INNOVATIVE: Journal Of Social Science Research
Volume 4 Nomor 3 Tahun 2024 Page 2156-2168
E-ISSN 2807-4238 and P-ISSN 2807-4246
Website: https://j-innovative.org/index.php/Innovative

Aspek Yuridis Penggunaan Ruang Atas dan Bawah Tanah Ditinjau dari Perundang-Undangan di Indonesia

Suwardi[1✉], Widyawati Boediningsih[2]
Universitas Narotama Surabaya
Email: suwardi@narotama.ac.id[1✉]

Abstrak

Penggunaan ruang bawah tanah merupakan alternatif dalam rangka memenuhi kebutuhan lahan untuk berbagai kegiatan, khususnya pada lokasi strategis di Perkotaan. Secara yuridis pengaturan lembaga hukum hak atas ruang bawah tanah belum ada, dan UU yang sudah berlaku yaitu UUPA hanya menentukan pemanfaatan yang sangat terbatas dan relatif sehingga tidak ada kepastian hukum. Untuk pengaturan lembaga hukum harus dilakukan orientasi yuridis dari berbagai aspek terutama bidang teknik, lingkungan, dan sosial. Perkembangan wilayah perkotaan mendorong pembangunan dengan memanfaatkan Ruang Bawah Tanah (RBT) dan Ruang Atas Tanah (RAT). Secara faktual pemanfaatan RBT/RAT telah dilakukan untuk pembangunan fisik seperti fasilitas jalan layang dan rel kereta bawah tanah. Hukum tanah nasional belum mengatur secara tegas hak atas RBT / RAT. Tulisan ini mengkaji kedudukan hukum RBT/ RAT dan pengaturan RBT/RAT dalam hukum tanah nasional. Hasil analisis menunjukkan kedudukan RBT/RAT diakui dalam UUPA, yaitu hak atas RBT/ RAT di luar penguasaan hak pemegang hak atas tanah, menjadi hak negara yang pemanfaatannya dapat diberikan kepada subjek hak atas tanah, baik perorangan maupun badan hukum. Pemerintah dapat memberikan hak RBT/RAT berupa HGB, Hak Pakai, atau HGB di atas Hak Pengelolaan yang ketentuannya diatur dalam UU. Untuk menciptakan kepastian hukum dan perlindungan pemegang hak, pengaturan RBT/RAT dalam UU tentang Pertanahan yang sedang dibahas DPR perlu segera diwujudkan.

Kata Kunci: *Kebutuhan Lahan, Pengaturan, Ruang Tanah*

Copyright @ Suwardi, Widyawati Boediningsih

Abstract

Using underground space is an alternative to meet land needs for various activities, especially in strategic locations in urban areas. Juridically, legal institutions for the rights to underground space do not yet exist, and the existing law, namely the UUPA, only determines very limited and relative uses, so there is no legal certainty. For the regulation of legal institutions, a juridical orientation must be carried out from various aspects, especially the technical, environmental and social fields. The development of urban areas encourages development by utilizing underground space (RBT) and above ground space (RAT). In fact, the use of RBT/RAT has been carried out for physical development such as flyover facilities and underground railways. National land law does not yet clearly regulate the rights to RBT / RAT. This article examines the legal position of RBT/RAT and RBT/RAT regulations in national land law. The results of the analysis show that the position of RBT/RAT is recognized in the UUPA, namely that the right to RBT/RAT beyond the control of the land rights holder's rights, becomes a state right whose use can be given to land rights subjects, both individuals and legal entities. The government can grant RBT/RAT rights in the form of HGB, Use Rights, or HGB on top of Management Rights, the provisions of which are regulated in the Law. To create legal certainty and protect rights holders, the RBT/RAT regulations in the Land Law currently being discussed by the DPR need to be implemented immediately.

