

**ANALISIS HUKUM ATAS PERJANJIAN KERJA SAMA TENTANG
PEMBANGUNAN PEREMAJAAN PASAR PUSAT SUKA RAMAI ANTARA
PEMERINTAH KOTA PEKANBARU SEBAGAI PEMEGANG HAK PENGELOLAAN
DENGAN PT MAKMUR PAPAN PERMATA**

Hamler

ABSTRACT

Pekanbaru as the capital of Riau province, in fact has a dominant position in the management of the market, not least Suka Ramai Central Market. Due to the policy that states that existing buildings in the Market Suka Ramai unfit for habitation as well as their desire to rejuvenate the building so as to add economic value, then Pekanbaru City Government has worked with investors in the construction of the rejuvenation. Cooperation was eventually contained in Syafri Muchtar notarial deed No. 42 dated 5 October 2000. There are problems in the implementation of the agreement, especially about the lack of legal protection for the trader who owns the rights to the land prior to the agreement agreed.

From the research results can be explained that the cooperation agreement between the City of Pekanbaru with PT Makmur Papan Permata on Market Revitalization Development Centre Suka Ramai begins with the Memorandum of Understanding (MoU) between the Government of Pekanbaru as the Holder of management rights by PT Makmur Papan Permata. As a result of the MoU do not have legal consequences for the parties, then the next MoU followed up by the Cooperation Agreement Form is Notaril.

Indeed there Pekanbaru City Government policy to engage third parties in the development, but also Pekanbaru City Government has taken steps so that a political cooperation agreement that has been agreed can be implemented. In fact, there are no legal protections as provided in cooperation and other provisions. This can be seen with the implementation of the agreement then they are 27 traders who feel unfairly treated in the process of emptying acreage. In fact, due to legal challenge made by these traders Court consequences of them do not have the right anymore to get a new building.

Keywords: Memorandum of Understanding, agreement, unfairly treated.

PENDAHULUAN

Pasar memiliki peran yang penting dalam kehidupan masyarakat. Karena berbagai kebutuhan yang ada, baik kebutuhan pokok maupun kebutuhan tambahan tersedia di sana. Oleh sebab itu dilihat dari fungsi pasar disamping memberikan sumber mata pencaharian bagi masyarakat dalam memenuhi kebutuhan masyarakat lainnya, maka biasa juga disebut bahwa pasar adalah tempat berjumpanya pembeli dan penjual, atau tempat berjumpanya produsen dan konsumen.

Pekanbaru sebagai ibu kota Provinsi Riau memiliki banyak pasar, antara lain Pasar Suka Ramai, Pasar Cikpuan, Pasar Sinapelan dan pasar-pasar lainnya. Keberadaan pasar ini dilihat dari kepemilikannya lebih banyak berada dalam kekuasaan Pemerintah Kota Pekanbaru. Kepemilikan ini dalam artian bahwa tanah dimana bangunan berdiri itu berada di atas hak pengelolaan Pemerintah Kota Pekanbaru. Bangunan yang ada dilihat dari alas haknya juga bervariasi, yaitu disamping berupa hak pakai, hak sewa juga ada hak guna bangunan sebagaimana diatur dalam Undang-undang Pokok Agraria.

Dalam rangka penataan kembali kawasan salah satu pasar, yaitu Pasar Pusat perbelanjaan atau Pasar Sukaramai yang sekarang kondisi fasilitasnya sudah tidak memenuhi persyaratan baik dari segi teknis, ekonomi maupun keindahan kota serta meningkatkan nilai ekonomi, dan juga mengantisipasi pertumbuhan ekonomi dan

pembangunan, maka diperlukan penataan dan peremajaan serta pengembangan yang sesuai dengan rencana umum tata ruang wilayah¹.

Berkaitan dengan realisasi pembangunan peremajaan pasar ini, akibat Pemerintah Kota mempunyai dana yang relatif terbatas, maka Pemerintah Kota juga mempunyai kebijakan untuk dapat melibatkan pihak investor dalam pembangunan. Berdasarkan berita acara rapat tim penyertaan modal daerah yang dilakukan Pemerintah Kota Pekanbaru, telah menetapkan PT Makmur Papan Permata sebagai investor pelaksana². Kemudian penetapan ini mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Pekanbaru³. Berdasarkan penetapan di atas, pada tanggal 30 Nopember 1996, disepakati dan ditandatangani perjanjian kerja sama secara tertulis antara Pemerintah Kota Pekanbaru dengan PT Makmur Papan Permata tersebut⁴. Mengingat perjanjian kerjasama dengan pihak ketiga dalam bentuk penyertaan modal itu harus mendapat persetujuan dari pejabat yang berwenang, sehingga pada akhirnya perjanjian kerja sama tersebut disahkan oleh Menteri Dalam Negeri⁵.

Setiap persetujuan merupakan undang-undang bagi mereka yang membuatnya, sepanjang persetujuan itu memenuhi syarat-syarat yang dibenarkan oleh hukum⁶, begitu juga dengan perjanjian yang disepakati Pemerintah Kota Pekanbaru dengan PT Makmur Papan Permata.

Dalam proses pembentukan perjanjian dapat digambarkan, Pemerintah Kota telah mempersiapkan landasan hukum dalam bertindak, sehingga juga memberikan kesan tindakan yang dilakukan dalam membuat kerjasama dengan pihak investor dalam bentuk penyertaan modal guna pembangunan peremajaan pasar tersebut telah memiliki alasan pembenar secara politis dan hukum. Hal ini terlihat dari kebijakan yang telah dipersiapkan landasan pertimbangan sebelumnya (*role by the law*), misalnya setelah ditandatanganinya surat perjanjian kerja sama, Walikota Pekanbaru menetapkan bangunan tidak layak huni di lingkungan kawasan Pasar Pusat dan Pasar Suka Ramai⁷. Selanjutnya Pemerintah Kota berdasarkan Keputusan Walikota Pekanbaru membentuk Tim Koordinasi Pelaksana Pembangunan Peremajaan Pasar Pusat Sukaramai Pekanbaru⁸. Jadi dalam hal ini memperlihatkan bahwa pemegang hak pengelolaan menggambarkan kedudukan yang dominan untuk terealisasinya perjanjian kerjasama.

Sisi lain perjanjian kerja sama ini bukan saja hanya berkaitan dengan peremajaan bangunan yang sudah dianggap tidak layak, akan tetapi juga bersangkut paut dengan penanganan yang berhubungan dengan para pedagang. Sebab mereka juga memiliki alas hak yang dibenarkan hukum. Mengingat Pemerintah Kota Pekanbaru berkedudukan sebagai pemegang hak pengelolaan yang sejak awal telah mempunyai hubungan hukum dengan pihak ketiga dalam bentuk Hak Guna Bangunan, Hak Pakai serta Hak Sewa, maka dalam proses pembentukan perjanjian tentunya dapat memberikan perlindungan bagi pihak ketiga, karena kepentingan pihak ketiga juga perlu mendapat perlindungan hukum.

Akan tetapi dari data yang diperoleh memperlihatkan banyak para pihak ketiga yang merasa diperlakukan tidak adil, hal ini terlihat dari adanya 27 para pedagang yang

¹Bandingkan dengan Pertimbangan dikeluarkannya Surat Keputusan Walikotamadya Nomor 645/25-DTK/1997 tentang penetapan bangunan tidak layak huni di lingkungan kawasan Pasar Pusat/Pasar Suka Ramai.

²Lebih lanjut lihat Surat Keputusan Walikotamadya Pekanbaru Nomor 260-WK/1996 tanggal 15 Nopember 1996.

³ Bandingkan dengan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Kota Pekanbaru Nomor 04/KPTS/DPRD/1996 tanggal 5 Oktober 1996.

⁴Lihat Perjanjian Nomor 270-WK/1996 dan Nomor:018/MPP/XI/1996 dan tanggal 30 Nopember 1996 tentang Perjanjian Kerja sama Pembangunan Peremajaan Pasar Pusat Suka Ramai

⁵ Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor: 644.124-14 tanggal 26 Februari 1998.

⁶ Lihat Pasal 1338 jo. 1320 KUH Perdata.

⁷ Surat Keputusan Walikota Pekanbaru Nomor 645/25-DTK/1997 tanggal 4 Maret 1997.

⁸Keputusan Walikota Pekanbaru Nomor 01.a/050/Bappeda/1/1998 tanggal 2 Januari 1998.

mencari keadilan ke Pengadilan Negeri sebagai akibat perlawanannya terhadap pelaksanaan perjanjian kerja sama tersebut, sehingga menimbulkan pertanyaan bagaimana mana sebenarnya penyelesaian yang dilakukan oleh pemegang Hak Pengelolaan dengan pihak ketiga sebelum ada perjanjian kerja sama⁹.

Adanya perlawanan ini sebagai upaya yang dilakukan para pedagang atas ketidaksetujuannya pada cara-cara yang dilakukan Pemerintah Kota dalam menguasai objek atau lokasi bangunan. Jadi disini secara faktual terdapat adanya pertentangan hak dan kepentingan, yang satu sisi kedudukan pedagang harus mendapat perlindungan hukum atas dasar alas haknya, akan tetapi pada sisi lain guna kepentingan yang lebih besar juga memiliki konsekuensi yang lain.

Secara yuridis penyelesaian dalam keadaan ini dapat dilakukan dengan pendekatan sebagaimana diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 5 tahun 1993 tentang penyediaan tanah untuk kepentingan umum, akan tetapi dari data yang ada tidak menggambarkan prosedur tersebut.

Disamping itu juga tergambar adanya objek dari perjanjian ini berupa hak dan kewajiban yang mengikat para pihak, misalnya tentang masalah pembiayaannya, terutama biaya pengosongan hak atas hak pengelolaan tersebut, pengaturan tempat para pedagang dan langkah penyelesaian lainnya.

