

**LAPORAN AKHIR  
PENELITIAN MANDIRI**

**PENGELOLAAN PASAR TRADISIONAL SEBAGAI KAKAYAAN DAERAH  
DI KOTA PAYAKUMBUH**



*Oleh*

**Dr. Kurnia Warman, SH., M.Hum (Ketua)  
Hengki Andora, SH, LLM (Anggota)**

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ANDALAS  
2015**

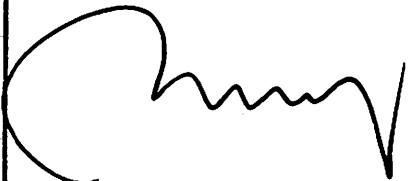
## HALAMAN PENGESAHAN

### PENELITIAN DOSEN MANDIRI PENGELOLAAN PASAR TRADISIONAL SEBAGAI KEKAYAAN DAERAH DI KOTA PAYAKUMBUH

1. Judul Penelitian : PENGELOLAAN PASAR TRADISIONAL SEBAGAI KEKAYAAN DAERAH DI KOTA PAYAKUMBUH
2. Ketua Peneliti
  - a. Nama Lengkap : Dr. Kurnia Warman, SH,. M.Hum
  - b. Nip : 197106301998021002
  - c. Pangkat/golongan : Pembina Tk. I/ IV. b
  - d. Fakultas/Bagian : Hukum/Hukum Administrasi Negara
  - e. Universitas : Universitas Andalas
3. Anggota Peneliti: : Hengki Andora, SH,. LLM
4. Lokasi Penelitian : Payakumbuh
5. Lama Penelitian : 2 Bulan
6. Biaya Penelitian : Rp 10.000.000,-
7. Sumber Dana : Dipa BLU Universitas Andalas T.A 2015

Mengetahui,  
An. Dekan,

Wakil Dekan II



Dr. Busyra Azheri, SH,. MH  
NIP. 196911181994031002

Padang, 30 Oktober 2015  
Ketua Peneliti,



Dr. Kurnia warman, SH,. M.Hum  
NIP. 198006162005011003

## **KATA PENGANTAR**

Pengelolaan pasar tradisional merupakan hal yang sangat strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Peran strategisnya itu dapat dilihat dari banyaknya ragam aktifitas kehidupan masyarakat yang menyangkut hajat masyarakat banyak. Selain itu, aktifitas di pasar juga menunjukkan dan memengaruhi perekonomian suatu Daerah. Oleh karena itu, pasar tradisional perlu diatur, ditata, dimanfaatkan dan diawasi dengan baik melalui suatu sistem pengelolaan yang dilaksanakan secara komprehensif dan terpadu.

Dalam hal ini, hasil penelitian ini menunjukkan bahwa ada titik singgung antara Pemerintah Kota Payakumbuh dan Masyarakat Hukum Adat di dalam pengelolaan Pasar Tradisional. Penelitian ini memperlihatkan bahwa hubungan hukum antara Pemerintah Kota Payakumbuh dengan Masyarakat Hukum Adat belum tuntas dan jelas. Selain itu, kompleksitas hubungan hukum antara Pemerintah Kota Payakumbuh dengan para pedagang yang menempati toko juga menjadi suatu persoalan tersendiri yang mesti segera diselesaikan dan dicarikan jalan ke luarnya.

Penelitian ini masih sangat jauh dari sempurna. Oleh karena itu, diperlukan saran dan kritikan guna menyempurnakan penelitian ini sehingga dapat bermanfaat bagi pihak-pihak yang berkepentingan.

Padang, 29 Oktober 2015

Tim Penyusun

**Daftar Isi**

<b>KATA PENGANTAR</b>	<b>I</b>
<b>DAFTAR ISI</b>	<b>li</b>
<b>BAB. I PENDAHULUAN</b>	
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	5
1.3 Tujuan dan Kegunaan	5
1.3.1 Tujuan	5
1.3.2 Kegunaan	6
1.4 Metode Penelitian	6
1.4.1 Pendekatan Masalah	6
1.4.2 Data dan Sumber Data	6
1.4.3 Instrumen Pengumpulan Data	8
1.4.4 Pengolahan dan Analisis Data	8
<b>BAB. II TINJAUAN KEPUSTAKAAN</b>	
2.1 Konsepsi Pasar	9
2.2 Kekayaan daerah	16
2.3 Perjanjian	20
2.4 Hak Ulayat	23
2.5 Kedudukan Hukum dan Kewenangan Masyarakat Hukum Adat terhadap Hak Ulayatnya	28
<b>BAB. III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN</b>	
3.1 Sistem Pengelolaan Pasar Tradisional di Kota Payakumbuh	33
3.2 Bentuk Hubungan Hukum antara Pedagang, Masyarakat Hukum Adat, dan Pemerintah Kota Payakumbuh dalam Pengelolaan Pasar Tradisional	41
<b>BAB IV PENUTUP</b>	
6.1 Kesimpulan	44
6.2 Saran	45
<b>KEPUSTAKAAN</b>	<b>46</b>
<b>LAMPIRAN</b>	

## **BAB I PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Pemberlakuan rezim otonomi daerah pasca reformasi memberikan kesempatan yang besar kepada Daerah untuk dapat mengembangkan setiap potensi yang ada guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat di Daerah. Secara normatif, Pasal 1 Angka (6) UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberi makna bahwa otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam konteks tersebut daerah diberikan kewenangan yang sangat luas untuk mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat berdasarkan prakarsa dan inisiatifnya sendiri dengan berpedoman kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pemberlakuan rezim otonomi daerah sebagai landasan dalam pelaksanaan sistem desentralisasi pada pokoknya menuntut Daerah supaya lebih mandiri sehingga mampu merangsang percepatan pembangunan yang berkelanjutan. Setiap daerah otonom diberi kesempatan untuk melaksanakan proses pembangunan yang didasarkan pada ide-ide, nilai-nilai sosial, teknologi serta potensi sumberdaya lokal.<sup>1</sup> Dalam situasi ini Pemerintah Pusat hanya bertindak sebagai fasilitator sekaligus koordinator dalam penyelarasan agenda-agenda yang bersifat kedaerahan dengan agenda-agenda nasional yang disusun berdasarkan keinginan bersama seluruh bangsa Indonesia.

Pemberlakuan otonomi daerah telah membawa sejumlah implikasi terhadap perubahan arah kebijakan dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat di Daerah. Walaupun belum sepenuhnya berhasil, setiap Daerah terus didorong untuk tetap

---

<sup>1</sup> Pasal 1 Angka (12) memberi makna Daerah Otonom sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

menumbuhkembangkan semangat kebersamaan dalam mewujudkan tatakelola pemerintahan yang bersih, melakukan pemberdayaan masyarakat sesuai kearifan lokal serta terus berupaya memanfaatkan sumber daya alam secara bertanggungjawab. Jika hal itu terwujud, maka diharapkan tidak ada lagi Daerah yang tertinggal dan tercapainya pemerataan pembangunan bukan lagi hanya sekedar angan-angan belaka.

UU No. 23 Tahun 2004 sebagai pengganti UU No. 32 Tahun 2004 berusaha untuk mengakomodasi dan mengantisipasi dinamika penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan kompleksitas permasalahan yang berkembang di masyarakat. Melalui UU ini, penyelenggaraan desentralisasi pada daerah otonom diatur sedemikian rupa sehingga tumpang tindih kewenangan antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota diharapkan tidak akan terjadi dengan tetap menjunjung tinggi keanekaragaman dan kewenangan masing-masing satuan pemerintahan. Dalam hal ini, penyelenggaraan urusan pemerintahan dilaksanakan dalam bentuk Urusan Pemerintahan Konkuren.

Dari ketentuan Pasal 9 Ayat (3) UU No. 23 Tahun 2004 diperoleh pemahaman bahwa Urusan Pemerintahan Konkuren merupakan Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Ayat (4) dari pasal yang sama menyatakan bahwa Urusan Pemerintahan Konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah. Kemudian, ketentuan Pasal 11 Ayat (1) ditentukan pula bahwa Urusan Pemerintahan Konkuren terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan.

Berkaitan dengan hal di atas, pengelolaan area pasar tradisional oleh pemerintah Kabupaten/ Kota sendiri pada hakikatnya termasuk ke dalam klasifikasi Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar yakni menyangkut kepada urusan Pekerjaan umum dan penataan ruang, Ketentraman ketertiban umum dan perlindungan masyarakat, serta yang urusan sosial.<sup>2</sup> Di samping itu, pengelolaan area pasar

---

<sup>2</sup> Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar adalah urusan yang wajib dilaksanakan oleh semua daerah dengan berpedoman kepada kriteria-kriteria pelayanan minimal demi pemenuhan hak-hak konstitusional warga negara.

juga tidak bisa dipisahkan dari Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar, dalam hal ini adalah urusan yang menyangkut tentang koperasi usaha kecil dan menengah serta urusan penanaman modal.

Sebagai bagian dari penyelenggaraan urusan wajib pemerintahan pengelolaan area pasar perlu mendapatkan perhatian yang serius dari pelaksana pemerintahan daerah. Pasar merupakan simbol kondisi ekonomi serta variabel penting dalam menilai tingkat kemakmuran suatu daerah. Sebagai urat nadi perekonomian sudah selayaknya pengelolaan pasar dilaksanakan secara profesional dengan memperhatikan kepentingan usaha pedagang, kenyamanan pengunjung, serta kepentingan pemerintah daerah dalam memperluas sumber-sumber penerimaan daerah.

Dalam tataran empiris, pengelolaan area Pasar Payakumbuh mengalami banyak perubahan dan perkembangan yang disertai dengan pelbagai kompleksitas permasalahannya. Bila ditinjau dari perspektif tata ruang, lokasi pasar payakumbuh berada pada daerah yang sangat strategis. Pasar Payakumbuh berada di jantung Kota Payakumbuh, sehingga cukup mudah diakses oleh masyarakat yang berasal Kota Payakumbuh dan dari daerah Kabupaten Limapuluh Kota. Kondisi demikian menjadikan Pasar Payakumbuh menjadi pusat kegiatan ekonomi yang tidak hanya diakses oleh masyarakat yang berada di Kota Payakumbuh dan Kabupaten Limapuluh Kota, namun juga dimanfaatkan oleh masyarakat yang berasal dari daerah-daerah lain yang bertetangga langsung dengan Kota Payakumbuh dan Kabupaten Limapuluh Kota.

Peran Strategis Kota Payakumbuh dalam dinamika perkembangan perekonomian Sumatera Barat kian hari makin terasa geliatnya. Di samping sebagai pusat penyangga perekonomian untuk wilayah timur Sumatera Barat, Kota Payakumbuh juga merupakan gerbang perlintasan dari arah Sumatera bagian timur. Kota Payakumbuh juga sarat dengan berbagai potensi ekonomi yang berbasis di tengah masyarakatnya. Kondisi ini akan mengiring Payakumbuh menjadi salah satu kota perdagangan dan jasa yang prospektif perkembangannya. Untuk itu diperlukan penyediaan, pengembangan dan pembenahan berbagai infrastruktur dan sarana pendukungnya, termasuk sarana dan fasilitas Pasar sebagai salah satu sentra perekonomian masyarakat.

Keberadaan pasar tradisional payakumbuh sebagai pasar pusat pertokoan yang selama ini menjadi magnet perekonomian kota mampu menyatukan dan mensinergitaskan perekonomian masyarakat pelakunya kondisi bangunan dan tata peruntukan ruang perlu untuk direvitalisasi. Hal ini melihat kepada usia bangunan yang telah  $\pm$  33 tahun dan perkembangan pasar pada kondisi sekarang menuntut ketersediaan sarana dan fasilitas yang lebih baik, dan memberi keuntungan bagi pedagang dalam melakukan transaksi jual beli serta memberi rasa aman dan nyaman bagi konsumen.

Secara historis, pada mulanya Pasar Payakumbuh dikelola oleh masyarakat dalam bentuk Pasar Serikat yang dikenal dengan nama Pasar PON. Dalam kondisi demikian, peran Pemerintah Kota hanya sebagai pembina. Namun setelah terjadi musibah kebakaran yang membumihanguskan toko dan kios yang ada dan kemudian ditindaklanjuti dengan pembangunan kembali Pasar tersebut oleh Pemerintah, maka pengelolaan area Pasar Payakumbuh diserahkan kepada Pemerintah Daerah dengan sejumlah kesepakatan dengan nagari-nagari yang selama ini mengelola pasar tersebut. Hingga saat ini, persoalan bagi hasil dari pengelolaan area pasar masih menyisakan problem yang belum jua tuntas diselesaikan.<sup>3</sup>

Di sisi lain, pengelolaan pasar payakumbuh menyangkut hajat dan kepentingan masyarakat banyak. Sebagai pusat kegiatan perekonomian masyarakat di Kota Payakumbuh dan daerah sekitarnya, area pasar payakumbuh perlu ditunjang dengan fasilitas-fasilitas pasar yang representatif. Faktor-faktor seperti keamanan, kenyamanan dan ketertiban pasar perlu diselenggarakan dengan berpedoman standar-standar pelayanan minimal.<sup>4</sup> Pasar yang representatif akan membawa dampak tidak hanya terhadap meningkatnya kuantitas transaksi jual beli, namun juga berpengaruh pada meningkatnya kualitas para *stakeholders* yang ada di dalamnya.

