

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Tanah dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria merupakan komponen kecil dari bumi atau bisa dikatakan sebagai permukaan bumi yang dapat dipergunakan atau dimanfaatkan. Maria R. Ruwiasuti berpendapat bahwa tanah adalah “suatu wilayah yang memiliki potensi perekonomian untuk dapat menghidupkan sekelompok manusia (misalnya, berupa, sungai-sungai sumber mineral, hutan maupun lahan pertanian) serta dihayati sebagai perpangkalan budaya dari komunitas yang bersangkutan.”¹ Pada dasarnya tanah mempunyai banyak manfaat dan kegunaan khususnya bagi masyarakat atau warga negara Indonesia seperti, tanah dapat dipergunakan dalam hal mendirikan rumah, mendirikan bangunan dan juga tanah dapat dikelola serta diambil hasilnya seperti, tanah pertanian yang ditetapkan dalam UUPA atau Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria. Yang dimaksud dalam hal tanah dapat dipergunakan dalam mendirikan bangunan disini, tanah tersebut dapat dipergunakan untuk didirikan sebuah bangunan seperti, bangunan pasar yang diperuntukkan untuk seseorang ataupun beberapa orang khususnya untuk warga Negara Indonesia untuk meningkatkan perekonomian masyarakat.

Pasar menurut Said Sa’ad marthon adalah suatu proses atau metode yang bisa mempertemukan penjual serta pembeli untuk melaksanakan sebuah proses transaksi atas suatu barang dan jasa, dalam bentuk penerapan maupun dalam

¹ Arba, H.M. *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, 2015, Hlm. 9

penentuan harga. Pasar juga salah satu elemen ekonomi yang bisa memenuhi atau membuat kehidupan manusia menjadi sejahtera.² Berdasarkan pernyataan tersebut pasar dapat dikatakan sebagai sarana penggerak dalam memberikan pertembuhan perekonomian dalam skala yang besar. Pemerintah memiliki tanggung jawab yang besar untuk mendukung dalam mensejahterakan masyarakat Indonesia artinya, setiap masyarakat Indonesia berhak mendapatkan keadilan tanpa memandang salah satu sisi daerah tersebut dan semuanya dianggap sama dimata pemerintah. Dengan demikian untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakatnya pemerintah disini melakukan berbagai pembangunan yang dapat meningkatkan perekonomian masyarakatnya seperti, pasar yang mana setiap masyarakat dapat membuka usaha untuk berjualan di pasar yang dibangun oleh pemerintah. Bangunan pasar disini terdapat hak yang melekat yaitu, hak sewa yang dapat dimiliki dengan cara melaksanakan prosedur sewa menyewa dengan pihak yang berwenang.

Dalam pembangunan pasar ini dilakukan untuk kemakmuran sosial bagi warga negara Indonesia serta meningkatkan kesejahteraan baik dibidang sandang dan pangan dalam kehidupan masyarakat. Konsepsi negara sejahtera itu adalah menaruh karakter atau peran tidak hanya sebatas sebagai penyelenggaran ketertiban semata akan tetapi, negara juga bisa untuk menempuh atau berperan aktif dalam seluruh segi kehidupan di masyarakat. Wujud dari negara kesejahteraan sebagaian besar adalah untuk melangsungkan kesejahteraan seluruh warga. Hal tersebut selaras berdasarkan ide dasar tentang tujuan dari negara, dimana dituangkan

² Aliah, Istijabatul. *Pemahaman Konseptual Pasar Tradisional di Perkotaan*, Cakra Wisata, Vol 18, Jilid 2 tahun 2017, Hlm. 2

kedalam pembukaan UUD 1945.³ Untuk itu pemerintah melimpahkan berupa tanah dan bangunan dalam bentuk pasar yang dapat digunakan oleh seluruh masyarakat yang ingin membuka usaha atau berjualan untuk mencukupi kebutuhan pokok sehari-harinya.

