyewakan berbagai jenis barang, baik yang tetap maupun yang bergerak. Menurut Algra, sewa menyewa adalah persetujuan untuk pemakaian sementara suatu benda, baik bergerak maupun tidak bergerak, dengan pembayaran suatu harga tertentu.²⁴ Unsur-unsur sewa-menyewa terdiri dari 5 (lima) unsur-unsur sewa-menyewa sebagai berikut:²⁵

1. Adanya pihak yang menyewakan dan pihak penyewa;

²¹ *Ibid.*, Ps. 10.

²² *Ibid.*, Ps. 11.

²³ Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Perubahan Peraturan Jabatan Pejabatan Pembuat Akta Tanah*, PP No. 24 Tahun 2016, LN No 120, TLN No. 5893. Ps. 1 butir 4.

²⁴ Sumardjono, Maria S. W., 2001, *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*. hlm. 109.

²⁵ (Salim, 2010: 158)

2. Adanya konsensus antara kedua belah pihak;
3. Adanya objek sewa menyewa, yaitu barang, baik bergerak maupun tidak bergerak;
4. Adanya kewajiban dari pihak yang menyewakan untuk menyerahkan kenikmatan kepada pihak penyewa atas suatu benda;
5. Adanya kewajiban dari penyewa untuk menyerahkan uang pembayaran kepada pihak yang menyewakan.

Subjek sewa-menyewa atau pihak yang terlibat dalam perjanjian sewa menyewa adalah pihak yang menyewakan dan pihak penyewa. Pihak yang menyewakan adalah orang atau badan hukum yang menyewakan barang atau benda kepada pihak penyewa, sedangkan pihak penyewa adalah orang atau badan hukum yang menyewa barang atau benda dari pihak yang menyewakan. Objek sewa menyewa dalam perjanjian sewa menyewa adalah barang atau benda, dengan syarat barang atau benda yang disewakan adalah barang yang halal, artinya tidak bertentangan dengan undang-undang, ketertiban, dan kesusilaan. Substansi sewa-menyewa KUHPerdata tidak menentukan secara tegas tentang bentuk perjanjian sewa menyewa yang dibuat oleh para pihak. Perjanjian sewa menyewa dapat dibuat dalam bentuk tertulis maupun lisan. Dalam praktik, perjanjian sewa menyewa misalnya seperti bangunan/tanah dibuat dalam bentuk tertulis dan isi perjanjian telah dirumuskan oleh para pihak dan/atau notaris.²⁶

Adapun substansi perjanjian sewa menyewa minimal memuat hal-hal sebagai berikut :²⁷

1. Tanggal dibuatnya perjanjian sewa menyewa;
2. Subjek hukum, yaitu para pihak yang terlibat dalam perjanjian sewa menyewa;
3. Objek yang disewakan;
4. Jangka waktu sewa;
5. Besarnya uang sewa;
6. Hak dan kewajiban masing-masing pihak dalam perjanjian tersebut;
7. Berakhirnya kontrak dan denda.

Resiko sewa-menyewa menurut Pasal 1553 KUH Perdata, dalam sewa-menyewa itu resiko mengenai barang yang dipersewakan dipikul oleh sipemilik barang, yaitu pihak yang menyewakan. Namun, menurut Subekti, resiko adalah kewajiban untuk memikul kerugian yang disebabkan oleh suatu peristiwa yang terjadi diluar kesalahan salah satu pihak, yang menimpa barang yang menjadi obyek perjanjian. Jika sewa menyewa diadakan secara tertulis, maka sewa berakhir demi hukum pada waktu yang ditentukan habis (Pasal 1570 KUH Perdata), sedangkan apabila sewa diadakan tidak tertulis maka sewa tidak berakhir pada waktu ditentukan, melainkan jika yang menyewakan memberitahukan kepada si penyewa bahwa ia hendak menghentikan sewanya, pemberitahuan mana harus mengindahkan jangka waktu yang diharuskan menurut kebiasaan setempat (Pasal 1571 KUH Perdata).²⁸

Pembebanan risiko terhadap obyek sewa didasarkan terjadinya suatu peristiwa diluar dari kesalahan para pihak yang menyebabkan musnahnya barang atau obyek sewa. Musnahnya barang yang menjadi obyek perjanjian sewa menyewa dapat di bagi menjadi dua macam, yaitu:²⁹

1. Musnah secara total (seluruhnya). Jika barang yang menjadi obyek perjanjian sewa menyewa musnah yang diakibatkan oleh peristiwa di luar kesalahan para pihak maka perjanjian tersebut gugur demi hukum. Pengertian dari “musnah” disini berarti barang yang menjadi obyek perjanjian sewa menyewa tersebut tidak dapat lagi digunakan sebagai mana mestinya, meskipun terdapat sisa atau bagian kecil dari

²⁶ *Ibid.*,

²⁷ Yahya Harahap, 1991, *Segi-Segi Hukum Perjanjian*, Bandung, hlm 76.