Dengan demikian, pengelolaan area pasar harus dilaksanakan oleh sebuah entitas profesional yang berorientasi kepada keuntungan tanpa mengabaikan pemenuhan standar mutu pelayanan. Hal tersebut bisa saja diselenggarakan langsung oleh Pemerintah Daerah

---

<sup>3</sup> Dinas Koperasi UMKM Perindag Kota Payakumbuh, *Studi Kelayakan Perubahan Pengelolaan Pasar Menjadi BUMD/ Perusahaan Daerah*, Pemerintah Kota Payakumbuh, Payakumbuh 2013. Hal. II-10

<sup>4</sup> Standar pelayanan minimal menjadi keharusan dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar demi menjamin hak-hak konstitusional Warga Negara.



melalui SKPD terkait, Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) atau badan swasta lainnya yang dalam lapangan usahanya dapat mempedomani prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*Good Corporate Governace*).<sup>5</sup>

Tidak pula dapat dipungkiri bahwa pengelolaan pasar yang digarap dengan baik dan serius merupakan sumber yang sangat potensial dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah. Setidaknya dari layanan jasa yang diberikan oleh Pemerintah Daerah kepada pihak yang berkepentingan akan diperoleh pendapatan daerah melalui Retribusi Daerah maupun sumber lainnya dari Pajak Daerah.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian di dalam latar belakang masalah di atas, dapat diidentifikasi masalah sebagaimana yang diuraikan berikut:

- a. Bagaimanakah sistem pengelolaan pasar tradisional sebagai kekayaan daerah di Kota Payakumbuh ?
- b. Bagaimanakah bentuk hubungan hukum antara Pedagang, Masyarakat Adat dan Pemerintah Kota Payakumbuh dalam pengelolaan pasar tradisional sebagai kekayaan daerah?

## **1.3 Tujuan dan Kegunaan**

### **1.3.1 Tujuan**

Sesuai dengan ruang lingkup identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, tujuan dari penelitian ini dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui dan menganalisis sistem pengelolaan pasar tradisional sebagai kekayaan daerah di Kota Payakumbuh
- b. Untuk mengetahui, menganalisis, dan menjelaskan bentuk hubungan hukum antara Pedagang, Masyarakat Adat dan Pemerintah Kota Payakumbuh dalam pengelolaan pasar tradisional sebagai kekayaan daerah.

---

<sup>5</sup> Zaini Asyhadie, 2012, *Hukum Bisnis*, Raja Grafindo, Jakarta

### **1.3.2 Kegunaan**

Penelitian ini membahas dan mengkaji tentang Pengelolaan Pasar Tradisional sebagai Kekayaan Daerah di Kota Payakumbuh. Dengan demikian, hasil kajian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan terhadap Pemerintah Kota dalam mengambil kebijakan terhadap pengelolaan pasar tradisional serta berfaedah pula bagi stakeholder terkait lainnya.

## **1.4 Metode Penelitian**

### **1.4.1 Pendekatan Masalah**

Menurut sifatnya, penelitian ini dapat digolongkan ke dalam jenis penelitian deskriptif analitis. Kemudian, pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini dapat dibagi ke dalam 2 (dua) pendekatan, yaitu pendekatan hukum normatif dan pendekatan hukum empiris.

### **1.4.2 Data dan Sumber Data**

Sebagaimana yang telah diuraikan di atas, pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan 2 (dua) pendekatan, yaitu pendekatan hukum normatif dan pendekatan hukum empiris. Data utama dalam penelitian hukum normatif adalah data sekunder, sedangkan data utama dalam penelitian hukum empiris adalah data primer. Dengan demikian, data yang diperlukan dalam penelitian ini, meliputi:

#### **1. Data Primer**

Data primer yang diperlukan dalam penelitian ini berupa informasi yang terkait dengan Pengelolaan Area Pasar Payakumbuh. Responden dalam penelitian ini adalah kalangan Pemerintah Daerah melalui Dinas Koperasi UMKM Perindustrian dan Perdagangan Kota Payakumbuh, pedagang, pengunjung pasar, dan masyarakat hukum adat sebagai pemilik ulayat pasar payakumbuh.

Metode sampling yang digunakan dalam penelitian ini adalah *purposive sampling*.

## 2. Data Sekunder

Data sekunder dalam penelitian ini bersumber dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersumber dari peraturan perundang-undangan yang terkait dengan fokus kajian penelitian. Berikut bahan hukum primer yang dibutuhkan dalam penelitian ini:

- a. Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- b. Undang-Undang No. 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan
- c. Undang-Undang No. 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro kecil dan Menengah;
- d. Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah;
- e. Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
- f. Peraturan Pemerintah No. 7 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/ Daerah;
- g. Peraturan Presiden No. 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional Pusat Perbelanjaan dan Toko Moderen
- h. Perda Kota Payakumbuh No. 19 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Umum; dan
- i. Perda Kota Payakumbuh No. 20 Tahun 11 tentang Retribusi Jasa Usaha;

Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini seperti literatur, hasil-hasil penelitian, dan dokumen-dokumen lainnya yang terkait pemerintahan daerah, BUMD, tanah ulayat, dan retribusi serta kajian-kajian yang berkaitan langsung dengan Pasar Payakumbuh.

#### **1.4.3 Instrumen Pengumpulan Data**

Untuk memperoleh data primer dari responden, penelitian ini akan memakai metode wawancara *semi-structured*. Dalam teknisnya, pertanyaan-pertanyaan yang telah terstruktur dipersiapkan terlebih dahulu, kemudian satu-persatu diperdalam dengan mengorek keterangan lebih lanjut dari responden. Pengumpulan data dari responden ini dilakukan dengan teknik *focus group discussion* (FGD).

Untuk mendapatkan data sekunder dilakukan dengan cara studi dokumen. Dalam studi dokumen, data diperoleh melalui penelusuran isi dokumen dan dikelompokkan ke dalam konsep-konsep pokok sebagaimana terdapat dalam perumusan masalah.

#### **1.4.4 Pengolahan dan Analisis Data**

Penelitian ini akan menggunakan teknik atau metode pengolahan dan analisis data kualitatif. Uraian kegiatan pengolahan dan analisisnya meliputi: (1) reduksi data, (2) penyederhanaan dan penyajian data dan (3) verifikasi hasil penelitian serta penarikan kesimpulan. Kegiatan analisis data dilakukan secara simultan dengan proses pengolahan data, bahkan telah dimulai sejak awal pengumpulan data.

## **BAB II**

### **TINJAUAN KEPUSTAKAAN**

#### **2.1 Konsepsi Pasar**

Pasar menjadi bagian yang tidak terpisahkan dalam kehidupan sehari-hari masyarakat. Oleh karena pasar telah menjadi pusat aktivitas ekonomi maka pasar merupakan variabel utama dalam menilai kondisi perekonomian suatu negara. Secara sederhana dapat disimpulkan bahwa tingginya aktifitas transaksi yang berlangsung pada pasar dalam suatu negara akan menunjukkan kondisi perekonomian negara tersebut dalam keadaan yang baik, sebaliknya dengan melemahnya aktifitas transaksi yang terjadi dapat dipastikan bahwa negara tersebut sedang mengalami krisis ekonomi. Secara harfiah, ada beberapa definisi pasar yang dapat dijadikan rujukan, antara lain:

- a. Pasar adalah tempat orang berjual beli (Kamus Besar Bahasa Indonesia).
- b. Pasar adalah lembaga ekonomi dimana para pembeli dan penjual baik secara langsung maupun tidak langsung dapat melakukan transaksi perdagangan barang atau jasa.
- c. Pasar adalah suatu tempat atau proses interaksi antara permintaan (pembeli) dan penawaran (penjual) dari suatu barang/jasa tertentu, sehingga akhirnya dapat menetapkan harga keseimbangan (harga pasar) dan jumlah yang diperdagangkan. Jadi setiap proses mempertemukan antara pembeli dan penjual, maka akan membentuk harga yang disepakati antara pembeli dan penjual.
- d. Pasar adalah tempat dimana permintaan dan penawaran bertemu. Permintaan dan Penawaran dapat berupa Barang atau Jasa. Pasar tradisional, pasar modern, bursa kerja, bursa efek adalah contoh pasar.
- e. Pasar adalah area tempat jual beli barang dengan jumlah penjual lebih dari satu baik yang disebut sebagai pusat perbelanjaan, pasar tradisional, pertokoan, mall, plaza, pusat perdagangan maupun sebutan lainnya (Peraturan Presiden No.112 tahun 2007).

Dalam ilmu ekonomi mainstream, konsep pasar adalah setiap struktur yang memungkinkan pembeli dan penjual untuk menukar jenis barang, jasa dan informasi. Sebagaimana diketahui bahwa pada pasar terdiri atas penjual dan pembeli yang akan

membentuk harga. Pasar memfasilitasi perdagangan dan memungkinkan distribusi dan alokasi sumber daya dalam masyarakat. Secara singkat berikut akan dikenalkan klasifikasi pasar yang ada di Indonesia.

#### 1. Pasar Tradisional

Pasar tradisional merupakan tempat bertemunya penjual dan pembeli serta ditandai dengan adanya transaksi penjual dan pembeli secara langsung yang diselenggarakan dengan tawar-menawar. Secara umum bangunan pasar tradisional biasanya terdiri dari kios atau gerai, los dan dasaran terbuka yang dibuka oleh penjual maupun pengelola pasar. Umumnya pasar tradisional menjual kebutuhan sehari-hari seperti kebutuhan pokok, barang elektronik, pakaian, dan lain sebagainya.

Tidak dapat dipungkiri bahwa pasar tradisional telah menjadi pilihan utama masyarakat untuk memenuhi kebutuhannya. Menunjang hal tersebut lokasi pasar tradisional biasanya berada tidak jauh dan mudah diakses dari kawasan pemukiman. Disadari atau tidak selain sebagai tempat berlangsungnya aktivitas jual beli untuk kebutuhan sehari-hari pasar tradisional juga telah bertransformasi sebagai wahana interaksi sosial serta ruang publik bagi masyarakat kecil.

Eksistensi pasar tradisional telah diatur melalui sejumlah regulasi yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat. Secara normatif, menurut Peraturan Presiden No. 112 Tahun 2007, pasar tradisional adalah pasar yang dibangun dan dikelola oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, Swasta, Badan Usaha Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah termasuk kerjasama dengan swasta dengan tempat usaha berupa toko, kios, los dan tenda yang dimiliki/dikelola oleh pedagang kecil, menengah, swadaya masyarakat atau koperasi dengan usaha skala kecil, modal kecil dan dengan proses jual beli barang dagangan melalui tawar menawar. Sejalan dengan itu, Pasal 4 Permendagri No. 20 Tahun 2012 menguraikan kriteria pasar tradisional sebagai berikut:

- a. Dimiliki, dibangun dan/atau dikelola oleh pemerintah daerah;
- b. Transaksi dilakukan secara tawar menawar;
- c. Tempat usaha beragam dan menyatu dalam lokasi yang sama; dan
- d. Sebagian besar barang dan jasa yang ditawarkan berbahan baku lokal.

## 2. Pasar Modern

Pasar moderen pada dasarnya tidak jauh berbeda dengan pasar tradisional. Perbedaan yang mendasar pasar moderen dengan pasar tradisional terletak pada cara transaksi yang dilakukan oleh penjual dan pembeli. Pasar moderen tidak menggunakan mekanisme tawar-menawar harga terhadap barang melainkan pembeli hanya melihat label harga yang tercantum dalam barang (barcode).

Selain hal tersebut, perbedaan antara pasar moderen dengan pasar tradisional juga terletak pada layanan yang bersifat mandiri. Artinya pembeli biasanya mencari dan memilih barang yang akan dibutuhkan secara sendiri baru setelah itu melakukan pembayaran kepada kasir. Antara lain yang sebagai contoh pasar moderen adalah hypermarket, supermarket, dan minimarket.

Berikut akan diuraikan beberapa klasifikasi pasar berdasarkan klasifikasinya, luas jangkauan, wujud, barang yang diperjual belikan waktu penyelenggaraan, dan organisasinya.

### a. Pasar menurut Luas Jangkauan

- *Pasar Daerah*, dimana produk yang diperjual-belikan berasal dari daerah itu sendiri. Dapat juga dikatakan pasar daerah melayani permintaan dan penawaran dalam satu daerah;
- *Pasar Lokal*, dimana produk yang diperjual-belikan berasal dalam satu kota tempat produk itu dihasilkan. Dapat juga dikatakan pasar lokal melayani permintaan dan penawaran dalam satu kota;
- *Pasar Nasional*, dimana produk yang diperjual-belikan berasal dalam satu negara tempat produk itu dihasilkan. Dapat juga dikatakan pasar nasional melayani permintaan dan penawaran dari dalam negeri;
- *Pasar Internasional*, dimana produk yang diperjual-belikan berasal dari negara-negara yang berbeda. Dapat dikatakan bahwa jangkauannya untuk seluruh dunia.