Pasar yang berada di lingkungan Daerah Bancaran Kabupaten Bangkalan ini termasuk kedalam Pasar Tradisional. Pasar tersebut merupakan sebuah sarana untuk meningkatkan kesejahteraan khususnya di Kawasan Daerah Bancaran Kabupaten Bangkalan. Menurut Bapak Mubayin selaku Kepala pasar atau bisa dikatakan sebagai pengurus Pasar Bancaran Kabupaten Bangkalan Pasar yang sudah lama berdiri ini dikelola langsung oleh Dinas Perdagangan. Dalam hal ini untuk para masyarakat yang ingin menempati tanah dan bangunan di pasar tersebut untuk berdagang pengelola pasar (Dinas Perdagangan) melimpahkan kepada masyarakat dengan menerapkan sistem sewa tanah dan bangunan tersebut. Dalam hal ini pengelola pasar memberikan kebijakan yang mana masyarakat berdasarkan sistem sewa dengan jangka waktu 3 (tiga) Tahun dan setelah habis jangka waktu masyarakat yang memegang hak sewa wajib mengajukan surat permohonan izin perpanjangan sewa atas tanah dan bangunan di Daerah Pasar Bancaran Kabupaten Bangkalan jika ingin tetap mempergunakan atau menikmati tanah dan bangunan tersebut.⁴

Sewa menyewa diatur dalam pasal 1548 BW yang menyebutkan adalah suatu perjanjian, dengan mana pihak yang satu mengikat dirinya untuk memberikan

³ Sutedi, Adrian. *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Jakarta, Sinar Grafika, 2015, Hlm.2

⁴ Mubayin, Kepala Pasar Daerah Bancaran, Wawancara Tertutup Pada Tanggal 17 September 2020.

kepada pihak yang lainnya kenikmatan dari suatu barang, selama waktu tertentu dan dengan pembayaran suatu harga, yang pihak tersebut belakangan itu disanggupi pembayarannya.⁵ Untuk sewa dalam pasal 1 angka 101 Peraturan Daerah Kabupaten Bangkalan Nomor 9 Tahun 2010 Tentang Retribusi Jasa umum yang dirubah menjadi Peraturan Daerah Kabupaten Bangkalan Nomor 8 Tahun 2014 diatur dan perubahan kedua dalam Peraturan Daerah Kabupaten Bangkalan Nomor 10 Tahun 2018 disebutkan bahwa “sewa tempat usaha adalah pembayaran sewa atas penggunaan tempat usaha seperti kios dan los dalam Kawasan pasar yang menjadi asset daerah”. Dalam Peraturan Daerah tersebut pemakaian tanah dan bangunan pasar berdasarkan izin yang dikeluarkan oleh Bupati Kabupaten Bangkalan untuk seseorang yang ingin memperoleh izin sewa tanah dan bangunan berupa, Kios dan Los pasar yang dikuasai pemerintah daerah. Adanya bangunan pasar ini tentunya ada beberapa peraturan yang wajib dipatuhi oleh penyewa tanah dan bangunan seperti, yang terdapat dalam Peraturan Daerah tersebut diatas.

Dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria diatur mengenai macam-macam hak yaitu, “hak milik, hak guna usaha (HGU), hak guna bangunan (HGB), hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan dan hak-hak lainnya”.⁶ Berdasarkan hak-hak tersebut dalam pasal 44 disebutkan bahwa hak sewa bangunan 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

⁵ Lihat pasal 1548 Buku Ketiga Kitab Undang-undang Hukum Perdata.