PT Makmur Papan Permata sebagai pemegang Hak Guna Bangunan setelah perjanjian kerja sama juga diberikan hak dan kewenangan untuk mengalihkan bagian hak itu pada pihak lain. Hal ini adalah penting untuk diketahui guna memberikan perlindungan hukum pada pihak lain setelah perjanjian kerjasama, karena perjanjian kerja sama juga ditentukan tentang penyerahan dan penggunaan bagian tanah, dan juga terlihat bahwa pihak penerima hak guna bangunan dapat mengagunkan HGB tersebut.

Berdasarkan uraian di atas, tulisan ini melakukan kajian terhadap Perjanjian Kerjasama tentang Pembangunan Perumahan Pasar Pusat Suka Ramai antara Pemerintah Kota Pekanbaru sebagai Pemegang Hak Pengelolaan dengan PT Makmur Papan Permata dan Pengaruh Perjanjian Kerjasama antara Pemerintah Kota Pekanbaru sebagai Pemegang Hak Pengelolaan dengan PT Makmur Papan Permata terhadap perlindungan hukum bagi pihak pedagang yang memiliki hak atas tanah sebelumnya.

TINJAUAN PUSTAKA

Berbicara tentang perjanjian, dalam pasal 1313 Kitab Undang-undang Hukum Perdata disebutkan bahwa: "Perjanjian adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih".¹⁰

Menurut Abdul Kadir Muhammad yang mengemukakan bahwa perjanjian adalah: "Suatu perbuatan hukum mengenai harta kekayaan antara dua pihak berjanji untuk melaksanakan sesuatu, sedangkan pihak lain berhak menuntut pelaksanaan perjanjian".¹¹

Menurut KRMT Tirtodiningrat sebagaimana dikutip oleh A. Qirom Syamsuddin Meliala mengemukakan bahwa perjanjian adalah suatu perbuatan hukum berdasarkan kata sepakat diantara dua orang atau lebih untuk menimbulkan akibat-akibat hukum yang diperkenankan oleh Undang-undang.¹²

Wirjono Projodikoro memberikan pengertian tersendiri mengenai perjanjian yaitu: "Suatu hubungan hukum mengenai harta benda kekayaan antara dua pihak, dalam mana satu

⁹Perkara Nomor 42/Pdt-G/2001/PNPBR tertanggal 8 Juli 2001.

¹⁰R. Subekti, R Tjitrosudibio, *Hukum Perjanjian*, PT. Intermasa, Jakarta, 1990, hlm. 342.

¹¹Abdul Kadir Muhammad, *Hukum Perikatan*, Penerbit Alumni Bandung, 1982, hlm. 102.

¹²A. Qirom Syamsuddin Meliala, *Pokok-pokok Hukum Perjanjian beserta Perkembangannya*, Penerbit Liberty, Yogyakarta, 1985, hlm. 8.

pihak berjanji atau dianggap berjanji untuk melaksanakan sesuatu hal yang untuk tidak melakukan sesuatu hal, sedangkan pihak lain menuntut pelaksanaan perjanjian itu¹³.

Menurut Sri Soedewi Masychoen Sofwan yang dikutip oleh A. Qiram Syamsuddin Meliala mengemukakan bahwa perjanjian adalah “Suatu Perbuatan hukum dimana seorang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap seorang lain atau lebih¹⁴.”

Lain halnya dengan Pengertian perjanjian menurut Budiono Kusumohamidjojo bahwa perjanjian atau kontrak adalah suatu perjanjian (tertulis) diantara dua atau lebih orang yang menciptakan hak dan kewajiban untuk melakukan sesuatu hal khusus¹⁵.

Dari defenisi yang dikemukakan di atas, secara jelas terdapat suatu consensus antara para pihak, pihak yang satu setuju dan pihak lainnya juga setuju untuk melaksanakan perjanjian kerjasama, pada dasarnya perjanjian kerjasama merupakan perjanjian timbal balik yaitu perjanjian yang menimbulkan kewajiban pokok bagi kedua belah pihak.

Berdasarkan pengertian perjanjian yang telah dikemukakan diatas dapat ditarik kesimpulan unsur-unsur perjanjian tersebut adalah sebagai berikut:

1. Adanya pihak-pihak sedikitnya dua orang.
2. Adanya persetujuan para pihak.
3. Adanya bentuk tertentu.
4. Adanya prestasi yang akan dicapai.
5. Adanya tujuan yang akan dicapai.
6. Adanya syarat-syarat tertentu yang akan diperjanjikan dalam perjanjian tersebut.

Untuk mengetahui bahwa suatu perjanjian itu sah, harus memenuhi syarat-syarat sahnya suatu perjanjian yang dimuat dalam pasal 1320 KUH Perdata, yaitu:

1. Sepakat mereka mereka yang mengikatkan dirinya.
Kata sepakat mereka disini harus diberikan secara bebas. Walaupun syarat kata sepakat ini sudah dirasakan atau dianggap telah dipenuhi, mungkin terdapat suatu kekhilafan dimana suatu persetujuan yang telah terjadi itu, pada dasarnya ternyata bukan perjanjian, apabila kedua belah pihak beranggapan menghendaki sesuatu yang sama ternyata tidak, keadaan ini kita jumpai bilamana terjadi kekhilafan. Perjanjian yang timbul secara demikian dalam beberapa hal dapat dibatalkan.
2. Kecakapan untuk membuat perjanjian.
Cakap adalah mereka yang telah berumur 21 tahun atau belum tetapi telah pernah kawin. Tidak termasuk orang-orang yang sakit ingatan atau bersifat pemboros yang karena itu oleh pengadilan diputuskan berada di bawah pengampunan.
3. Sesuatu hal tertentu.
Maksudnya adalah sedikit-sedikitnya macam atau jenis benda dalam perjanjian itu sudah ditentukan, jadi harus disebut macam, jenis dan rupanya tanpa adanya penyebutan yang demikian adalah batal.
4. Sesuatu sebab yang halal.
Maksudnya adalah tujuan dari perjanjian itu sendiri. Sebab yang tidak halal berlawanan dengan Undang-undang, kesusilaan dan ketertiban umum¹⁶.

Dari syarat-syarat tersebut dapat dikelompokkan menjadi dua kelompok syarat pertama dan kedua merupakan syarat subyektif karena mengenai subyek atau orang yang mengadakan perjanjian tersebut, sedangkan syarat ketiga dan keempat adalah syarat obyektif karena berkaitan dengan obyek atau benda yang diperjanjikan.

Berdasarkan pasal 1320 di atas, maka di dalam hukum perjanjian itu terkandung azas-azas sebagai berikut:

¹³Wirjono Projodikoro, *Azas-azas Hukum Perjanjian*, PT. Bale, Bandung, 1986, hlm. 9.

¹⁴A. Qirom Syamsuddin Meliala, hlm. 7.

¹⁵Budiono Kusumohamidjojo, *Panduan Untuk Merancang Kontrak*, PT Grasindo, Jakarta, 2001, hlm. 6.

¹⁶A. Qirom Syamsuddin Meliala, *Op. Cit.*, hlm. 10.

1. Azas Kebebasan Berkontrak
Yang dimaksud dengan azas kebebasan berkontrak adalah setiap orang bebas untuk mengadakan suatu perjanjian, baik perjanjian itu sudah diatur dalam Undang-undang, maupun belum diatur didalam Undang-undang.
2. Azas Itikad Baik
Setiap orang yang membuat suatu perjanjian harus mempunyai itikad baik. Itikad baik itu dapat didasarkan pada kepatutan dan norma yang berlaku dalam masyarakat. Itikad baik dalam pengertian yang subjektif dapat diartikan sebagai kejujuran seseorang dalam melakukan suatu peraturan hukum, yaitu apa yang terletak pada sikap batin seseorang pada waktu diadakannya perbuatan hukum. Sedangkan itikad baik dalam pengertian yang objektif maksudnya bahwa pelaksanaan suatu perjanjian itu harus didasarkan pada norma kepatutan atau apa yang dirasakan sesuai dengan yang patut dalam masyarakat.
3. Azas Pacta Sunt Servanda
Pacta Sunt Servanda merupakan azas yang berlaku di dalam perjanjian berkaitan dengan mengikatnya suatu perjanjian yang dibuat dan dilaksanakan oleh para pihak adalah mengikat bagi mereka yang membuatnya, seperti Undang-undang. Hal ini dimaksudkan untuk memperoleh kepastian hukum bagi para pihak yang membuat dan melaksanakan perjanjian tersebut.
4. Azas Konsesuil
Maksud azas ini adalah suatu perjanjian cukup ada suatu kata sepakat dari mereka yang membuat perjanjian itu tanpa diikuti dengan perbuatan hukum lain, kecuali perjanjian bersifat formil.
5. Azas berlakunya Perjanjian
Yang dimaksud dengan azas ini adalah bahwa suatu perjanjian itu hanya berlaku bagi yang membuatnya. Pada azas ini suatu perjanjian itu hanya berlaku bagi pihak yang membuatnya, tidak ada pengaruhnya bagi pihak ketiga, dan pihak ketiga pun tidak bisa mendapat keuntungan karena adanya perjanjian tersebut.¹⁷

Para pihak yang membuat perjanjian tersebut mempunyai kebebasan untuk berkontrak di mana hal ini dilihat dalam pasal 1338 (1) KUHPerdara yang menyatakan bahwa "Semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai Undang-undang bagi mereka yang membuatnya", namun pasal ini dibatasi oleh Undang-undang ketertiban umum.

Timbul suatu hubungan hukum antara dua orang atau lebih tersebut yang dinamakan perikatan. Menurut R. Subekti perjanjian itu menerbitkan suatu perikatan antara dua orang atau lebih yang membuatnya, dalam bentuknya, perjanjian itu berupa suatu rangkaian perikatan yang mengandung janji-janji atau kesanggupan yang diucapkan atau ditulis¹⁸

Dalam KUHPerdara pasal 1233 menyatakan tentang perikatan sebagai berikut: "Tiap-tiap perikatan air baik karena persetujuan maupun karena Undang-undang."

Pada dasarnya perjanjian atau perikatan itu sudah lahir sejak detik tercapainya kata sepakat yang berasal dari kata consensus yang berarti sepakat.

Apabila perjanjian yang telah dibuat Pemerintah Daerah Kota Pekanbaru dengan PT. Makmur Papan Permata telah memenuhi syarat-syarat yang disebutkan dalam pasal 1320 KUH Perdata, maka perjanjian itu menimbulkan suatu perikatan disebabkan karena yang menjadi sumber perikatan adalah Undang-undang dan perjanjian.

Berdasarkan uraian-uraian tersebut diatas jelaslah bahwa kerjasama pembangunan peremajaan Pasar Pusat Sukaramai adalah perjanjian yang dibuat atas kesepajatan bersama yaitu kedua belah pihak antara Pemerintah Daerah Pekanbaru dengan PT. Makmur Papan permata Secara tertulis dimana perjanjian tersebut didahului dengan Berita Acara Kesepakatan Bersama (*Memorandum of Understanding*) yang ditandatangani pada Tanggal 20 Mei 1996,

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 19.

¹⁸ R. Subekti, *Op. Cit.*, hlm. 1.

dimana perjanjian kerjasama tersebut harus mendapat persetujuan dari DPRD dan disahkan oleh Menteri Dalam Negeri.

Menurut R. Subekti¹⁹, bahwa kelalaian atau kealpaan debitur mencakup 4 hal, yaitu:

1. Tidak melakukan apa yang disanggupi akan dilakukannya.
2. Melaksanakan apa yang diperjanjikan tetapi tidak sebagaimana mestinya.
3. Melakukan apa yang diperjanjian tetapi terlambat.
4. Melakukan sesuatu yang menurut perjanjian tidak boleh dilakukan.

Terhadap kelalaian atau kealpaan debitur diancam dengan beberapa sanksi. Sanksi bagi debitur yang lalai menurut R. Subekti ada 4 macam, yaitu:

1. Membayar kerugian yang diderita oleh kreditur.
2. Pembatalan Perjanjian atau juga dinamakan pemecahan perjanjian.
3. Peralihan resiko.
4. Membayar biaya perkara, kalau diperkirakan didepan hakim.

Wanprestasi mempunyai akibat hukum yang penting, maka harus ditetapkan terlebih dahulu apakah si debitur lalai atau wanprestasi dan kalau hal ini disangkal harus dibuktikan terlebih dahulu.

Seorang debitur yang dituduh lalai dapat diminta supaya kepadanya diberikan hukuman atas kelalaiannya dan ia dapat membela dengan mengajukan alasan karena *force majeure*. Pasal 1244 KUH Perdata menyebutkan jika ada alasan untuk itu, si berhutang harus dihukum mengganti biaya, rugi, bunga, bila ia tidak dibuktikan bahwa karena sesuatu hal tak terduga pun tidak dipertanggungjawabkan kepadanya, kesemua itupun jika itikad buruk ada pada pihaknya.

Dalam pelaksanaan perjanjian kerjasama pembangunan jika terjadi sengketa antara kedua belah pihak, maka penyelesaian sengketa itu diutamakan dengan cara musyawarah, jika dengan cara musyawarah tidak tercapai kata sepakat, maka dibentuk Dewan arbitrase yang terdiri dari seorang wakil pihak pertama dan seorang wakil dari pihak kedua, kemudian mengangkat seorang ahli yang pengangkatannya setuju oleh kedua belah pihak, jika belum juga tercapai diteruskan melalui Pengadilan Negeri, apabila dengan cara ini dicapai penyelesaian.²⁰

Wanprestasi mempunyai akibat hukum yang penting, maka harus ditetapkan terlebih dahulu, apakah si debitur lalai atau wanprestasi dan kalau hal ini disangkal harus dibuktikan terlebih dahulu.

METODOLOGI DAN DATA PENELITIAN

Penelitian ini termasuk dalam jenis penelitian hukum normatif. Titik berat penelitian normatif ini tertuju pada sumber data sekunder yaitu diperoleh dari bahan-bahan pustaka, dalam hal ini berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier.²¹

1. Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang mengikat berupa; Perjanjian Nomor 270-WK/1996 dan Nomor: 018/MPP/XI/1996 tanggal 30 Nopember 1996 tentang Perjanjian Kerjasama dan Berkas Perkara Perdata Nomor 42/PDT/G/2001/PN PBR.
2. Bahan Hukum Sekunder, yaitu data yang memberikan penjelasan mengenai objek yang diteliti:
 - a. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

¹⁹*Ibid.*, hlm. 17.

²⁰Sri Soedewi Mascjhun Sofwan, *Hukum Bangunan Perjanjian Pemborongan Bangunan*, Liberty, Yogyakarta, 1982, hlm. 89.

²¹Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT Raja Grafindo Persada, 1995, hlm. 12.

- b. Peraturan Menteri Dalam Negeri (PMDN) No. 1 Tahun 1977 tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Bagian Tanah Hak pengelolaan serta pendaftarannya.
- c. Keputusan Walikota Pekanbaru Nomor. 260-WK/1996 tanggal 15 Nopember 1996 tentang Penetapan Investor Pelaksanaan pembangunan Pasar Pusat Sukaramai Pekanbaru.
- d. Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kotamadya Pekanbaru Nomor 04/KPTS/DPRD 1996 tanggal 5 oktober 1996 tentang Persetujuan untuk Mengadakan Kerjasama Dengan Pihak Ketiga Dalam Rangka Peremajaan Pasar Suka Ramai.
- e. Keputusan Walikota Pekanbaru Nomor 01.a/050/Bappeda/1998 tanggal 2 Januari 1998 tentang Pembentukan Tim Koordinasi Pelaksanaan Pembangunan Peremajaan Pasar Pusat Suka Ramai Pekanbaru.
- f. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 644.124-146 tanggal 26 Pebruari 1999 tentang Pengesahan Surat Keputusan Walikota Pekanbaru Nomor 271-WK/1996 tentang Perjanjian Kerjasama Dengan Pihak Ketiga Dalam Rangka Peremajaan Pasar Suka Ramai Antara Pemerintah Kotamadya dengan PT Makmur Papan Permata.
- g. Bahan hukum tertier yaitu data yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer dan sekunder. Dalam hal ini adalah koran, majalah, dan sumber lainnya yang berkaitan dengan objek penelitian.

Analisis data dilakukan dengan cara deskriptif analisis, yaitu setelah data terkumpul, dikelompokkan sesuai dengan pokok permasalahan yang telah dirumuskan, kemudian dihubungkan data yang satu dengan data yang lain dengan menggunakan dalil logika, norma-norma hukum, azas-azas hukum serta teori-teori dan terakhir dianalisa, setelah itu dilakukan pengambilan kesimpulan secara deduktif.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Perjanjian Kerjasama tentang Pembangunan Peremajaan Pasar Pusat Suka Ramai antara Pemerintah Kota Pekanbaru sebagai Pemegang Hak Pengelolaan dengan PT Makmur Papan Permata

Pekanbaru sebagai ibu kota Propinsi Riau telah memperlihatkan perkembangan yang signifikan. Perkembangan itu ditandai dengan adanya pembangunan sarana fisik gedung-gedung pemerintah dan swasta, sehingga dari hari kehari dengan pembangunan itu telah menambah keindahan kota.

Pada sisi tertentu ditingkatkannya pembangunan diberbagai bidang adalah memiliki korelasi dengan pertumbuhan ekonomi kota Pekanbaru pada khususnya dan Riau pada umumnya, karena efek positif dari pembangunan tentunya menghasilkan prasarana dan sarana ekonomi yang representatif, sehingga pada akhirnya juga akan menghasilkan mutu barang dan jasa yang selalu meningkat baik secara kualitatif maupun kuantitatif.

Pasar Suka Ramai adalah pasar yang terletak di pusat kota Pekanbaru, dalam peningkatan pembangunan sebagaimana disebut di atas, Pasar ini juga merupakan prioritas yang mendapatkan peningkatan dalam pembangunan.

Dalam kenyataannya lokasi pasar ini terletak di atas tanah hak pengelolaan Pemerintah Kota Pekanbaru. Sebelum dilakukan pembangunan dalam upaya peningkatan sarana fisik pasar, pengelolaannya berada pada Perintah Kota Pekanbaru. Sebagai pemegang hak pengelolaan, terlihat Pemerintah Kota Pekanbaru telah sejak lama memiliki hubungan hukum dengan pihak lain, seperti adanya hak atas tanah di atas hak pengelolaan tersebut.

Melihat pertumbuhan ekonomi begitu pesat tidak saja dalam dimensi lokal, tapi juga regional dan internasional, serta memacu tercapainya visi misi Riau 2020, maka kenyataannya kota Pekanbaru selalu membenahi diri dalam pembangunan ini. Hal ini

tentunya mengundang daya tarik tertentu bagi para pelaku bisnis yang bergerak dibidang barang dan jasa.

Sebagai badan hukum publik, Pemerintah Kota Pekanbaru dalam penyelenggaraan pembangunan disamping dibekali dengan dana Anggaran Pendapatan Belanja Daerah, juga mengadakan hubungan hukum dengan subjek hukum lain. Disinilah terlihat Pemerintah Kota Pekanbaru juga banyak melibatkan diri pada perbuatan hukum perdata dengan pihak lain, sehingga dalam hal ini perbuatan hukum Pemerintah Kota Pekanbaru dengan subjek hukum lain tersebut diliputi oleh ketentuan hukum perdata pada umumnya dan aspek hukum perjanjian pada khususnya.

Perbuatan hukum yang dilakukan Pemerintah Kota Pekanbaru dalam bekerjasama dengan pihak lain secara jelas dapat dilihat pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1986 tentang Penyertaan Modal Daerah pada Pihak Ketiga dan Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 5 Tahun 1991 tentang Penyertaan Modal Daerah pada pihak ketiga²².

Hal ini sesuai dengan pendapat yang dikemukakan oleh Daliyo²³, bahwa pemerintah dalam melaksanakan perbuatan hukum disamping dapat bersifat publik, juga dapat bersifat privat.

Perjanjian kerjasama dalam pembangunan peremajaan Pasar Pusat merupakan contoh konkrit bahwa Pemerintah Kota Pekanbaru sebagai Badan Hukum Publik selalu dapat membuka diri dengan pihak lain dalam mewujudkan pembangunan kota.

Perjanjian kerja sama dalam pembangunan peremajaan Pasar Pusat berawal dari Tahun 1996. Hal ini sesuai dengan data tentang berita acara Kesepakatan Bersama (*Memorandum of Understanding*) antara Walikota Pekanbaru dengan PT Makmur Papan Permata pada tanggal 20 Mei 1996.

Dalam berita acara tersebut terlihat bahwa diadakannya kesepakatan itu bertujuan untuk mengadakan peremajaan Pasar Pusat, sehingga dengan peremajaan itu akan terdapat peningkatan nilai ekonomi lahan, peningkatan kualitas fisik dan kuantitas fungsi kegiatan perbelanjaan yang telah ada.

Kesepakatan kerja bersama tersebut secara yuridis belum dianggap sebagai suatu perbuatan hukum yang berakibat munculnya kewajiban, sebab walaupun diantara pihak sudah menyepakati untuk bekerja sama, namun penempatan hak dan kewajiban sudah dalam pelaksanaan belum ditentukan. Oleh karenanya isi yang disepakati hanya berupa penentuan lokasi, jangka waktu, ruang lingkup serta estimasi biaya.

Sebagaimana dikemukakan oleh Munir Fuady bahwa salah satu pandangan tentang kekuatan mengikat *Memorandum of Understanding* menyebutkan bahwa kekuatan mengikatnya tidak sama dengan perjanjian biasa, walaupun *Memorandum of Understanding* itudibuat dalam bentuk paling kuat seperti akta notaris. Maka kekuatan mengikatnya bersifat moralitas saja, artinya tidak *enforceable* secara hukum. Sehingga pihak yang wanprestasi tidak dapat digugat ke Pengadilan. Sebagai akibat dari pengikatan moralitas tersebut, jika ia wanprestasi maka di dianggap tidak bermoral dan ikut jatuh reputasinya dikalangan bisnis.²⁴

Jika dipahami dari isi perjanjian ini, memperlihatkan bahwa para pihak masih harus melakukan perbuatan hukum lain sebagai tindak lanjut *Memorandum of Understanding* yang ada, karena Pasal 5 dari *Memorandum of Understanding* menyebutkan bahwa hal yang belum termuat dalam berita acara kesepakatan bersama lebih lanjut akan diatur oleh para pihak.

²² Lebih lanjut dapat dilihat Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1986 dan Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 5 Tahun 1991 tentang Penyertaan Modal Daerah pada Pihak Ketiga

²³ Daliyo, *Pengantar Hukum Indonesia*, PT Prenhallindo, Jakarta 2001, hlm. 76.

²⁴ Munir Fuady, *Hukum Bisnis dalam Teori dan Praktek* (Buku ke empat), PT Aditya Bakti Bandung, 1997, hlm. 93.

Dari data di atas memang terbukti sebelum disepakati tentang pelaksanaan kerja dalam bentuk penandatanganan perjanjian oleh Pemerintah Kota Pekanbaru dengan PT Makmur Papan Permata, maka sesuai dengan amanat Peraturan Daerah Nomor 5 tahun 1991 tentang penyertaan modal pihak ketiga melalui panitia penyertaan modal membuat berita acara penelitian bahwa surat perjanjian bersama sebelumnya hanya sebagai syarat bahwa perjanjian itu disepakati. Isi yang disepakati tersebut adalah:

1. Lokasi objek.
2. Ruang.
3. Lingkup pekerjaan.
4. Nilai investasi.
5. Pembagian keuntungan.
6. Penyerahan dan Penggunaan bagian tanah.
7. Jenis hak yang diberikan.
8. Berakhirnya perjanjian.
9. Hukum akibat adanya perselisihan.
10. Tugas dan tanggung jawab.
11. Masa Pelaksanaan pembangunan.
12. Organisasi.
13. Hal lain seperti pengalihan bagian tanah, pembatalan, cidera janji dan keadaan darurat.

Berita acara tersebut merupakan langkah awal proses disepakati perjanjian karena pada tahap ini belum ada pelaksanaan perjanjian, melainkan hanya berkaitan dengan syarat objektif perjanjian. Kemudian dari data yang ada juga menerangkan bahwa kompetensi dalam memutuskan untuk diadakan perjanjian kerja ini juga melibatkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Pekanbaru.

Persetujuan itu terbukti dengan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Kota Pekanbaru Nomor 4/Kpts/DPRD/1996 tentang persetujuan untuk mengadakan kerja sama dengan pihak ketiga, maka Dewan Perwakilan Daerah memutuskan sebagai berikut:

1. Menyetujui dilaksanakan perjanjian kerjasama.
2. Perjanjian kerjasama tersebut harus memenuhi syarat:
 - a. Adanya kerjasama yang saling menguntungkan dan bermanfaat bagi Pemerintah Daerah, pihak ketiga serta para pedagang Pasar Suka ramai.
 - b. Penunjukan pihak ketiga harus benar-benar berpengalaman dalam melaksanakan pekerjaannya dan memenuhi syarat.
 - c. Persiapan pelaksanaannya haruslah dilakukan dengan cermat, sehingga tidak menimbulkan gejolak bagi masyarakat, khususnya para pedagang.

Setelah adanya persetujuan di atas, maka berdasarkan Surat Keputusan Walikota Pekanbaru Nomor 260-WK/1996 tentang penetapan investor pelaksanaan, maka telah ditentukan beberapa hal, yaitu:

1. PT Makmur Papan Permata sebagai pelaksana.
2. PT Makmur Papan Permata harus mempersiapkan segala sesuatu yang berkaitan dengan persiapan pelaksana pembangunan Pasar Pusat sambil menunggu penandatanganan perjanjian kerja sama kedua belah pihak.
3. Sebelum dilaksanakan pekerjaan fisik di lapangan terlebih dahulu harus dilaksanakan sosialisasi pada para pedagang tentang harga jual kios, los pada Pasar Pusat Suka Ramai.

Setelah adanya penetapan investor pelaksana sesuai dengan SK Nomor 260-WK/1996, maka pada tanggal 30 Nopember 1996 ditanda tangani perjanjian kerjasama antara Pemerintah Kota Pekanbaru dengan PT Makmur Papan Permata dengan nomor 270-WK/1996 dan nomor 018/MPP/XI/1996. Oleh karena itu membuktikan bahwa Perjanjian Kerja Sama ini merupakan tindak lanjut konkrit dari *Memorandum of Understanding*.

Dari isi perjanjian kerja sama tersebut memperlihatkan point-point penting yang tidak saja sebatas penunjukan investor sebagai pelaksana pembangunan, tetapi lebih rinci juga menyepakati, yaitu:

1. Ruang lingkup pekerjaan.
2. Penyertaan Modal.
3. Pembagian keuntungan.
4. Penyerahan dan penggunaan bagian tanah
5. Jenis Hak yang diberikan pada PT Makmur Papan Permata.
6. Berakhirnya Perjanjian.
7. Hak dan Kewajiban.
8. Pembiayaan.
9. Masa Pelaksanaan Pembangunan.
10. Organisasi pelaksanaan pekerjaan.
11. Tata Kerja.
12. Pembatalan.
13. Cedra janji
14. Keadaan darurat.

Jika diperhatikan isi perjanjian tersebut maka mengatur 3 (tiga) hal secara pokok, yaitu:

1. Hal-hal yang berkaitan sebelum pelaksanaan pembangunan oleh PT Makmur Papan Permata, Hal-hal dalam Pelaksanaan dan Setelah bangunan dilaksanakan.

Hal-hal yang berkaitan dengan sebelum pelaksanaan pembangunan.

Pada uraian di atas telah dijelaskan bahwa sebelum adanya kesepakatan kerja sama antara Pemerintah Kota Pekanbaru dengan PT Makmur Papan Permata, pada lokasi objek pembangunan Pasar Pusat yang akan diremajakan telah berdiri banyak bangunan. Bangunan ini secara hukum adalah berupa hak atas tanah pada hak pengelolaan Pemerintah Kota Pekanbaru.

Data yang diperoleh membuktikan hak atas tanah yang ada itu adalah milik masyarakat pedagang dalam bentuk hak guna bangunan, hak sewa dan hak pakai. Dari hak atas tanah yang ada khususnya hak guna bangunan yang dimiliki masyarakat masih berjalan atau jangka waktunya masih berlangsung.

Di samping itu bangunan fisik yang ada secara relatif masih layak untuk digunakan, karena adanya kebijakan untuk perindahan kota, meningkatkan nilai ekonomi lahan serta meningkatkan kualitas fisik dan kualitas fungsi kegiatan perbelanjaan yang telah ada, maka bangunan dan hak-hak atas tanah di atas hak pengelolaan pemerintah Kota Pekanbaru tersebut dilakukan peremajaan.

Implementasi tindakan ini juga menurut penulis telah dipolitisir, yaitu terlihat dari keputusan yang dikeluarkan Pemerintah kota Pekanbaru telah nomor 465/25-DTK/1997 tanggal 4 maret 1997, bahwa bangunan pada lokasi kawasan Pasar Pusat adalah tidak layak huni (*bauwvallig*), untuk itu perlu dilakukan beberapa tindakan. Tindakan ini secara prinsip berupa langkah pembenar agar perjanjian kerjasama dapat dilaksanakan.

Data dokumen juga menjelaskan, sebelum dilaksanakan perjanjian dalam bentuk pembangunan, para pihak yaitu Pemerintah Kota dan PT Makmur Papan Permata telah melakukan beberapa hal, sesuai dengan perjanjian yang ada bahwa masa pelaksanaan ditentukan sejak telah dikosiongkan bangunan yang berada diareal pembangunan, telah selesai ganti rugi dan telah terbit Izin Mendirikan Bangunan. Adapun kegiatan yang telah dilakukan itu selain merupakan bagian dalam pelaksanaan pembangunan, juga merupakan hal-hal lain diluar pelaksanaan pembangunan tersebut.

Untuk lebih jelasnya bagian yang dilakukan diluar pelaksanaan pembangunan adalah:

- a. Pemerintah Kota Pekanbaru.
 1. Pemerintah Kota Pekanbaru harus mengurus syarat formal bahwa sahnya perjanjian yang telah disepakati terlebih dahulu harus disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan pengesahan Menteri Dalam Negeri.

2. Dalam penyertaan modal, maka Pemerintah Kota Pekanbaru menyerahkan lahan seluas ± 36.446 m² dan ditambah bangunan Pasar Suka Ramai yang seluruhnya dinilai Rp 23.968.986.226.
 3. Harus mengosongkan dan mengatur pemindahan sementara para pedagang yang berada dan terkena areal pembangunan setempat yang telah disediakan dalam waktu 6 bulan setelah perjanjian berlaku.
- b. PT Makmur Papan Permata.
1. Merobohkan bangunan Pasar Pusat dan Pasar Suka Ramai dan toko yang ada tanpa mengganggu lingkungan sekitarnya.
 2. Bertanggung jawab membiayai semua ganti rugi pemindahan para pedagang setempat lokasi sementara.
 3. Mengeluarkan biaya pendahuluan sebesar RTp 900.000.000, biaya ini berkaitan dengan pembangunan tempat sementara bagi para pedagang.
 4. Bertanggung jawab untuk membayar biaya operasional yang menyangkut dengan tugas dan tanggung jawab Pemerintah Kota Pekanbaru.

Hal-hal dalam Pelaksanaan Pembangunan

Dalam Pasal 11 Perjanjian kerjasama disebutkan bahwa masa pelaksanaan pembangunan ditentukan selama 2 (dua) tahun terhitung sejak telah dikosongkannya bangunan yang berada dalam areal pasar, telah selesai membayar ganti rugi dan telah diterbitkan surat mendirikan bangunan.

Bunyi pasal ini menandakan bahwa hak dan kewajiban juga timbul bagi para pihak dalam perjanjian setelah dimulainya pembangunan, sedangkan sebelumnya yaitu pengosongan areal, ganti rugi dan sebelum dikeluarkan izin mendirikan bangunan lebih bersifat *pra kontraktuil*. Sebab perjanjian lebih mengarahkan pada pelaksanaan pembangunan. Sedangkan yang disepakati itu lebih banyak berhubungan dengan pihak ketiga, terutama berkenaan dengan para pedagang yang keberadaannya telah ada sebelum perjanjian kerja sama disepakati. Untuk itulah pada keterangan sebelumnya telah dijelaskan isi kesepakatan sebelum pelaksanaan pembangunan itu.

Dari data dokumen terlihat isi kesepakatan dalam pelaksanaan pembanguna itu adalah:

- a. Pemerintah Kota Pekanbaru.
 1. Dalam pelaksanaan pembangunan, Pemerintah Kota harus menyerahkan tanah hak pengelolaan di kelurahan Suka Ramai dengan luas ± 36.556 m², bangunan Pasar Pusat Suka Ramai dan bangunan Pasar lama yang menghadap jalan Hosokroaminoto.
 2. Atas kesepakatan yang ada, maka PT Makmur Papan Permata mendapat Hak Guna Bangunan selama 25 tahun dengan syarat:
 - a) Telah membayar yang pemasukan dan uang wajib.
 - b). Pihak kedua telah menerima surat keputusan penunjukan bagian tanah di atas tanah hak pengelolaan Pemerintah Kota.
 - c). Pihak kedua mengajukan permohonan rekomendasi pada pihak Pemerintah Kota atau pejabat yang ditunjuk.
 3. Dalam pelaksanaan pembangunan pemerintah kota mengarahkan tata letak/block plan kawasan pasar yang dibangun.
 4. Dalam pelaksanaan pembangunan dibentuk suatu badan khusus yang disebut *Project Management Unit* (PMU) yang terdiri dari:
 - a). Tim pengarah dari Dinas terkait Pemerintah Kota .
 - b). Tim pelaksana yaitu badan yang ditunjuk resmi pihak PI Makmur Papan Permata.
 - c). Tim Pengawas yang terdiri dari gabungan Pemerintah Kota dengan PT Makmur Papan Permata.

II. PT Makmur Papan Permata.

1. Sebagai akibat PT Makmur Papan Permata ditunjuk sebagai investor, maka kewajibannya bukan saja membangun baru gedung, tetapi juga membangun seluruh prasarana jalan, listrik, taman, air bersih, telepon, toilet, escalator dan ruang sholat, sehingga dalam tahun pertama yang dibangun adalah gedung, los, kios, kantor, sedangkan tahun kedua yang dibangun adalah fasilitas umum, prasarana jalan dan taman.
2. Dalam pembangunan, PT Makmur Papan Permata menyediakan dana dalam 3 (tiga) peruntukan, yaitu:
 - a) Biaya fisik sebesar Rp 57.005.750.000.
 - b) Biaya non fisik sebesar Rp 4.592.000.000
 - c) Biaya bunga masa konstruksi dua tahun sebesar Rp 15.811.930.000.
3. Setelah diperoleh hak guna bangunan, maka PT Makmur Papan Permata diberikan hak untuk mengagunkan hak guna bangunan pada pihak lain dengan diberitahukan pada pemerintah kota.
4. Dari hak yang ada PT Makmur Papan Permata juga diberikan hak untuk dapat mengalihkan bagian tanah tersebut pada pihak ketiga.

Hal-hal setelah bangunan dikerjakan

Perjanjian kerjasama ini tidak saja mengatur hal-hal sebelum dan atau dalam pelaksanaan pembangunan saja, tetapi juga mengatur tentang sesuatu hal setelah bangunan selesai. Pengaturan ini berkaitan dengan pembagian keuntungan, akibat hukum dari berakhirnya perjanjian antara lain:

1. Pasal 5 dari perjanjian kerja sama menjelaskan bahwa Pemerintah Kota Pekanbaru berhak memperoleh *royalty* atas penggunaan tanah sebesar Rp 100 juta pertahun atau 25 % dari hasil bersih atas penyewaan maka seluas 8.194 M2, dan atau tergantung yang mana jumlah yang lebih besar. Khusus taman parkir, mulai saat dioperasikan dan seterusnya sampai dengan masa perjanjian berakhir, maka Pemerintah Kota menerima bagian laba bersih sebesar 30 % dari laba bersih setelah dipotong pajak sesuai dengan laporan keuangan yang telah diaudit oleh akuntansi publik yang ditunjuk kedua belah pihak.
2. Walaupun dalam perjanjian kerjasama dicantumkan bahwa berakhirnya perjanjian adalah selama 25 tahun sesuai dengan lamanya hak guna bangunan yang diberikan pada PT Makmur Papan Permata, akan tetapi pihak PT Makmur Papan Permata masih memiliki hak opsi untuk memperpanjang masa perjanjian.

Dalam perjanjian kerjasama juga diatur tentang *clause* tambahan sebagai alternatif dapat dibatalkannya perjanjian, syarat penentuan wanprestasi serta keadaan darurat.

Dari penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa perjanjian kerja sama dalam pembangunan pasar pusat Suka Ramai ini adalah berbentuk perjanjian bersyarat dan saling menguntungkan. Dikatakan perjanjian bersyarat karena walaupun objek perjanjian adalah berupa kesepakatan pembangunan perumahan Pasar Suka Ramai, akan tetapi implementasinya harus disertai dengan berbagai persyaratan, masing-masing pihak menempatkan diri bukan saja dalam pelaksanaan perjanjian, akan tetapi masing-masing pihak mempunyai pertanggung-jawab sebagai syarat terlaksanannya perjanjian tersebut, yaitu mulai dari pengosongan objek yang dibangun, mempersiapkan landasan hukum yang menjustifikasi tindakan pembangunan, memasukkan modal (penyertaan modal) dalam proporsi tertentu yang dinilai dengan uang. Kemudian setelah beroperasinya perjanjian, para pihak khususnya Pemerintah Kota mendapatkan porsi keuntungan dari perparkiran dan *royalty* penggunaan lahan. Sehingga terlihat bahwa dalam pengaturan isi perjanjian, khususnya keuntungan pada Pemerintah Kota Pekanbaru lebih transparan, sedangkan peruntukan bagi PT Makmur Papan Permata tidak tergambar.

Pengaruh Perjanjian Kerja sama antara Pemerintah Kota Pekanbaru sebagai Pemegang Hak Pengelolaan dengan PT Makmur papan Permata terhadap Perlindungan Hukum bagi Pihak Pedagang yang memiliki Hak Atas tanah sebelumnya.

Dalam hukum perjanjian, suatu persetujuan yang dibuat secara sah akan berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya. Ketentuan hukum ini juga dapat diterapkan pada perjanjian kerja yang disepakati oleh Pemerintah Kota Pekanbaru dengan PT Makmur Papan Permata dalam pembangunan peremajaan pasar pusat, artinya perjanjian yang mereka sepakati tentunya akan mengikat sebagaimana tertuang dalam isi perjanjian kerja sama Nomor 270-WK/1996 dan Nomor 018/MPP/XI/1996.

Berpedoman pada syarat sah suatu perjanjian serta dikaitkan dengan perjanjian di atas, maka memperlihatkan bahwa Pemerintah Kota Pekanbaru dan PT Makmur papan Permata adalah subjeknya, disisi lain objeknya adalah bentuk pembangunan Peremajaan Pasar Pusat dan Pasar Suka Ramai, serta pada objek yang lain sebagai unsur causa yang didasarkan pada sebab yang halal masih memberikan multi interpretasi, karena sebagai akibat adanya perjanjian telah memberikan akibat hukum lain pada pihak lain, yaitu para pedagang yang telah sejak lama tinggal dan memiliki hak atas tanah pada objek yang akan dibangun.

Berkaitan dengan perlindungan hukum bagi pihak ketiga yang termuat dalam perjanjian kerja sama serta persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Pekanbaru dan Pengesahan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia adalah sebagai berikut:

1. Perjanjian merupakan kerja sama yang saling menguntungkan dan bermanfaat bagi Pemerintah Daerah, pihak pelaksanaan dan para pedagang.
2. Persiapan pelaksanaan pembangunan haruslah dilakukan dengan cermat, sehingga tidak menimbulkan gejolak bagi masyarakat, khususnya bagi para pedagang.
3. Sebelum melakukan pembongkaran dan pembangunan kembali Pasar Suka Ramai, agar harga jual dan penempatan para pedagang lama terlebih dahulu dimusyawarahkan antara Pemerintah Kota Pekanbaru dengan para pedagang.
4. Dalam pelaksanaan pembangunan tersebut harus diatur pemindahan sementara (relokasi) para pedagang yang terkena areal pembangunan ketempat yang telah disediakan dalam waktu 6 bulan sebelum perjanjian berlaku.
5. Bagi para pedagang akan diberikan ganti rugi serta biaya pemindaahn sebesar Rp 900.000.000.
6. Setelah pembangunan selesai maka akan ditentukan penempatan dan pengaturan serta dikoordinir penempatan kembali para pedagang.

Perlindungan yang mengatur kedudukan para pedagang di atas memperlihatkan bahwa aturan tersebut lebih bersifat umum dan banyak ditentukan oleh persetujuan dewan Perwakilan Daerah kota Pekanbaru dan Persetujuan Menteri Dalam Negeri, serta relatif sedikit perlindungan hukum itu yang tertuang dalam perjanjian kerja sama.

Hal ini terlihat dari perjanjian kerja sama yang ada yang menyebutkan bahwa perjanjian yang dibuat tersebut dapat memiliki akibat hukum bagi para pihak terlebih dahulu harus mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Daerah Kota Pekanbaru dan pengesahan Menteri Dalam Negeri, artinya isi perjanjian yang telah disepakatai baru dapat dilaksanakan setelah mendapat persetujuan dari Pihak Dewan Perwakilan Rakyat daerah Kota Pekanbaru dan Menteri Dalam Negeri.

Misalnya, bahwa mengingat Pemko sebagai lembaga publik yang memiliki atasan, maka dalam persetujuan DPRD tentang kerjasama telah menentukan bahwa kerja sama yang dilakukan haruslah menguntungkan para pihak, begitu juga para pedagang, oleh karenanya pelaksanaannya juga menimbulkan gejala bagi para pedagang.

Kemudian pengesahan Menteri Dalam Negeri putusannya bahwa perjanjian kerjasama oleh Pemko dapat dilaksanakan serta sebelum pembongkaran bangunan lama maka harga jual dan penempatan pedagang lama terlebih dahulu harus dimusyawarahkan dengan pedagang.

Hal di atas adalah suatu pembenaran yang direkomendasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Pekanbaru dan Menteri Dalam Negeri agar dalam pelaksanaan pembangunan tersebut harus diindahkan oleh Pemerintah Kota Pekanbaru dan PT Makmur Papan Permata. Tetapi dalam kenyataannya point-point perlindungan hukum yang seharusnya diberikan itu masih terdapat hambatan dan atau kendala. Ini ditandai dengan masih banyaknya pihak pedagang yang melakukan keberatan dalam bentuk mengajukan gugatan ke Pengadilan Negeri Pekanbaru.

Data yang diperoleh menerangkan bahwa keberatan itu didasarkan atas arogansi Pemerintah Kota Pekanbaru dan PT Makmur Papan Permata dalam pembongkaran bangunan, sehingga tidak mengakui Hak atas tanah yang seharusnya mendapat perlindungan hukum.

Oleh sebab itu jika disikapi faktor sebagai pemicu tidak terlaksananya perlindungan hukum tersebut seperti menguntungkan pedagang, tidak menimbulkan gejala pada para pedagang, pengaturan penempatan dan sebagainya dapat dilihat dari pendekatan tentang sisi kewenangan Pemerintah Kota Pekanbaru melakukan tindakan untuk mengosongkan areal serta landasan hukum yang seharusnya digunakan dalam pelaksanaan pemberian ganti kerugian.

Dalam kewenangan Pemerintah Kota Pekanbaru untuk melakukan tindakan dalam usaha pengosongan dapat dilihat dari peran Pemerintah Kota Pekanbaru untuk menjustifikasi kedudukannya sebagai pihak yang dapat melakukan hubungan hukum dengan pihak PT Makmur Papan Permata.

Sebelumnya telah dijelaskan bahwa objek lokasi tempat pembangunan Pasar semula adalah tanah yang berada dalam kekuasaan negara atau biasa disebut Hak Menguasai Negara, yang kemudian didelegasikan pada Pemerintah Kota Pekanbaru dalam bentuk hak pengelolaan.

Sebagai hak yang berasal dari kekuasaan negara maka hal ini bukan berarti negara memiliki, akan tetapi negara sebagai suatu organisasi tertinggi diberikan hak. Hak ini secara faktual tertuang dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-undang Pokok Agraria, yaitu:

1. Mengatur, menyelenggarakan, peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa.
2. Menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
3. Menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Kemudian Pasal 2 ayat (3) Undang-undang Pokok Agraria lebih menekankan bahwa hak menguasai negara diberikan untuk mendapatkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Mengingat hak menguasai negara dalam pelaksanaannya juga dapat didelegasikan, maka Pasal 2 ayat (4) menyebutkan bahwa hak menguasai negara dalam pelaksanaannya dapat dikuasakan pada daerah swatantra dan masyarakat hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan peraturan pemerintah.

Memahami ketentuan tersebut, dihubungkan dengan hak pengelolaan yang dikuasakan pada Pemerintah Kota Pekanbaru atas objek lokasi pembangunan pasar tersebut juga merupakan pendelegasian pemerintah pusat, karena kekuasaan itu sesuai dengan Hak Pengelolaan Nomor 1 Tahun 1973.

Sebagai pihak yang diberikan untuk mengelola areal yang telah ditetapkan itu maka secara yuridis berdasarkan Pasal 1 PMDN Nomor 1977 bahwa Pemerintah Kota Pekanbaru sebagai pemegang hak pengelolaan memiliki kewenangan sebagai berikut:

1. Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan.

2. Menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan usahanya.
3. Menyerahkan bagian dari tanah itu kepada pihak ke tiga menurut syarat yang ditentukan oleh perusahaan pemegang hak tersebut yang meliputi segi peruntukannya, penggunaannya dan jangka waktu dan sebagainya.

Dari penjelasan Pasal 1 PMDN Nomor 1 tahun 1977 tersebut, maka terlihat di atas tanah hak pengelolaan tersebut telah banyak diberikan hak atas tanah antara lain berupa Hak Guna bangunan.

Data membuktikan banyak diantara pedagang mempunyai alas hak atas tanahnya berupa hak guna bangunan, hak pakai dan hak sewa, bahkan sampai pelaksanaan perjanjian kerja sama pembanguna Peremajaan Pasar Pusan dan Pasar Suka Ramai ini hak atas tanah tersebut masih berlangsung bahkan ada yang jangka waktunya sampai Tahun 2012.

Dari kenyataan ini terdapat pertentangan kepentingan antara hak perseorangan yang didasarkan atas hak atas tanah yang harus mendapat perlindungan hukum, dan disisi lain juga harus dipertimbangkan kepentingan yang belih luas dalam bentuk peremajaan Pasar Pusan dan Pasar Suka Ramai.

Guna merealisasikan kepentingan yang lebih besar, yaitu pembangunan peremajaan pasar, maka Pemerintah Kota Pekanbaru perlu melakukan tindakan lain, yaitu berupa penggusuran dan atau pembongkaran bangunan yang sudah ada dengan alas haknya telah mengikuti ketentuan Undang-undang Pokok Agraria.

Menghadapi dua fenomena ini, yaitu kepentingan pedagang dengan alas hak berdasarkan Undang-undang pokok Agraria dan kepentingan Pemerintah Kota Pekanbaru demi pertimbangan yang lebih luas untuk kepentingan umum, maka dapat dilihat pendekatan hukum yang ada, khususnya Undang-undang Pokok Agraria telah diberikan pendekatan jalan penyelesaian yang harus dilakukan yaitu sebagaimana diatur dalam Pasal 6 dan 18 Undang-undang Pokok Agraria, yang berbunyi .

Pasal 3 menyatakan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.

AP Parlindungan menyebutkan²⁵ bahwa keperluan tanah tak diperkenankan semata-mata untuk kepentingan pribadi, kegunaannya harus disesuaikan untuk kesejahteraan dan bahagian serta baik dan bermanfaat untuk masyarakat dan kepentingan negara.

Pasal 18 lebih menegaskan bahwa untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat. Hak atas tanah dapat dicabut dengan memberikan ganti rugi yang layak dan menurut cara yang diatur oleh undang-undang.

Pendekatan hukum di atas telah jelas terhadap pertentangan kepentingan di atas jalan penyelesaian harus berorientasi pada kepentingan umum, bangsa dan kepentingan negara, sehingga hak atas tanah yang dimiliki oleh para pedagang harus mengalah, kan tetapi argumentasi ini tidak sebatas itu saja, sebab undang-undang juga mengaskan bahwa mengalah hakl atas tanah yang dimiliki itu harus dengan prosedur hukum, sehingga pasal 18 Undang-undang Pokok Agraria tersebut menyatakan harus memberikan ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur oleh undang-undang.

Sehubungan dengan oeraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Pasal 18 ini adalah:

1. Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang pencabutan hak atas tanah dan benda yang ada di atasnya.
2. Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 tentang pelaksanaan pencbutan hak atas tanah.
3. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 tahun 1975 dan Peratiuuran Menteri Dalam Negeri Nomor 2 tahun 1985 tentang pembebasan tanah dan kemudian telah digantikan oleh Keputusan Presiden Nomor 5 tahun 1993 tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

²⁵ AP Parlindungan, *Komentor Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, 1989, hlm. 66.

Dalam Pasal 1 Undang-undang Nomor 20 tahun 1961 menyatakan bahwa untuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama rakyat dan kepentingan pembangunan, Presiden dalam keadaan memaksa setelah mendengar Menteri Agraria Kepala Badan Pertanahan Nasional) dan Menteri Kehakiman serta Menteri yang bersangkutan dapat mencabut hak atas tanah dan benda yang ada di atasnya.

Menurut Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973, kepentingan umum yang di maksud adalah pertahanan, Pekerjaan Umum, Perlengkapan Umum, Jasa Umum, Keagamaan, Ilmu Kesehatan dan Seni Budaya, Olah raga, Pariwisata, Usaha-usaha ekonomi yang bermanfaat bagi kesejahteraan umum. Pada sisi lain yang berhak mengajukan objek yang bersangkutan sebagai kegiatan pembangunan bukan saja instansi pemerintah, tetapi juga usaha-usaha swasta asal saja harus disetujui oleh pemerintah dan atau Pemerintah daerah yang sesuai dengan perencanaan pembangunan.

Dalam undang-undang di atas ditentukan prosedur yang harus dilakukan yaitu melalui Kantor Wilayah badan Pertanahan Nasional dengan mengajukan antara lain rencana permohonan dan alasannya, keterangan nama yang berhak, beserta luas dan macam hak atas tanah, dan rencana penampungan orang yang ada di atasnya.

Disamping itu Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional meminta pertimbangan dari Kepala Daerah yang bersangkutan tentang permohonan tersebut dan penampungan rakyat agar panitia penaksir bersidang menetapkan ganti kerugian.

Menurut ketentuan undang-undang di atas juga dijelaskan bahwa dalam keadaan mendesak Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dapat saja langsung mengajukan permohonan tersebut kepada Badan Kepala Badan pertanahan Nasional tanpa rekomendasi dari Kepala Daerah dan panitia penaksir. Dalam hal ini Kepala Badan Pertanahan Nasional dapat menetapkan suatu keputusan pendahuluan kepada Presiden.

Jika yang bersangkutan tidak dapat menerima uang ganti kerugian yang ditetapkan panitia penaksir, maka yang bersangkutan dapat mengajukan permohonan banding pada Pengadilan Tinggi dengan membayar biaya perkara. Pengadilan Tinggi adalah pengadilan tingkat pertama dan terakhir. Selambat-lambat 1 bulan sejak tanggal keputusan Presiden menyatakan hak atas tanah dan benda yang berada di atasnya dinyatakan di cabut. Jadi dalam undang-undang Nomor 220 Tahun 1961 digunakan untuk kepentingan keperluan pemerintah.

Kemudian juga dikenal melepaskan hubungan hukum dari pemegang hak pada pihak lain dengan cara memberikan ganti kerugian menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 tahun 1975. Biasanya mekanisme ini digunakan panitia pembebasan yang ditetapkan Gubernur dimasing-masing Kabupaten dan Kota dalam suatu wilayah Propinsi. Dalam hal ini musyawarah harus dilakukan untuk memberikan ganti kerugian. Jika tidak terdapat kesepakatan perolehan ganti kerugian, maka panitia pembebasan dapat mempertimbangkan, yaitu:

1. Tetap pada keputusan semula.
2. Meneruskan surat penolakan tersebut pada gubernur dengan pertimbangan untuk diputus dan gubernur dapat mengukuhkan putusan panitia atau mencari jalan tengah.

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975, maka dimungkinkan pemukiman kembali dari penduduk yang terkena pembebasan, dan atau ganti rugi berupa uang, tanah atau fasilitas lainnya.

Selain peraturan di atas juga dikenal adanya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1985 dan Nomor 3 Tahun 1987. Dalam peraturan ini dimungkinkan pihak swasta menggunakan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 dengan syarat:

1. Pembebasan itu adalah untuk kepentingan proyek yang menunjang kepentingan umum.
2. Pengadaan tanahnya untuk keperluan proyek tersebut maka harus dilakukan oleh pimpro instansi yang bersangkutan.

3. Pengadaan tanah itu untuk luasnya tidak lebih dari 5 hektar.
4. Dalam pelaksanaan pengadaan tanah, Pimpro memberitahukan pada Camat mengenai letak dan luas tanah yang diperlukan.

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1987 juga memberikan kemudahan bagi perusahaan pembangunan perumahan yang berbentuk Badan Hukum untuk menyediakan tanah, pencadangan tanah dan izin lokasi. Biasanya sampai luas 15 hektar izinnnya oleh Bupati dan atau Walikota., izin kurang dari 200 hektar dari Gubernur, serta lebih dari 200 hektar juga dari Gubernur yang sebelumnya harus mendapat persetujuan dari Menteri Dalam Negeri.

Dalam perkembangan terakhir bahwa dengan keluarnya Keputusan Presiden Nomor 5 Tahun 55 Tahun 1993 tentang pengadaan tanah untuk kentingan umum, maka Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975, Nomor 2 Tahun 1985 dan Nomor 3 Tahun 1987 tidak berlaku lagi dengan alasan:

1. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 tahun 1975 dan Nomor 2 Tahun 1985 dari segi formil dan materilnya tidak memenuhi syarat, serta substansi pengaturannya tumpang tindih dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961, sehingga tidak sejalan dengan undang-undang yang ada.
2. Disinyalir dapat sebagai ajang spekulasi, kolusi, dan korupsi. Oleh karena itu dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 sangat berkaitan dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961. Mekanisme secara jelas mengatur bahwa Gubernur mengangkat panitia ditingkat Kabupaten dan Kota sebagai Keua dan Kepala Badan Pertanahan Kabupaten dan Kota sebagai wakil. Jika dalam musyawarah tidak tercapai kata sepakat, pihak yang keberatan dapat banding pada Gubernur. Jika Gubernur tidak dapat menyelesaikan, maka Gubernur dapat mengusulkan ke Presiden melalui Menteri Dalam Negeri, setelah itu diteruskn pada Menteri Agraria yang akan mengatur mekanismenya untuk melakukn pencabutan hak atas tanah, dalam hal ini tentunya tetap menggunakan Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961, dalam hal ini pihak yang keberatan masih dapat banding ke Pengadilan Tinggi.

Menurut AP Parlindungan,²⁶ bahwa pemberian ganti rugi harus diperhitungkan menurut Nilai Jual Objek Pajak, Jika terdapat keberatan atas nilai ganti rugi maka tidak dimungkinkan adanya konsignyasi melalui Pengadilan Negeri, karena Konsignyasi hanya dimungkinkan jika pemilik tanah tidak diketemukan. Untuk itu tidak dimungkinkan lagi pemaksaan ganti rugi pad pemilik yang tidak bersedia menerima, serta Keputusan Presiden ini tidak mungkin digunakan untuk kepentingan swasta serta pelepasan hak harus terlaksana dalam musyawarah untuk mufakat.

Dari alasan hukum di atas, dikaitkan dengan pembangunan peremajaan Pasar Pusat serta akibat hukum yang dialami sebahagian para pedagang terutama bagi mereka yang memiliki hak atas tanah mempunyai korelasi, maksudnya bahwa usaha yang dilakukan oleh para pihak dalam perjanjian kerja sama selayaknya harus mempedomani ketentuan yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan di atas, karena jika berpedoman pada hakekat dilakukannya pembangunan peremajaan Pasar pusat tersebut adalah untuk kepentingan masyarakat banyak. Hal ini tertera dalam pasal 2 Perjanjian kerjasama Nomor 270-WK/1996 dan Nomor 018/MPP/ XI/1996 bahwa dilakukan perjanjian kerjasama sama, ini adalah untuk meningkatkan kualitas dan kuantitas lingkungan sarana perdagangan, sekaligus meningkatkan nilai ekonomi lahan yang akan memberikan kontribusi bagi kesejahteraan ekonomi dan sosial budaya masyarakat kota.

Akan tetapi data yang ada justru sebaliknya, yaitu Pemerintah Kota Pekanbaru telah melakukan berbagai upaya pembenaran, sehingga segala tindakan yang dilakukan sudah mempunyai landasan hukum, sehingga terkesan upaya dan tindakan Pemerintah Kota mempunyai nuansa politik yang secara nyata bertentangan dengan konsep negara hukum.

²⁶*Ibid*, hlm. 116.

Hal ini dapat dilihat dari data, bahwa mendapatkan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Pekanbaru Nomor 04/ KPTS/ DPRD/1996 tanggal 5 Oktober 1996 serta Pengesahan Menteri Dalam Negeri Nomor 644.124-146 tanggal 26 Pebruari 1998, maka tentang dapat dilanjutkan perjanjian kerja sama Nomor Perjanjian kerjasama Nomor 270-WK/1996 dan Nomor 018/MPP/ XI/1996, maka Pemerintah Kota Pekanbaru sudah merasa mendapat perlindungan hukum dalam merealisasikan perjanjian yang disepakati dengan PT Makmur Papan Permata. Tindakan selanjutnya yang terjadi adalah dikeluarkan berbagai keputusan sebagai berikut:

1. Berita acara hasil pemeriksaan lapangan yang dilakukan tim pemeriksa bangunan tanggal 20 pembreuari 1997.
2. Dikeluarkan Surat Keputusan Nomor 645/25-DTK/1997 tanggal 4 Maret 1997 tentang Penetapan bangunan tidak layak huni dilingkungan Pasar Pusat/Pasai Suka Ramai.
3. Surat Keputusan Nomor 511.3/13-WK/200 tanggal 18 Pebruari 2000 tentang penetapan ganti rugi dan ongkos pindah proyek pembangunan peremajaan Pasar Pusat Suka Ramai Pekanbaru.
4. Surat Keputusan Pemerintah Kota Pekanbaru Nomor 63/IMB/DTK/ 2000 tanggal 6 maret 2000 tentang Surat izin merobohkan bangunan sekaligus Izin Mendirikan bangunan.
5. Surat Keputusan Nomor 420 / Bappeda/1069 tanggal 6 Nopember 2000 tentang memerintahkan pengosongan tempat kepada pemilik/penghuni ruko.
6. Surat Keputusan Tim Koordinasi Pelaksana Pembangunan Peremajaan Pasar Pusat Suka Ramai Pemerintah Kota Pekanbaru Nomor 16/TKKPS/IV/2000 tanggal 13 april 2000.
7. Surat Keputusan Tim Koordinasi Pelaksana Pembangunan Peremajaan Pasar Pusat Suka Ramai Pemerintah Kota Pekanbaru nomor 17/TKPPS/IV/2000 tanggal 17 April 2000.
8. Surat Perintah Kerja oleh PT MPP kepada CV Tieka Jaya Nomor 008/SPK/VII/2000 tanggal 18 juli 2000 dengan batas waktu kerja pembongkaran bangunan lama dalam waktu tanggal 19 Juli sampai 15 Agustus 2000.

Sederatan pembenaran yang dijadikan sebagai alasan dapat dilakukan pembongkaran bangunan lama milik para pedagang menurut penulis tidak sejalan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sebab secara yuridis telah jelas bahwa dengan alasan apapun sepanjang untuk kegunaan kepentingan umum, bangsa dan negara sebagaimana disebut di atas maka hak atas tanah dan benda yang ada di atasnya dapat dialihkan menurut hukum apabila sejalan dengan mekanisme Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang pengadaan tanah untuk kepentingan Pembangunan serta Undang-undang No 21 Tahun 1061 tentang Pencabutan Hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya.

Oleh sebab itu secara hukum seharusnya PT Makmur Papan Permata sebagai konsekwensi adanya perjanjian kerjasama yang akan mendapat Hak guna bangunan dan atau bersama-sama Pemerintah Daerah Pekanbaru harus mengutamakan musyawarah dengan pemilik hak atas tanah terutama tentang ganti kerugian. Jika tidak tercapai kesepakatan maka seharusnya keberatan dapat dilakukan melalui Gubernur melalui mekanisme Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961, yaitu apabila Gubernur tidak dapat memberikan penyelesaian maka Gubernur dapat mengajukan pada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri . Setelah itu Menteri Dalam Negeri akan melanjutkannya pada Menteri Agraria.

Dalam hal ini yang keberatan masih dapat mengajukan banding pada Pengadilan Tinggi.

Dengan demikian sebagaimana disebutkan AP Parlindungan bahwa dengan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993, sistem konsinyasi tidak dapat digunakan, karena dalam

Keputusan Presiden tersebut konsignyasi hanya dapat diberikan jika para pihak tidak dijumpai.

Pada sisi lain upaya untuk mencari keadilan oleh para pedagang yaitu sebanyak 27 orang melalui Pengadilan negeri dengan alasan pihak Pemerintah Kota Pekanbaru, PT Makmur Papan Permata dan pihak lainnya yang berkompeten atas dasar melakukan perbuatan melawan hukum adalah dimungkinkan, akan tetapi argumentasi hukum yang perlu dikemukakan jangan lari dari aturan hukum yang mengatur tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Sebab pada hakekatnya alasan dilakukan pembangunan peremajaan Pasar Pusat dan Pasar Suka Ramai juga berada dalam cakupan kepentingan umum sehingga para pedagang juga tidak dapat mengelak untuk tetap mempertahankan haknya.

Kemudian pada pihak Pemerintah Kota Pekanbaru dan PT makmur Papan Permata dan penegak hukum lainnya seperti Hakim Pengadilan Negeri yang mengadili perkara harus menyikapi permasalahan dalam konteks Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 jo Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961. Sebab sulit untuk dibantah bahwa akibat dapat dilaksanakan pembanguna peremajaan Pasar Pusat dan Pasar Suka Ramai tersebut maka akhirnya tidak ada jaminan bahwa para pedagang yang sebelumnya akan mendapat haknya kembali setelah pembangun-an dilakukan, meliankan hubungan hukum dengan objek bangunan yang baru akan terjalin dengan perbuatan hukum baru, yaitu jual beli antara masyarakat pedagang dengan PT Makmur Papan Permata sebagai pemegang hak guna bangunan

SIMPULAN DAN SARAN

Simpulan

1. Perjanjian Kerjasama tentang Pembangunan Peremajaan Pasar Pusat Suka Ramai diawali dengan adanya *Memorandum of Understanding* (MoU) antara Pemerintah Kota Pekanbaru sebagai Pemegang Hak Pengelolaan dengan PT Makmur Papan Permata. Sebagai akibat MoU belum memiliki akibat hukum bagi para pihak, maka selanjutnya MoU ditindak lanjuti dengan Bentuk Perjanjian Kerja Sama secara Notaril. Jika diperhatikan isi perjanjian tersebut, maka mengatur 3 (tiga) hal secara pokok, yaitu berkaitan sebelum pelaksanaan pembangunan oleh PT Makmur Papan Permata, hal-hal dalam pelaksanaan yang merupakan hak dan kewajiban bagi pihak PT Makmur Papan Permata dengan Pemerintah Kota Pekanbaru, serta hak dan kewajiban setelah bangunan dilaksanakan. Memang ada kebijakan Pemerintah Kota Pekanbaru untuk melibatkan pihak ketiga yang dalam pembangunan tersebut, namun Pemerintah Kota Pekanbaru juga telah melakukan berbagai tindakan yang bernuansa politis sehingga Perjanjian kerjasama yang telah disepakati itu dapat dilaksanakan.
2. Dalam kenyataanya, tidak terdapat perlindungan hukum sebagaimana diatur dalam kerjasama dan ketentuan lainnya, karena dalam ketentuan itu telah disebutkan bahwa hakekat diadakannya perjanjian disamping meningkatkan kwantitas dan kualitas lingkungan sarana perdagangan, juga pembangunan itu harus bermanfaat bagi para pedagang sebelumnya. Hal ini terlihat dengan adanya pelaksanaannya perjanjian maka masih terdapat 27 para pedagang yang merasa diperlakukan tidak adil dalam proses pengosongan areal. Bahkan akibat perlawanan hukum yang dilakukan oleh para pedagang ini ke Pengadilan membawa akibat diantara mereka tidak mendapat hak lagi untuk mendapatkan bangunan baru.

Saran

1. Disarankan Kepada Pemerintah Kota dan PT Makmur Papan Permata bahwa seharusnya sejak awal disepakatinya Perjanjian tersebut harus melibatkan pihak Pedagang yang secara hukum kedudukannya dengan alas hak dimiliki harus

- mendapat perlindungan hukum, sehingga kepastian hukum atas kedudukan pihak pedagang atas alas hak yang tetapi mendapat perlindungan hukum.
2. Disarankan pada Pihak Pemerintah Kota Pekanbaru dan PT Makmur Papan Permata, walaupun pembangunan peremajaan yang dilakukan adalah untuk pembangunan kepentingan yang lebih besar, akan tetapi seharusnya proses dan atau mekanisme pengosongan areal yang juga menyangkut pihak ketiga haruslah mengikuti ketentuan hukum sebagaimana diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 5 tahun 1993 tentang Pengadaan tanah untuk Pembangunan.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

A. *Buku-buku*

- A. Qirom Syamsuddin Meliala, *Pokok-pokok Hukum Perjanjian beserta Perkembangannya*, Penerbit Liberty, Yogyakarta, 1985.
- Abdul Kadir Muhammad, *Hukum Perikatan*, Penerbit Alumni Bandung, 1982.
- AP Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, 1989.
- Budiono Kusumohamidjojo, *Panduan Untuk Merancang Kontrak*, PT Grasindo, Jakarta, 2001.
- Daliyo, *Pengantar Hukum Indonesia*, PT Prenhallindo, Jakarta 2001.
- Munir Fuady, *Hukum Bisnis dalam Teori dan Praktek* (Buku ke empat), PT Aditya Bakti Bandung, 1997.
- R. Subekti, R Tjitrosudibio, *Hukum Perjanjian*, PT. Intermasa, Jakarta, 1990.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT Raja Grafindo Persada, 1995.
- Sri Soedewi Mascjhun Sofwan, *Hukum Bangunan Perjanjian Pemborongan Bangunan*, Liberty, Yogyakarta, 1982.
- Wirjono Projodikoro, *Azas-azas Hukum Perjanjian*, PT. Bale, Bandung, 1986.

B. *Peraturan Perundang-undangan*

- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri (PMDN) No. 1 Tahun 1977 tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Bagian Tanah Hak pengelolaan serta pendaftarannya.
- Keputusan Walikota Pekanbaru Nomor. 260-WK/1996 tanggal 15 Nopember 1996 tentang Penetapan Investor Pelaksanaan pembangunan Pasar Pusat Sukaramai Pekanbaru.
- Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kotamadya Pekanbaru Nomor 04/KPTS/DPRD 1996 tanggal 5 oktober 1996 tentang Persetujuan untuk Mengadakan Kerjasama Dengan Pihak Ketiga Dalam Rangka Peremajaan Pasar Suka Ramai.
- Keputusan Walikota Pekanbaru Nomor 01.a/050/Bappeda/1998 tanggal 2 Januari 1998 tentang Pembentukan Tim Koordinasi Pelaksanaan Pembangunan Peremajaan Pasar Pusat Suka Ramai Pekanbaru.
- Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 644.124-146 tanggal 26 Pebruari 1999 tentang Pengesahan Surat Keputusan Walikota Pekanbaru Nomor 271-WK/1996 tentang Perjanjian Kerjasama Dengan Pihak Ketiga Dalam Rangka Peremajaan Pasar Suka Ramai Antara Pemerintah Kotamadya dengan PT Makmur Papan Permata.