### b. Pasar menurut Wujudnya

- **Pasar Konkret**

Pasar Konkret adalah tempat poertemuan antara penjual dan pembeli yang

dilakukan secara langsung. Misalnya ada los-los dan toko-toko. Di pasar konkret produk yang diperjual-belikan dapat dilihat secara langsung sehingga dengan mudah membedakan antara produsen dan konsumen.

- **Pasar Abstrak**

Pasar abstrak adalah pasar yang lokasinya tidak dapat dilihat secara kasat mata oleh karena produsen dan konsumen tidak bisa dibedakan secara langsung. Transaksi dapat dilakukan melalui internet, telepon atau media lainnya.

**c. Pasar menurut Barang yang Diperjual Belikan**

- **Pasar Barang Konsumsi**

Pasar barang konsumsi adalah pasar yang dapat dipakai langsung untuk kebutuhan rumah tangga seperti pasar yang memperjual-belikan kebutuhan pokok, alat-alat rumah tangga, elektronik dan lain sebagainya.

- **Pasar Barang Produksi**

Pasar barang produksi adalah pasar yang memperjual-belikan barang-barang/ sumber daya produksi seperti mesin-mesin, pasar modal dan lain sebagainya.

**d. Pasar Menurut Waktu Penyelenggaraan**

- *Pasar Harian*, adalah pasar yang kegiatan jual-belinya dilakukan setiap hari. Biasanya pasar ini berada dekat dengan kawasan pemukiman.
- *Pasar Mingguan*, adalah pasar yang kegiatan jual-belinya hanya dilakukan satu kali dalam seminggu. Biasanya terletak pada daerah pedesaan.
- *Pasar Bulanan*, adalah pasar yang kegiatan jual-belinya hanya dilakukan satu kali dalam sebulan.
- *Pasar Tahunan*, adalah pasar yang kegiatan jual belinya hanya dilakukan setahun sekali seperti Pekan Raya Jakarta;
- *Pasar Temporer*, adalah pasar yang diselenggarakan oleh organisasi/ ninstansi pada acara-acara tertentu seperti bazar dan lain-lain



e. **Pasar menurut Organisasinya**

● **Pasar Persaingan Sempurna**

Dalam pasar persaingan sempurna terdapat banyak penjual dan pembeli yang sama-sama telah mengetahui keadaan pasar. Barang yang diperjual belikan di dalam pasar ini bersifat homogen (sejenis). Penjual dan pembeli tidak bebas menentukan harga karena harga sendiri ditentukan oleh kekuatan pasar artinya harga yang terbentuk merupakan hasil dari mekanisme pasar berdasarkan jumlah permintaan dan penawaran.

● **Pasar Persaingan Tidak Sempurna**

Dalam pasar persaingan tidak sempurna penjual maupun pembeli memiliki kebebasan dalam menentukan harga dan jumlah barang yang akan diperjual-belikan. Sehingga harga dapat dipengaruhi. Jenis barang yang diperjual-belikan bersifat heterogen. Pasar persaingan tidak sempurna dapat dibedakan menjadi tiga:

✓ *Pasar Monopoli dan Monopsoni*

Pasar monopoli adalah pasar yang hanya terdapat satu penjual untuk suatu jenis barang tertentu sedangkan pasar monopsoni adalah pasar yang dikuasai oleh seorang pembeli untuk suatu jenis barang dan jasa. Output yang dihasilkan tidak mempunyai substitusi.

✓ *Pasar Persaingan Monopolistik*

Dalam pasar monopolistik terdapat banyak penjual dan pembeli. Penjual dapat melakukan monopoli karena keistimewaan produk masing-masing. Pembeli bebas menentukan pilihannya dalam berbelanja sehingga dalam pasar ini terdapat unsur monopoli.

✓ *Pasar Oligopoli dan Oligopsoni*

Pasar oligopoli adalah pasar yang hanya ada beberapa penjual, artinya tidak terlalu banyak penjual sehingga pengaruh penjual sangat kecil dan tidak ada penjual yang berkuasa segala-galanya. Adapun oligopsoni merupakan jenis pasar yang hanya ada beberapa pembeli.

Pasar membutuhkan lahan dan lokasi yang strategis, mengingat aktivitas yang terjadi di pasar tersebut dan pentingnya peran pasar sebagai salah satu komponen pelayanan kota, daerah dan wilayah yang mengakibatkan kaitan dan pengaruh dari masing-masing unsur penunjang kegiatan perekonomian kota. Dengan letak yang strategis, akan lebih terjamin proses transaksi jual-belinya daripada pasar yang letaknya kurang strategis. Dalam hal ini harus diperhatikan faktor-faktor keramaian lalu lintas, kemungkinan tempat pemberhentian orang untuk berbelanja, keadaan penduduk di lingkungan pasar, keadaan perparkiran dan sebagainya.

Dalam hal pemilihan lokasi pembangunannya, pasar sebaiknya didirikan pada lokasi yang ramai dan luas. Pendirian pasar pada lokasi yang tidak ada aktivitas perdagangannya, sangat sulit diharapkan akan dikunjungi oleh masyarakat. Sedangkan jumlah penduduk, pendapatan perkapita, distribusi pendapatan, aglomerasi dan kebijaksanaan pemerintah juga sangat mempengaruhi penentuan lokasi suatu kegiatan (Djojodipuro, 1992). Daerah dengan penduduk besar, merupakan pasar yang perlu diperhatikan.

Menurut Miles (1999), faktor-faktor yang berpengaruh dalam pemilihan lokasi adalah :

- Zoning (peruntukan lahan)
- Fisik (*physical features*)
- Utilitas
- Transportasi
- Parkir
- Dampak lingkungan (sosial dan alam)
- Pelayanan publik
- Penerimaan/respon masyarakat (termasuk perubahan perilaku)
- Permintaan dan penawaran (pertumbuhan penduduk, penyerapan tenaga kerja, distribusi pendapatan)

De Chiara dan Koppelman (1999), menambahkan kriteria yang harus dipenuhi dalam menentukan lokasi pasar/pusat perbelanjaan adalah:

1. Kedekatan dengan pangsa pasar
2. Kedekatan dengan bahan baku

3. Ketersediaan tenaga listrik dan air
4. Iklim
5. Ketersediaan modal
6. Perlindungan terhadap kebakaran, perlindungan polisi, pelayanan kesehatan
7. Perumahan/permukiman penduduk
8. Peraturan setempat
9. Pertumbuhan kota di masa yang akan datang.

Selain hal-hal yang telah dikemukakan oleh Miles, De Ghiara dan Koppelman, Duncan dan Hollander (dalam Ristantyo, 2004), mengemukakan hal-hal yang harus diperhatikan dalam penentuan lokasi pasar adalah:

1. Populasi yang terdapat pada daerah perdagangan, meliputi komposisi dan pertumbuhannya
2. Perkembangan kota yang dapat diukur dari perubahan sosial ekonomi
3. Kebiasaan belanja penduduk
4. Daya beli penduduk dapat dilihat dari jumlah tenaga kerja, jenis pekerjaan, tingkat pendapatan dan jumlah tabungan yang dimiliki
5. Perbedaan status sosial yang dapat dilihat dari tipe rumah, kepemilikan rumah, tingkat pendidikan dan jumlah kepemilikan kendaraan
6. Jumlah, luas, tipe dan lokasi pasar lama
7. Aksesibilitas berupa fasilitas transportasi umum, kedekatan dengan konsumen yang potensial dapat berupa daerah perumahan dan perkantoran
8. Kondisi fisik alam, dapat dilihat dari topografi, kondisi geologis, rawan bencana dan sebagainya.

Menurut Asy'ari (1993), diperlukan kemudahan yang maksimal bagi penyesuaian warga atau penduduk di suatu kota. Dalam jangka panjang diusahakan untuk menyediakan prasarana dan sarana melalui perencanaan menuju suatu keadaan yang ideal. Prinsip umum yang dijadikan pedoman dalam upaya manusia untuk mudah menyesuaikan diri pada alam lingkungan atau penyesuaian dengan sekitarnya, adalah:

1. Prinsip ongkos minimum, dengan mempertimbangkan faktor-faktor:

- Perbedaan antara kegunaan dan harga tanah, bahan mentah, tenaga kerja serta modal
- Perbedaan permintaan dari berbagai pasar akan hasil (produksi) dengan
- Ongkos transportasi bagi orang serta barang
- Perbedaan harga dan ongkos penempatan barang dengan aspek keamanan atau resiko yang harus ditanggung

2. Prinsip lokasi median (*median location*), di mana lokasi yang paling tepat dapat ditentukan di tengah-tengah atau median dari segala arah. Jarak lokasi menjadi pertimbangan dalam memilih lokasi yang paling tepat, dengan demikian dapat ditentukan letak zona atau lokasi pasar, pertokoan, supermarket, stasiun, pusat pendidikan, pusat pemerintahan, fasilitas kesehatan, dan lain sebagainya.

3. Prinsip penentuan jalur transportasi rutin. Pengaruh transportasi bagi *intersection* dari unit-unit permukiman penduduk sangat besar artinya dalam penentuan lokasi, misalnya untuk keperluan pabrik atau keperluan lainnya, sebab transportasi memudahkan mobilitas penduduk. Pertemuan antar rute transportasi merupakan median yang sangat strategis dan efisien bagi banyak keperluan.

Penentuan lokasi di kota sangat bervariasi, antara lain prinsip ongkos minimum, efisiensi, dan lokasi median, jalur transportasi, sumber bahan baku, pemasaran dan jumlah penduduk merupakan faktor yang mesti diperhitungkan.

## 2.2 Kekayaan Daerah

Pengertian *Asset* atau Aset yang telah di Indonesiakan secara umum adalah barang (*thing*) atau sesuatu barang (*anything*) yang mempunyai:

- nilai ekonomi (*economic value*);
- nilai komersial (*commercial value*); atau
- nilai tukar (*exchange value*) yang dimiliki oleh instansi, organisasi, badan usaha ataupun individu (perorangan).

*Asset* (Aset) adalah barang, yang dalam pengertian hukum disebut benda, yang terdiri dari benda tidak bergerak dan benda bergerak, baik yang berwujud (*tangible*)

maupun yang tidak berwujud (*Intangible*), yang tercakup dalam aktiva/kekayaan atau harta kekayaan dari suatu instansi, organisasi, badan usaha atau individu perorangan.

Menurut Chabib Soleh, pada dasarnya, aset dapat diklasifikasikan menjadi 2 (dua) jenis, yaitu:<sup>6</sup>

- a. Kekayaan yang sudah ada (eksis) sejak adanya daerah tersebut. Kekayaan jenis ini meliputi seluruh kekayaan alam dan geografis kewilayahan, misalnya tanah, hutan, tambang, sungai, danau, peninggalan sejarah yang menjadi kewenangan daerah mengelolanya, dan lain-lain sebagainya.
- b. Kekayaan yang telah dan akan dimiliki, baik yang berasal dari pembelian maupun yang akan dibangun sendiri. Kekayaan jenis ini berasal dari aktifitas pemerintah daerah yang didanai dari APBD serta kegiatan perekonomian lainnya.

Sedikit berbeda dengan Chabib Soleh, Doli D. Siregar berpendapat bahwa aset itu terdiri atas:<sup>7</sup>

- a. Sumber Daya Alam (SDA), yaitu semua kekayaan alam yang dapat digunakan dan diperlukan untuk memenuhi kebutuhan hidup manusia
- b. Sumber Daya Manusia (SDM), yaitu semua potensi yang terdapat pada manusia seperti akal pikiran, seni, keterampilan dan sebagainya yang dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhan bagi dirinya sendiri maupun orang lain.
- c. Infrastruktur, yaitu sesuatu buatan manusia yang dapat digunakan sebagai sarana kehidupan manusia dan sebagai sarana untuk memanfaatkan sumber daya alam dan sumber daya manusia baik pada saat ini maupun pada masa yang akan datang.

Barang Milik Daerah merupakan bagian dari aset Pemerintah Daerah yang berwujud. Aset pemerintah adalah sumber daya ekonomi yang dikuasai dan/atau dimiliki oleh pemerintah sebagai akibat dari peristiwa masa lalu dan dari mana manfaat ekonomi dan/atau sosial di masa depan diharapkan dapat diperoleh, baik oleh pemerintah maupun masyarakat, serta dapat diukur dalam satuan uang, termasuk sumber daya nonkeuangan

---

<sup>6</sup> Chabib Soleh, *Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah: Sebuah Pendekatan Struktural Menuju Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik*, Fokus Media, Bandung, 2010, hal. 168

<sup>7</sup> Doli D. Siregar, *Barang Milik Daerah*, <http://www.lontar.ui.ac.id/file?file=digital/119590-T%2025287-%20Evaluasi%20proses--Literatur.pdf>, diakses tanggal 12 Oktober 2012

yang diperlukan untuk penyediaan jasa bagi masyarakat umum dan sumber-sumber daya yang dipelihara karena alasan sejarah dan budaya.

Barang Milik Daerah termasuk dalam aset lancar dan aset tetap. Aset lancar adalah aset yang diharapkan segera untuk direalisasikan, dipakai, atau dimiliki untuk dijual dalam waktu 12 (dua belas) bulan sejak tanggal pelaporan, berupa persediaan. Sedangkan aset tetap adalah aset berwujud yang mempunyai masa manfaat lebih dari 12 (dua belas) bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintah atau dimanfaatkan oleh masyarakat umum, meliputi tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jalan, irigasi dan jaringan; dan berbagai aset tetap lainnya.