⁶ Lihat pasal 16 bagian I Undang-undang tentang Peraturan Dasar-dasar Pokok Agraria.

pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa”.⁷ Mengingat sewa menyewa merupakan batas waktu tertentu maka harus diperpanjang seperti sewa menyewa di pasar Bancaran terhadap aturan yaitu, setiap 3 tahun sekali apabila jangka waktunya habis pemegang sewa atas tanah dan bangunan disini harus memperpanjang sewa dengan izin kepala daerah yaitu, Bupati Kabupaten Bangkalan melalui perantara Dinas Perdagangan Kabupaten Bangkalan. Para pedagang tidak hanya melakukan pembayaran sewa atas tanah dan bangunan saja akan tetapi, ada pembayaran lain yang harus dibayar oleh setiap pemegang sewa atas tanah dan bangunan tersebut yaitu pajak daerah atau restribusi.

Yang menjadi permasalahan dalam hal ini sewa atas tanah dan bangunan pada dasarnya terjadi antara dua belah pihak yang saling mengikatkan dirinya yang tunduk untuk melakukan suatu hal sehingga prestasi antara para pihak dapat terpenuhi. Sementara dalam fakta yang terjadi di lapangan atau dalam kenyataannya tidak semua pelaksanaan sewa yang dilakukan oleh beberapa pihak berjalan dengan baik. Sering kali sewa menyewa ini menimbulkan perselisihan-perselisihan dan hambatan seperti, penyalahgunaan hak sewa yang tidak diharapkan dan bahkan dapat terjadi wanprestasi yang dilakukan oleh para pihak yang dapat menimbulkan kerugian bagi pihak lain. Peneliti tertarik untuk membahas masalah sewa menyewa tanah dan bangunan di pasar daerah Bancaran Kabupaten Bangkalan untuk meneliti dan mengetahui bagaimana pelaksanaan sewa dan peralihan sewa atas tanah dan bangunan di Pasar Daerah Bancaran Kabupaten Bangkalan dalam kenyataannya

⁷ Lihat pasal 44 bagian I Undang-undang tentang Peraturan Dasar-dasar Pokok Agraria.

antara pedagang dengan pengelola pasar (Dinas Perdagangan) yang mengelola langsung Pasar Daerah Bancaran.

Pada dasarnya banyak bangunan di Pasar Bancaran yang sudah dikuasai oleh beberapa masyarakat dengan dilimpahkan hak sewa oleh pengelola pasar (Dinas Perdagangan) akan tetapi, ada beberapa permasalahan yang terjadi dalam kenyataannya. Berdasarkan praktik empiris yang terjadi di Pasar Bancaran Kabupaten Bangkalan seperti, ada beberapa pemegang hak sewa atas Tanah dan Bangunan di Pasar Bancaran tersebut yang tidak memperpanjang jangka waktu sewa sehingga bangunan tersebut jangka waktunya sudah berakhir dan tidak dapat dipergunakan oleh penyewa dan permasalahan lainnya seperti pemegang hak sewa atau penyewa atas tanah dan bangunan di pasar tersebut yang tidak memperpanjang sewa disini menyewakan atau mengalihsewakan kios atau bangunan tersebut kepada pedagang lain atau pihak ketiga tanpa sepengetahuan pihak kepala pasar maupun pihak pengelola pasar setelah jangka waktu 3 tahun yang diberikan oleh pihak Dinas Perdagangan tanpa Kab. Bangkalan berakhir berdasarkan perjanjian alihsewa dan jelas perbuatan tersebut dapat merugikan pihak pedagang lainnya (pihak ketiga) karena bangunan tersebut tidak diperbolehkan dipergunakan oleh pihak pengelola pasar dikarenakan jangka waktunya sudah berakhir dan tentu pihak ketiga juga mengalami kerugian karena tidak dapat menikmati bangunan yang sudah disewanya tersebut. Berdasarkan uraian dan permasalahan diatas, penulis tertarik mengambil judul **“IMPLEMENTASI ALIH SEWA ATAS TANAH DAN BANGUNAN DI LINGKUNGAN PASAR DAERAH BANCARAN KABUPATEN BANGKALAN.**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, adapun rumusan masalah dari penelitian ini yakni sebagai berikut:

1. Apakah implementasi alih sewa atas tanah dan bangunan di Pasar Bancaran dapat dibenarkan berdasarkan Peraturan Daerah No 19 Tahun 2008 Tentang Penataan, Pengelolaan Pasar dan Retribusi Pasar Daerah?
2. Bagaimana akibat hukum peralihan perjanjian sewa tanah dan bangunan dari pihak penyewa kepada pihak ketiga?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, adapun tujuan penelitian ini yakni sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui implementasi alih sewa atas tanah dan bangunan di Pasar Bancaran dapat dibenarkan berdasarkan Peraturan Daerah No 19 Tahun 2008 Tentang Penataan, Pengelolaan Pasar dan Retribusi Pasar Daerah.
2. Untuk mengetahui bagaimana akibat hukum peralihan perjanjian sewa tanah dan bangunan dari pihak penyewa kepada pihak ketiga peralihan perjanjian sewa atas tanah dan bangunan dari pihak penyewa kepada pihak ketiga.

1.4 Kegunaan Penelitian

Secara garis besar dalam penelitian pada umumnya kegunaan penelitian memiliki 2 (dua) tujuan yaitu:

1.4.1 Secara Teoritis

Penelitian dari aspek teoritis disini yaitu, manfaat dari penelitian ini untuk peningkatan ilmu.

- a) Penelitian ini saya harap bisa melahirkan sebuah pembelajaran dan sebuah solusi atau sumbangan pemikiran dalam aspek ilmu hukum, khususnya hukum perdata dan hukum agraria yang berhubungan dengan implementasi sewa menyewa tanah dan bangunan.
- b) Penelitian ini saya harap bisa dimanfaatkan untuk petunjuk atau bahan kajian di bidang ilmu pengetahuan bagi penulis sendiri maupun orang lain yang berhubungan dengan hukum pada umumnya yang khususnya hukum perdata dan hukum agraria.

1.4.2 Secara Praktis

Penelitian dari aspek praktis yaitu, manfaat penelitian bagi program.

- a) Memberikan sebuah jawaban dan pemahaman atas pertanyaan yang dikaji.
- b) Penelitian ini saya harap bisa membantu memberi sebuah pandangan dan sumber informasi terkait implementasi alih sewa atas tanah dan bangunan secara jelas di lingkungan Pasar Daerah Bancaran Kabupaten Bangkalan.

1.5 Keaslian Penelitian

Sebelum dilakukan penulisan atau penelitian skripsi ini penulis menelusuri untuk mencari apakah penelitian yang dikaji terdapat kesamaan dengan penelitian-penelitian yang dikaji sebelumnya terkait Implementasi Alih Sewa Tanah dan Bangunan Daerah Bancaran Kabupaten Bangkalan. Dalam hal ini terdapat beberapa tulisan yang mengangkat tentang sewa menyewa yang berkaitan, yaitu:

Tabel 1: Keaslian

Peneliti	Judul Skripsi	Persamaan	Perbedaan
Akhmadi, Universitas Trunojoyo Madura (2016).	IMPLEMENTASI PENATAAN PASAR TRADISIONAL DAN TOKO MODERN DI KABUPATEN SUMENEP BERDASARKAN PERATURAN DAERAH NOMOR 5 TAHUN 2013 TENTANG PERLINDUNGAN, PEMBERDAYAAN PASAR TRADISIONAL DAN PENATAAN TOKO MODERN	Penelitian ini mengkaji tentang implementasi yang berkaitan dengan pasar berdasarkan Peraturan Daerah nomor 5 Tahun 2013.	Dalam penelitian ini mengkaji tentang Implementasi Alih Sewa Atas Tanah dan Bangunan Di Lingkungan Pasar Daerah Bancaran kabupaten Bangkalan yang lebih merujuk kepada Bagaimana proses Alih sewa atas tanah dan bangunan di pasar daerah bancaran berdasarkan UUPA dan bagaimana konsekuensi atau akibat hukum peralihan perjanjian sewa atas tanah dan bangunan dari pihak penyewa kepada pihak ketiga.
Priyatna Nur Rohim, Universitas Trunojoyo Madura (2014).	PENYELESAIAN SENGKETA PENGELOLAAN TANAH PT. KAI KERETA API INDONESIA YANG DIKUASAI OLEH WARGA DI KECAMATAN SOCAH KABUPATEN BANGKALAN	Penelitian ini mengkaji tentang penguasaan tanah yang dilakukan oleh masyarakat kecamatan soch atas dasar perjanjian kontrak sewa menyewa yang disalahgunakan dengan mendirikan bangunan permanen.	
Yeyen Apriyanto, Universitas Trunojoyo Madura (2017)	PENGAWASAN PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PASAR TRADISIONAL DAN PENATAAN TERHADAP TOKO MODERN OLEH PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN MOJOKERTO	Penelitian ini mengkaji tentang yang berkaitan pasar tradisional oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Mojokerto.	