Keywords: *Land Requirements, Arrangement, Land Space*

PENDAHULUAN

Pesatnya pertumbuhan penduduk dan perkembangan masyarakat mendorong peningkatan kebutuhan terhadap tanah untuk keperluan pembangunan. Pada sisi lain luas tanah bersifat konstan, sehingga keterbatasan ruang tanah disiasati dengan memanfaatkan ruang bawah tanah (RBT) atau ruang atas tanah (RAT) (Soemardjono, Maria, 2001). Secara faktual pemanfaatan RBT/RAT sudah terjadi di beberapa kota besar di Indonesia seperti Jakarta dengan *Mass Rapid Transit* (MRT) dan kota Makassar dengan kompleks pertokoan di bawah lapangan Karebossi. Keterkaitan RBT/RAT dengan tanah dapat dicontohkan dengan keberadaan MRT Jakarta yang memerlukan pengadaan tanah seluas 2,67 hektar (mediaindonesia.com, 14 Maret 2019). Per April 2019 MRT telah dioperasikan secara komersial, meskipun beberapa sarana pendukung perlu diperbaiki, seperti jalur pedestrian dan lahan parkir (kompas.com, 6 April 2019). Secara yuridis, hukum tanah nasional belum mengatur mengenai pemanfaatan RBT/RAT. UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) hanya mengenal hak atas tanah berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB), dan Hak Pakai (Pasal 16 UUPA). Sedangkan pemanfaatan tanah menurut UUPA meliputi tanah permukaan, ruang di bawah tanah, serta ruang angkasa. Hal ini menunjukkan dasar hukum pemberian hak atas RBT/RAT belum

Copyright @ Suwardi, Widyawati Boediningsih

diatur secara tegas dalam hukum tanah nasional. Kondisi ini menimbulkan beberapa permasalahan hukum, khususnya kepastian dan pelindungan hukum bagi para pihak. Tulisan ini mengkaji bagaimana kedudukan RBT/RAT dalam hukum pertanahan nasional dan bagaimana pengaturan pemberian hak RBT/RAT. Analisis ini diharapkan dapat memberi masukan untuk Komisi II DPR RI yang sedang membahas RUU tentang Pertanahan. Kedudukan Hak RBT dan RAT dalam Hukum Tanah Nasional Pasal 2 UUPA menyebutkan bahwa bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara. Dalam hal ini negara memiliki kewenangan menentukan dan mengatur hak-hak atas bumi, air, dan ruang angkasa serta mengatur hubungan hukum antara orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa. Namun jika dikaji secara keseluruhan, norma-norma dalam UUPA belum mengatur secara spesifik mengenai hak atas RBT/ RAT. Hal ini dapat dilihat dari ketentuan Pasal 16 UUPA yang hanya menyebut hak atas tanah yang berada pada permukaan tanah, meskipun masih dibuka kemungkinan pemberian jenis hak atas tanah lainnya yang diberikan oleh UU. Terkait dengan kewenangan negara untuk menentukan dan mengatur hak-hak atas tanah, negara menentukan macam-macam hak atas tanah kepada orang perseorangan ataupun badan hukum. Hak-hak atas tanah tersebut memberi wewenang kepada pemegang hak untuk mempergunakan tanah, termasuk tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan hukum lain yang lebih tinggi (Pasal 4 UUPA). Hal ini berarti, UUPA memberikan kewenangan pada pemegang hak atas tanah untuk menggunakan ruang permukaan tanah, RBT, dan RAT dengan pembatasan, yaitu sekedar dibutuhkan untuk kepentingan yang berkaitan langsung dengan penggunaan ruang tanah permukaan. Sebagai contoh hak milik atas tanah yang di atasnya dibangun rumah tinggal maka peman faatan tanahnya meliputi bentang tanah yang digunakan untuk bangunan rumah tinggal, ke bawah sedalam yang dibutuhkan untuk pondasi bangunan, dan ke atas setinggi ruang yang dibutuhkan untuk berdirinya bangunan rumah tinggal tersebut. Selebihnya merupakan hak negara (Rubaie, Achmad, 2007). Dengan demikian, negara memiliki kewenangan untuk memberikan hak RBT/RAT. Meskipun hukum tanah nasional belum mengatur hubungan hukum dan jenis hak RBT/RAT, praktik empiris pemanfaatan RBT/RAT sudah dilakukan. Dalam praktiknya, pemanfaatan RBT/RAT yang terjadi saat ini menggunakan dasar hukum UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (UU No. 26 Tahun 2007); UU No. 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung; dan instrumen peraturan tingkat daerah seperti Peraturan Daerah dan Peraturan Gubernur. Penggunaan

Copyright @ Suwardi, Widyawati Boediningsih

dasar hukum instrumen peraturan daerah menimbulkan potensi pengaturan yang berbeda-beda antara daerah satu dengan lainnya, sehingga dapat menimbulkan ketidakpastian hukum, terutama bagi investor yang akan menanamkan modalnya dengan memanfaatkan RBT/RAT. Pada tataran praktik, selain instrumen peraturan daerah, terdapat Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 2 Tahun 2014 tentang Pedoman Pemanfaatan Ruang Dalam Bumi (PM PU No. 2 Tahun 2014). Berdasarkan PM PU No. 2 Tahun 2014, kedalaman Ruang Dalam Bumi Dangkal adalah 0 s.d.30 meter di bawah permukaan tanah yang antara lain diprioritaskan untuk kegiatan yang letaknya berdekatan atau menyatu dengan ruang atau kegiatan di permukaan [Pasal 11 ayat (3)]. Ruang Dalam Bumi Dalam berada pada kedalaman lebih dari 30 meter di bawah permukaan tanah yang antara lain diprioritaskan untuk kegiatan yang menghubungkan antarpusat kegiatan, antarwilayah, dan jaringan utama [Pasal 11 ayat (4)]. Pengaturan berbeda terdapat dalam Peraturan Gubernur DKI Jakarta No. 167 Tahun 2012 tentang Ruang Bawah Tanah (Pergub DKI No.167 Tahun 2012) yang membatasi pemanfaatan RBT Dangkal hanya sampai kedalaman 10 meter di bawah permukaan tanah (Pasal 4 Pergub DKI No.167 Tahun 2012). Peruntukan RBT Dangkal antara lain akses stasiun MRT, sistem jaringan prasarana jalan, pendukung kegiatan gedung dan pondasi bangunan di atasnya. Sedangkan RBT Dalam dibatasi sampai kedalaman 40 meter di bawah permukaan tanah, dengan peruntukan antara lain sistem MRT yang meliputi sistem jaringan prasarana jalan, sistem jaringan utilitas, dan pondasi bangunan gedung di atasnya. Dari perspektif ilmu perundangundangan, perbedaan pengaturan batas kedalaman RBT antara PM PU No. 2 Tahun 2014 dengan Pergub DKI No. 167 Tahun 2012, tidak menjadi masalah. Sesuai dengan Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU P3), Peraturan Menteri tidak termasuk dalam salah satu jenis peraturan perundang-undangan, sedangkan Peraturan Daerah termasuk dalam jenis peraturan perundang-undangan. Peraturan Menteri juga bukan merupakan peraturan pelaksana yang ditunjuk oleh UU No. 26 Tahun 2007, untuk mengatur lebih lanjut pengaturan penatagunaan tanah. Pasal 33 ayat (5) UU No. 26 Tahun 2007 mendelegasikan pengaturan lebih lanjut penatagunaan tanah kepada Peraturan Pemerintah. Konsekuensi hukumnya, implementasi pemanfaatan RBT/RAT pada masing-masing daerah akan berbeda-beda sesuai Peraturan Daerah yang menjadi dasar acuannya. Pengaturan Hak atas RAT dan RBT Pengaturan RBT/RAT dalam hukum tanah nasional sudah menjadi kebutuhan, khususnya pengaturan hubungan hukum dan pemberian hak atas RBT/RAT untuk menjamin kepastian hukum bagi orang atau badan hukum yang memanfaatkan RBT/RAT. Menyikapi hal ini, RUU tentang Pertanahan yang sedang dibahas Komisi II DPR memberi ruang pada

Copyright @ Suwardi, Widyawati Boediningsih

pengaturan RBT dan RAT. Dalam draf RUU tentang Pertanahan, pengertian tanah dan hak atas tanah meliputi pula RBT dan RAT (Pasal 1 angka 1 dan angka 6 RUU Pertanahan). Pengertian tanah dan jenis hak atas tanah dalam RUU Pertanahan tersebut nantinya dapat menegaskan kembali prinsip tanah dalam UUPA yang meliputi pula RBT dan RAT, sekaligus pengakuan RBT dan RAT sebagai salah satu jenis hak atas tanah yang diberikan oleh UU (Parlindungan, 1985). Melalui pengaturan dalam UU mengenai status hak atas RBT/ RAT, kepastian hukum atas pemanfaatan RBT/RAT menjadi jelas. Persoalan selanjutnya adalah bagaimana mengatur status hak atas tanah pada RBT/RAT. Konsep DPR mengenai status hak atas tanah pada RBT/RAT, jika tanah dikuasai oleh pemegang hak yang sama dan secara fisik bangunan di bawah tanah merupakan kesatuan dengan bangunan di atas tanah, status hak RBT/RAT mengikuti status hak atas tanahnya. Namun, jika pemegang hak tanah berbeda dengan pemegang hak RBT/RAT maka diberikan hak yang berbeda kepada masing-masing pemegang hak. Dalam hal ini terhadap RBT/ RAT dapat diberikan HGB RBT/ RAT atau Hak Pakai RBT/RAT. Sejalan dengan konsep DPR, Maria SW. Sumardjono memberikan alternatif pengaturan hak pemanfaatan RBT/RAT sebagai berikut (Maria S.W. Sumardjono, 2018:30-32): Pertama, jika subjek hak di atas tanah sama dengan subjek hak di bawah tanah yang objek atau bangunannya secara struktural dan fungsional menyatu dengan bangunan di atas tanah, seperti ruang parkir yang berada di bawah tanah sebagai sarana penunjang kegiatan utama. Dalam kasus ini maka hak yang diberikan untuk bangunan di bawah tanah tersebut sama dengan hak atas tanah di atasnya. Jika subjek hak atas tanah tersebut merupakan badan hukum maka hak atas tanah yang diberikan adalah HGB atau Hak Pakai. Kedua, hak di bawah tanah terpisah secara struktural dan fungsional dengan penguasaan tanah di atasnya, maka alternatif pengaturannya adalah: untuk bangunan yang dibangun, dimiliki, dan dioperasikan oleh pemerintah atau pemerintah daerah, dapat diberikan Hak Pengelolaan (HPL) atau Hak Pakai selama digunakan. Maka dengan adanya ketentuan yang ada maka keberadaan RBT yang dimanfaatkan untuk kegiatan tertentu dapat diberikan hak yang terpisah dari hak permukaan tanahnya. Hak atas RBT tersebut dapat berupa Hak Guna Bangunan, Hak Pakai atau Hak Pengelolaan. Meskipun demikian, hak-hak tersebut dapat dihapus dan dibatalkan dalam keadaan-keadaan tertentu sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Meningkatnya kebutuhan tanah untuk keperluan pembangunan telah meningkatkan tekanan terhadap sumberdaya tanah di Indonesia. Selain itu, pengembangan sumberdaya tanah juga menghadapi masalah ketidakselarasan antar berbagai kepentingan dan berbagai sektor ekonomi yang pada gilirannya akan menjadi counter productive satu dengan lainnya. Keadaan ini diperburuk

Copyright @ Suwardi, Widyawati Boediningsih

lagi dengan sistem peraturan yang dirasakan sangat kompleks dan seringkali tidak relevan lagi dengan kondisi sosial ekonomi masyarakat. Keadaan ini, dapat menyebabkan sistem pengelolaan sumberdaya tanah yang tidak berkelanjutan. Khusus di wilayah perkotaan intensitas permintaan dan kebutuhan tanah untuk berbagai kepentingan semakin meningkat, sehingga semakin sulit untuk mendapatkan tanah. Disamping pemanfaatan dengan gedung bertingkat, upaya pemanfaatan ruang di bawah tanah merupakan suatu alternatif pemenuhan kebutuhan berbagai kepentingan umum seperti pembangunan jalur transportasi bawah tanah seperti MRT, pertokoan, pergudangan, area parkir dan lain-lain. Oleh karenanya dampak perubahan yang ditimbulkan tampak lebih nyata di daerah perkotaan dibanding dengan pedesaan. Di kota-kota dimana tingkat kepadatan penduduk sudah semakin padat dan kemampuan untuk menyediakan tanah sudah semakin terbatas maka ketergantu ngan akan hasil rekayasa akan semakin tinggi. Penggunaan ruang di bawah tanah tentu akan membawa pengaruh terhadap pengaturan lembaga hak-hak atas tanah yang telah ada yang apabila tidak segera diadakan pemikiran-pemikiran yang mendalam akan dapat berakibat timbulnya masalah-masalah hukum maupun sosial yang akan menjadi kendala dalam kelancaran pembangunan. Demikian juga akan muncul tuntutan yuridis mengenai hak atas tanah apa yang dapat diberikan dan sampai seberapa jauh batas kewenangan dari pemegang hak atas penggunaan tanahnya dengan adanya fasilitas lain yang ada di bawah hak atas tanahnya serta perlindungan hukum yang dapat diperolehnya apabila kelak dikemudian hari timbul sengketa (Soekanto, Soerjono, 1989). Dalam rangka orientasi yuridis penggunaan ruang bawah tanah dimasa depan tulisan di bawah ini akan membahas permasalahan sebagai berikut : 1) Bagaimana kewenangan yuridis terhadap ruang bawah tanah ? 2) Bagaimana kriteria teknis pemanfaatan ruang bawah tanah?.

METODE PENELITIAN

Permasalahan sebagaimana tersebut di atas akan dijawab dan dipecahkan dengan menggunakan metode pendekatan yuridis normatif. Objek yang diteliti berupa sistem norma dari aspek peraturan perundangan yang berkaitan dengan pengaturan penggunaan ruang bawah tanah. Penelitian ini termasuk dalam yang bersifat deskriptif analitis, karena dalam penelitian ini diupayakan memberikan gambaran secara sistematik dan menyeluruh mengenai segala sesuatu yang berhubungan dengan objek yang diteliti. Sedangkan analitis dimaksudkan akan memberikan pengelompokan, menghubung-hubungkan, dan memberi makna terhadap segala sesuatu yang telah diperoleh dalam penelitian ini dalam bentuk

Copyright @ Suwardi, Widyawati Boediningsih

analisis yuridis. Teknik pengumpulan data berupa data sekunder dengan cara studi kepustakaan dan telaah peraturan - peraturan perundang-undangan dibidang pertanahan. Seluruh data yang telah terkumpul kemudian diolah dan dianalisis dengan metode analisis kualitatif. Hasil penelitian dengan argumen yang bersifat induktif, yakni proses pengambilan kesimpulan (proses pembentukan hipotesa) yang didasarkan pada satu atau dua fakta berdasarkan pada fakta dan bukti yang ada.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kebutuhan akan lahan tanah mempunyai fungsi disamping sosial untuk mengatur aktivitas manusia yang berkaitan dengan tanah sebagai perwujudan dari fungsi regulator hukum, juga mengarahkan aktivitas itu pada pencapaian tujuan yang dikehendaki sebagai perwujudan dari fungsi "*social engineering*" dari hukum. Hal ini jelas dari ketentuan Pasal 2, Pasal 6, Pasal 7 dan Pasal 11 UUPA yang menegaskan bahwa pengaturan tentang tanah oleh negara harus diarahkan untuk tercapainya sebesar-besar kemakmuran rakyat. Demikian juga hubungan-hubungan hukum baik antara manusia dengan tanah maupun hubungan-hubungan hukum diantara manusia dari berbagai lapangan yang berkaitan dengan tanah, tidak dibenarkan hanya untuk kemakmuran pihak tertentu, tetapi harus berjalan secara berkeadilan dan berkeseimbangan. Penggunaan ruang di bawah tanah merupakan fenomena yang cukup menarik. Karena meskipun penggunaan ruang di bawah tanah ini telah cukup banyak pada dasawarsa belakangan ini terutama di daerah perkotaan, seperti pembangunan MRT (*subway*) di Jakarta dan penggunaan lain seperti di Surabaya termasuk Kota Semarang, dimana penduduk sudah semakin padat disertai dengan semakin kompleksnya kebutuhan dan aktivitas perekonomian sementara lokasi yang strategis semakin terbatas (Putri, Febrina Kusuma, 2012). Dilain pihak usaha pemerintah untuk membuat suatu pengaturan tentang hal tersebut nampaknya belum juga ada, sedangkan UUPA yang berlaku sekarang tidak mengatur secara eksplisit. Ironisnya bahkan dalam RUU tentang Pertanahan yang notabene dikatakan sebagai "penyempurnaan" UUPA- pun belum mengatur tentang hal itu. Padahal persoalan ini menyangkut berbagai aspek yang cukup kompleks yang bila tidak dibuatkan suatu pengaturan akan menimbulkan kesulitan-kesulitan di kemudian hari. Aspekaspek itu antara lain seperti aspek hukum mengenai kepemilikan, status hak, kewenangan, pensertipikatan, perlindungan hukum maupun aspek teknis seperti kelayakan bangunan yang menjamin keamanan, kesehatan, keselamatan dan kenyamanan penghuni maupun orang yang berada di dalamnya. 1. Kewenangan Yuridis Berdasarkan UUD 1945 Pasal 33 ayat (3) yang kemudian dijabarkan dalam UUPA, maka

Copyright @ Suwardi, Widyawati Boediningsih

tanah diartikan dalam dua bagian : • Tanah dalam arti luas yaitu benda alam yang merupakan kesatuan tanah air dengan unsurunsur dasarnya yaitu bumi, air, ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang ada di dalamnya. Unsur-unsur dasar ini merupakan kekayaan nasional Bangsa Indonesia sebagai karunia Tuhan YME, karena itu sifat hubungan antara bangsa dan tanahnya menjadi bersifat abadi. • Tanah dalam arti sempit merupakan benda yang menjadi objek hak yaitu permukaan bumi. 2 Tugas dan fungsi kantor pertanahan dalam pengelolaan pertanahan adalah tanah dalam arti permukaan bumi. Dalam hal ini tanah akan menjadi lahan tempat berlangsungnya berbagai aktivitas. Hubungan kewenangan Negara terhadap pertanahan bahwa negara mempunyai Hak Menguasai, bukan memiliki hal ini berbeda dengan ketika zaman penjajahan dimana negara sebagai pemilik dengan asas Domein Verklaring-nya. Pengertian dikuasai oleh negara diatas berarti kewenangan untuk mengatur dan mengurus. Kepemilikan dan hak atas tanah diatur dengan hukum publik dan hukum privat. Negara dalam arti diam menguasai tanah dengan hukum publik dan berkewajiban mengatur, mengurus dan menyelesaikan konflik diantara kepentingan privat terhadap kepemilikan serta hak atas tanah (Sihombing, Irene Eka, 2017). Ini berarti bahwa negara dalam arti bergerak yang dalam hal ini adalah pemerintah, jika berkeinginan untuk memiliki tanah maka harus melalui prosedur hukum privat dan tidak bisa menyalah gunakan kewenangannya dalam hukum publik. Sementara itu diluar pemerintah terdapat pula hak-hak kepemilikan dan penguasaan tanah oleh privat yang pengaturannya diatur oleh hukum privat serta tanah-tanah yang dimiliki oleh masyarakat adat. Dari dasar ini maka dapat dibedakan jenis kepemilikan dan penguasaan tanah, antara lain: • Tanah Negara Yaitu tanah yang belum dilekati oleh sesuatu hak atas tanah walaupun telah dikuasai oleh instansi/Badan Hukum maupun oleh perseorangan • Tanah Negara Dilekati Hak Atas Tanah Yaitu tanah negara yang telah dilekati suatu hak atas tanah dalam jangka waktu tertentu seperti, HGB, HU, HP, dan lain-lain. • Tanah Milik Yaitu tanah yang telah dilekati hak milik atau telah dimiliki secara adat. Dengan hukum publik, negara dalam arti diam (Staat) berwenang untuk mengatur dan mengurus ketiga jenis kepemilikan dan penguasaan tanah tersebut dimana kewenangan yang dimaksud 2 Boedi Harsono, Undang-undang Pokok Agraria Sejarah Penyusunan Isi Dan Pelaksanaan Hukum Agraria Indonesia, Jilid I, (Jakarta: Penerbit Djambatan, Edisi Revisi, 2008), halaman 237 dilaksanakan oleh negara dalam arti bergerak (Gouvernement) yang dalam hal ini adalah lembaga pemerintahan. Namun tetap dalam koridor bahwa keinginan untuk memiliki tanah oleh pemerintah harus melalui hukum privat.3 Mengingat tanah merupakan simbol keutuhan bangsa maka betapa vital dan strategisnya posisi pertanahan dalam kedaulatan

Copyright @ Suwardi, Widyawati Boediningsih

penyelenggaraan negara dan bangsa. Untuk itulah dibutuhkan adanya suatu fungsi lembaga pemerintahan terhadap administrasi pertanahan. Undang-undang No. 5/1960 (UUPA) pada hakekatnya mengatur bahwa pada tingkat tertinggi, semua unsur dasar agraria dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Pernyataan ini dimaknai sebagai kekuasaan negara atas tanah sebagai pengatur dan bukan pemilik. Berkaitan dengan UU Pemerintahan Daerah No. 22/1999 yo UU No. 32/2004 dan perubahannya dalam UU No. 23/2014 yo perubahan kedua dalam UU No. 9/2015 seolah-olah terdapat kerancuan kewenangan dalam bidang pertanahan ini karena bidang pertanahan termasuk yang didesentra lisasikan kepada daerah. Demikian diatur dalam Pasal 10 ayat (3) dan Pasal 14 ayat (1) UU No. 32/2004 dan perubahannya. Substansi yang dapat dikaitkan diantara kedua Undang-undang tersebut adalah mengenai kewenangan daerah dalam pengelolaan tanah. Undang-undang merupakan salah satu dasar hukum dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara sehingga mutlak dibutuhkan kejelasan serta kepastian tanpa ada dualisme. Yang menjadi pertanyaan adalah apakah substansi yang diatur berupa penyerahan pengelolaan tanah kepada daerah dalam UU No. 32/2004 dan perubahannya, dapat mengganti kan apa yang diatur oleh UU No. 5/1960 mengenai substansi yang sama. Untuk menjawabnya tentu di perlukan pengkajian yang lebih mendalam. Mengenai isi wewenang Hak Menguasai Negara termaktub dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-undang nomor 5 tahun 1960: " Hak menguasai dari negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk : a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut; b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; 3 Maria S. W. Sumardjono, Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, Cetakan Pertama, 2001), halaman 59 c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa". Dari pengaturan mengenai hak Menguasai dari Negara, ditentukan adanya macammacam hak atas permukaan bumi yang diberikan kepada orang-perorangan baik sendiri maupun bersama dan badan hukum. Pengaturan ini terdapat dalam Pasal 4 UUPA yang memberikan definisi "hak atas tanah" serta penjelasan mengenai isi dan batas kewenangan dari pemegang hak atas tanah. Adapun isi pasal tersebut: Ayat (1) Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan

Copyright @ Suwardi, Widyawati Boediningsih

hukum. Ayat (2) Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam pasal 1 ini memberikan wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang angkasa yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu, dalam batas-batas menurut Undang-undang dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi. Ayat (3) selain hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini ditentukan pula hak-hak atas air dan ruang angkasa. Dari ketentuan Pasal 4 ayat (2) di atas telah menegaskan bahwa tiap hak atas tanah memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk mempergunakan tanahnya (dalam arti "permukaan bumi") yang bersangkutan, demikian pula sebagian "tubuh bumi" (dan air) serta sebagian "ruang" yang ada di atasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah tersebut, dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan hukum lain. Ketentuan pasal 4 ini dianggap wajar karena tidak mungkin penggunaan itu hanya meliputi permukaan buminya saja. Maka ditinjau dari sudut penggunaannya, objek hak atas tanah itu berdimensi tiga, pada kenyataannya merupakan "ruang" di atas dan "ruang" di bawah tanah yang bersangkutan, berukuran panjang, lebar, dan tinggi atau dalam. Namun lebih lanjut UUPA sendiri tidak memberikan batas yang pasti seberapa dalamnya dan seberapa tingginya ruang yang boleh digunakan itu, selain pernyataan bahwa batasnya adalah keperluan kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah yang bersangkutan dan apa yang ditentukan oleh UUPA dan peraturan-peraturan lain (Mustafa, Bachsan, 1988). Dalam penggunaan istilah untuk hak atas ruang bawah tanah Boedi Harsono menggunakan istilah Hak Guna Ruang Bawah Tanah (HGRBT) yang pada kemudian hari dimungkinkan pemilikan bangunan-bangunan itu secara bersama. Bahkan bagian-bagiannya dapat dimiliki secara individual terpisah satu dengan yang lain dengan bagian-bagian tertentu sebagai milik bersama seperti satuan-satuan rumah susun. Bagian-bagian yang dapat dimiliki secara individual tersebut misalnya dapat disebut: satuan ruang bawah tanah dengan Hak Milik atas satuan ruang bawah tanah yang didaftar dan mempunyai sertifikat hak, seperti hak milik atas satuan rumah susun. Hak itupun dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain serta dapat dijadikan jaminan hutang dengan dibebani Hak Tanggungan. Persyaratan-persyaratan bagi subjeknya sama dengan HGRBT, demikian juga jangka waktunya. Sedangkan menurut Maria untuk membedakan (sekedar nama) antara hak-hak yang diperoleh untuk ruang bawah tanah dan di permukaan bumi, maka penyebutannya dapat ditambah dengan misalnya, Hak Milik Bawah Tanah (HMBT), Hak Guna Bangunan Bawah Tanah (HGBBT) dan sebagainya. Seperti lazimnya hak atas tanah, maka hak-hak

Copyright @ Suwardi, Widyawati Boediningsih

tersebut dapat berakhir dan dialihkan, serta dapat pula dijadikan jaminan hutang dengan dibebani hak tanggungan (Mamudji, Sri, et al., 2005). Sehingga dengan demikian tidak ada kewenangan bagi pemegang hak atas sebagian permukaan bumi untuk mengambil dan memindahkan atau menjual sebagian tubuh bumi di bawah tanah kepunyaannya.

SIMPULAN

Kewenangan yuridis dalam pengaturan kebijakan pertanahan termasuk pengaturan penggunaan ruang bawah tanah ada pada Pemerintah Pusat yang bersumber dari Hak Menguasai dari Negara, sedangkan kewenangan Pemda menurut Undang-undang Pemerintahan Daerah ditekankan pada pelayanan per tanahannya. Sedangkan kewenangan penggunaan ruang-ruang bawah tanah selama ini ada pada subjek atas tanah di atasnya, namun hanya terbatas yang diperlukan untuk mendukung pemanfaatan hak atas tanahnya.

Pengaturan yuridis terhadap penggunaan ruang bawah tanah sampai saat ini belum diatur secara tegas baik dalam suatu Pasal UU maupun dalam UU tersendiri, maupun dalam RUU Sumber Daya Agraria 2004 maupun RUU Pertanahan 2019. Padahal dalam praktek sudah mulai dibutuhkan dan bahkan sudah dipraktekkan seperti pembangunan MRT (*subway*) di Jakarta saat ini. Pengaturan penggunaan ruang bawah tanah ini cukup kompleks karena sangat berkaitan dengan aspek teknis, karena itu orientasi yuridisnya harus dilakukan dari berbagai aspek secara seimbang, dan berkelanjutan.

DAFTAR PUSTAKA

Azizah, Triasita Nur, Iwan Rachmad Soetijono, dan Rosita Indrayati. (2018). "Kewenangan Pemberian Izin Penggunaan Ruang Bawah Tanah dalam Proyek Mass Rapid Transit Jakarta". Lentera Hukum, Vol. 5, Issue 2, hal. 290-304. "Kementerian ATR Ikut Sukseskan MRT", 14 Maret 2019, https:// media indonesia.com/read/ detail/222885-kementerian-atrikut-sukseskan-mrt, diakses 29 April 2019.

Bzn., B.Ter Haar. Beginselen en stelsel van het adatrecht. Groningen & Jakarta: J. B. Wolters, 1950. Bosu, Benny. Perkembangan Terbaru Sertipikat (Tanah, Tanggungan, dan Condomonium). Jakarta: Medisa, 1997. Effendie, Bachtiar. Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan Pelaksanaannya, ed. 2, cet. 1. Bandung: Alumni, 1993.

Djoko Swandono, Konsep Pemanfaatan Ruang Bawah Tanah, (Semarang: FT Undip, 2001), halaman 20

Djoko Swandono, 2001, Konsep Pemanfaatan Ruang Bawah Tanah, Semarang : FT Undip

Copyright @ Suwardi, Widyawati Boediningsih

Jurusan Perencanaan Wilayah dan Kota

Hairani, Saban. Strata Living: Governance and Management. Selangor: Lexis Nexis, 2010.

Harsono, Boedi. Hukum Agraria Indonesia: Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah, cet. 20. Jakarta: Djambatan, 2012. _____. Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, cet. 12. Jakarta: Djambatan, 2008. _____. Menuju Penyempur naan Hukum Tanah Nasional, ed. Revisi, cet. 2. Jakarta: Universitas Trisakti, 2003.

Hutagalung, Arie S. Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah. Jakarta: LPHI, 2005. Kewena ngan Pemerintah di Bidang Pertanahan. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2008.

Hutagalung, Arie S., et al. Asas-Asas Hukum Agraria. Depok: s.n., 2012. _____. Hukum Pertanahan di Belanda dan Indonesia. Jakarta: Universitas Indonesia, 2012.

Harsono, Boedi, 2002, Hukum Agraria Indonesia Himpunan Peraturan-peraturan Hukum Tanah, Jakarta : Penerbit Djambatan Edisi Revisi : Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, 1999, , Jakarta : Penerbit Djambatan

Hadi Setia, 2003, Bangunan Gedung, Jakarta: Harvarindo

Mamudji, Sri, et al. Metode Penelitian dan Penulisan Hukum. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.

Mustafa, Bachsan. Hukum Agraria Dalam Perspektif. Bandung: Remadja Karya, 1988.

Pahala, Siahaan Marihot.Hukum Bangunan Gedung di Indonesia.Jakarta:PT Raja Grafindo Persada, 2008.

Parlindungan,Pendaftaran dan Konversi Hak-Hak Atas Tanah Menurut UUPA.Bandung:Alumni, 1985

Perangin, Effendi. Hukum Agraria di Indonesia. Jakarta: CV Rajawali, 1991.

Sumardjono, Maria S.W., 2001, Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi, Jakarta : Penerbit Buku Kompas Tunggal,

Sulasi Rongiyati, S.H., M.H., menyelesaikan pendidikan S1 di Fakultas Hukum Universitas Jenderal

Soedirman pada tahun 1991 dan S2 di Fakultas Hukum Universitas Indonesia dengan program kekhususan Hukum Ekonomi pada tahun 2004.

Sumardjono, Maria S.W. (2018). Aspek Hukum Pemanfaatan Ruang Bawah Tanah/ Dalam Bumi, Ruang Bawah Air, dan Ruang Udara di Atas Tanah. Yogyakarta: Fakultas Hukum UGM. “3 Persoalan Integrasi Stasiun MRT yang Belum Seperti di Luar

Copyright @ Suwardi, Widyawati Boediningsih

Negeri", https:// megapolitan.kompas.com/ read/2019/04/06/06400091/3-persoalan-integrasi-stasiunmrt-yang-belum-seperti-diluar-negeri, diakses 29 April 2019.

Copyright @ Suwardi, Widyawati Boediningsih