Dari uraian di atas, yang dimaksud aset daerah adalah aset lancar, aset tetap dan aset lainnya, sedangkan yang dimaksud dengan barang daerah adalah persediaan (bagian dari aset lancar) ditambah seluruh aset tetap yang ada di neraca daerah. Lebih lanjut, dapat disimpulkan bahwa aset/ barang milik daerah itu adalah:

- a. Semua barang inventaris yang dimiliki pemerintah daerah.
- b. Semua barang hasil kegiatan proyek APBD/APBN/LOAN yang telah diserahkan pada Pemerintah daerah melalui Dinas/Instansi terkait.
- c. Semua barang yang secara hukum dikuasai oleh pemerintah daerah seperti; cagar alam, cagar budaya, objek wisata, bahan tambang/galian C dan sebagainya, yang dapat menjadi sumber pendapatan asli daerah yang berkelanjutan dan yang memerlukan pengaturan pemerintah daerah dalam pemanfaatannya serta pemeliharannya.

Jika berbicara tentang manajemen aset secara umum, kita tidak terlepas dari siklus pengelolaan barang yang dimulai dari perencanaannya sampai penghapusan barang tersebut, yang kalau diurut adalah sebagai berikut:

- a. Perencanaan (*Planning*): meliputi penentuan kebutuhan (*requirement*) dan penganggarnya (*budgetting*).
- b. Pengadaan (*Procurement*): meliputi cara pelaksanaannya, standard barang dan harga atau penyusunan spesifikasi dan sebagainya.
- c. Penyimpanan dan penyaluran (*Storage and distribution*).
- d. Pengendalian (*Controlling*).
- e. Pemeliharaan (*Maintainance*).

- f. Pengamanan (*Safety*).
- g. Pemanfaatan penggunaan (*Utilities*).
- h. Penghapusan (*Disposal*).
- i. Inventarisasi (*Inventarization*).

Manajemen aset sebetulnya merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Manajemen Keuangan dan secara umum terkait dengan administrasi pembangunan daerah khususnya yang berkaitan dengan nilai aset, pemanfaatan aset, pencatatan nilai aset dalam neraca tahunan daerah, maupun dalam penyusunan prioritas dalam pembangunan. Tujuan Manajemen Aset kedepan diarahkan untuk menjamin pengembangan kapasitas yang berkelanjutan dari pemerintahan daerah, maka dituntut agar dapat mengembangkan atau mengoptimalkan pemanfaatan aset daerah guna meningkatkan/mendongkrak Pendapatan Asli Daerah, yang akan digunakan untuk membiayai kegiatan guna mencapai pemenuhan persyaratan optimal bagi pelayanan tugas dan fungsi instansinya terhadap masyarakat.

Menurut Doli D Siregar, manajemen aset merupakan salah satu profesi atau keahlian yang belum sepenuhnya berkembang dan populer di lingkungan pemerintahan maupun di satuan kerja atau instansi. Manajemen Aset itu sendiri kedepannya/selanjutnya sebenarnya terdiri dari 5 (lima) tahapan kerja yang satu sama lainnya saling terkait yaitu:<sup>8</sup>

- a. Inventarisasi Aset;
- b. Legal Audit;
- c. Penilaian Aset;
- d. Optimalisasi Aset; dan
- e. Pengembangan Sistem Informasi Manajemen Aset (SIMA), dalam Pengawasan dan Pengendalian Aset.

Untuk mendukung pengelolaan aset daerah secara efisien dan efektif serta menciptakan transparansi kebijakan pengelolaan aset daerah, maka pemerintah daerah perlu memiliki atau mengembangkan sistem informasi manajemen yang komprehensif dan

---

<sup>8</sup> Periksa di dalam modul Diklat Teknis Manajemen Aset Daerah, kerjasama Depdagri dengan LAN RI, <http://dppka.jogjaprovo.go.id/document/Modul%201%20Eselon%204%20Manajemen%20Aset.pdf>, diakses tanggal 14 Oktober 2012.

handal sebagai alat untuk menghasilkan laporan pertanggungjawaban. Selain itu, sistem informasi tersebut juga bermanfaat untuk dasar pengambilan keputusan mengenai kebutuhan barang dan estimasi kebutuhan belanja pembangunan (modal) dalam penyusunan APBD, dan untuk memperoleh informasi manajemen aset daerah yang memadai maka diperlukan dasar pengelolaan kekayaan aset yang memadai juga.

Barang milik daerah harus dikelola secara optimal dengan memperhatikan prinsip efisiensi, efektifitas, transparansi, dan akuntabilitas publik. Masyarakat dan DPRD yang harus melakukan pengawasan terhadap pemanfaatan aset daerah tersebut agar tidak terjadi penyalahgunaan barang milik daerah.

Pengelolaan barang milik daerah harus memenuhi prinsip akuntabilitas publik. Akuntabilitas publik yang harus dipenuhi paling tidak meliputi:

- a. Akuntabilitas kejujuran dan akuntabilitas hukum (*accountability for probity and legilaty*), terkait dengan penghindaran penyalahgunaan jabatan (*abuse of power*) oleh pejabat dalam penggunaan dan pemanfaatan barang milik daerah, sedangkan akuntabilitas hukum terkait dengan jaminan adanya kepatuhan terhadap hukum dan peraturan lain yang disyaratkan dalam penggunaan kekayaan publik.
- b. Akuntabilitas proses (*process accountability*), terkait dengan dipatuhinya prosedur yang digunakan dalam melaksanakan pengelolaan barang milik daerah, termasuk di dalamnya dilakukannya *compulsory competitive tendering contract (CCTC)* dan penghapusan *mark-up*. Untuk itu perlu kecukupan sistem informasi akuntansi, sistem informasi manajemen, dan prosedur administrasi.
- c. Akuntabilitas kebijakan (*policy accountability*), terkait dengan pertanggungjawaban pemerintah daerah terhadap DPRD dan masyarakat luas atas kebijakan-kebijakan penggunaan dan pemanfaatan barang milik daerah.

### 2.3 Perjanjian

Definisi dapat ditemukan dari sejumlah bahan hukum yang ada. Misalnya dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, perjanjian adalah persetujuan tertulis atau dengan lisan yang dibuat oleh dua pihak atau lebih, masing-masing bersepakat akan mentaati apa yang



tersebut dalam persetujuan itu.<sup>9</sup> Dari sumber lainnya, Kamus Hukum menjelaskan bahwa perjanjian adalah persetujuan yang dibuat oleh dua pihak atau lebih, tertulis maupun lisan, masing-masing sepakat untuk mentaati isi persetujuan yang telah dibuat bersama.<sup>10</sup> Sedangkan menurut Pasal 1313 KUH Perdata, Suatu persetujuan adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang atau lebih. Dari pengertian-pengertian di atas dapat dilihat beberapa unsur-unsur yang tercantum dalam kontrak, yaitu :

a. Adanya hubungan hukum

Hubungan hukum merupakan hubungan yang menimbulkan akibat hukum. Akibat hukum yaitu timbulnya hak dan kewajiban.

b. Adanya subjek hukum

Subjek hukum yaitu pendukung hak dan kewajiban. Subyek dalam hukum perjanjian termasuk subyek hukum yang diatur dalam KUH Perdata, Sebagaimana diketahui bahwa Hukum Perdata mengkualifikasikan subjek hukum terdiri dari dua bagian yaitu manusia dan badan hukum. Sehingga yang membentuk perjanjian menurut Hukum Perdata bukan hanya manusia secara individual ataupun kolektif, tetapi juga badan hukum atau *rechtsperson*, misalnya Yayasan, Koperasi dan Perseroan Terbatas.

c. Adanya prestasi

Prestasi menurut Pasal 1234 KUH Perdata terdiri atas untuk memberi sesuatu, untuk berbuat sesuatu, dan untuk tidak berbuat sesuatu.

d. Di bidang harta kekayaan

Pada umumnya kesepakatan yang telah dicapai antara dua atau lebih pelaku bisnis dituangkan dalam suatu bentuk tertulis dan kemudian ditanda tangani oleh para pihak.

Perjanjian merupakan sumber terpenting dalam suatu perikatan. Menurut Subekti, Perikatan adalah suatu perhubungan hukum antara dua orang atau dua pihak, berdasarkan mana pihak yang satu berhak menuntut sesuatu hal dari pihak yang lain, dan pihak yang lain berkewajiban untuk memenuhi tuntutan itu. Selanjutnya, syarat sahnya suatu perjanjian diatur dalam Pasal 1320 KUH Perdata . Di dalam pasal tersebut ditemukan

---

<sup>9</sup> Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Ikhthasar Indonesi Edisi Ketiga*, Jakarta : Balai Pustaka. 2005. hal. 458.

<sup>10</sup> Sudarsono, *Kamus Hukum*, Jakarta: Rincka Cipta, 2007, hal. 363

empat syarat yang menjadi syahnya suatu perjanjian yang akan diuraikan sebagai berikut:

a. Adanya kesepakatan kedua belah pihak

Kesepakatan adalah persesuaian pernyataan kehendak antara satu orang atau lebih dengan pihak lainnya. Yang sesuai itu adalah pernyataannya, karena kehendak itu tidak dapat dilihat/diketahui orang lain.<sup>11</sup>

b. Kecakapan untuk melakukan perbuatan hukum

Syarat Kecakapan ditemukan di dalam 1329 KUH Perdata. Kecakapan bertindak adalah kecakapan untuk melakukan perbuatan hukum. Dimana perbuatan hukum ialah perbuatan yang menimbulkan akibat hukum. Ada beberapa golongan oleh undang-undang dinyatakan tidak cakap yaitu:

1) Orang yang belum dewasa

Menurut Pasal 330 KUH Perdata, belum dewasa adalah mereka yang belum mencapai umur genap 21 tahun dan belum pernah kawin. Apabila perkawinan itu dibubarkan sebelum mereka genap 21 tahun maka tidak berarti mereka kembali lagi dalam keadaan belum dewasa.

2) Orang di bawah pengampuan

Orang yang ditaruh di bawah pengampuan menurut hukum tidak dapat berbuat bebas dengan harta kekayaannya. Seseorang yang berada di bawah pengawasan pengampuan, kedudukannya sama dengan seorang anak yang belum dewasa. Jika seorang anak yang belum dewasa harus diwakili orang tua atau walinya maka seorang dewasa yang berada di bawah pengampuan harus diwakili oleh pengampu atau kuratornya. Dalam pasal 433 KUH Perdata, disebutkan bahwa setiap orang dewasa yang selalu berada dalam keadaan dungu, sakit otak, atau mata gelap, harus di bawah pengampuan jika ia kadang-kadang cakap menggunakan pikirannya. Seseorang yang telah dewasa dapat juga berada di bawah pengampuan karena keborosannya.

3) Orang perempuan dalam hal-hal yang ditetapkan oleh Undang-undang telah melarang membuat perjanjian-perjanjian tertentu. Tetapi dalam perkembangannya

---

<sup>11</sup> Salim MS, *Hukum Kontrak, Teori & Teknik Penyusunan Kontrak*, Jakarta : Sinar Grafika, 2008. hal.33

istri dapat melakukan perbuatan hukum, sesuai dengan pasal 31 ayat (2) Undang-undang No. 1 Tahun 1974 jo. SEMA No.3 Tahun 1963.

c. Adanya suatu hal tertentu

Suatu hal dapat diartikan sebagai objek dari perjanjian. Yang diperjanjikan haruslah suatu hal atau suatu barang yang cukup jelas atau tertentu. Menurut Pasal 1332 KUH Perdata, hanya barang-barang yang dapat diperdagangkan saja yang dapat menjadi pokok-pokok perjanjian. Pasal 1333 KUH Perdata menyatakan bahwa suatu persetujuan itu harus mempunyai pokok suatu barang yang paling sedikit dapat ditentukan jenisnya. Tidak menjadi halangan bahwa jumlah barang tidak tentu asal barang kemudian dapat ditentukan atau dihitung.

d. Adanya sebab yang halal.

Di dalam Undang-undang tidak disebutkan pengertian mengenai sebab (*orzaak, causa*). Yang dimaksud dengan sebab bukanlah sesuatu yang mendorong para pihak untuk mengadakan perjanjian, karena alasan yang menyebabkan para pihak untuk membuat perjanjian itu tidak menjadi perhatian umum. Adapun sebab yang tidak diperbolehkan ialah jika isi perjanjian bertentangan dengan undang-undang, kesusilaan dan ketertiban umum.

Dari uraian di atas, apabila syarat subjektif (syarat a dan b) tidak terpenuhi, maka salah satu pihak dapat meminta supaya perjanjian itu dibatalkan, namun, apabila para pihak tidak ada yang keberatan, maka perjanjian itu tetap dianggap sah. Sementara itu, apabila syarat objektif (syarat b dan c) tidak terpenuhi, maka perjanjian itu batal demi hukum. Keempat syarat tersebut haruslah dipenuhi oleh para pihak dan apabila syarat-syarat sahnya perjanjian tersebut telah terpenuhi, maka menurut Pasal 1338 KUH Perdata, perjanjian tersebut mempunyai kekuatan hukum sama dengan kekuatan suatu Undang-undang.