²⁸ Muljadi, Kartini dan Gunawan Widjaja, 2003, *Kebendaan Pada Umumnya*, Jakarta, hlm. 211.

²⁹ Subekti, R., 1996, *Hukum Perjanjian*, Intermasa, Jakarta, hlm. 77.

barang tersebut masih ada. Ketentuan tersebut diatur dalam Pasal 1553 KUHPerdata yang menyatakan jika selama waktu sewa menyewa, barang yang disewakan sama sekali musnah karena suatu kejadian yang tak disengaja, maka perjanjian sewa menyewa gugur demi hukum.

2. Musnah sebagian barang yang menjadi obyek perjanjian sewa menyewa disebut musnah sebagian apabila barang tersebut masih dapat di gunakan dan dinikmati kegunaannya walaupun bagian dari barang tersebut telah musnah. Jika obyek perjanjian sewa menyewa musnah sebagian maka penyewa mempunyai pilihan, yaitu:
 - a. Meneruskan perjanjian sewa menyewa dengan meminta pengurangan harga sewa;
 - b. Meminta pembatalan perjanjian sewa menyewa.

Para pihak yang terikat dalam perjanjian sewa-menyewa masing-masing memiliki kewajiban, kewajiban pihak yang menyewakan adalah sebagai berikut:

1. Menyerahkan barang yang disewakan kepada si penyewa;³⁰
2. Memelihara barang yang disewakan sedemikian hingga itu dapat dipakai untuk keperluan yang dimaksudkan.³¹
3. Memberikan kepada si penyewa kenikmatan tenteram dari barang yang disewakan selama berlangsungnya persewaan.³²
4. Menerima harga sewa yang telah disepakati antara pihak penyewa dan yang menyewakan yang telah ditentukan di dalam perjanjian sewa menyewa tersebut.”

Kewajiban pihak penyewa sebagai berikut:

1. Memakai barang yang disewa sebagai seorang “pemilik rumah yang baik”, sesuai dengan tujuan yang diberikan kepada barang itu menurut perjanjian-sewanya.³³
2. Membayar harga sewa pada waktu-waktu yang telah ditentukan menurut perjanjian.³⁴

Sewa-menyewa bangunan hak pakai yang berdiri di atas tanah negara seyogyanya dilakukan atas izin dari pemerintah yang berwenang.³⁵ Namun pada kasus ini para pihak melakukan perjanjian sewa-menyewa tanpa melibatkan pemerintah atau pejabat yang berwenang Secara syarat sah perjanjian, yaitu:”

Pasal 1320 KUH Perdata menyebutkan adanya 4 (empat) syarat sahnya suatu perjanjian, yakni:

1. Adanya kata sepakat bagi mereka yang mengikatkan dirinya;
2. Kecakapan para pihak untuk membuat suatu perikatan;
3. Suatu hal tertentu; dan
4. Suatu sebab (*causa*) yang halal.

Persyaratan yang pertama dan kedua disebut syarat subjektif karena berkenaan dengan subjek perjanjian. Sedangkan, persyaratan yang ketiga dan keempat berkenaan dengan objek perjanjian dinamakan syarat objektif. Syarat subjektif dalam perjanjian sewa-menyewa antara Tuan A dengan Tuan P sudah terpenuhi, dimana masing-masing pihak telah sepakat untuk melakukan perjanjian, kemudian masing-masing pihak juga telah cakap berdasarkan hukum perdata, dimana Tuan A berusia 35 tahun dan Tuan P berusia 24 tahun. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 330 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, disebutkan bahwa:

³⁰ Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*) yang diterjemahkan kebahasa Indonesia oleh R. Subekti dan Tjitrosudibio, Ps. 1550 angka (1) huruf (e)

³¹ *Ibid.*, Ps. 1550 angka (2) huruf (e)

³² *Ibid.*, Ps. 1550 angka (3) huruf (e)

³³ *Ibid.*, Ps. 1560 angka (1) huruf (e)

³⁴ *Ibid.*, Ps. 1560 angka (2) huruf (e)

³⁵ Indonesia, 1996, PP 40 Tahun 1996,....Ps.43 ayat (2)

“Yang belum dewasa adalah yang belum genap berusia 21 tahun dan belum kawin sebelumnya”.

Syarat ketiga “suatu hal tertentu” maksudnya adalah dalam membuat perjanjian, apa yang diperjanjikan (objek perikatannya) harus jelas. Setidaknya jenis barangnya itu harus ada, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1333 KUHPerduta. Objek perjanjian dalam hal ini adalah hak pakai bangunan di atas tanah negara, namun tidak disebutkan secara jelas dalam perjanjian sewa-menyewa tersebut. Kemudian syarat keempat yaitu “suatu sebab yang halal” adalah perjanjian dibuat tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, kesusilaan, dan ketertiban umum, sesuai dengan Pasal 1337 KUHPerduta. Perjanjian sewa menyewa tersebut tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 43 PP Nomor 40 Tahun 1996, yaitu pengalihan hak pakai atas tanah negara harus diselenggarakan atas izin pejabat yang berwenang. Sementara sewa-menyewa termasuk dalam pengalihan hak, dimana pihak penyewa yang merasakan manfaat dari hak yang dimiliki oleh pihak yang menyewakan. Namun para pihak tidak melibatkan Dinas Pariwisata Kota Padang sebagai pejabat yang berwenang memberi izin pengalihan hak pakai tersebut.

Perjanjian sewa menyewa ini berkaitan dengan wewenang Notaris/PPAT karena masuk dalam ranah hukum pertanahan. Notaris/PPAT dalam hal ini berwenang membuat akta sewa-menyewa, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris (selanjutnya disebut UUJN) Pasal 15 ayat (2) huruf f, yaitu “Notaris berwenang membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan”. Secara khusus PPAT adalah profesi yang berwenang membuat akta mengenai pertanahan, sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (selanjutnya disebut PP 24 Tahun 2016), Pasal 1 angka 1 sebagai berikut: “Pejabat Pembuat Akta Tanah, selanjutnya disebut PPAT, adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik atas Satuan Rumah Susun”.³⁶

PP 40 Tahun 1996 mengatur mengenai pemberian hak pakai dalam Pasal 43 sampai dengan Pasal 44 sebagai berikut:

Pasal 43

- (1) Hak Pakai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 wajib didaftar dalam buku tanah pada Kantor Pertanahan.
- (2) Hak Pakai atas tanah Negara dan atas tanah Hak Pengelolaan terjadi sejak didaftar oleh Kantor Pertanahan dalam buku tanah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (3) Sebagai tanda bukti hak kepada pemegang Hak Pakai diberikan sertipikat hak atas tanah.

Pasal 44

- (1) Hak Pakai atas tanah Hak Milik terjadi dengan pemberian tanah oleh pemegang Hak Milik dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah.
- (2) Pemberian Hak Pakai atas tanah Hak Milik sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) wajib didaftarkan dalam buku tanah pada Kantor Pertanahan.
- (3) Hak Pakai atas tanah Hak Milik mengikat pihak ketiga sejak saat pendaftarannya sebagaimana dimaksud dalam ayat (2).
- (4) Ketentuan lain mengenai tata cara pemberian dan pendaftaran Hak Pakai atas

³⁶ Indonesia, 2016, *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah*, Ps. 1 angka 1.

tanah Hak Milik diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden.

Sesuai dengan ketentuan PP di atas, pemberian hak milik merupakan kewenangan PPAT sebagai pejabat negara, dan sewa-menyewa tanah dan bangunan juga merupakan kewenangan dari PPAT. Dalam kasus ini, Tuan A bukanlah penerima hak pakai atas kios LPC milik Pemerintah Kota Padang, melainkan pihak “pembeli” kios tersebut dari penerima hak pakai yaitu Nyonya D. Kemudian Tuan A menyewakan kios tersebut kepada Tuan P yang saat ini sebagai orang yang mempergunakan untuk berjualan makanan dan minuman. Dalam hal ini Tuan A secara hukum bukanlah pemegang hak yang sah karena hak pakai atas kios LPC dialihkan tanpa izin dari pejabat yang berwenang, dan tanpa akta otentik yang seharusnya dibuat di hadapan PPAT.

Tuan P sebagai pihak penyewa yang membayar uang sewa kepada Tuan A dalam hal ini tidak mempunyai kepastian hukum atas hak yang ia sewa. Suatu perjanjian sewa menyewa adalah suatu perjanjian dimana pihak yang satu menyanggupi akan menyerahkan sesuatu benda untuk dipakai selama suatu waktu tertentu sedangkan pihak lainnya menyanggupi akan membayar harga yang telah ditetapkan untuk pemakaian itu pada waktu yang ditentukan. Pihak penyewa memikul dua kewajiban pokok yaitu membayar uang sewa pada waktunya, memelihara barang yang disewakan itu sebaik-baiknya seolah-olah itu barang miliknya sendiri.³⁷ Sebagaimana menurut ketentuan yang tercantum dalam Bab VII Buku III KUHPerdara mengatur hubungan sewa menyewa dan harga berlaku terhadap golongan tertentu. Adapun ketentuan tentang sewa menyewa dapat dilihat antara lain pada Pasal 1576 yang menyebutkan bahwa “jual beli tidak akan mempengaruhi perjanjian sewa menyewa.” Hak sewa adalah hak untuk mempergunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan, dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa. Yang dapat mempunyai hak sewa adalah Warga Negara Indonesia, orang asing yang berkedudukan di Indonesia, badan hukum Indonesia serta badan hukum asing.

Terjadinya hak sewa karena perjanjian antara pemilik tanah dan orang yang menyewa, juga bisa terjadi karena konversi. Ciri-ciri hak sewa adalah tujuan penggunaan tanah yang disewakan itu sifatnya sementara, umumnya hak sewa bersifat pribadi dan tidak diperbolehkan untuk dialihkan kepada pihak lain ataupun untuk menyerahkan tanahnya kepada pihak ketiga dalam hubungan sewa dengan pihak penyewa tanpa izin pemilik tanah, jika penyewa meninggal dunia maka hubungan sewanya akan putus, hubungan sewa tidak akan putus dengan dialihkannya hak milik atas tanah kepada pihak lain. Hak sewa juga tidak dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan, dan juga hak sewa dapat dilepaskan oleh pihak yang menyewa.³⁸ Berdasarkan Pasal 1548 KUHPerdara perjanjian sewa menyewa adalah “suatu perjanjian dengan mana pihak yang satu mengikatkan dirinya untuk memberikan kepada pihak yang lainnya kenikmatan suatu barang, selama suatu waktu tertentu dan dengan pembayaran suatu harga yang oleh pihak tersebut terakhir itu disanggupi pembayarannya”.

Karena kewajiban pihak yang menyewakan adalah menyerahkan barang untuk dinikmati dan bukannya menyerahkan hak milik atas barang itu. Dengan demikian maka seorang yang mempunyai hak nikmat hasil dapat secara sah menyewakan barang yang dikuasainya dengan hak tersebut.³⁹ Harga sewa dalam jual beli harga harus berupa uang karena kalau berupa barang, perjanjiannya bukan jual beli melainkan tukar menukar, tetapi dalam sewa menyewa harga sewa itu selain berupa uang dapat juga berupa barang atau jasa. Jika seorang yang diserahi suatu barang untuk dipakainya tanpa kewajiban membayar sesuatu apa maka yang terjadi adalah perjanjian pinjam pakai dan bukan sewa menyewa. Mengenai

37 Harun Al Rasyid, 1985, *Upaya Penyelesaian Sengketa Sewa Menyewa Perumahan Menurut Ketentuan Perundang-undangan*, Jakarta, hlm. 13-14.

38 Samun Ismaya, 2011, *Pengantar Hukum Agraria*, Yogyakarta, hlm. 72.

39 Subekti, 1985, *Aneka Perjanjian*, Bandung, hlm. 40.

sewa menyewa diatur dalam Buku Ketiga Bab Ketujuh Pasal 1547- 1600 KUHPerdota. Peraturan sewa menyewa yang termuat di dalam Buku Ketiga Bab Ketujuh Pasal 1547-1600 KUHPerdota berlaku untuk segala macam sewa menyewa, mengenai semua jenis barang baik bergerak maupun tidak bergerak, baik yang memakan waktu tertentu maupun yang tidak memakan waktu tertentu, oleh karena “waktu tertentu” bukan syarat mutlak untuk perjanjian sewa menyewa.⁴⁰

Mengenai Hak Sewa Untuk Bangunan (H SUB) disebutkan dalam UUPA Pasal 16 Ayat (1) Huruf e, secara khusus diatur dalam Pasal 44 dan Pasal 45 UUPA. Menurut Pasal 50 ayat (2) UUPA, ketentuan lebih lanjut mengenai Hak Sewa Untuk Bangunan diatur dengan peraturan perundangan. Pengertian Hak Sewa Untuk Bangunan menurut Pasal 44 ayat (1) UUPA adalah seseorang atau suatu badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah, apabila ia berhak mempergunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan. Dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa. Hak sewa untuk bangunan adalah hak yang dimiliki seseorang atau badan hukum untuk mendirikan dan mempunyai bangunan di atas tanah hak milik orang lain dengan membayar sejumlah uang sewa tertentu dan dalam jangka waktu tertentu yang disepakati oleh pemilik tanah dengan pemegang hak sewa untuk bangunan.⁴¹

Bagi hak sewa untuk bangunan, pemilik tanah menyerahkan tanahnya dalam keadaan kosong kepada penyewa dengan maksud agar penyewa dapat mendirikan bangunan di atas tanah tersebut. Bangunan itu menurut hukum menjadi milik penyewa, kecuali ada perjanjian lain. Hal ini berbeda dengan Hak Sewa Atas Bangunan (H SAB), yaitu penyewa menyewa bangunan di atas tanah hak orang lain dengan membayar sejumlah uang sewa dan dalam jangka waktu yang tertentu yang disepakati oleh pemilik bangunan dengan penyewa bangunan. Jadi objek perbuatan hukumnya adalah bangunan bukan tanah. Berkenaan dengan Pasal 44 ayat (1) UUPA tentang Hak Sewa Untuk Bangunan, Sudargo Gautama mengemukakan sebagai berikut:⁴²

1. Dalam pasal ini diberikan perumusan tentang apa yang diartikan dengan istilah hak sewa untuk bangunan. Dan perumusan ini ternyata bahwa hak sewa ini hanya merupakan semacam hak pakai yang bersifat khusus. Karena adanya sifat khusus dari hak sewa ini maka disebutkan secara tersendiri.
2. Hak sewa yang disebut disini hanya boleh diadakan untuk mendirikan bangunan. Tanah untuk pertanian pada dasarnya tidak boleh disewakan, karena hal ini akan merupakan petentangan dengan pasal 10 ayat (1), prinsip landreform yang mewajibkan seorang pemilik tanah pertanian untuk mengerjakan sendiri.
3. Penyimpangan hanya diperbolehkan untuk sementara waktu mengingat keadaan dewasa ini. Satu dan lain ditentukan dalam pasal 16 jo 53 UUPA.
4. Si penyewa membayar uang sewa kepada pemilik tanah. Sewa menyewa ini tidak dapat secara cuma-cuma.
5. Tanah yang dikuasai oleh negara tidak dapat disewakan untuk maksud ini. Dalam memori penjelasan diterangkan sebagai alasan tidak memungkinkannya hal ini ialah karena negara bukan pemilik tanah.

Objek Hak sewa untuk bangunan yaitu hak atas tanah yang dapat disewakan kepada pihak lain adalah Hak Milik dan objek yang disewakan oleh pemilik tanah kepada pihak lain (pemegang hak sewa untuk bangunan) adalah tanah bukan bangunan. Hak sewa untuk bangunan terjadi dengan perjanjian persewaan tanah yang tertulis antara pemilik tanah

40 Ibid, hlm. 41.

41 Urip Santoso, 2010, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, Jakarta, hlm. 125. (selanjutnya disebut sebagai Urip Santoso I)

42 Sudargo Gautama, 1990, *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*, Bandung, hlm. 152. (selanjutnya disebut sebagai Sudargo Gautama I).

dengan pemegang hak sewa untuk bangunan, yang tidak boleh disertai syarat-syarat yang mengandung unsur-unsur pemerasan.⁴³

Hak Sewa Atas Bangunan yaitu “penyewa menyewa bangunan di atas tanah hak orang lain dengan membayar sejumlah uang sewa dan dalam jangka waktu yang tertentu yang disepakati oleh pemilik bangunan dengan penyewa bangunan. Jadi objek perbuatan hukumnya adalah bangunan bukan tanah.⁴⁴

Dalam hal terjadi jual beli hak atas tanah yang di atasnya terdapat bangunan yang bukan milik si pemilik tanah, maka terlebih dahulu harus jelas siapa pemiliknya dan siapa penghuninya serta bagaimana hubungan hukum pemilik tanah dengan pemilik bangunan. Mesti jelas pula hubungan hukum antara penghuni bangunan dengan pemilik bangunan. Kalau tidak jelas, berarti membeli tanahnya, tetapi bangunannya milik orang lain, itulah bisa menimbulkan konflik.⁴⁵ Dalam hal pemilik bangunan ternyata bukan pemilik tanah, maka dalam kejadian seperti itu harus jelas masalah bangunannya. Apakah tanah dan bangunan sekaligus dijual atautkah hanya tanah saja. Kalau hanya tanahnya saja yang akan dijual, lalu bagaimana tentang bangunannya. Pemilik bangunan harus diikutsertakan dalam jual beli. Setidak-tidaknya harus diatur masalah bangunan.⁴⁶

Dimungkinkan pula pembebanan Hak Tanggungan atas bangunan, tanaman, dan hasil karya yang telah ada atau akan ada yang merupakan satu kesatuan dengan tanah tersebut yang tidak dimiliki oleh pemegang hak atas tanah (dimiliki oleh orang lain) dengan syarat pembebanan Hak Tanggungan atas benda-benda tersebut hanya dapat dilakukan dengan penandatanganan pada Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT) oleh pemiliknya (pemilik tanah maupun pemilik bangunan/tanaman) atau yang diberi kuasa untuk itu olehnya dengan akta otentik (Pasal 4 Ayat (4) Pasal 5 Undang-Undang Hak Tanggungan Nomor 4 Tahun 1996.⁴⁷

Perjanjian sewa-menyewa antara Tuan A dengan Tuan P dibuat di bawah tangan, tertanggal 07-10-2020 (tujuh Oktober dua ribu dua puluh) terdiri dari 8 (delapan) pasal, dihadiri oleh 2 (dua) orang saksi, ditanda tangani oleh para pihak dan saksi-saksi, dan bermaterai Rp 6.000 (enam ribu rupiah). Perjanjian tersebut memuat mengenai hak dan kewajiban para pihak. Pada Pasal 3 ayat (4) sampai dengan ayat (6) memuat ketentuan apabila terjadinya sengketa dan hal-hal yang tidak diinginkan:

43 Urip Santoso I, 2010, *Hukum Agraria dan Hak...* hlm. 127-128.

44 Urip Santoso I, 2010, *Hukum Agraria dan Hak...* hlm. 126

45 Effendi Perangin, 1986, *401 Pertanyaan dan Jawaban Tentang Hukum Agraria*, Jakarta, hlm.18.

46 *Ibid.*, hlm. 20.

47 Achmad Susetyo dan Ni Putu Eka Prihatini, 2011, *Lembaga Jaminan Bangunan Diatas Tanah Milik Orang Lain*, diakses melalui <https://www.google.co.id/url?q=https://legalbanking.wordpress.com/ebook/lembaga-jaminan-bangunan-diatas-tanah-milik-orang-lain/> pada tanggal 19 April 2021 pukul 14.30 WIB.

- (4) “Pihak Pertama menjamin bahwa objek sewa (dalam hal ini kios LPC) bebas dari sengketa, bebas dari penggunaan Sebagian/keseluruhan objek sewa (dalam hal ini “Ewako”) atas bagian bawah bangunan yang dipakai sementara oleh Ewako.
- (5) Pihak Pertama wajib mengembalikan uang sisa sewa yang telah dibayar oleh Pihak Kedua apabila terjadi hal-hal di luar perjanjian ini selama masa sewa, seperti tuntutan dari pihak lain kepada Pihak Pertama, pengurusan Objek Sewa, dan sebagainya.
- (6) Pihak Pertama menjamin tidak akan melibatkan Pihak Kedua terkait sengketa yang terjadi antara Pihak Pertama dengan Pihak lainnya dikarenakan pelaksanaan Perjanjian ini.”

Hak dan kewajiban Pihak Kedua mengenai resiko terdapat dalam Pasal 4 ayat (3), sebagai berikut:

“Pihak Kedua berhak menerima uang sisa sewa yang telah dibayarkan kepada Pihak Pertama apabila terjadi hal-hal di luar Perjanjian ini selama masa sewa, seperti tuntutan dari pihak lain kepada pihak pertama, pengurusan objek sewa, dan sebagainya”.

Ketentuan Pasal 3 dan Pasal 4 di atas merupakan klausula yang menempatkan kedudukan Pihak Kedua di atas Pihak Pertama karena Pihak Kedua terbebas dari kerugian materil apabila objek sewa mengalami penuntutan dari pihak lain. Namun di sisi lain, Pihak Kedua adalah orang yang membayar uang sewa kepada pihak yang bukan pemegang sah dari bangunan kios LPC tersebut. Pihak kedua mempergunakan kios tersebut untuk mata pencarian utamanya, sebagai pemilik dari sebuah cafe yang ia dirikan di kios LPC. Apabila kios tersebut dicabut izin pakainya oleh pemerintah dalam hal ini Dinas Pariwisata Kota Padang, maka cafe milik Tuan P juga untuk sementara terpaksa tidak beroperasi hingga mendapatkan lokasi baru. Hal ini secara tidak langsung merupakan kerugian materil bagi Tuan P.

Perjanjian sewa-menyewa di bawah tangan tersebut menyebutkan bahwa Tuan A sebagai pihak pertama adalah pemegang hak yang sah atas kios LPC yang menjadi objek sewa, sebagaimana disebutkan dalam perjanjian sebagai berikut:

Bahwa Pihak Pertama adalah pemegang hak yang sah atas ruangan yang menjadi objek sewa dalam perjanjian ini yang berlokasi di Kota Padang, Kios LPC Nomor XX, dengan bukti perjanjian peralihan hak pakai atas tanah dan bangunan negara antara Nyonya D dan Tuan A tertanggal 06-10-2020 (enam Oktober dua ribu dua puluh)

Klausul tersebut tidak sesuai dengan fakta hukum bahwa pemegang hak pakai atas Kios LPC belum beralih dari Nyonya D kepada Tuan A karena tidak sesuai dengan Perwako Pasal 10 Perwako 53 Tahun 2017 bahwa pemegang hak kios LPC dilarang menyewakan, menjual, memindah-tangankan, atau menjaminkan kios kepada pihak lain.⁴⁸ Sehubungan dengan hal tersebut, syarat sah perjanjian sebagaimana diatur dalam Pasal 1320 KUHPerduta yaitu:

- a. Sepakat;
- b. Cakap hukum;
- c. Suatu hal tertentu;
- d. Suatu sebab yang halal.

Syarat sah pada huruf c yaitu “suatu hal tertentu” tidak terpenuhi karena bangunan yang menjadi objek perjanjian secara hukum bukan milik pemberi sewa dalam hal ini Tuan A. Tuan A bukan merupakan pemegang hak yang sah atas LPC yang merupakan bangunan milik pemerintah tersebut. Dengan tidak terpenuhinya salah satu syarat objektif dalam perjanjian sewa-menyewa tersebut, maka perjanjian sewa-menyewa antara Tuan A dan Tuan P adalah batal demi hukum.

⁴⁸ Kota Padang, 2017, *Peraturan Walikota Padang Nomor 53... Ps. 10.*

Akibat hukum yang seharusnya terjadi dari hal tersebut adalah Tuan P berhak menerima sisa sewa karena tidak berhak menyewa kios LPC milik Pemerintah tersebut. Kerugian materil dan immaterial yang ditanggung oleh Tuan P adalah merupakan resiko perjanjian. Tuan A sebagai pemberi sewa dalam hal ini tidak berwenang melakukan tindakan hukum tersebut, dan perjanjian pengalihan hak pakai antara Nyonya D dan Tuan A juga batal demi hukum. Nyonya D sebagai penerima hak yang sah telah wanprestasi dengan melakukan larangan yang terdapat dalam Pasal 10 huruf b Perwako Nomor 53 Tahun 2017 yaitu mengalihkan dan memindah tangankan hak yang diberikan oleh pemerintah.

3. PENUTUP

3.1 Simpulan

- 1) Pemberian hak pakai atas kios Lapau Panjang Cimpago (LPC) milik Pemerintah Kota Padang kepada masyarakat setempat bertujuan untuk merelokasi masyarakat yang sehari-hari berjualan di bibir Pantai Padang. Diadakannya relokasi pedagang tersebut diharapkan terciptanya keteraturan di Kawasan Wisata Pantai Padang. Masyarakat dapat membuat surat permohonan kepada Dinas Pariwisata Kota Padang agar diberi hak pakai atas kios LPC tersebut. Dalam kasus ini, Nyonya D sebagai penerima hak pakai atas kios LPC dengan Nomor XX. Dengan diberikannya hak tersebut, timbul kewajiban yang harus dilakukan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku, dalam hal ini Perwako Padang Nomor 53 Tahun 2017 Tentang Pemanfaatan Lapau Panjang Cimpago. Pada tanggal 06-01-2020 (enam Januari dua ribu dua puluh), Nyonya D mengalihkan hak pakai kepada Tuan A dengan dasar perjanjian jual beli di bawah tangan. Tuan A tidak mempergunakan kios tersebut dalam waktu yang lama, pada tanggal 07-10-2020 (tujuh Oktober dua ribu dua puluh) ia melakukan perjanjian sewa menyewa di bawah tangan atas kios LPC tersebut dengan Tuan P. Dalam perjanjian sewa-menyewa disebutkan bahwa Tuan A adalah pemegang hak yang sah atas kios LPC yang menjadi objek sewa tersebut. Saat ini Tuan P mempergunakan objek sewa untuk berjualan makanan dan minuman.
- 2) Hak Pengelolaan merupakan hak yang timbul berdasarkan putusan Badan Pertanahan Nasional, seperti pemberian hak pengelolaan kepada Pemerintah Kota Padang dalam hal ini Dinas Pariwisata Kota Padang Badan Pertanahan Nasional setempat, agar dapat memberikan hak pakai atas tanah negara kepada masyarakat setempat.
- 3) Pemberian hak oleh Pemerintah kepada pemohon dalam hal ini Nyonya D menimbulkan kewajiban bagi Nyonya D, sebagaimana diatur dalam Perwako Nomor 53 Tahun 2017. Terdapat larangan yang diatur dalam Pasal 10 Perwako 53/2017 dan harus dipatuhi oleh penerima hak, salah satunya pada ayat (2) disebutkan bahwa penerima hak dilarang menjual, memindah tangankan, dan atau mengalihkan hak pakai kios LPC. Namun tindakan hukum yang dilakukan para pihak berdasarkan uraian kasus di atas tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 10 ayat (2) tersebut. Kemudian dalam Pasal 11 dan 12 disebutkan bahwa penerima hak yang melanggar ketentuan akan dikenakan sanksi administrasi hingga upaya paksa pencabutan hak pakai. Jadi, status hak pakai yang diberikan kepada Nyonya D seharusnya sudah dicabut oleh pemerintah selaku pemilik tanah dan pemberi hak.

- 4) Tuan P adalah pihak ketiga selaku penyewa kios LPC kepada Tuan A atas dasar surat sewa di bawah tangan. Perlindungan hukum bagi Tuan P pada kasus ini terdapat pada perjanjian sewa-menyewa tersebut yang menyebutkan bahwa Pihak pemberi sewa wajib mengembalikan uang sisa sewa yang telah dibayarkan apabila sewaktu-waktu dalam masa sewa terjadi hal-hal yang tidak diinginkan atas objek sewa, seperti penuntutan terhadap objek sewa atau yang lainnya. Jika dilihat berdasarkan ketentuan KUHPerdota, salah satu syarat sah perjanjian adalah suatu hal tertentu, yang artinya objek perjanjian harus jelas statusnya. Dalam perjanjian sewa menyewa disebutkan Tuan A adalah pemegang hak yang sah atas kios LPC, hal tersebut termasuk unsur kesalahan dimana Tuan A tidak berwenang memberikan hak sewa kepada Tuan P, yang mengakibatkan tidak terpenuhinya salah satu unsur objektif perjanjian, yaitu suatu hal tertentu.

4.1 Saran

Berdasarkan analisis kasus Perjanjian Sewa-Menyewa Hak Pakai Atas Tanah Negara di Pantai Padang Melalui Akta di Bawah Tangan Menurut UUPA, penulis mengemukakan saran sebagai berikut:

- a. Penegakan hukum oleh Pemerintah dalam hal ini Dinas Pariwisata seharusnya dilakukan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Pada kasus ini telah terjadi pelanggaran hukum namun tidak ada penegak hukum yang manjalankan sanksi yang juga telah diatur dalam perundang-undangan terkait. Sanksi administratif sampai saat ini belum pernah diterima oleh masyarakat sebagai bentuk dari terlaksananya hukum yang berlaku.
- b. Pemerintah Kota Padang hendaknya membuat permohonan Hak Pengelolaan kepada Badan Pertanahan Nasional setempat, agar dapat memberikan hak pakai atas tanah negara kepada masyarakat setempat.
- c. Masyarakat sekitar yang menjadi penerima hak pakai atas kios LPC milik pemerintah seharusnya menaati aturan yang berlaku. Dalam Perwako Nomor 53 Tahun 2017 telah disebutkan secara jelas bahwa pemegang hak dilarang mengalihkan hak nya kepada pihak lain.

DAFTAR PUSTAKA

A. Peraturan Perundang-Undangan

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*) yang diterjemahkan kebahasa Indonesia oleh R. Subekti dan Tjitrosudibio.

Kota Padang, 2017, *Peraturan Walikota Padang Nomor 53 Tahun 2017 Tentang Pemanfaatan Kios Lapau Panjang Cimpago*.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah

B. Buku dan Artikel Ilmiah

- Harahap, Yahya. 1991. *Segi-Segi Hukum Perjanjian*, Bandung.
- Harsono, Boedi. 2007. *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya*.
- Muljadi, Kartini dan Gunawan Widjaja, 2003, *Kebendaan Pada Umumnya*, Jakarta.
- Projodikoro, Raden Wiryono, 1991, *Hukum Perdata tentang Persetujuan Tertentu*, Bandung.
- Purwaningsih Endang. 2011. *Penegakan Hukum Jabatan Notaris Dalam Pembuatan Perjanjian Berdasarkan Pancasila Dalam Rangka Kepastian Hukum*, Jurnal ADIL, Vol. 2 No. 3.
- Rasyid, Harun Al. 1985. *Upaya Penyelesaian Sengketa Sewa Menyewa Perumahan Menurut Ketentuan Perundang-undangan*, Jakarta.
- Santoso, Urip. 2013. *Penggunaan Tanah Hak Pengelolaan oleh Pihak Ketiga*, Jurnal Dinamika Hukum Vol. 13 No. 2.
- _____, 2010. *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, Jakarta.
- Subekti, R., 1996, *Hukum Perjanjian*, Intermasa, Jakarta,
- Sudargo Gautama, 1990, *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*, Bandung.
- Sumardjono, Maria SW, 2007, *Hak Pengelolaan: Perkembangan, Regulasi, dan Implementasinya*, Jurnal Mimbar Hukum, Edisi Khusus.
- Susetyo, Achmad dan Ni Putu Eka Prihatini. 2011. *Lembaga Jaminan Bangunan Diatas Tanah Milik Orang Lain*.