Berdasarkan tabel diatas, dapat diketahui bahwa penelitian ini dengan penelitian yang sebelumnya berbeda mengenai judul dan permasalahan apa yang dikaji. Oleh karena itu penelitian ini benar-benar belum ada yang meneliti sebelumnya.

1.6 Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan sebuah sistem yang dapat memecahkan sebuah permasalahan atau sistem untuk meningkatkan ilmu pengetahuan dengan memakai teknik ilmiah. Sugiyono berpendapat, bahwa metode penelitian merupakan salah satu bentuk cara ilmiah untuk memperoleh informasi yang benar, dengan bertujuan bisa dikembangkan, dibuktikan, dan ditemukan sebuah pemahaman yang spesifik, sehingga bisa dipergunakan untuk mengetahui, menafsirkan, mengantisipasi dan memecahkan permasalahan.⁸ Dalam pengertian tersebut dapat ditafsirkan bahwa metode penelitian merupakan suatu karya ilmiah yang dilakukan dengan cara mencari jalan keluar yang bertujuan menemukan data yang valid dengan memecahkan suatu masalah yang diteliti.

1.6.1 Jenis Penelitian

Penelitian hukum empiris adalah sebuah penelitian hukum dengan cara memperoleh hal atau perkara kajian di dalam perilaku masyarakat. Dimana perilaku masyarakat tersebut yang tumbuh akibat berhubungan dengan bentuk norma yang ada.⁹ Dengan perkataan lain jenis penelitian ini memandang sebuah kenyataannya atau fakta yang terjadi (senyatanya terjadi). Apabila dalam jenis

⁸ Efendi, Jonaedi dan Ibrahim, Johnny. *Metode Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris*, Jakarta, Prenadamedia Group 2016, Hlm. 3

⁹ Djulaeka dan Rahayu, Devi. *Buku Ajar Metode Penelitian Hukum*, Surabaya, Scopindo Media Pustaka, 2019, Hlm. 79

penelitian empiris ini dipakai untuk mengkaji terkait implementasi Alih Sewa Atas Tanah dan Bangunan di Pasar Bancaran maka, jenis penelitian ini tidak membahas dalam segi Undang-undangnya saja, akan tetapi penelitian ini mempertanyakan bagaimana praktik sewa dan alih sewa atas tanah dan bangunan tersebut dalam kenyataannya dengan yang diatur dalam UUPA.

1.6.2 Metode Pendekatan

Pendekatan dalam tipe penelitian ini adalah pendekatan sosio-legal (*socio legal approach*), dimana dalam penelitian hukum sosio-logis mengkaji suatu bahan primer yang didapatkan di lapangan pada saat melaksanakan observasi maupun wawancara.¹⁰ Berdasarkan metode ini bisa kita tafsirkan pengumpulan fakta dan data yang dibutuhkan dengan bertujuan memperoleh pengetahuan hukum secara empiris dalam masyarakat. Pendekatan yang kedua adalah pendekatan Perundang-undangan (*statue approach*) yang berhubungan dengan Implementasi Alih Sewa Atas Tanah Dan Bangunan Di Lingkungan Pasar Daerah Bancaran seperti, Undang-undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Peraturan Daerah Nomor 19 Tahun 2008 Tentang Penataan, Pengelolaan Pasar Dan Retribusi Pasar Daerah, Peraturan Daerah Kabupaten Bangkalan No. 9 Tahun 2010 Tentang Retribusi Jasa Umum, Peraturan Daerah Kabupaten Bangkalan Nomor 8 Tahun 2014 atas perubahan Peraturan Daerah Kabupaten Bangkalan No. 9 Tahun 2010 Tentang Retribusi Jasa Umum dan perubahan kedua dalam Peraturan Daerah Kabupaten Bangkalan Nomor 10

¹⁰ Efendi, Jonaedi dan Ibrahim, Johnny. *Op.Cit*, Hlm. 177

Tahun 2018 atas Peraturan Daerah Kabupaten Bangkalan No. 9 Tahun 2010 Tentang Retribusi Jasa Umum.

1.6.3 Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Pasar Daerah tepatnya di Pasar Bancaran, Kecamatan Bangkalan, Kabupaten Bangkalan dan Dinas Perdagangan Kabupaten Bangkalan. Lokasi dipilih sesuai dengan permasalahan yang dikaji.

1.6.4 Teknik Pengumpulan Data

Dalam Teknik pengumpulan data yang akan digunakan oleh peneliti disini, didasarkan atas 2 (dua) data yaitu:

a) Data Primer

Data atau bahan yang dipakai adalah daftar mencantumkan isian atau pertanyaan. Daftar ini menempatkan pertanyaan-pertanyaan yang terlebih dahulu disistematisasikan serta dicoba sebelum dipertanyakan atau disampaikan pada responden. Daftar pertanyaan dan wawancara yang dilaksanakan dalam melaksanakan penelitian yang dihendakkan untuk mencari data yang lebih luas serta lebih rinci.¹¹ Data yang didapat pada penelitian ini berdasarkan hasil wawancara kepada responden. Dalam penelitian ini didasarkan pada metode *purposive sampling*. Menurut Notoatmojo (2010), *purposive sampling* adalah “pengambilan sampel yang berdasarkan atas pertimbangan tertentu seperti sifat-sifat populasi ataupun ciri-ciri yang sudah diketahui sebelumnya”. Berdasarkan hal tersebut kriteria sampel yang diperoleh didasarkan pada kriteria yang dirumuskan

¹¹ *Ibid*, Hlm. 179

terlebih dahulu oleh peneliti dan dengan pertimbangan tertentu. Dalam hal ini kriteria tertentu dalam penelitian ini meliputi, pihak kepala pasar selaku pengurus pasar, pihak pengelola pasar (Dinas Perdagangan), pihak penyewa, dan Pihak ketiga.

b) Data Sekunder

Data yang diperoleh dari sumber-sumber hukum berupa literature atau referensi yang sudah ada, hasil penelitian, karya ilmiah yang berhubungan dengan apa yang penulis teliti yaitu, Implementasi alih sewa Atas Tanah dan Bangunan Di Lingkungan Pasar Daerah Bancaran Kabupaten Bangkalan.

1.6.5 Metode Analisa Data

Penelitian ini menggunakan metode Analisa data kualitatif. Dimana data kualitatif merupakan bahan bukti yang diperoleh dari sebuah pengamatan, rekaman, wawancara, atau bahan-bahan tertulis lainnya¹² Metode ini merupakan suatu metode memperoleh data yang diperoleh berdasarkan dari hasil data atau bahan primer serta data sekunder, kemudian ditarik sebuah kesimpulan yang berhubungan dengan Implementasi Alih Sewa Atas Tanah Dan Bangunan Di Lingkungan Pasar Daerah Bancaran Kabupaten Bangkalan.

¹² *Ibid*, Hlm. 178