## 2.4 Hak Ulayat

Secara etimologi, pemakaian istilah hak ulayat di kalangan pakar hukum masih mengandung perdebatan. Terbukti dalam beberapa literatur, didapatkan istilah-istilah yang masih beraneka ragam, seperti; *beschikkingsrecht* yang dipopulerkan Van

Vollenhoven, hak pertuanan dipakai oleh Supomo, hak purba digunakan oleh Djojodigono, dan hak ulayat oleh para ahli hukum seperti; Budi Harsono, Maria S.W Sumardjono, Abdurrahman, dan lain-lain.

Pada daerah lain di Indonesia, masyarakat juga cenderung menyebut hak ulayat dengan berbagai istilah dalam konteks yang berbeda pula, misalnya tanah wilayah sebagai kepunyaan (*pertuanan*-Ambon), sebagai tempat yang memberi makan (*panyampeto*-Kalimantan), sebagai daerah yang dibatasi (*pewatasan*-Kalimantan, *wewengkon*-Jawa, *prabumian*-Bali) atau sebagai tanah yang terlarang bagi orang lain (*totabuan*-Bolaang Mangondouw). Juga dijumpai istilah *torluk* (Angkola), *limpo* (Sulawesi Selatan), *mur* (Buru), *payar* (Bali), *paer* (lombok), dan *ulayat* (Minangkabau).<sup>12</sup>

Keberagaman pemakaian istilah hak ulayat di Indonesia, tampaknya juga disadari oleh Undang-Undang No.5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). UUPA melalui Pasal 3, tidak membatasi diri dengan menggunakan istilah hak ulayat saja, tetapi juga membuka diri terhadap istilah lainnya dengan menggunakan terminologi "hak ulayat dan hak-hak serupa itu".

Sebagai istilah teknis yuridis, UUPA tidak menjelaskan apa yang dimaksud dengan hak ulayat itu. UUPA hanya menjelaskan dengan merujuk kepada istilah apa yang di dalam perpustakaan hukum adat disebut *beschikingsrecht*.

Dalam literatur hukum adat, istilah *beschikingsrecht* diintroduksi pertama kali oleh Van Vollenhoven. Dalam bukunya yang berjudul *Miskeningen van het adatrecht*, Van Vollenhoven menyebutkan, *beschikingsrecht over den grond* (*beschikingsrecht* atas tanah) di mana dari ciri-ciri yang dikemukakannya, *beschikingsrecht* itu tidak hanya meliputi tanah, tetapi juga mencakup sumber daya alam lainnya, seperti hutan, air dan sumber daya alam yang meliputinya.<sup>13</sup> Van Vollenhoven sendiri mengartikan hak ulayat sebagai hak milik masyarakat hukum yang tidak dapat dilepaskan kecuali sementara waktu, guna kepentingan anggota-anggotanya.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Boedi Harsono, 2005, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaan*, Penerbit Djambatan, Jakarta. Hal. 186

<sup>13</sup> Kurnia Warman, 2006, *Ganggam Bauntuak Menjadi Hak Milik*, Andalas University Press, Padang. Hal. 54

<sup>14</sup> Ricardo Simarmata, Op.Cit. Hal 57

Sebagai salah seorang konseptor yang turut membidani lahirnya UUPA, Boedi Harsono mengartikan hak ulayat sebagai serangkaian wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat, yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya, merupakan pendukung utama penghidupan dan kehidupan masyarakat yang bersangkutan sepanjang masa.<sup>15</sup> Hampir senada dengan Boedi Harsono, Maria S.W Sumardjono berdasarkan laporan penelitian "integrasi hak ulayat ke dalam UUPA" tahun 1978, menyatakan, hak ulayat sebagai istilah teknis yuridis adalah hak yang melekat sebagai kompetensi khas pada masyarakat hukum adat, berupa wewenang/kekuasaan mengurus dan mengatur tanah seisinya dengan daya ke dalam maupun ke luar.<sup>16</sup>

Dalam hal mempunyai kekuatan berlaku ke dalam, hak ulayat berlaku terhadap sesama anggota masyarakat hukum yang pengaturannya diatur sedemikian rupa dipimpin oleh Penguasa adat.<sup>17</sup> Kewajiban utama penguasa adat dalam berlakunya hak ulayat terhadap masyarakat hukum adat ialah memelihara kesejahteraan dan kepentingan anggota-anggota masyarakat hukumnya, menjaga jangan sampai timbul perselisihan mengenai penguasaan dan pemakaian tanah dan kalau terjadi sengketa ia wajib menyelesaikannya.<sup>18</sup> Seorang anggota masyarakat hukum adat tanpa diharuskan meminta izin atau memberikan sesuatu pembayaran, dapat mengambil hasil hutan, hasil sungai atau rawa-rawa, berburu dan lain sebagainya, asal hasilnya itu diperuntukkan bagi pemenuhan kebutuhan diri sendiri dan keluarganya. Kalau hasil yang diperolehnya itu untuk perdagangan, maka ia diperlakukan sebagai orang asing dan diharuskan menyerahkan sepersepuluhnya kepada Penguasa adat.

Sedangkan di dalam berlakunya ke luar, masyarakat hukum adat berhadapan dengan orang-orang luar.<sup>19</sup> Orang-orang asing dilarang masuk lingkungan tanah wilayah suatu masyarakat hukum adat, tanpa seizin Penguasa adatnya. Untuk itu, ia wajib memberikan kepadanya barang sesuatu, yang disebut pengisi adat. Orang asing dengan izin Penguasa

---

<sup>15</sup> Boedi Harsono, *Op.Cit* Hal. 185-186

<sup>16</sup> Maria SW Sumardjono, 2005, *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta. Hal.55

<sup>17</sup> Sumardjono, Maria S, 1978, *Puspita Serangkum Aneka Masalah Hukum Agraria*, Penerbit Andi Offset, Yogyakarta. Hal 7

<sup>18</sup> Boedi Harsono, *Op.Cit* Hal 1986-1987

<sup>19</sup> Maria SW Sumardjono, *Op.Cit* Hal 7

Adat diperbolehkan mengambil hasil hutan, berburu dan lain sebagainya di mana sebagian (biasanya sepersepuluh) dari hasil yang diperolehnya itu, harus diserahkan kepada Penguasa adat.<sup>20</sup>

Menurut Maria S.W Sumardjono, hak ulayat menunjukkan hubungan hukum antara masyarakat hukum dan tanah/wilayah tertentu dimana hubungan tersebut merupakan hubungan menguasai, bukan hubungan milik.<sup>21</sup> Obyek hak ulayat tersebut mencakup seluruh tanah seisinya, yang didalamnya termasuk tanah, perairan, tanam-tanaman dan binatang.<sup>22</sup>

Hak ulayat sebagai hak yang melekat pada masyarakat hukum adat, secara eksplisit telah diakui keberadaannya dalam UUD 1945. Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 dengan tegas menyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang. Kemudian Pasal 28I ayat (3) juga menyebutkan, identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban.

Jika dicermati ketentuan UUD 1945 di atas, pengakuan negara terhadap keberadaan masyarakat hukum adat beserta dengan hak-hak yang melekat padanya harus memenuhi persyaratan tertentu, yaitu: (1) sepanjang masih hidup, (2) sesuai dengan perkembangan masyarakat, (3) sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan (4) diatur dalam undang-undang. Berkaitan dengan persyaratan tersebut, Satjipto Rahardjo berpendapat:

(1) Sepanjang Masih hidup

Persyaratan tersebut perlu diteliti dengan seksama dan hati-hati, tidak hanya menggunakan tolok ukur kuantitatif-rasional, melainkan lebih dengan empati dan partisipasi. Kita tidak semata-mata melakukan pengamatan dari luar, melainkan juga dari dalam, dengan menyelami perasaan masyarakat setempat. Metodologi yang digunakan adalah partisipatif.

(2) Sesuai dengan perkembangan masyarakat

<sup>20</sup> Boedi Harsono, Op.Cit. Hal 1990

<sup>21</sup> Maria SW Sumardjono, Op.Cit. Hal 56-57

<sup>22</sup> Maria SW Sumardjono, Ibid. Hal 5-8

Syarat tersebut tidak ditafsirkan dari segi ekonomi dan politik, melainkan dari kacamata masyarakat setempat. Penafsiran dari kedua segi tersebut mengandung resiko untuk memaksakan (*imposing*) kepentingan raksasa atas nama perkembangan masyarakat.

(3) Sesuai dengan prinsip NKRI

Masyarakat adat dengan NKRI adalah kesatuan tubuh dan tidak dihadapkan secara dikotomis. Penelitian yang dilakukan berdasarkan paradigma tersebut akan berbeda daripada yang melihat NKRI dan masyarakat adat sebagai dua entitas yang berbeda dan berhadap-hadapan.

(4) Diatur dalam undang-undang

Indonesia adalah berdasar hukum. Apabila dalam negara yang demikian itu segalanya diserahkan kepada hukum, maka kehidupan sehari-hari tidak akan berjalan dengan produktif. Disarankan agar hukum itu dicerahkan dan diperkaya oleh ilmu-ilmu sosial<sup>23</sup>

Dalam UUPA, pengakuan terhadap hak ulayat juga disertai dengan persyaratan. Setidaknya ada dua persyaratan, yaitu mengenai eksistensinya dan mengenai pelaksanaannya. Hak ulayat diakui eksistensinya, bilamana menurut kenyataannya di lingkungan kelompok warga masyarakat hukum adat tertentu yang bersangkutan memang masih ada. Jika ternyata masih ada, pelaksanaannya harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasar atas persatuan bangsa. Pelaksanaannya tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan yang lebih tinggi.

Menurut Boedi Harsono, kriteria masih adanya hak ulayat di lingkungan kelompok warga masyarakat hukum adat tertentu diketahui dari kenyataan mengenai (1) masih adanya suatu kelompok orang-orang yang merupakan warga suatu masyarakat hukum adat tertentu, (2) masih adanya tanah yang merupakan wilayah masyarakat hukum adat tersebut, yang disadari sebagai kepunyaan bersama para warga masyarakat hukum adat itu sebagai "*lebensraum*"-nya dan (3) kepala adat dan para tetua adat yang pada kenyataannya dan diakui oleh para warganya, sebagai pengemban tugas kewenangan masyarakat hukum adatnya, mengelola, mengatur peruntukan, penguasaan dan penggunaan tanah bersama tersebut<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Satjipto Rahardjo, 2006, Hukum..... hlm. 120

<sup>24</sup> Boedi Harsono, Op.Cit hal 192

Sedangkan menurut Maria S.W Sumardjono, kriteria penentu masih ada atau tidaknya hak ulayat harus dilihat pada tiga hal, yakni:

- (1) Adanya masyarakat hukum adat yang memenuhi ciri-ciri tertentu subyek hak ulayat
- (2) Adanya tanah/wilayah dengan batas-batas tertentu sebagai lebensraum yang merupakan obyek hak ulayat; dan
- (3) Adanya kewenangan masyarakat hukum adat untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu<sup>25</sup>.

Lebih lanjut Maria S.W Sumardjono berpendapat:

Dipenuhinya ketiga persyaratan tersebut secara kumulatif, kiranya cukup obyektif sebagai kriteria penentu masih ada atau tidaknya hak ulayat, sehingga misalnya, walaupun ada masyarakat hukum dan ada tanah/wilayahnya, namun apabila masyarakat hukum tersebut sudah tidak mempunyai kewenangan untuk melakukan tiga tindakan tersebut, maka hak ulayat dapat dikatakan sudah tidak ada lagi<sup>26</sup>.

Adapun isi kewenangan hak ulayat tersebut meliputi:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan penggunaan tanah (misalnya: untuk permukiman, bercocok tanam, berburu, tempat ibadah), persediaan (pembuatan permukiman/persawahan baru, bahan-bahan bangunan bagi rakyat), dan pemeliharaan.
- b. Mengatur dan menentukan hubungan hukum antara orang dengan tanah (misalnya hak-hak apa yang dapat dipunyai warga masyarakat)
- c. Mengatur dan menetapkan hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang berhubungan dengan tanah (misalnya: mengatur masalah pemindahan hak atas tanah: jual beli, warisan, dan lain-lain).

## **2.5 Kedudukan dan Kewenangan Masyarakat Hukum Adat terhadap Hak Ulayatnya**

Tanah ulayat di Minangkabau dimanfaatkan untuk kesejahteraan anak kemenakan atau sebagai tanah cadangan bagi anak kemenakan yang akan makin bertambah dewasa di kemudian hari. Tanah ulayat tersebut dapat digunakan untuk keperluan membangun

---

<sup>25</sup> Maria SW Sumardjono, Op.Cit hal 57

<sup>26</sup> Ibid, hal 57



rumah tempat tinggal ataupun untuk bercocok tanam. Disamping itu tanah ulayat juga erat kaitannya dengan sistem matrilineal yang dianut oleh masyarakat Minangkabau.<sup>27</sup>

Pada zaman dahulu, secara umum semua tanah yang ada di alam Minangkabau adalah tanah ulayat, baik yang telah digarap maupun yang belum. Di Minangkabau antara satu nagari yang berbatasan langsung dengan nagari lainnya hanya ditandai dengan batas-batas alam, sehingga tidak ada tanah di Minangkabau yang tidak termasuk ke dalam tanah ulayat. Sebagaimana fatwa adat yang menyatakan:

*"sagalo nego hutan, kok ngalau nan bapaunyi, dari jirek nan sabatang, sampai ka rumpuik nan sahalai, kok capo nan sarumpun, atau batu nan sabuah, kok aie nan satitiak, kalauik nan sadidiah, kaateh taambun jantan, kabawah takasiak bulan, adolah pangulu nan punyo ulayat."*<sup>28</sup>

Dari fatwa ulayat tersebut dapat dipahami bahwa segala sesuatu yang ada di alam Minangkabau merupakan hak ulayat yang dikuasai oleh penghulu sebagai pilar tertinggi dalam masyarakat, yang merupakan lambang dari keberadaan/eksistensi adanya kaum, suku dan nagari, yang akan bertanggung jawab kedalam maupun keluar, baik dalam kaumnya sendiri maupun suku dan nagarinya.

Narullah Dt. Parpatiah Nan Tuo<sup>29</sup>, menyatakan bahwa tanah ulayat merupakan hak atas tanah yang timbul dari keterikatan masyarakat dengan tanahnya, yaitu:

#### 1) Tanah Ulayat Rajo

Merupakan tanah ulayat yang berada dibawah penguasaan datuak/penghulu dimana letaknya jauh dari kampung. Wujud dari tanah ulayat rajo ini adalah hutan rimba, bukit dan gunung, padang rumput dan belukar, rawa dan payau, sungai, serta telaga dan laut.

#### 2) Tanah Ulayat Nagari

Merupakan tanah yang letaknya tidak jauh dari kampung. Tanah ini dapat berbentuk padang ilalang, semak belukar atau padang rumput, payau, bukit, gunung, lurah, sungai, danau atau kolam dan lain sebagainya. Batas antara tanah ulayat rajo dengan tanah ulayat nagari ditentukan dengan batas alam.

#### 3) Tanah Ulayat Suku

---

<sup>27</sup> Narullah Dt. Parpatiah Nan Tuo, *Tanah Ulayat Menurut Ajaran Adat Minangkabau*, PT. Singgalang Press, Padang, 1999, Hal.7.

<sup>28</sup> M. Nasroen, *Dasar Falsafah Adat Minangkabau*, Bulan Bintang, Jakarta, 1971, Hal. 197-198;

<sup>29</sup> Narullah Dt. Parpatiah Nan Tuo, *Status Tanah Ulayat di Minangkabau*, LKAAM, Padang, 2000, Hal. 8-9;

Merupakan tanah yang dipunyai secara bersama oleh seluruh anggota suku yang diawasi secara turun temurun dalam keadaan utuh. Penguasaan atas tanah ulayat suku ini adalah oleh penghulu suku atau *penghulu andiko* atau *penghulu pucuak*.

#### 4) Tanah Ulayat Kaum

Merupakan tanah yang dimiliki secara bersama-sama dalam garis keturunan matrilineal yang diawasi secara turun temurun dalam keadaan utuh yang tidak terbagi dan penguasa atas tanah ulayat kaum ini adalah penghulu kaum.

Selain itu, Peraturan Daerah Sumatera Barat Tentang Tanah Ulayat Dan Pemanfaatannya juga mengelompokkan tanah ulayat menjadi empat jenis, yaitu:<sup>30</sup>

##### a. Tanah Ulayat Nagari

Tanah ulayat beserta sumber daya alam yang ada diatas dan didalamnya, merupakan hak penguasaan oleh ninik mamak kerapatan adat nagari (KAN) dan dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kepentingan masyarakat nagari, sedangkan pemerintah nagari bertindak sebagai pihak yang mengatur untuk pemanfaatannya.

##### b. Tanah Ulayat Suku

Hak milik atas sebidang tanah beserta sumber daya alam yang berada diatasnya dan didalamnya, merupakan hak milik kolektif semua anggota suku tertentu yang penguasaan dan pemanfaatannya diatur oleh penghulu suku.

##### c. Tanah Ulayat Kaum

Tanah ulayat kaum adalah hak milik atas sebidang tanah beserta sumber daya alam yang ada diatas dan didalamnya merupakan hak milik semua anggota kaum yang terdiri dari jurai/paruik yang penguasaan dan pemanfaatannya diatur oleh mamak jurai/mamak kepala waris.

##### d. Tanah Ulayat Rajo

Hak milik atas sebidang tanah beserta sumber daya alam yang ada diatas dan didalamnya yang penguasaan dan pemanfaatannya diatur oleh laki-laki tertua dari garis keturunan ibu yang saat ini masih hidup disebagian Nagari di Propinsi Sumatera Barat.

---

<sup>30</sup> Pasal 5, Peraturan Daerah Propinsi Sumatera Barat No. 16 Tahun 2008 Tentang Tanah Ulayat Dan Pemanfaatannya;

Dari perspektif hukum negara, Boedi Harsono berpendapat bahwa hak ulayat dalam UUPA itu mengandung atau mempunyai 2 aspek yaitu aspek publik dan aspek keperdataan (Harsono, 2003). Maksud dari aspek publik hak ulayat adalah bahwa kewenangan dari subyek hak ulayat, yaitu masyarakat hukum adat, untuk mengatur pengelolaan dan pemanfaatan ulayat mereka. Termasuk dalam kewenangan ini meliputi *pertama*, kewenangan untuk membuat perencanaan, persediaan, peruntukan dan pemeliharaan dari ulayat yang bersangkutan. *Kedua*, kewenangan dalam mengatur dan mengendalikan perbuatan hukum yang berkaitan dengan ulayat. Dalam hal ini, misalnya, mengetahui atau menyetujui perbuatan hukum dimaksud dan mengumumkannya kepada anggota masyarakat. *Ketiga*, bahkan juga termasuk dalam kewenangan publik ini adalah kewenangan untuk menyerahkan atau mengizinkan orang, baik anggota masyarakatnya sendiri maupun orang luar, untuk memanfaatkan bagian-bagian dari ulayat mereka. Jadi, kewenangan yang bersifat publik ini tidak mengandung unsur kepemilikan tetapi semacam hak menguasai masyarakat hukum adat.

Sementara itu, terdapat pula aspek keperdataan dalam hak ulayat. Aspek keperdataan dari hak ulayat berarti bahwa *pertama*, pada prinsipnya ulayat itu dimiliki oleh seluruh anggota masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Hak ini tidak bisa diserahkan kepada siapa saja, termasuk kepada pemerintah, karena melekat dengan masing-masing individu anggota masyarakat. Tetapi *kedua*, kewenangan ini juga untuk melakukan perbuatan hukum mengenai ulayat tersebut. Atas nama seluruh anggota masyarakatnya perbuatan hukum itu dilakukan oleh pemimpin yang diakui atau disepakati oleh masyarakatnya. Dalam ulayat nagari, perlu ada kesepakatan pada masing-masing nagari tentang siapa atau lembaga apa yang bertindak atas nama nagari jika melakukan perbuatan hukum dengan pihak luar mengenai ulayat.

Jika diambil suatu "benang merah" dari semua kewenangan yang dijalankan oleh pemerintahan nagari atas tanah ulayat di Sumatera Barat meliputi:

1. Kewenangan yang bersifat publik meliputi:
  - a. Kewenangan untuk mengatur penggunaan, peruntukan dan perlindungan terhadap hak ulayat. Termasuk dalamnya adalah kewenangan untuk mengambil retribusi dari

si pemakai ulayat tersebut dan kewenangan untuk menyerahkan bagian-bagian dari ulayat tersebut kepada pihak ketiga dengan hak yang bersifat sementara.

b. Kewenangan untuk mengawasi perpindahan hak atas tanah adat.

2. Kewenangan yang bersifat keperdataan meliputi:

a. kewenangan untuk memanfaatkan bagian-bagian dari ulayat untuk kepentingan penyelenggaraan pemerintahan;

b. kewenangan untuk mengadakan perjanjian dengan pihak ketiga tentang pemanfaatan bagian-bagian dari ulayat.

### **BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **3.1 Sistem Pengelolaan Pasar Tradisional di Kota Payakumbuh**

Kota Payakumbuh mempunyai 2 (dua) buah pasar tradisional, yaitu Pasar Pusat Payakumbuh dan Pasar Ibu. Selain menjadi pusat kegiatan primer, Pasar Pusat Payakumbuh dan Pasar Ibu memiliki beberapa fungsi utama yang merupakan kawasan peruntukan perdagangan dan jasa yang diantaranya:

- 1 Memfasilitasi kegiatan transaksi perdagangan dan jasa antar masyarakat yang membutuhkan (sisi permintaan) dan masyarakat yang menjual jasa (sisi penawaran);
- 2 Menyerap tenaga kerja di perkotaan dan memberikan kontribusi yang dominan terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Pasar Pusat Payakumbuh dan Pasar Ibu memiliki karakteristik yang berbeda dalam kegiatan pasarnya. Pasar Pusat Payakumbuh kegiatan pasarnya lebih berorientasi pada penjualan elektronik, pakaian, *spare part* kendaraan bermotor/otomotif, emas, tekstil, dan kelontong/barang pecah belah. Sementara itu, Pasar Ibu lebih terfokus pada kegiatan pasar untuk memenuhi kebutuhan pokok hidup masyarakat sehari-hari seperti sayur-sayuran, beras, ikan, lauk pauk, minyak goreng, dan kebutuhan rumah tangga lainnya.

Bila ditinjau dari segi kepemilikannya, kawasan pasar tradisional di Kota Payakumbuh ada yang berada dalam penguasaan Pemerintah Kota Payakumbuh (barang milik daerah) dan ada pula yang merupakan milik orang perorangan (masyarakat). Kepemilikan Pemerintah Kota Payakumbuh atas kawasan Pasar Pusat Payakumbuh dibagi atas beberapa kawasan sebagai berikut:

1. Pusat Pertokoan Blok Barat, terdiri dari :
  - a. Pertokoan Inpres
  - b. Pelataran K 5 Blok Barat
2. Pusat Pertokoan Blok Timur, terdiri dari :
  - a. Pertokoan Inpres
  - b. Pertokoan Bertingkat Belakang Hizra (ex. Inpres 76/77)
  - c. Pertokoan Bertingkat ex. Perhentian Bendi Nunang (ex. Inpres 77/78)
  - d. Pelataran Terminal Sago.

- e. Pelataran/ los buah-buahan Blok Timur.
- f. Pelataran/ los mini Canofi (Los Batiah).
- g. Pelataran K 5 (batiah/ kue-kue) Blok Timur.

Selain itu, di kawasan Pasar Ibul kepemilikan Pemerintah Kota Payakumbuh terdiri dari kawasan berikut:

- 1. Pertokoan Pasar Ibul Barat Tahap I dan II
- 2. Kios ex. Buah-buahan
- 3. Kios Bawah Parkir.
- 4. Pelataran K 5 Pasar Ibul Barat
- 5. Pasar Ibul Timur, terdiri dari :
  - a. Inpres 10/83-84
  - b. Kios/Los ex. Terminal
  - c. Kios bangun sewa (ex. Ramli Marzuki Rm)
  - d. Pertokoan Mitra Utama (samping terowongan)
  - e. Kios Penampungan (ex. Inpres 7/82-83)
  - f. Los Inpres 96 (Los Lambuang)
  - g. Pelataran K 5 Pasar Ibul Timur

Penguasaan tanah dan bangunan yang dimiliki orang perorangan yang termasuk ke dalam kawasan pasar diidentifikasi pada kawasan-kawasan sebagai berikut :

- a. Koridor Jalan Jend. Sudirman sampai Simpang Benteng
- b. Koridor Jalan Soekarno – Hatta sampai Simpang Telkom
- c. Koridor Jalan A. Yani sampai Tugu Labuh Basilang
- d. Koridor Jalan Veteran
- e. Koridor Jalan Tan Malaka sampai Simpang Napar
- f. Koridor Jalan Bandung (Kp. Terendam)
- g. Koridor Jalan Arisun (Lb. Baru)
- h. Koridor Jalan H. Piobang (Lb. Baru)
- i. Koridor Jalan Syuhada (Parak Batuang)
- j. Koridor Jalan Sutan Usman
- k. Koridor Jalan Lundang/Kodya

- l. Koridor Jalan Gambir
- m. Koridor Jalan Tembakau
- n. Koridor Jalan Nunang
- o. Koridor Jalan Gajah Mada
- p. Koridor Jalan Luhak Limo Pulau
- q. Koridor Jalan Jambu (Pasar Ibh Timur)
- r. Koridor Jalan Utama (Ibh) sampai simpang tiga Jl.
- s. Pertokoan deretan Penjahit Djufri
- t. Pertokoan deretan Toko Mas Tinggi/Rendah
- u. Ruko/Toko di kawasan Terminal Angkot/Sago

**Tabel**  
**Pertumbuhan Pedagang Kaki Lima di Kota Payakumbuh**

NO.	LOKASI	JUMLAH PEDAGANG				
		2012	2011	2010	2009	2008
	<b>Pasar Pusat Payakumbuh</b>	<b>676</b>	<b>602</b>	<b>537</b>	<b>602</b>	<b>370</b>
1	Peralatan Pertokoan Barat	96	96	96	96	110
2	Emperan Barat	30	30	30	30	35
3	Deretan Jufri	40	40	40	40	24
4	Deretan Tukang Patri	21	21	21	21	24
5	Pelataran Timur dan Pelataran Timur	90	90	90	90	48
6	Peralatan terminal Sago	145	145	145	145	129
7	Pedagang Malam	254	180	115	180	-
	<b>Pasar Ibh</b>	<b>1625</b>	<b>1625</b>	<b>1611</b>	<b>440</b>	<b>171</b>
1	Pasar Ibh Timur	-	-	-	-	141
2	Peralatan Ibh Timur	-	-	-	-	30
3	KS Pelataran Barat	75	75	75	75	-
4	KS Pasar Sore	80	80	80	80	-
5	Palung	417	350	417	285	-
6	Pedagang Ayam	45	45	45	-	-
7	Pedagang Ikan Basah	70	70	70	-	-
8	Pedagang Daging	38	62	38	-	-
9	Pedagang Asongan	800	800	786	-	-
10	Pedagang Bibit Ikan	100	100	100	-	-
	<b>Jumlah / Total</b>	<b>2301</b>	<b>2148</b>	<b>2148</b>	<b>1042</b>	<b>541</b>

Sumber : Payakumbuh Dalam Rangka Tahun 2009, 2010,2011,2012,2013

**Tabel**  
**Pertumbuhan Toko, Kios dan Los di Kota Payakumbuh**

NO.	LOKASI	JUMLAH TOKO, KIOS, LOS					PERTUMBUHAN
		2012	2011	2010	2009	2008	
1	<b>Pasar Pusat Pertokoan Payakumbuh</b>						
	<b>Lantai I</b>						
	Toko	531	625	625	514	514	
	Kios	48	40	48	48	48	
	Los	104	32	32	32	32	
	<b>lantai II</b>						
	Toko	486	21	604	514	514	
	Kios						
	Los		10				
	2	<b>Pasar Ibul</b>					
<b>Lantai I</b>		649	602				
Toko		157	155	155	145	145	
Kios		336	364	364	300	300	
Los		156	83	83	128	128	
<b>lantai II</b>		59	58	0	40	0	
Toko		59	58		40		
Kios							
Los							
3		<b>Pasar Pertokoan Terminal Sago</b>					
	<b>Lantai I</b>	39	31	39			
	Toko	23	21	21			
	Kios						
	Los	16	10	18			
	<b>lantai II</b>	0	0	0	0	0	
	Toko						
	Kios						
	Los						
		<b>Jumlah / Total</b>					
	Toko	1213	832	1423	1173	1173	6,39
	Kios	443	462	412	388	348	6,43
	Los	276	135	133	160	160	22,27

Sumber : Payakumbuh Dalam Rangka Tahun 2009, 2010,2011,2012,2013



Pengelolaan Pasar Tradisional di Kota Payakumbuh cukup panjang dan berliku. Banyak dinamika yang melingkupinya. Pasar Payakumbuh sebelumnya dikelola oleh badan swasta, yakni Pasar Serikat yang dikenal dengan nama Pasar PON , karena pasar serikat secara historis adalah milik ulayat nagari-nagari. Pada awalnya ada 7 (tujuh) nagari kota Payakumbuh dan 6 (enam) nagari di Kabupaten yang berbatasan langsung dengan Kota Payakumbuh. Pada waktu itu Pemerintah kota hanya sebagai pembina dari Pasar Serikat.

Pada Tahun 1975/ 1976 pasar yang berbentuk los dibongkar dan dibangun kembali dengan dana Inpres tahun 1977/ 1978 terdiri dari kios dan los permanen dinamakan Kios A s/d N (14 Unit). Kemudian, pada tahun 1981 terjadi musibah kebakaran di Kota Payakumbuh yang mengakibatkan hampir semua toko dan kios terbakar hangus. Untuk menanggulangi dampak kebakaran tersebut, Pemerintah Kota Payakumbuh bersama dengan Pemerintah Provinsi Sumatera Barat berupaya menjalin komunikasi ke Pemerintah Pusat guna memperoleh bantuan dan kucuran dana. Upaya yang dilakukan oleh Pemerintah kota Payakumbuh dan Pemerintah Provinsi tersebut berhasil, sehingga pasar Kota Payakumbuh dapat dibangun kembali melalui dana bantuan Inpres pertokoan yang dikenal dengan nama:

- a. Inpres Pertokoan No. 8 Tahun 1979; dan
- b. Inpres Pasar Pertokoan Nomor 8 Tahun 1981.

Melalui kedua Inpres ini dibangunlah pasar yang telah terbakar tersebut dan selesai pada tahun 1984. Dana bantuan tersebut harus dikembalikan karena diberikan dalam bentuk kredit, yaitu:

- a. Untuk Inpres Pertokoan dengan masa grace periode selama 7 (tujuh) tahun dengan nilai kredit sebesar Rp 1.350.000.000,-
- b. Untuk Inpres Pasar dengan masa grace periode selama 5 (lima) tahun dengan nilai kredit sebesar Rp 1.100.000,-

Pada tahun 1984, sebagai upaya pengembalian kredit Inpres tersebut, Pemerintah Provinsi Sumatera Barat menyerahkan pengelolaan pasar kepada Pemerintah Kota Payakumbuh melalui Keputusan Gubernur No. 82/ GSB/ 1984. Dalam surat keputusan tersebut yang menjadi perhatian dan menimbulkan persoalan hukum sampai saat ini adalah masalah bagi hasil yang menyatakan sebagai berikut:

a. Untuk pemerintah Kotamadya selaku pengelola pasar sebesar 70%

b. Untuk nagari sebesar 30%

Pembagian tersebut didasarkan pada hasil bersih pasar yang dibayarkan kepada Nagari setelah hutang kredit Inpres lunas dibayarkan. Hutang kredit Inpres dapat dibayar lunas pada tahun 2004 dari hasil cicilan Inpres dari pedagang dalam bentuk sewa toko.

Pembangunan pertokoan bertingkat dengan dana Inpres pasar No. 8 Tahun 1981 pada tahun 1984 terdiri dari blok A dan B. Bangunan tersebut terletak di lokasi bangunan toko milik pribadi (blok timur). Pada tahun 1984 itu pula dibangun toko bertingkat permanen Blok Barat dengan dana Inpres Pertokoan No. 8 Tahun 1979 yang terdiri dari bangunan blok A, B, C, D, E, dan E timur.

Pembangunan pertokoan selesai dibangun pada tahun 1986 dengan kondisi toko-toko tersebut telah siap diserahkan dan ditempati oleh pedagang yang berhak/ yang mempunyai dasar kepemilikan izin penempatan. Kemudian, di tahun 1987 pengelolaan pasar melalui mekanisme pasar serikat dan dialihkan/ dibubarkan dan selanjutnya dikelola oleh dinas pasar sampai dengan tahun 1988. Dengan pengambilhian pengelolaan pasar tersebut, maka Pemerintah Kota Payakumbuh mengambil kebijakan dalam bentuk pemberian toko untuk masing-masing Nagari/KAN berupa pemberian hak sewa tunai dimana KAN diberi kebebasan boleh mengusahakan sendiri toko tersebut atau boleh pula dikontrakkan kepada pihak ketiga.

Pasar Pusat Payakumbuh bukan saja melayani masyarakat Kota Payakumbuh, melainkan juga melayani masyarakat daerah di sekitar *hinterland* nya (Kab. Lima Puluh Kota, Kab. Agam) bahkan tak jarang juga masyarakat dari luar provinsi seperti dari Provinsi Riau dan sekitarnya. Dilihat dari segi penataan, untuk saat ini masih kurang tertata dengan rapi karena jenis dagangan yang ada masih banyak bercampur antara jenis dagangan yang satu dengan jenis dagangan yang lain. Jenis dagangan yang ada di pasar Pusat Pertokan Blok Barat dan Timur yaitu elektronik, pakaian, sepatu, kelontong, makanan, obat-obatan, tukang jahit dan lain-lain. Selain jenis dagangan, sistem parkir juga sangat merusak keindahan dan kenyamanan pengunjung karena pada umumnya parkir memakai badan jalan yang ada, sehingga menambah kemacetan lalu lintas.

Berbeda dengan Pasar Pusat Payakumbuh, sejarah perkembangan Pasar Ibu tidak

dibumbui dengan kompleksitas hukum yang rumit. Hal ini bisa dimaklumi karena pembangunan Pasar Ibul relatif masih baru. Pasar Ibul dibangun pada tahun 1999 dengan menggunakan dana Inpres No. 8 Tahun 1986 dan Dana Inpres No. 10 Tahun 1983 yang terdiri dari kios dan los blok timur A s/d K dan Blok Barat A s/d G. Berbeda dengan Pasar Pusat Payakumbuh, pengelolaan Pasar Ibul sejak awal memang dilakukan oleh Pemerintah Kota Payakumbuh. Kondisi demikian terjadi karena tanah yang menjadi tempat pembangunan Pasar Ibul adalah tanah yang diperoleh Pemerintah Kota Payakumbuh melalui proses pengadaan tanah.

Dalam konteks kekinian, kondisi bangunan Perdagangan Pasar Ibul pada umumnya terawat, sedangkan Pasar Pusat Payakumbuh untuk bangunan pasar yang terawat dan dipergunakan untuk kegiatan perdagangan adalah bangunan yang berada di Blok Barat lantai I dan II serta Pasar di Blok Timur lantai I. Namun untuk di lantai II Pasar Blok Timur bangunan yang kurang terawat. Hal ini dapat diketahui dari kondisi toko yang tidak bersih, digenangi air dan terdapat kotoran dan hal-hal lain yang menimbulkan ketidaknyamanan pengunjung pasar.

Jalan sekitar lingkungan perdagangan untuk Pasar Pusat Pertokoan dan Pasar Ibul sudah diaspal dan jalur pedestrian dalam lingkungan pasar sudah baik dilihat dari permukaan jalan yang sudah dibeton. Dalam hal drainase pada Pusat Pertokoan Blok Barat terkadang terjadi genangan hujan yang lebih dari 4 jam. Hal yang sama terjadi juga pada Pasar Ibul pada blok barat.

Sementara itu, untuk kondisi utilitas air sudah memenuhi kebutuhan hal ini dapat diketahui dari meningkatnya produksi kebutuhan air PDAM dari tahun ketahun. Jumlah pelanggan PDAM secara keseluruhan sebesar 853. Untuk kebutuhan listrik sendiri sudah terlayani dengan baik dengan pelanggan sebanyak 2.321 di tahun 2012 walaupun masih terdapat kondisi instalasi listrik yang sewaktu-waktu dapat menyebabkan kebakaran yang berada di samping toko H. Dasril di Blok AA 4 No. 32. Penerangan listrik yang masih sedikit dirasakan kurang terjadi di Pasar Ibul dan Pasar Blok Barat lantai I terutama pada malam

Sedangkan untuk kondisi fasilitas penunjang untuk mendukung kegiatan pasar seperti ketersediaan toilet musholla security parkir gudang tempat sampah dan lainnya dalam keadaan baik dan dapat dimanfaatkan.

**Tabel**  
**Sarana dan Prasarana Fasilitas Pendukung**  
**di Pasar Pusat Pertokoan dan Pasar Ibu**

No.	Lokasi	Jumlah/ Unit
1	Gudang sarana pasar	1
2	Gudang ikan	2
3	WC umum	12
4	WC umum bantuan Pamsimas	2
5	WC umum bantuan WHO	2
6	Mushola/ Masjid	3
7	Kantor Bidang Pengelolaan Pasar	1
8	Rumah Potong Unggas	1
9	Jembatan penyeberangan	1
10	Terminal	3
11	Radio land pasar sehat	1
12	Lokasi parkir	2
13	Klik pasar	1
	Jumlah	32

*Sumber: Dinas Koperasi UMKM Perindustrian dan Perdagangan Kota Payakumbuh Tahun 201*

Kondisi keamanan dan kenyamanan merupakan salah satu faktor penting yang memengaruhi perkembangan pasar tradisional. Mengenai hal ini, kemandirian Pasar Ibu ternyata masih belum optimal yang dapat dilihat dari masih banyaknya ternak terutama kambing berkeliaran di sekitar pasar. Kondisi ini sebenarnya sangat dikeluhkan oleh pedagang. Dagangan jenis sayur-sayuran dan buah-buahan tidak dapat dijual dan menyebabkan kerugian bagi pedagang los blok barat Pasar Ibu. Kondisi yang berbeda dihadapi pula oleh Pasar Pusat Payakumbuh. Untuk Pasar Pusat Pertokoan masih sering terjadi pencurian barang dagangan seperti yang terjadi pada blok barat.

Pelayanan kebersihan pasar tradisional di Kota Kota Payakumbuh dilakukan oleh

Dinas Tata Ruang dan Kebersihan yang dibentuk berdasarkan Perda No. 3 OTahun 2008. Teknis pemungutan Retribusi kebersihan atau persampahan dilakukan oleh Dinas Pengelolaan Pendapatan Keuangan dan Aset (DPKA). Sarana alat angkut yang dimiliki oleh pemerintah Kota Payakumbuh dalam melayani sumber sampah yang berasal dari kegiatan perumahan, pasar, perkantoran, sekolah, hotel, terminal, rumah sakit/ puskesmas. Dalam pengelolaan persampahan pada lokasi sumber sampah dilakukan dengan pemilahan, pengeomposan. Setiap pemilahan dari proses sampah di lokasi sumber sampah dimanfaatkan lagi sehingga bernilai tinggi.

#### **4.2 Bentuk Hubungan Hukum antara Pedagang, Masyarakat Hukum Adat, dan Pemerintah Kota Payakumbuh dalam Pengelolaan Pasar Tradisional**

Di dalam penelitian ini, hubungan hukum itu didefinisikan sebagai hubungan yang diatur oleh hukum.<sup>31</sup> Hubungan hukum itu bisa muncul oleh karena adanya perbuatan hukum yang dilakukan oleh subjek hukum. Menurut Peter Mahmud Marzuki, hubungan hukum bisa saja terjadi di antara sesama subjek hukum dan antara subyek hukum dengan barang.<sup>32</sup> Dengan demikian, suatu hubungan hukum memberikan hak dan kewajiban yang kalau dilanggar akan berakibat bahwa orang yang melanggar itu dapat dituntut di muka pengadilan.<sup>33</sup>

Sebagaimana yang telah dikemukakan sebelumnya bahwa pembangunan Pasar Pusat Kota Payakumbuh dengan Pasar Ibu memiliki sejarah yang berbeda. Pasar Pusat Kota Payakumbuh dibangun di atas tanah yang dahulunya dipunyai dan dikelola oleh nagari melalui mekanisme Pasar Sarikat, sedangkan pembangunan Pasar Ibu dibangun dan dikelola oleh Pemerintah Kota Payakumbuh dari sejak dari awalnya. Berdasarkan kondisi tersebut dapat dipahami bahwa hubungan hukum antara Masyarakat Hukum Adat dengan Pemerintah Kota Payakumbuh dalam pengelolaan pasar tradisional hanya ada pada kasus pengelolaan Pasar Pusat Kota Payakumbuh, sementara untuk Pasar Ibu hubungan

---

<sup>31</sup> Lihat Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012, hlm. 216

<sup>32</sup> Ibid, hlm. 216

<sup>33</sup> Soedjono Dirdjosisworo, *Pengantar Ilmu Hukum*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm.131-132

hukumnya antara masyarakat hukum adat dengan Pemerintah Kota Payakumbuh nyaris tidak ada.

1. Hubungan Hukum antara Masyarakat Hukum Adat dengan Pemerintah Kota Payakumbuh dalam Pengelolaan Pasar Pusat.

Persoalan hukum terkait dengan pengelolaan Pasar Pusat antara Pemerintah Kota Payakumbuh dengan nagari-nagari yang mempunyai hak atas tanah yang dibangun pertokoannya oleh Pemerintah Kota Payakumbuh belum juga tuntas hingga sekarang. Pada satu sisi, Pemerintah Kota Payakumbuh secara *de facto* menyadari bahwa tanah yang dibangun pertokoan tersebut memang merupakan hak dari nagari-nagari. Dalam hal ini, lokasi Pasar Payakumbuh terletak di dalam ulayat Nagari Koto Nan Gadang dan Koto Nan Ompek. Namun, hal tersebut tidak diiringi dengan adanya pembagian kontribusi dana dari hasil pengelolaan pasar sebagaimana yang dijanjikan sebelumnya. Pemerintah Kota Payakumbuh hanya mengalokasikan 2 petak toko di mana masing-masing diperuntukkan untuk Nagari Koto Nan Gadang dan Nagari Koto Nan Ompek.

Ditinjau dari sumbernya, pendapatan yang dihasilkan dari pengelolaan Pasar Pusat Payakumbuh dapat berasal dari:

a. Hak sewa pertokoan yang dibayarkan oleh Pedagang

b. Retribusi Daerah yang dipungut berdasarkan UU Pajak dan Retribusi Daerah

Keseluruhan dari pendapatan dari pengelolaan pasar tersebut keseluruhannya masuk ke dalam Kas Daerah Kota Payakumbuh. Sejauh ini, belum ada bagi hasil pengelolaan pasar antara Pemerintah Kota Payakumbuh dengan nagari-nagari yang mempunyai tanah atas pasar tersebut.

Bila dicermati realitas yang terjadi dalam pengelolaan Pasar Pusat Payakumbuh dapat disimpulkan bahwa hubungan hukum antara nagari-nagari yang merupakan representasi Masyarakat Hukum Adat dengan Pemerintah Kota Payakumbuh tidak memiliki dasar hukum yang kuat. Hubungan hukum yang terjadi tidak dituangkan dalam bentuk perjanjian tertulis. Walaupun demikian, Pemerintah Kota Payakumbuh tetap menyadari bahwa tanah yang menjadi lokasi pembangunan toko di Pasar Pusat Payakumbuh merupakan tanah ulayat Nagari Koto Nan Gadang dan Koto Nan Ompek.

## 2. Hubungan Hukum antara Pedagang dengan Pemerintah Kota Payakumbuh

Hubungan hukum pedagang dalam pemanfaatan toko diwujudkan dalam bentuk hak sewa. Dalam hal ini, pedagang diberi hak memanfaatkan toko dengan membayar sejumlah uang sewa kepada Pemerintah Kota Payakumbuh. Namun, di dalam pemberian hak sewa tersebut tidak dicantumkan berapa lama jangka waktu penyewaan toko oleh para pedagang. Kondisi ini menyebabkan para pedagang dapat memanfaatkan toko tersebut dalam jangka waktu yang tidak terbatas. Bahkan, muncul persepsi di antara para pedagang bahwa toko yang mereka tempati telah menjadi hak milik mereka.

Dengan adanya persepsi para pedagang bahwa toko itu sudah jadi milik mereka berakibat munculnya peristiwa peralihan hak sewa kepada pihak lain. Peralihan hak sewa tersebut berlangsung dari tangan ke tangan tanpa ada persetujuan dan pemberitahuan kepada Pemerintah Kota Payakumbuh. Hal tersebut menjadi salah satu faktor penyebab sulitnya Pemerintah Kota Payakumbuh melakukan penataan dan revitalisasi pasar.

Jumlah toko yang berstatus hak sewa ada sekitar 2.175 unit. Ada sekitar 1.473 unit di Pasar Pusat Payakumbuh ada ada sekitar 702 Unit di Pasar Ibu. Selain itu, ternyata sudah ada toko yang hak sewanya sudah dibeli dan dimiliki masyarakat sebanyak 49 unit di Pasar Pusat Payakumbuh. Selain penguasaan toko melalui pola hak sewa, toko-toko di Pasar Pusat Payakumbuh ada juga yang dimiliki secara pribadi oleh masyarakat sebanyak 56 Unit, dengan rincian sebagai berikut:

- Deretan Toko Jufri : 17 unit
- Toko Mas Tinggi : 24 Unit
- Toko Mas Rendah : 15 Unit

Pemerintah Kota Payakumbuh semestinya menertibkan pemberian hak sewa terhadap bangunan yang menjadi aset daerah yang telah lazim dilakukan selama ini. Pemerintah Kota Payakumbuh mesti membatasi jangka waktu pemberian hak sewa sehingga tidak muncul persepsi bahwa toko-toko yang ditempati oleh para pedagang merupakan milik pribadi mereka.

## **BAB IV PENUTUP**

### **4.1 Kesimpulan**

1. Pasar tradisional di Kota Payakumbuh ada 2 buah, yaitu Pasar Pusat Payakumbuh dan Pasar Ibu. Ke dua Pasar tradisional ini memiliki fokus pelayanan pasar yang berbeda. Pasar Pusat Payakumbuh memberikan jasa di bidang elektronik, tekstil, pakain jadi, emas, alat-alat pertanian, otomotif, buku-buku sekolah, makanan ringan. Sementara itu, Pasar Ibu lebih melayani di bidang pemenuhan kebutuhan pokok sehari-hari warga masyarakat seperti lauk pauk, beras, cabe, sayur-sayuran, kentang, dan lain-lain sebagainya. Walaupun memiliki fokus pelayanan yang berbeda, namun belum ada penentuan zonasi jasa perdagangan yang jelas pada masing-masing pasar tersebut. Ketiadaan zonasi ini menyebabkan para pembeli kesulitan membeli barang kebutuhan mereka, karena barang yang mereka beli tersebar di beberapa lokasi pasar. Selain itu, penataan Pedagang Kaki Lima (PKL) masih belum dilakukan dengan baik, sehingga pasar terlihat sembrawat dan terkadang menimbulkan kemacetan di ruas-ruas jalan tertentu. Pengelolaan pasar tradisional di Kota Payakumbuh dilaksanakan oleh Bidang Pengelolaan Pasar pada Dinas Koperasi, UMKM, Perindustrian dan Perdagangan.
2. Hubungan hukum pengelolaan pasar tradisional antara masyarakat adat dengan Pemerintah Kota Payakumbuh hanya muncul di dalam pengelolaan Pasar Pusat Payakumbuh. Pemerintah Kota Payakumbuh secara de facto mengakui bahwa tanah yang menjadi lokasi Pasar Pusat Payakumbuh merupakan ulayat dari Nagari Koto Nan Gadang dan Koto Nan Ompek. Namun, pengakuan tersebut belum diiringi dengan pemberian bagi hasil pengelolaan pasar sebagaimana yang telah disepakati sebelumnya. Hubungan hukum antara Pemerintah Kota Payakumbuh dengan para pedagang yang menempati toko-toko diwujudkan dalam bentuk sewa. Penyewaan toko oleh para pedagang tidak dibatasi oleh jangka waktu yang telah ditentukan, sehingga muncul persepsi di sebagian para pedagang bahwa toko yang mereka



kuasai adalah milik mereka yang dapat dialihkan penguasaannya kepada pihak lain.

#### **4.2 Saran**

1. Pemerintah Kota Payakumbuh mesti melakukan pembenahan pengelolaan pasar tradisional dengan tetap memperhatikan kepentingan para *stakeholder* (pemangku kepentingan). Penataan dan pembenahan pasar tradisional dapat dilakukan dengan membuat Rencana Induk (master plan) penataan dan pengembangan pengelolaan pasar. Rencana induk ini menjadi pedoman bagi Pemerintah Daerah dan pihak terkait lainnya dalam pengelolaan pasar.
2. Ketidakjelasan hubungan hukum antara Pemerintah Kota Payakumbuh dengan masyarakat adat dalam pengelolaan Pasar Pusat Payakumbuh harus segera dituntaskan. Bila tidak segera ditindaklanjuti, bisa saja di kemudian hari muncul sengketa atau konflik terbuka antara masyarakat hukum adat dengan Pemerintah Kota Payakumbuh. Kemudian, persoalan tidak adanya batas waktu hak sewa perlu juga segera disikapi. Penataan pengelolaan Pasar Tradisional harus dilakukan dengan bijak, cermat dan hati-hati, karena menyangkut hajat hidup masyarakat banyak.

## KEPUSTAKAAN

- Ashshofa, Burhan**, 1998, *Metode Penelitian Hukum*, Penerbit Rineka Cipta, Jakarta
- Devas, Nick**, 1987, *Keuangan Pemerintahan Daerah di Indonesia*, UI Press, Jakarta
- Gadjong, Agussalim Andi**, 2007, *Pemerintahan Daerah: Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta
- Malo, Marasse**, tt, *Metode Penelitian Masyarakat*, Pusat Studi Ilmu-Ilmu Sosial Universitas Indonesia, Jakarta
- Mardiasmo**, 2000, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Andi, Yogyakarta
- Mertokusumo, S.**, 1996, *Mengenal Hukum, Suatu Pengantar*, Penerbit Liberty, Yogyakarta.
- Nasution, S**, 2006, *Metode Research (Penelitian Ilmiah)*, Penerbit Bumi Aksara, Jakarta
- Philipus M. Hadjon**, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat*, Bina Ilmu, Surabaya
- Poerwanto, Hari**, 2005, *Kebudayaan dan Lingkungan dalam Perspektif Anthropologi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Purba, Jonny (ed)**, 2005, *Pengelolaan Lingkungan Sosial*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta
- Sarundajang**, 2005, *Birokrasi Dalam Otonomi Daerah: Upaya Mengatasi Kegagalan*, Kata Hasta Pustaka, Jakarta
- Soleh, Chabib**, 2012, *Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah: Sebuah Pendekatan Struktural Menuju Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik*, Fokus Media, Bandung
- Soemarwoto, Otto**, 2008, *Ekologi Lingkungan Hidup dan Pembangunan*, Penerbit Djambatan, Jakarta
- Sunggono, Bambang**, 1994, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta
- Sutikno**, 2006, *Ekonomi Sumber Daya Alam*, Badan Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Brawijaya, Malang
- Wibowo, Eddi dkk**, 2004, *Kebijakan Publik dan Budaya*, Penerbit YPAPI, Yogyakarta
- Widjaja, Gunawan**, 2002, *Pengelolaan Harta Kekayaan Negara: Suatu Tinjauan Yuridis*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta.