

**ANALISIS YURIDIS TERKAIT PENGATURAN PEMBERIAN HAK ATAS
KEPEMILIKAN RUANG BAWAH TANAH DI JAKARTA
TESIS**



**Diajukan Untuk Memenuhi Syarat Memperoleh
Gelara Magister (S2) Kenotariatan**

Oleh:

**MARFU'ATUN
NIM. 21302200108**

**PROGRAM MAGISTER (S2) KENOTARIATAN (MKn) FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG (UNISSULA) SEMARANG
2024**

**ANALISIS YURIDIS TERKAIT PENGATURAN PEMBERIAN HAK ATAS
KEPEMILIKAN RUANG BAWAH TANAH DI JAKARTA
TESIS**

**Diajukan untuk penyusunan Tesis
Program Studi Kenotariatan**

Oleh:

**Nama : Marfu'atun
NIM : 21302200108
Program Studi : Kenotariatan**



**PROGRAM MAGISTER (S2) KENOTARIATAN (MKn) FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG (UNISSULA) SEMARANG
2024**

**ANALISIS YURIDIS TERKAIT PENGATURAN PEMBERIAN HAK ATAS
KEPEMILIKAN RUANG BAWAH TANAH DI JAKARTA**

TESIS

Oleh:

Nama : Marfu'atun
NIM : 21302200108
Program Studi : Kenotariatan

Disetujui oleh :

Pembimbing

Tanggal,.....2024



Dr. H. Jawade Hafidz, SH, MH
NIDN.0620046701

Mengetahui, Ketua Program Magister Kenotariatan



Dr. Nanang Sri Darmadi, S.H., M.H.
NIDN.0615087903

**ANALISIS YURIDIS TERKAIT PENGATURAN PEMBERIAN HAK ATAS
KEPEMILIKAN RUANG BAWAH TANAH DI JAKARTA**

TESIS

Oleh:

Nama : Marfu'atun
NIM : 21302200108
Program Studi : Kenotariatan

Telah Dipertahankan di Depan Dewan Penguji
Pada Tanggal 28 Agustus 2024
Dan dinyatakan LULUS

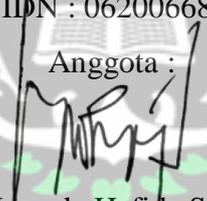
Tim Penguji,

Ketua


Dr. Hj. Widayati, S.H., M.H.

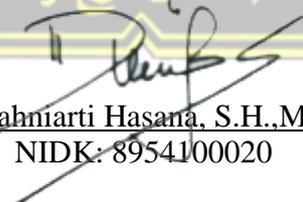
NIDN : 0620066801

Anggota :


Dr. H. Jawade Hafidz, S.H., M.H.

NIDN : 0620046701

Anggota :


Dr. Dahmiarti Hasana, S.H., M.Kn.

NIDK: 8954100020

Mengetahui,

Ketua Program Magister Kenotariatan




Dr. Nanang Sri Darmadi, S.H., M.H.

NIDN.0615087903

PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Saya yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Marfu'atun

NIM : 21302200108

Program Studi : Magister Kenotariatan

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan tesis ini berjudul **“ANALISIS YURIDIS TERKAIT PENGATURAN PEMBERIAN HAK ATAS KEPEMILIKAN RUANG BAWAH TANAH DI JAKARTA”** adalah hasil penelitian/karya sendiri atau pada bagian-bagian yang telah dirujuk sumbernya.

Semarang, Februari 2023

Yang membuat pernyataan



MARFU'ATUN
NIM. 21302200108



PERNYATAAN PERSETUJUAN UNGGAHAN KARYA ILMIAH

Saya yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Marfu'atun
NIM : 21302200108
Program Studi : Magister Kenotariatan
Fakultas/Program : Hukum

Dengan ini menyerahkan karya ilmiah berupa tugas akhir /Tesis dengan judul: **“ANALISIS YURIDIS TERKAIT PENGATURAN PEMBERIAN HAK ATAS KEPEMILIKAN RUANG BAWAH TANAH DI JAKARTA”** dan menyetujui menjadi hak milik Universitas Islam Sultan Agung serta memberikan Hak Bebas Royalti Non-eksklusif untuk disimpan, dialih mediakan, dikelola dalam pangkalan data, dan dipublikasinya di internet atau media soasial lain untuk kepentingan akademis selama tetap mencantumkan nama penulis sebagai Hak Cipta.

Pernyataan ini saya buat dengan sungguh-sungguh. Apabila dikemudian hari terbukti ada pelanggaran Hak Cipta/Plagiarisme dalam karya ilmiah ini, maka segala bentuk tuntutan hukum yang timbul akan saya tanggung secara pribadi tanpa melibatkan pihak Universitas Islam Sultan Agung.

Semarang, Februari 2023

Yang membuat pernyataan



MARFU'ATUN
NIM. 21302200108

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

Dimana Bumi Dipijak, Di Situ Langit Dijunjung.

Tesis ini penulis persembahkan kepada:
Kedua Orang Tua Penulis;
Suami Penulis;
Anak-Anak Penulis



KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum wr. wb.

Alhamdulillah. Segala puji sanjungan syukur yang sedalam-dalamnya penulis panjatkan kehadirat Allah SWT., Tuhan yang berkuasa memberi petunjuk kepada siapa saja yang dikehendaki-Nya. Atas berkat rahmat dan karunia-Nya jualah penulis dapat menyelesaikan tugas penyusunan tesis ini. Shalawat dan salam semoga senantiasa tercurah kepada junjungan kita, Nabi Besar Muhammad SAW., Nabi terakhir yang tidak ada nabi sesudah beliau, model terbaik dan yang paling ideal untuk dijadikan panutan dan tuntunan.

Tesis dengan judul **“ANALISIS YURIDIS TERKAIT PENGATURAN PEMBERIAN HAK ATAS KEPEMILIKAN RUANG BAWAH TANAH DI JAKARTA”**, merupakan tesis yang bertujuan menganalisis dan mengetahui pelaksanaan pengaturan terkait kepemilikan ruang bawah tanah di DKI Jakarta yang masih diwarnai berbagai klemahan.

Namun betapapun penulis berusaha seteliti dan secermat mungkin dalam penulisan tesis ini, penulis menyadari sebagai manusia tidak luput dari kekeliruan. Celah yang terlepas dari kontrol penulis pastilah ada. Oleh karena itu atas segala kekurangan dan kelemahan serta kekeliruan penulisan kata/kalimat dalam tesis ini penulis mohon maaf. Untuk itu, di samping ungkapan rasa syukur yang tak terhingga kepada Allah SWT., penulis juga mengucapkan rasa terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada:

1. Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., S.E. Akt., M.Hum., selaku Rektor Universitas Islam Sultan Agung;
2. Dr. H. Jawade Hafidz, SH, MH, selaku Dekan yang banyak membantu kelancaran penulis dalam menyelesaikan studi; sekaligus pembimbing dari penulis yang dengan penuh ketulusan, kesabaran, kepakaran dan kebijaksanaannya telah berkenan ikut dalam memberikan masukan-masukan serta melakukan diskusi yang dapat mencerahkan dan memperkaya pemahaman ilmu hukum sehingga tsis ini dapat penulis selesaikan

3. Dr. Nanang Darmadi, SH, MH, selaku Kaprodi Program Magister (S2) Kenotariatan Fakultas Hukum UNISSULA Semarang, yang banyak membantu kelancaran penulis dalam menyelesaikan studi;
4. Dr. Achmad Arifullah, SH, MH, selaku Sekretaris Program Magister (S2) Kenotariatan Fakultas Hukum UNISSULA Semarang;
5. Para Penguji Ujian Tesis yang telah memberikan bimbingan dan petunjuk serta arahan demi sempurnanya tesis ini sebagai karya ilmiah yang dapat bermanfaat;
6. Kepada kedua orang tua dan keluarga penulis yang penulis cintai;
7. Rekan mahasiswa dan admin pada Program Magister (S2) Kenotariatan Fakultas Hukum UNISSULA Semarang dan siapa saja yang telah memberikan bantuannya, baik secara langsung maupun tidak langsung di saat penulis menyusun tesis ini hingga selesai.

Akhirnya segala kritik dan saran dari pembaca yang sifatnya membangun akan penulis terima demi kesempurnaan tesis ini. Atas perkenan Allah SWT., akhirnya penulis mampu menyelesaikan tesis ini. Harapan penulis, mudah-mudahan tesis ini dapat bermanfaat. Amin.

Wassalamu'alaikum wr. wb.

Semarang,.....2024

Marfu'atun

NIM.21302200108

ABSTRAK

Semakin berkurangnya ruang di suatu perkotaan maka mengharuskan pemanfaatan tata ruang yang juga mampu mengikuti kebutuhan masyarakat secara dinamis, hal ini secara nyata dilakukan melalui pemanfaatan ruang bawah tanah. Hal ini telah dilakukan di DKI Jakarta, namun demikian pemanfaatan ruang bawah tanah di DKI Jakarta belum sejalan dengan mapannya pengaturan mengenai pemanfaatan ruang bawah tanah. Ketentuan dalam Pergub DKI Nomor 167 Tahun 2012 tentang Ruang Bawah Tanah tersebut tidak mengatur mengenai sistem kepemilikan lahan bawah tanah dan PP No. 18 tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah tidak mengatur pemerataan hak bagi setiap golongan dalam mendapatkan manfaat dari ruang bawah tanah, hal ini dikarenakan pihak yang hanya dapat memiliki hak penggunaan ruang bawah tanah dalam PP No. 18 tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah hanyalah pihak swasta yang bekerja sama dengan pemerintah dalam pemanfaatan ruang bawah tanah. Tesis ini bertujuan untuk menganalisis dan mendeskripsikan pengaturan terkait pemberian hak atas ruang bawah tanah saat di Jakarta dan untuk menganalisis dan mendeskripsikan kendala dan solusi pengaturan terkait pemberian hak atas ruang bawah tanah di Jakarta.

Metode yang digunakan dalam penelitian tesis ini ialah Yuridis Sosiologi. Penelitian Yuridis Sosiologi, adalah metode penelitian yang berusaha menggambarkan dan menginterpretasikan objek sesuai dengan apa adanya, dengan tujuan menggambarkan secara sistematis, fakta dan karakteristik objek penelitian yang diteliti secara tepat. Sehingga dapat dianalisis lebih lanjut berdasarkan data atau bahan yang diperoleh.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan dapat dipahami bahwa ketiadaan pengaturan mengenai kepemilikan ruang bawah tanah saat ini telah mengakibatkan terabaikannya keadilan bagi pengguna ruang bawah tanah. Khususnya dalam konteks keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia menurut Pancasila. Secara material-substansial dan intrinsik Pancasila adalah filosofis. Misalnya, hakikat dari sila kemanusiaan yang adil dan beradab, belum lagi nilai dalam sila Ketuhanan Yang Maha Esa dan nilai-nilai di dalam sila-sila lainnya. Kesemuanya adalah bersifat metafisis/filosofis, dalam tata-budaya masyarakat Indonesia pra-kemerdekaan dan masih berlangsung hingga kini dan seharusnya di masa-masa yang akan datang, nilai Pancasila diakui sebagai filsafat hidup atau pandangan hidup yang di praktikkan. Solusi yang dapat dilakukan ialah perlu diaturnya ketentuan mengenai hak milik atas ruang bawah tanah yang jelas, perlu diaturnya Batasan penggunaan ruang bawah tanah guna mencegah terjadinya kerusakan struktur dan fungsi tanah, dan perlu diaturnya sanksi tegas bagi para pihak yang menggunakan ruang bawah tanah atau para pihak yang membuat izin pemanfaatan ruang bawah tanah yang mengakibatkan kerusakan tanah dan fungsi tanah, serta yang melampaui batas penggunaan luasan ruang bawah tanah.

Kata Kunci: *(Kepemilikan, Ruang Bawah Tanah, Yuridis)*

ABSTRACT

As space decreases in urban areas, it is necessary to use spatial planning which is also able to dynamically follow the needs of the community, this is actually done through the use of underground space. This has been done in DKI Jakarta, however the use of underground space in DKI Jakarta is not yet in line with the established regulations regarding the use of underground space. The provisions in DKI Gubernatorial Regulation Number 167 of 2012 concerning Underground Space do not regulate the underground land ownership system and PP No. 18 of 2021 concerning Management Rights, Land Rights, Flats and Land Registration does not regulate equal distribution of rights for each group in obtaining benefits from underground space, this is because the party that can only have the right to use underground space in PP No. 18 of 2021 concerning Management Rights, Land Rights, Flat Units, and Land Registration are only private parties who collaborate with the government in utilizing underground space. This thesis aims to analyze and describe the regulations related to granting rights to underground space in Jakarta and to analyze and describe the obstacles and regulatory solutions related to granting rights to underground space in Jakarta.

The method used in this thesis research is Juridical Sociology. Sociological Juridical Research, is a research method that seeks to describe and interpret objects as they are, with the aim of systematically describing the facts and characteristics of the research object being studied accurately. So that it can be analyzed further based on the data or materials obtained.

Based on the research conducted, it can be understood that the current lack of regulation regarding ownership of underground spaces has resulted in the neglect of justice for underground space users. Especially in the context of social justice for all Indonesian people according to Pancasila. In material-substantial and intrinsic terms, Pancasila is philosophical. For example, the essence of human principles that are just and civilized, not to mention the values in the principles of belief in the Almighty God and the values in other principles. All of this is metaphysical/philosophical in nature, in the culture of pre-independence Indonesian society and still continuing today and should be in the future, the value of Pancasila is recognized as a philosophy of life or a way of life that is put into practice. The solution that can be implemented is that it is necessary to regulate clear provisions regarding ownership rights to underground spaces, it is necessary to regulate restrictions on the use of underground spaces to prevent damage to the structure and function of the land, and it is necessary to regulate strict sanctions for parties who use underground spaces or other parties. those who make permits for the use of underground space which results in damage to the land and the function of the land, as well as those which exceed the limits on the use of the area of the underground space.

Keywords: (*Basement, Juridical, Ownership*)

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
MOTTO DAN PERSEMBAHAN.....	iv
KATA PENGANTAR	v
ABSTRAK.....	vii
ABSTRACT	viii
DAFTAR ISI	ix
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	8
C. Tujuan Penelitian	8
D. Manfaat Penelitian	9
E. Kerangka Konseptual.....	9
F. Kerangka Teoritik	14
G. Metode Penelitian.....	19
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	24
A. Sejarah Perkembangan Hukum Agraria Indonesia	24
B. Hukum Tanah Dalam Hukum Positif Indonesia	43
C. Macam-Macam Hak Tanah.....	47
D. Penjelasan Mengenai Perlindungan Hukum	50
E. Sertifikat Tanah.....	57
F. Peran Dan Tanggung Jawab Badan Pertanahan Nasional.....	59
BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	61
A. Pengaturan Terkait Pemberian Hak Terhadap Kepemilikan Ruang Bawah Tanah Di Wilayah Jakarta.....	61
B. Kendala dan Solusi Dalam Pengaturan Terkait Pemberian Hak Terhadap Kepemilikan Ruang Bawah Tanah Di Wilayah Jakarta.....	71
BAB IV PENUTUP.....	89
A. Simpulan	89
B. Saran.....	90
DAFTAR PUSTAKA.....	91

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum, hal ini secara tegas diamanatkan di dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kenyataan tersebut melahirkan konsekuensi bahwa setiap bidang kehidupan masyarakat di negara ini haruslah berdasarkan pada hukum yang dibuat secara jelas oleh negara ini. Termasuk didalamnya dalam hal kepemilikan tanah.

Perihal tersebut dapat teramati di dalam Pasal 28G ayat (1) yang menyatakan bahwa:

Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang berada di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakuta untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan Hak Asasi Manusia.

Tanah memiliki fungsi vital bagi kehidupan manusia. Kedudukan penting tanah tersebut dikarenakan tanah merupakan media penunjang kehidupan manusia, baik dalam aspek ekonomi maupun sosial dan budaya, dengan kata lain bahwa kehidupan manusia tidak dapat dilepaskan dari tanah, kenyataan tersebut karena tanah merupakan salah satu sumber kehidupan dalam tatanan kehidupan masyarakat sejak zaman tradisional sampai zaman modern.¹

¹Muslim Andi Yusuf, Kepastian Hukum Hak Masyarakat Hukum Adat Atas Tanah Dan Sumberdaya Alam, *Prosiding Seminar Nasional*, Volume 02, Nomor 1, Hlm. 675.

Hal ini ditunjang dengan peralihan penggunaan tanah. Sejak era kerajaan, penjajahan hingga saat ini, tanah beserta kekayaannya memiliki fungsi penting bagi terselenggaranya keterbutuhan pangan dan sumber daya energi yang cukup. Hal demikian kemudian berkembang Kembali di era modern, dimana tanah tidak lagi hanya sebagai sarana pertanian namun juga sarana dalam pembangunan industri non pertanian dan pertambangan, sebagai contoh pembangunan kawasan perdagangan dan Kawasan pabrik.²

Pentingnya kedudukan tanah dalam kehidupan masyarakat tersebut membuat tanah memiliki nilai ekonomi yang tinggi. Tingginya nilai ekonomi tanah pada kenyataannya didasarkan pada harga yang dikhendaki penjual dan harga pasaran tanah di suatu wilayah.

Menurut kajian terkait kedudukan tanah dalam pengembangan bisnis yang dilakukan oleh IDX, diketahui bahwa faktor penyebab harga tanah tinggi di suatu wilayah ialah:³

1. Lokasi tanah;
2. Permintaan yang tinggi akan tanah;
3. Objek yang terdapat di atas tanah;
4. Bebas dari wilayah yang rawan akan bencana alam;
5. Kepadatan penduduk dan semakin besarnya kegiatan ekonomi; dan Status penguasaan tanah.

²Djoko Prakosa dan Budiman Adi Purwanto, *Eksistensi Prona Sebagai Pelaksanaan Mekanisme Fungsi Agraria*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985, hlm. 19.

³Rizki Setyo Nugroho, Ada 7 Faktor Penentu Harga Tanah yang Naik Setiap Tahun, Apa Saja? Diakses melalui <https://www.idxchannel.com/economics/ada-7-faktor-penentu-harga-tanah-yang-naik-setiap-tahun-apa-saja#:~:text=Faktor%20paling%20mendasar%20dari%20kenaikan,akan%20memiliki%20harga%20yang%20tinggi.>, pada 12 Mei 2022.

Pada perkembangannya terdapat beberapa hak atas tanah yang diatur secara lengkap di dalam Pasal 4, Pasal 16, dan Pasal 53 Undang-Undang Nomer 5 Tahun 1960 Terkait Ketentuan Pokok Agraria. Pasal 4 Undang-Undang Nomer 5 Tahun 1960 Terkait Ketentuan Pokok Agraria dengan jelas menyatakan bahwa:

- (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 dimiliki oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.
- (2) Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula 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 Undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

Kemudian Pasal 16 Undang-Undang Nomer 5 Tahun 1960 Terkait Ketentuan Pokok Agraria menyatakan bahwa:

- (a) Hak milik,
- (b) Hak guna-usaha,
- (c) Hak guna-bangunan,
- (d) Hak pakai,
- (e) Hak sewa,
- (f) Hak membuka tanah,
- (g) Hak memungut-hasil hutan, dan
- (h) Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam pasal 53.

Kemudian Pasal 53 Undang-Undang Nomer 5 Tahun 1960 Terkait Ketentuan Pokok Agraria menyatakan bahwa:

- (1) Hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang dimaksud dalam pasal 16 ayat (1) huruf h, ialah hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian diatur untuk

membatasi sifat-sifatnya yang bertentangan dengan Undang-undang ini dan hak-hak tersebut diusahakan hapusnya didalam waktu yang singkat.

- (2) Ketentuan dalam pasal 52 ayat (2) dan (3) berlaku terhadap peraturan-peraturan yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini.

Berdasarkan berbagai penjelasan di atas terlihat jelas bahwa politik hukum agraria di Indonesia telah secara jelas mengatur perihal hak-hak atas tanah sehingga penggunaan tanah dalam hal kepentingan sosial-budaya, ekonomi, dan pembangunan nasional akan secara mudah terlaksana di negara ini. Namun demikian dalam perkembangannya tidaklah semua hak atas tanah mampu mewujudkan keharmonisan hubungan antar pihak pengguna tanah dan pihak pemegang hak suatu tanah.

Seiring bertambahnya jumlah populasi penduduk beserta kebutuhan lahan guna menunjang penghidupan penduduk Indonesia, maka dibutuhkan sebuah alternatif penggunaan lahan di tengah-tengah keterbatasan lahan akibat tata ruang wilayah yang tidak sebanding dengan meningkatnya jumlah penduduk guna menunjang kegiatan penduduk khususnya dalam hal pemenuhan kebutuhan penduduk akan penghidupan yang layak. Hal ini dapat diamati dengan penyusutan wilayah pertanian setiap tahunnya sebesar 250 Hektar, hal demikian jelas akan mengganggu fungsi tanah sebagai sarana penjamin ketersediaan pangan bagi penduduk yang semakin meningkat jumlahnya.⁴ Penggunaan ruang bawah tanah menjadi alternatif baru dalam menjawab persoalan tersebut.

Pemikiran atas lahirnya hak guna ruang bawah tanah sebagai lembaga hak baru sudah lama ada yang digagas oleh salah satu pakar hukum agraria

⁴ <https://www.handaselaras.com/konsolidasi-lahan-solusi-keterbatasan-tanah-untuk-permukiman-di-perkotaan/>, diakses pada 12 April 2022.

Indonesia yaitu almarhum Boedi Harsono. Pemikiran beliau menurut penulis berdasarkan adanya dugaan di masa yang akan datang atau sekarang ini dipastikan pemanfaatan atau penggunaan bidang tanah akan semakin terbatas. Terbatasnya tanah tersebut dikarenakan arus urbanisasi terutama ke kota-kota besar yang memerlukan bertambahnya penyediaan tempat bermukim baik untuk kepentingan pribadi atau kepentingan bisnis. Pemikiran tersebut terbukti benar bahwa semakin sulitnya mencari bidang tanah untuk dimanfaatkan dengan status hak-hak atas tanah primer. Sebagaimana diketahui penguasaan dan penggunaan tanah oleh siapapun dan untuk keperluan apapun, harus dilandasi alas hak atas tanah yang diatur dalam hukum tanah nasional sesuai dengan status hukum yang menguasai dan peruntukan penggunaan tanahnya. Sekarang ini hak-hak atas tanah yang tersedia untuk penggunaan di wilayah perkotaan adalah hak milik, hak guna bangunan dan hak pakai yang merupakan hak-hak atas tanah yang primer artinya yang diberikan langsung oleh Negara. Selain itu tersedia berbagai hak sekunder yang bisa diberikan oleh pihak yang memiliki tanah kepada pihak lain seperti hak guna bangunan, hak pakai dan hak sewa untuk bangunan.⁵

Hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan ruang di bawah tanahnya adalah terletak pada pintu keluar masuk antara permukaan bumi dengan ruang di bawah tanah. Apabila antara ruang di atas permukaan bumi dengan ruang dibawah tanah dimiliki oleh orang yang sama tidak menimbulkan masalah karena alas hak di bawah tanah mengikuti induknya

⁵Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*, Ed. Rev., Cet. 7, Djambatan, Jakarta, 1997, hlm. 416.

yaitu alas hak di atas permukaan buminya. Masalah muncul ketika kepemilikan yang berbeda antara ruang di atas permukaan bumi dengan ruang dibawah tanah. Bangunan-bangunan yang memerlukan ruang di dalam tubuh bumi yang secara fisik tidak ada kaitannya dengan bangunan yang berada di permukaan bumi di atasnya, misalnya bangunan untuk kegiatan usaha pertokoan, restoran, stasiun dan jalan kereta api bawah tanah dan lain-lain. Untuk masuk dan keluar ruang yang bersangkutan memang diperlukan penggunaan sebagian permukaan bumi untuk lokasi pintu. Tetapi karena bagian utama struktur bangunan berada di dalam tubuh bumi, isi kewenangan yang bersumber pada hak atas tanah sebagai yang ditetapkan dalam Pasal 4 UUPA tidak mungkin ditafsirkan juga keberadaan dan penguasaan bangunan-bangunan di bawah tanah.

UUPA pada dasarnya tidak mengatur secara tegas mengenai penggunaan atau pemanfaatan ruang bawah tanah (tubuh bumi) untuk keperluan pembangunan gedung. Namun demikian tidak berarti bahwa Negara tidak memiliki dasar atau wewenang untuk memberikannya atau bahkan tidak menutup kemungkinan untuk melakukan pembangunan gedung di bawah tanah. Jika dilihat kembali dalam Pasal 2 Ayat (2) UUPA, khususnya pada huruf b yang dipakai sebagai dasar dan sekaligus sebagai sumber pengaturan dari Pasal 4 Ayat (1) dan (3) serta Pasal 8 UUPA, di dalam pasal tersebut disebutkan kata “bumi” sebagai salah satu objek pengaturannya. Pembangunan bangunan di bawah tanah sebagian besar menggunakan metode *cut and fill*, hal ini jelas bertentangan dengan

Pasal 1 angka 4 dan Pasal 13 Ayat (2) PP Penatagunaan Tanah yang menyebutkan larangan untuk melakukan *'cut and fill'*. *'Cut'* dalam konteks ini dapat bermakna menggali, menggusur atau memotong topografi tertentu dan semacamnya. Adapun *'fill'* dapat bermakna menimbun, dan semacamnya. Di sini terlihat bahwa kurangnya pengawasan dari pihak pemerintah dan tidak adanya penerapan sanksi atas larangan yang dilanggar tersebut. Kemudian, penggunaan ruang bawah tanah yang lain terjadi di Jakarta untuk MRT, dan Karebosi Link di Makassar. Berdasarkan pada Peraturan Daerah Provinsi DKI Jakarta Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pembentukan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Perseroan Terbatas (PT) MRT Jakarta (sebagaimana diubah dengan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2008 Tentang Pembentukan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Perseroan Terbatas (PT) MRT Jakarta) dan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2008 Tentang Penyertaan Modal Daerah Pada Perseroan Terbatas (PT) MRT Jakarta (sebagaimana diubah dengan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2008 tentang Penyertaan Modal Daerah Pada Perseroan Terbatas (PT) MRT Jakarta), Pemda DKI Jakarta melimpahkan wewenangnya kepada PT MRT untuk membangun transportasi MRT yang menggunakan ruang bawah tanah. Begitu pula dengan yang terjadi di Makassar. Pemerintah Kota Makassar memiliki hak menguasai Negara dimana hak tersebut bersumber dari hak bangsa Indonesia atas tanah yang memiliki unsur publik, dalam hal ini adalah Lapangan Karebosi. Lebih spesifik, hak yang dimiliki Pemerintah

Kota Makassar terhadap tanah Lapangan Karebosi adalah Hak Pengelolaah Lahan.⁶ Namun demikian belum ada aturan yang secara jelas mengatur terkait konsep kepemilikan ruang bawah tanah serta izin peruntukan penggunaan ruang bawah tanah hingga saat ini. Keadaan demikian jelas akan mengakibatkan tingginya angka sengketa pertanahan di masa mendatang.

Mengingat penggunaan lahan bawah tanah beserta hak miliknya akan berbenturan dengan hak milik tanah dipermukaan bumi yang peruntukan penggunaannya dapat berbeda. Keadaan demikian jelas akan menciderai amanat Sila Kelima Pancasila. Berkaitan dengan hal tersebut maka perlu dibahas lebih dalam terkait “ANALISIS YURIDIS TERKAIT PENGATURAN PEMBERIAN HAK ATAS KEPEMILIKAN RUANG BAWAH TANAH DI JAKARTA”.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pengaturan terkait pemberian hak terhadap kepemilikan ruang bawah tanah di wilayah Jakarta?
2. Bagaimana kendala dan solusi pengaturan terkait pemberian hak terhadap kepemilikan ruang bawah tanah di wilayah Jakarta?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis dan mendeskripsikan pengaturan terkait pemberian hak terhadap kepemilikan ruang bawah tanah di wilayah Jakarta;

⁶ Ismail Alrip, *Pengaturan Pemanfaatan Ruang Bawah Tanah*, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, 2018, hlm. 6-7.

2. Untuk menganalisis dan mendeskripsikan kendala dan solusi pengaturan terkait pemberian hak terhadap kepemilikan ruang bawah tanah di wilayah Jakarta.

D. Manfaat Penelitian

1. Secara Teoritis

Secara teoritis diharapkan tesis ini mampu memberikan pembaharuan pemikiran hukum secara holistic terkait persoalan tata kelola hak atas ruang bawah tanah yang mampu mewujudkan kebutuhan bangsa negara secara berkeadilan.

2. Secara Praktis

Secara praktis tesis ini mampu memberikan sumbangan ide bagi pemerintah dalam melakukan reformasi agrarian di bidang tata kelola ruang bawah tanah.

E. Kerangka Konseptual

1. Analisis

Analisis merupakan suatu bentuk pengkajian terhadap sesuatu, penyelidikan terhadap suatu peristiwa untuk mengetahui keadaan yang sebenarnya. Analisis juga sangat dibutuhkan dalam menganalisa dan mengamati sesuatu yang memiliki tujuan guna mendapatkan hasil akhir dari pengamatan yang telah dilakukan sebelumnya. Secara umum, pengertian analisis adalah aktivitas yang terdiri dari serangkaian kegiatan, seperti; mengurai, membedakan, dan memilah sesuatu untuk kemudian dikelompokkan kembali menurut kriteria

tertentu dan lalu kemudian dicari kaitannya dan kemudian ditafsirkan maknanya.⁷

2. Yuridis

Menurut kamus besar bahasa Indonesia, pengertian tinjauan adalah mempelajari dengan cermat, memeriksa (untuk memahami), pandangan, pendapat (sesudah menyelidiki, mempelajari, dan sebagainya). Menurut Kamus Hukum, kata yuridis berasal dari kata *Yuridisch* yang berarti menurut hukum atau dari segi hukum. yuridis adalah semua hal yang mempunyai arti hukum yang diakui sah oleh pemerintah. Aturan ini bersifat baku dan mengikat semua orang di wilayah dimana hukum tersebut berlaku, sehingga jika ada orang yang melanggar hukum tersebut bisa dikenai hukuman. Yuridis merupakan suatu kaidah yang dianggap hukum atau dimata hukum dibenarkan keberlakuannya, baik yang berupa peraturanperaturan, kebiasaan, etika bahkan moral yang menjadi dasar penilaiannya. Dalam penelitian ini yang dimaksud oleh penulis sebagai tinjauan yuridis adalah kegiatan untuk mencari dan memecah komponen-komponen dari suatu permasalahan untuk dikaji lebih dalam serta kemudian menghubungkannya dengan hukum, kaidah hukum serta norma hukum yang berlaku sebagai pemecahan permasalahannya.⁸

3. Pemberian

⁷Rachmat Kriyanto, *Teknik PraktisRiset Komunikasi*, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta, 2020, hlm. 232-233.

⁸Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2008, hlm. 83-88.

Arti kata pemberian dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah pem.be.ri.an [n] (1) sesuatu yg diberikan: anak itu menolak — orang asing itu; (2) sesuatu yg didapat dr orang lain (krn diberi): barang ini bukannya kami beli, melainkan — Paman; (3) proses, cara, perbuatan memberi atau memberikan: — ampun.⁹

4. Hak

Hak memiliki artian secara umum. Pengertian hak secara umum adalah segala sesuatu yang harus didapatkan oleh setiap orang yang telah ada sejak lahir. Sehingga dapat diartikan bahwa hak adalah sesuatu yang dimiliki oleh manusia sejak lahir dan harus didapatkan atau terpenuhi untuk setiap orang yang memiliki hak tersebut. Hal ini dapat digunakan untuk meninjau makna hak yang dimiliki oleh setiap manusia terlebih terkait hak kebebasan berpendapat di muka umum sebagai warga negara Indonesia dan batasan hak kebebasan berpendapat di muka umum.¹⁰

Pengertian hak dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, hak memiliki pengertian tentang suatu hal yang benar, milik, kepunyaan, kewenangan, kekuasaan, untuk berbuat sesuatu (karena telah ditentukan oleh undang-undang dan aturan), kekuasaan yang benar atas sesuatu atau untuk menuntut sesuatu, derajat atau martabat.¹¹

5. Ruang Bawah Tanah

⁹ Arti kata pemberian, diakses melalui <https://kbbi.web.id/pemberian>, pada 12 Mei 2022.

¹⁰ Widy Wardhana, Pengertian Hak Dan Keawjiban Warga Negara, <http://academia.edu>, diakses pada 12 Mei 2022.

¹¹ *Loc, cit.*

Secara umum, terdapat beberapa istilah yang digunakan oleh khalayak internasional untuk merepresentasikan ruang bawah tanah yaitu *the underground land, subsurface, underground space, dan subterranean*. Ruang bawah tanah didefinisikan sebagai sebuah ruang yang berada di bawah permukaan tanah, sedangkan ruang yang berada di permukaan tanah diartikan sebagai sebuah ruang, baik terdapat bangunan atau tanpa bangunan, yang berada di atas permukaan tanah.¹²

6. Jakarta

Jakarta bermula dari pelabuhan kecil di estuari sungai Ciliwung sekitar 500 tahun yang lalu. Lambat laun, pelabuhan kecil ini bertransformasi menjadi pusat perdagangan internasional yang mempertemukan ragam bangsa di dunia. Rekam jejak Jakarta bisa ditemukan melalui beberapa prasasti yang ditemukan di sekitar pelabuhan dan sepanjang sungai Ciliwung. Sejarah tentang Jakarta tercatat oleh para pengembara Eropa di abad ke-16. Kala itu, Jakarta marak disebut sebagai Kalapa, yang merupakan pelabuhan utama kerajaan Sunda. Pelabuhan yang turut menjadi pusat perniagaan Portugis kala itu diserang oleh Pangeran Fatahillah pada 22 Juni 1527. Sejak itu, Pangeran Fatahillah mengganti nama Sunda Kalapa menjadi Jayakarta. Tanggal penyerangan itu hingga kini diperingati sebagai HUT Kota Jakarta. Kemudian pada abad ke-16, VOC Belanda tiba dan mengambil alih kekuasaan atas Jayakarta dan mengganti namanya

¹²Sapto Hermawan dan Supid Arso Hananto, Pengaturan Ruang Bawah Tanah berdasarkan Prinsip Agraria Nasional, *Pandecta*, Volume 16. Number 1. June 2021, hlm. 30.

menjadi Batavia, yang diambil dari nenek moyang bangsa Belanda, *Batavieren*. Kondisi geografis Batavia serupa dengan negara Belanda, sehingga pemerintah kolonial Belanda membangun kota dengan kanal untuk melindungi Batavia dari ancaman banjir seperti di Belanda. Pemerintah kolonial Belanda selanjutnya mendirikan pusat pemerintahan, dan memindahkannya ke daratan yang lebih tinggi dengan nama *Weltevreden*. Batavia mulai menjadi pusat pergerakan nasional di awal abad ke-20 yang ditandai dengan Kongres Pemuda Kedua di tahun 1928. Sejak pendudukan Jepang di Indonesia akibat perang Dunia ke-II pada tahun 1942-1945, Batavia berganti nama menjadi Jakarta, atau Jakarta Tokubetsu Shi. Sejak Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia tahun 1945, Jakarta menjadi pusat kegiatan politik dan pemerintahan pada masa awal kemerdekaan. Kemudian secara resmi pada tahun 1966 Jakarta menjadi Ibu Kota Negara. Sebagai Ibu Kota Negara, Jakarta berkembang pesat dengan dibangunnya lokasi bisnis, akomodasi, hingga kedutaan besar bagi negara sahabat. Jakarta terus berkembang menjadi megapolitan dan menjadi salah satu yang terbesar di dunia di abad ke-21 ini. Kehidupan perkotaan yang semarak dengan berbagai keragaman, warisan budaya, hingga destinasi kelas dunia kini berkumpul dan bisa ditemukan di Jakarta.¹³

¹³<https://www.jakarta.go.id/sejarah-jakarta>, diakses pada 12 Mei 2023.

F. Kerangka Teoritik

1. Teori Keadilan Pancasila

Begitu pentingnya nilai keadilan dalam masyarakat menuntut agar nilai-nilai tersebut dapat diwujudkan serta hidup terutama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Dalam ukuran negara, masing-masing memiliki teori keadilannya sendiri yang mungkin saja berbeda satu dengan yang lainnya, dan tidak terkecuali Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pancasila sebagai falsafah kenegaraan atau *staatsidee* (cita negara) yang berfungsi sebagai *filosofische grondslag dan common platforms* atau kalimatun sawa di antara sesama warga masyarakat dalam konteks kehidupan bernegara menunjukkan hakikat Pancasila sebagai ideologi terbuka. Konsekuensi Pancasila sebagai ideologi terbuka adalah membuka ruang membentuk kesepakatan masyarakat bagaimana mencapai cita-cita dan nilai-nilai dasar tersebut. Kesepakatan tersebut adalah kesepakatan tentang *the rule of law* sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara (*the basic of goverment*) dan kesepakatan tentang bentuk institusi-institusi dan prosedur ketatanegaraan (*the form of institutions and procedures*).¹⁴

Secara material-substansial dan intrinsik Pancasila adalah filosofis. Misalnya, hakikat dari sila kemanusiaan yang adil dan beradab, belum lagi nilai dalam sila Ketuhanan Yang Maha Esa dan

¹⁴Ahmad Zaenal Fanani, *Teori Keadilan dalam Perspektif Filsafat Hukum dan Islam*, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2010, hlm. 5.

nilai-nilai di dalam sila-sila lainnya. Kesemuanya adalah bersifat metafisis/filosofis, dalam tata-budaya masyarakat Indonesia pra-kemerdekaan dan masih berlangsung hingga kini dan seharusnya di masa-masa yang akan datang, nilai Pancasila diakui sebagai filsafat hidup atau pandangan hidup yang di praktikkan. Sementara itu, secara formal-konstitusional, bangsa Indonesia mengakui Pancasila adalah dasar negara (filsafat negara) Republik Indonesia. Tidak ada satu undang-undang pun di dalam sistem hukum positif Indonesia yang tidak mencantumkan pengakuan bahwa seluruh struktur, isi, cara bekerja, tujuan, fungsi dan asas-asas dasar serta berbagai kaidah hukum lain sebagainya di dalam setiap Undang-undang yang tidak mencantumkan Pancasila. Secara psikologis dan kultural, bangsa dan budaya Indonesia sederajat dengan bangsa dan budaya manapun. Karenanya, wajar bangsa Indonesia sebagaimana bangsa-bangsa lain (Cina, India, Arab, Eropa) mewarisi sistem filsafat dalam budayanya. Pancasila adalah filsafat yang di warisi dalam budaya Indonesia yang apabila di cermati dapat di temukan pula di dalam sistem bangsa-bangsa di dunia.¹⁵

2. Teori Sistem Hukum

Lawrence M. Friedman menyatakan bahwa hukum itu terdiri dari komponen struktur, substansi dan kultur.¹⁶

a) Komponen struktur yaitu kelembagaan yang diciptakan oleh

¹⁵ Teguh Prasetyo, *Keadilan Bermartabat Perspektif Teori Hukum*, Nusa Media, Bandung, 2017, hlm. 1-10.

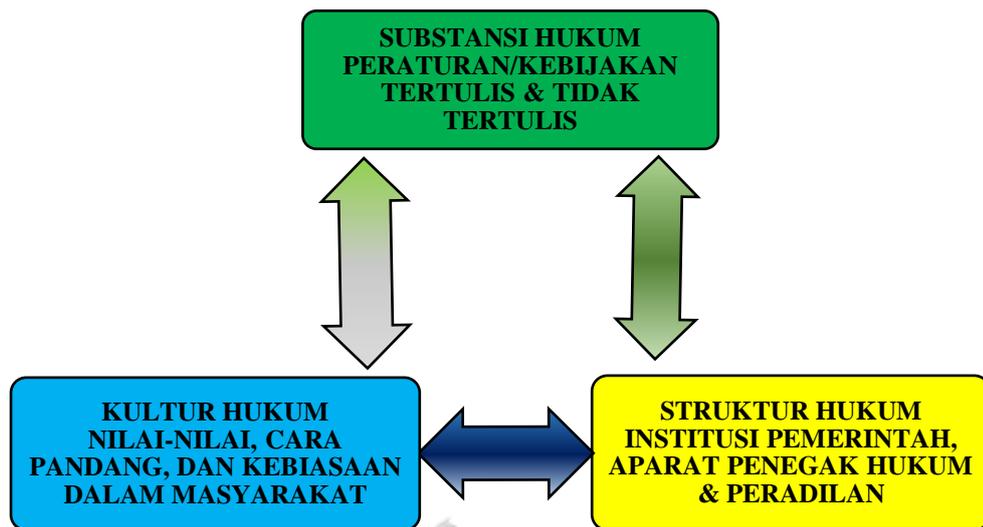
¹⁶ Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, (Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2011), hlm. 28.

sistem hukum itu dengan berbagai macam fungsi dalam rangka mendukung bekerjanya sistem tersebut. Komponen ini dimungkinkan melihat bagaimana sistem hukum itu memberikan pelayanan terhadap penggarapan bahan-bahan hukum secara teratur.

- b) Komponen substantif, yaitu sebagai output dari sistem hukum, berupa peraturan-peraturan, keputusan-keputusan yang digunakan baik oleh pihak yang mengatur maupun yang diatur.
- c) Komponen kultur, yaitu terdiri dari nilai-nilai, sikap-sikap, persepsi, *custom*, *ways of doing*, *ways of thinking*, *opinion* yang mempengaruhi bekerjanya hukum oleh Lawrence M. Friedman disebut sebagai kultur hukum. Kultur hukum inilah yang berfungsi sebagai jembatan yang menghubungkan antara peraturan hukum dengan tingkah laku hukum seluruh warga masyarakat.

Pandangan dari Friedman tersebut dapat digambarkan dengan bagan sebagai berikut:¹⁷

¹⁷ Mahmutarom, HR., *Rekonstruksi Konsep Keadilan, Studi Perlindungan Korban Tindak Pidana Terhadap Nyawa Menurut Hukum Islam, Konstruksi Masyarakat, Dan Instrumen Internasional*, UNDIP, Semarang, 2016, hlm. 289.



Bagan Penjelasan Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman

Teori ini digunakan untuk menganalisis dan mendeskripsikan kelemahan-kelemahan hukum yang mengakibatkan ketidakadilan dalam pelaksanaan pemberian hak atas ruang bawah tanah.

3. Teori Hukum Progresif Satjipto Rahardjo Sebagai *Applied Theory*

Progresif adalah kata yang berasal dari bahasa asing (Inggris) yang asal katanya adalah *progress* yang artinya maju. Hukum Progresif berarti hukum yang bersifat maju. Istilah hukum progresif, diperkenalkan oleh Satjipto Rahardjo, yang dilandasi asumsi dasar bahwa hukum adalah untuk manusia. Satjipto Rahardjo merasa prihatin dengan rendahnya kontribusi ilmu hukum dalam mencerahkan bangsa Indonesia, dalam mengatasi krisis, termasuk krisis dalam bidang hukum itu sendiri.

Adapun pengertian hukum progresif, adalah mengubah secara cepat, melakukan pembalikan yang mendasar dalam teori dan praksis hukum, serta melakukan berbagai terobosan. Pembebasan tersebut di

dasarkan pada prinsip bahwa hukum adalah untuk manusia dan bukan sebaliknya dan hukum itu tidak ada untuk dirinya sendiri, melainkan untuk sesuatu yang lebih luas yaitu untuk harga diri manusia, kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemuliaan manusia.¹⁸

Pengertian sebagaimana dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo tersebut berarti hukum progresif adalah serangkaian tindakan yang radikal, dengan mengubah sistem hukum (termasuk merubah peraturan-peraturan hukum bila perlu) agar hukum lebih berguna, terutama dalam mengangkat harga diri serta menjamin kebahagiaan dan kesejahteraan manusia. Secara lebih sederhana hukum progresif adalah hukum yang melakukan pembebasan, baik dalam cara berpikir maupun bertindak dalam hukum, sehingga mampu membiarkan hukum itu mengalir saja untuk menuntaskan tugasnya mengabdikan kepada manusia dan kemanusiaan. Jadi tidak ada rekayasa atau keberpihakan dalam menegakkan hukum. Sebab menurutnya, hukum bertujuan untuk menciptakan keadilan dan kesejahteraan bagi semua rakyat.

Satjipto Rahardjo mencoba menyoroti kondisi di atas ke dalam situasi ilmu-ilmu sosial, termasuk ilmu hukum, meski tidak sedramatis dalam ilmu fisika, tetapi pada dasarnya terjadi perubahan yang fenomenal mengenai hukum yang di rumuskannya dengan kalimat dari yang sederhana menjadi rumit dan dari yang terkotak-kotak menjadi satu kesatuan. Inilah yang disebutnya sebagai pandangan holistik dalam ilmu (hukum). Pandangan holistik tersebut memberikan

¹⁸Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum; Pencarian, Pembebasan dan Pencerahan*, Surakarta: Muhammadiyah Press University, 2004

kesadaran visioner bahwa sesuatu dalam tatanan tertentu memiliki bagian yang saling berkaitan baik dengan bagian lainnya atau dengan keseluruhannya.

Hukum progresif bermakna hukum yang peduli terhadap kemanusiaan sehingga bukan sebatas dogmatis belaka. Secara spesifik hukum progresif antara lain bisa disebut sebagai hukum yang pro rakyat dan hukum yang berkeadilan. Konsep hukum progresif adalah hukum tidak ada untuk kepentingannya sendiri, melainkan untuk suatu tujuan yang berada di luar dirinya. Oleh karena itu, hukum progresif meninggalkan tradisi *analytical jurisprudence* atau *rechtsdogmatiek*. Aliran-aliran tersebut hanya melihat ke dalam hukum dan membicarakan serta melakukan analisis ke dalam, khususnya hukum sebagai suatu bangunan peraturan yang dinilai sebagai sistematis dan logis. Hukum progresif bersifat responsif yang mana dalam responsif ini hukum akan selalu dikaitkan pada tujuan-tujuan di luar narasi tekstual hukum itu sendiri.¹⁹

G. Metode Penelitian

1) Jenis Penelitian

Penelitian dalam penulisan tesis ini adalah Yuridis Sosiologi. Penelitian Yuridis Sosiologi, adalah metode penelitian yang berusaha menggambarkan dan menginterpretasikan objek sesuai dengan apa adanya, dengan tujuan menggambarkan secara sistematis, fakta dan karakteristik objek penelitian yang diteliti secara tepat.

¹⁹ Achmad Roestandi, *Responsi Filsafat Hukum*, Bandung: Armico, 1992, hlm.12

Sehingga dapat dianalisis lebih lanjut berdasarkan data atau bahan yang diperoleh.²⁰

Penelitian ini bertujuan untuk memberikan gambaran tentang suatu masyarakat atau suatu kelompok masyarakat atau gambaran tentang suatu gejala atau antara dua gejala atau lebih²¹ terkait persoalan kebijakan penanggulangan wabah penyakit. Lebih jauh penelitian ini berusaha menjelaskan postulat-postulat yang diteliti secara lengkap sesuai dengan temuan-temuan di lapangan.

2) Jenis Pendekatan Penelitian

Metode pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian hukum kualitatif ini adalah metode pendekatan yuridis sosiologis, yaitu suatu pendekatan dengan mencari informasi melalui wawancara secara langsung dengan informan secara empiris terlebih dahulu dan kemudian dilanjutkan dengan mengadakan penelitian data sekunder yang terdapat pada studi kepustakaan melalui langkah teoritik.²²

3) Jenis Dan Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

a. Data Primer

Data yang diperoleh dari keterangan dan informasi dari responden secara langsung yang memahami tentang persoalan pemberian hak atas ruang bawah tanah. Adapun responden dalam penelitian ini ialah, Kepala Badan Pertanahan Kota

²⁰ Bambang Sunggono, 2006. *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta : PT Grafindo Persada, hlm. 116.

²¹ Alerton dan Klemmack dalam Irawan Soehartono. 1999. *Metode Penelitian Sosial Suatu Teknik Penelitian Bidang Kesejahteraan Sosial Lainnya*. Bandung : Remaja Rosda Karya. hlm 63

²² *Ibid*, hlm. 7

Semarang dan Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta, Notaris dan/atau PPAT, serta para pakar di bidang pertanahan.

b. Data Sekunder

Data yang berasal dari studi kepustakaan, berupa literature yang terkait dengan penanggulangan wabah penyakit, yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

1) Bahan Hukum Primer, terdiri dari peraturan perundang-undangan yang terkait bantuan hukum, yaitu:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b) Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960;
- c) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

2) Bahan Hukum Sekunder, adalah buku, jurnal, artikel, hasil laporan penelitian, hasil seminar/ lokakarya/ simposium yang dilakukan oleh pakar yang terkait dengan pembahasan mengenai hak atas ruang bawah tanah.

3) Bahan Hukum Tertier, adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder seperti kamus dan ensiklopedia tentang hak atas ruang bawah tanah.

4) Metode Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang dilakukan adalah sebagai berikut:

a. Studi Pustaka

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini pertama akan dilakukan studi pustaka dengan melakukan kajian hukum secara normatif dalam proses analisis regulasi hak atas ruang bawah tanah.

b. Observasi

Setelah dilakukan studi pustaka pada penelitian ini kemudian dilakukan observasi lapangan untuk mendapatkan beberapa informasi terkait persoalan ketidakadilan akibat penyimpangan pada pemberian hak atas ruang bawah tanah.

c. Wawancara mendalam

Setelah melakukan studi pustaka dan observasi langsung di lapangan kemudian peneliti akan melakukan wawancara mendalam dimana dalam proses wawancara ini akan terjadi proses interaksi dialog antara peneliti dengan para informan. Wawancara merupakan instrumen utama untuk memperoleh data lapangan berdasarkan hasil wawancara dari *key informan* (informan utama). Informan utama ditentukan berdasarkan sampel atau *purposive sampling* sesuai dengan kebutuhan penelitian ini.

5) Metode Analisis Data

Data yang terkumpul dari berbagai sumber yang relevan dianalisis secara kualitatif, dengan menggunakan penalaran deduktif induktif. Hal ini merupakan hukum-hukum yang dijadikan landasan dan kaidah umum, kemudian disimpulkan apakah sesuai atau tidak sesuai.²³

Dalam menganalisis data hukum, diterapkan teknik analisis isi secara kualitatif. Metode data dilakukan dengan mendeskripsikan bahan-bahan tersebut secara jelas dan mengambil isinya dengan menggunakan *content analysis*. Kemudian melakukan bongkar pasang dan menata kembali secara sistematis bahan-bahan yang telah terkumpul sebelumnya dengan menggambarkan satu kesatuan yang utuh.²⁴

²³ *Loc, cit.*

²⁴ *Loc, cit.*

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Sejarah Perkembangan Hukum Agraria Indonesia

Kata agraria berasal dari bahasa latin “*ager*” yang berarti tanah atau sebidang tanah. Sedangkan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, agraria berarti urusan pertanian atau tanah pertanian, juga urusan pemilikan tanah. Bahkan sebutan agrarian laws dalam Black’s Law Dictionary seringkali digunakan untuk menunjuk kepada perangkat peraturan-peraturan hukum yang bertujuan melakukan pembagian tanah-tanah yang luas dalam rangka lebih meratakan penguasaan dan pemilikannya.²⁵ Adapun pengertian agraria menurut Andi Hamzah, Subekti, dan R. Tjitrosoedibio adalah masalah atau urusan tanah dan segala apa yang ada di dalam dan di atasnya.²⁶ Sementara dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, biasa disebut UUPA, tidak memberikan penjelasan langsung mengenai agraria. Namun dapat dilihat pada Pasal 1 ayat (2) UUPA bahwa yang menjadi ruang lingkup agraria adalah bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Dari ketentuan tersebut terlihat bahwa agraria memiliki cakupan yang lebih luas dari sekedar tanah atau tanah pertanian seperti pengertian dari bahasa latin dan KBBI. Penjelasan agraria dalam UUPA memiliki makna yang sama dengan maksud agraria pada kamus hukum.

²⁵ Boedi Harsono, 2007, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya Jilid 1*, Djambatan, cetakan ke-11 (edisi revisi), Jakarta, hal. 5.

²⁶ Urip Santoso, 2012, *Hukum Agraria Kajian Komperhensif*, Kencana, Jakarta, hal. 1.

Pemakaian sebutan agraria dalam arti yang demikian luasnya, maka dalam pengertian UUPA hukum agraria bukan hanya merupakan satu perangkat bidang hukum. Hukum agraria merupakan suatu kelompok berbagai bidang hukum, yang masing-masing mengatur tentang hak-hak penguasaan atas sumber-sumber daya alam tertentu yang termasuk dalam pengertian agraria yang terdiri atas hukum tanah, hukum air, hukum pertambangan, hukum perikanan, serta hukum penguasaan atas tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa.²⁷

Hukum agraria berkembang sesuai perjalanan sejarahnya. Sejarah merupakan bukti dari sebuah perkembangan karena yang terjadi pada masa kini merupakan hasil dari yang telah dilalui pada masa lalu. Begitupun dengan hukum agraria, pengaturan yang ada saat ini merupakan hasil dari sejarah perubahan-perubahan pengaturannya. Hampir semua unsur dalam kehidupan hukum negara ini merupakan hasil dari akulturasi budaya dan kebiasaan yang dibawa oleh bangsa-bangsa lain yang pernah masuk dan mendirikan pemerintahan di Indonesia. Pengaturan agraria sendiri telah melewati beberapa periode yang memberi pengaruh sangat besar pada ketentuan hukum agraria yang ada saat ini. Dalam sejarahnya, pengaturan agraria yang sangat erat dengan urusan pertanahan ini mengalami perkembangan yang diawali dengan pengaturan buatan penjajah yang menguasai sebagian besar wilayah tanah Indonesia (pra kemerdekaan), serta terus berkembang seiring bangsa Indonesia bebas dari penjajahan dan mulai membuat sendiri hukum agrariannya (pasca kemerdekaan).

²⁷ Boedi Harsono, *op.cit.* hal. 8.

1. Periode Pra Kemerdekaan

Perkembangan hukum agraria sudah dimulai sejak zaman kerajaan, di mana tanah bukanlah benda yang diperdagangkan karena masih melimpahnya tanah-tanah yang belum dimiliki. Masyarakat pada masa kerajaan menjalani kehidupannya berdasarkan ketentuan raja. Sebagai pemimpin tertinggi dalam sebuah wilayah, raja berdaulat penuh atas semua hal yang ada dalam wilayah yuridiksinya. Begitupun dalam pengurusan tanah, raja telah menentukan batas dan bagian masing-masing bagi rakyatnya. Pola pembagian wilayah yang menonjol pada masa awal-awal kerajaan di Jawa adalah berupa pembagian tanah ke dalam beragam penguasaan atau pengawasan, yang diberikan ke tangan pejabat-pejabat yang ditunjuk oleh raja atau yang berwenang di istana.²⁸

Masa kejayaan kerajaan-kerajaan mulai terganggu oleh bangsa Belanda yang berdatangan ke Indonesia sekitar abad 17 dengan alasan untuk berdagang dan mengembangkan perusahaan dagangnya. Sejarah hukum agraria kolonial pun diawali oleh perkumpulan dagang yang disebut *Vereenigde Oost-Indische Compagnie (VOC)* antara tahun 1602-1799,²⁹ mereka diberikan hak untuk berdagang sendiri di Indonesia dari Pemerintah negeri Belanda (*Staten General*), yang

²⁸ Gunawan Wiradi, 2009, *Reforma Agraria Perjalanan yang Belum Berakhir*, Diterbitkan bersama oleh: Konsorsium Pembaruan Agraria, Sajogyo Institute, AKATIGA, Edisi Baru, Jakarta, hal. 66.

²⁹ Muchsin, Imam Koeswahyono, dan Soimin, 2007, *Hukum Agraria dalam Perspektif Sejarah*, Refika Aditama, Bandung, hal. 9.

sejak tahun 1602 itu VOC mendapat hak untuk mendirikan benteng-benteng serta membuat perjanjian dengan raja-raja Indonesia.³⁰

VOC mulai menaklukan raja-raja dari kerajaan-kerajaan kecil dengan cara mengharuskan menandatangani perjanjian (tractaat) bahwa mereka (raja dan rakyatnya) harus tunduk dan patuh kepada VOC dengan sistem perdagangan *Verpelichte Leverantie* dan *Contingenten*, yaitu menyerahkan hasil bumi dengan harga yang sudah dipatok atau ditentukan dan hasil bumi yang diserahkan dipandang sebagai pajak tanah.³¹ Kemudian hukum perdata Belanda (*Burgerlijk Wetboek*) mulai diberlakukan untuk seluruh wilayah kekuasaan VOC, penekanan raktek penegakkannya adalah pada perolehan tanah untuk hubungan keagrariaan bagi pengumpulan hasil bumi untuk dijual di pasaran Eropa.³²

Dengan hukum barat itu, maka hak-hak tanah yang dipegang oleh rakyat dan raja-raja Indonesia tidak dipedulikan. Namun rakyat Indonesia masih dibiarkan untuk hidup menurut hukum adat dan kebiasaannya.³³

Seluruh lahan di daerah kerajaan yang berada di bawah kekuasaan VOC itu diklaim menjadi milik VOC sehingga bebas digunakannya, termasuk untuk dijual kepada pihak selain masyarakat Indonesia. Salah satu bentuk kegiatan penjualan tanah itu dilakukan

³⁰ Supomo dan Djokutono, 1955, *Sedjarah Politik Hukum Adat 1609-1848*, Djambatan, Jakarta, Cetakan ke-4, hal. 1.

³¹ Muchsin dkk, *op. cit.* hal. 10.

³² Herman Soesangobeng, 2012, *Filosofi, Asas, Ajaran, Teori Hukum Pertanahan, dan Agraria*, STPN Press, Yogyakarta, hal. 37.

³³ Muchsin dkk, *op. cit.* hal. 10.

melalui Lembaga Tanah Partikelir sejak tahun 1621, dengan dominasi pembeli dari pedagang kaya orang Arab dan Cina, namun tidak ada surat bukti jual beli karena pada masa itu belum ada pejabat notaris. Maka tanah partikelir itu dicatat dalam catatan „eigendom“ milik Belanda.³⁴

Situasi tersebut berjalan cukup lama, sehingga membuat rakyat Indonesia kehilangan hak-haknya sendiri atas tanah dan semakin miskin karena eksploitasi yang dilakukan VOC terhadap hasil pertanian rakyat. Kemudian pada tahun 1799, VOC terpaksa dibubarkan karena kerap kali berperang, kas kosong dan banyak hutang, serta banyak pesaing dari Inggris dan Perancis. Setahun kemudian, daerah dan hutang-hutang VOC diserahkan kepada Bataafsche Republiek, serta Indonesia sebagai tanah jajahan dijadikan bagian dari wilayah Negeri Belanda dengan status sebagai negara jajahan (*Nederlands Indie* – Hindia Belanda).³⁵

Setelah bangkrutnya VOC pada awal abad ke-19, kekuasaan pemerintah Belanda dipatahkan oleh balatentara Inggris dan pada tahun 1811 Belanda harus menyerahkan Pulau Jawa kepada Inggris. Kemudian di bawah pemerintahan Raffles dibentuklah sebuah panitia dengan tugas melakukan penyelidikan statistik mengenai keadaan agraria, dan atas hasil penyelidikan itu Raffles berkesimpulan bahwa semua tanah adalah milik raja atau pemerintah Inggris (teori Domein).

³⁴Herman Soesangobeng, *op. cit.*, hal. 37.

³⁵Muchsin dkk., *op. cit.*, hal. 11.

Raffles mewujudkan pemikiran tentang pajak yang dikenal dengan nama *Landrent* (pajak tanah).

Landrent tidak langsung dibebankan kepada para petani pemilik tanah, para kepala desa diberi kekuasaan untuk menetapkan jumlah sewa yang wajib dibayar oleh tiap petani. Berdasarkan ketentuannya itu, penduduk pribumi hanya dianggap menumpang dan dibebani tanggung jawab untuk membayar pajak dalam pemakaian tanah raja atau pemerintah Inggris. Kemudian dengan dibentuknya perjanjian pada 13 Agustus 1814 antara Inggris dan Belanda, maka semua jajahan Belanda yang diwaktu peperangan terakhir diduduki oleh Inggris akan dikembalikan kepada Belanda. Memasuki masa pemerintahan Van den Bosch, pada tahun 1830 diterapkan sebuah sistem tanam paksa (*Cultuurstelsel*), yakni dengan pemiadaan pembayaran pajak dari para petani di desa namun digantikan dengan kewajiban menanam 1/5 tanahnya dengan tanaman seperti nila, kopi, tembakau, teh, tebu dan sebagainya untuk kemudian diserahkan kepada pemerintah (untuk di ekspor ke Eropa). Hasil pertanian tersebut diserahkan kepada pemerintah Belanda secara cuma-cuma, tanpa ada imbalan apapun. Kondisi ini semakin mengerdilkan hak agraria rakyat Indonesia sebagai pemilik asli tanah Indonesia.³⁶

Rakyat Indonesia benar-benar dijadikan budak untuk memperkaya Belanda. Begitu banyak hasil kekayaan alam Indonesia dikeruk secara sia-sia karena para petani tidak mendapatkan imbalan

³⁶Herman Soesangobeng, *loc. cit.*

atas hasil tanaman yang diberikannya pada Belanda. Sistem ini mendatangkan kritik habis-habisan, antara.³⁷ lain oleh Edouward Douwes Dekker (Multatuli), lalu akhirnya sebagai jawabannya dikeluarkan kebijakan Regerings Reglement yang dalam Pasal 64 dinyatakan bahwa Gubernur Jenderal dilarang menjual tanah kecuali tanah sempit bagi perluasan kota dan industri dan boleh menyewakan tanah berdasarkan Ordonnantie (peraturan) kecuali tanah hak ulayat.

Kebijakan itu digunakan untuk membina tata hukum kolonial dalam mengontrol kekuasaan dan kewenangan raja dan aparat eksekutif atas daerah jajahan. Dalam Hukum Pertanahan Belanda di Indonesia, pelaksanaannya dimulai secara sah sejak tahun 1848 ketika diberlakukannya Undang-Undang Hukum Perdata Belanda (Nederlands Burgelijk Wetboek-BW) yang baru dan di Indonesia disebut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Indonesia (KUHP). Kodifikasi hukum berlangsung untuk pertama kali, BW berlaku khusus untuk golongan Eropa, kemudian berlaku juga untuk golongan Timur Asing (sejak tahun 1855), sedangkan untuk golongan Bumiputera berlaku hukum masing-masing (yakni hukum adat).

Mengenai pengaturan hukum adat terkait urusan keagrariaan, Ter Haar dan para muridnya yang belajar di Sekolah Tinggi Hukum di Jakarta (yang pada waktu itu bernama Rechtshogeschool te Batavia) mulai bekerja di lapangan untuk mencatat kaidah-kaidah sosial (adat) komunitas-komunitas dengan sanksi-sanksi. Van Vollenhoven telah

³⁷Herman Soesangobeng, *loc. cit.*

menjelaskan sifat atau ciri khusus sebagai tandatanda pengenal Hukum Pertanahan dan Keagrariaan Adat Indonesia, yaitu:³⁸

- a. Masyarakat hukum dengan pimpinan dan warganya dapat dengan bebas menggunakan dan mengusahakan semua tanah hutan belukar yang belum dikuasai seseorang dalam lingkungan masyarakat hukum untuk membukanya, mendirikan perkampungan atau desa, berburu, mengumpulkan hasil hutan, menggembala dan merumput;
- b. Orang asing hanya dapat melakukan hal-hal yang disebutkan sebelumnya setelah mendapatkan izin dari masyarakat hukum, karena setiap pelanggarannya dinyatakan sebagai suatu pelanggaran adat yang disebut “maling utan”;
- c. Setiap orang asing, tetapi kadang-kadang terhadap warga masyarakat hukum pun, diharuskan membayarkan uang pemasukan, untuk dapat memungut dan menikmati hasil tanah dalam lingkungan masyarakat hukum adat;
- d. Masyarakat hukum adat bertanggung jawab atas setiap pelanggaran hukum yang terjadi dalam wilayah masyarakat hukum adat;
- e. Masyarakat hukum adat tetap berhak menguasai dan mengawasi tanahtanah pertanian dalam lingkungan masyarakat hukumnya; dan

³⁸ Herman Soesangobeng, *loc. cit.*

f. Tanah masyarakat hukum adat tidak boleh dijual lepaskan kepada pihak lain untuk selama-lamanya.

Berkat perjuangan Van Vollenhoven dan Ter Haar serta para penerusnya, pada zaman Hindia Belanda itu hukum negara yang diterapkan (oleh badan-badan yudisial pemerintah kolonial) menjadi tidak – atau tidak banyak – menyimpang dari hukum yang hidup di tengah-tengah masyarakat. Dalam praktiknya, pelanggaran demi pelanggaran hukum dilakukan oleh pemerintah Belanda. Pemerintah acapkali mencabut hak milik tanah seseorang tanpa didasarkan ketentuan hukum karena penduduk pribumi tidak ditentukan sebagai pihak yang berhak atas hak milik dan ganti rugi atas tanah. Kemudian dengan semakin berkembangnya dominan ide liberalisme di bidang hukum, lahirlah Regeelings Reglement (RR) pada tahun 1854 yang dimaksudkan untuk membatasi dan mengontrol kekuasaan eksekutif yang berada di tangan para administrator kolonial.

Menurut ayat (3) dari Pasal 62 RR menyebutkan bahwa Gubernur Jenderal dapat menyewakan tanah menurut peraturan yang harus ditetapkan dengan peraturan umum. Dalam hal ini tidak termasuk tanah-tanah yang dibuka oleh orang-orang Bumiputera, atau yang termasuk lingkungan suatu desa, baik sebagai tempat penggembalaan umum, maupun dengan sifat lain. Tujuan gerakan kaum liberal dalam bidang agraria ini adalah agar pemerintah memberikan pengakuan terhadap penguasaan tanah oleh pribumi sebagai hak milik mutlak (eigendom) untuk memungkinkan penjualan

dan penyewaan, serta agar dengan asas domein pemerintah memberikan kesempatan kepada pengusaha swasta untuk dapat menyewa tanah jangka panjang dan murah (erfpacht). Sebagai upaya untuk memperbesar keuntungan para pengusaha dan pedagang Belanda dari kekayaan alam Indonesia, akhirnya pada 9 April 1870 pemerintah Belanda meloloskan Undang-Undang Agraria yang selanjutnya dikenal sebagai Agrarische Wet yang diberlakukan untuk Jawa dan Madura serta untuk seluruh wilayah jajahan Hindia Belanda setelah lima tahun pembentukannya.³⁹ Agrarische Wet Staatsblad 1870 No. 55 berisi tiga pasal yang termaktub dalam Artikel 62 RR 1854 dan tambahan lima pasal baru. Selain itu, ada juga Agrarische Reglement (peraturan agraria) yang diterbitkan untuk mengatur hak milik pribumi di wilayah luar Jawa dan Madura.⁴⁰

Pada ayat (4) Agrarische Wet 1870 disebutkan bahwa Gubernur Jenderal akan memberikan hak erfpacht selama 75 tahun. Kemudian perihal ketentuan pelaksanaannya diatur dalam berbagai peraturan dan keputusan. Salah satu yang penting adalah Agrarisch Besluit (keputusan agraria) yang hanya berlaku di Jawa dan Madura, yang diundangkan dalam Staatsblad 1870 No. 118, di mana dalam Pasal 1 dinyatakan bahwa "...semua tanah yang tidak terbukti bahwa atas tanah itu ada hak milik mutlak (eigendom), adalah hak domein

³⁹ Cornelis van Vollenhoven, 2013, *Orang Indonesia dan Tanahnya (De Indonesier en Zijn Ground)*, STPN Press, Yogyakarta, hal. 16.

⁴⁰ Cornelis van Vollenhoven, *op. cit.*, hal. 168.

negara.” Domein negara artinya milik mutlak negara, biasa dikenal dengan Domein Verklaring.⁴¹

Rakyat Indonesia benar-benar berada pada masa ketidakadilan dengan terampas kemerdekaan dan haknya atas tanah mereka sendiri. Masa kolonial telah memperbudak rakyat sekaligus negara Indonesia untuk melayani kebutuhan orang-orang Belanda memperkaya diri dari hasil pertanian dan perkebunan Indonesia. Beberapa abad penjajahan kolonial itu telah menjadi bagian dari perjalanan hukum agraria yang sangat merugikan rakyat Indonesia. Memasuki masa Perang Dunia II antara blok barat dan blok timur, kedudukan Belanda mulai tergeser dan Indonesia jatuh di bawah kekuasaan penjajahan Jepang. Sejak tahun 1942 Jepang mengambil alih seluruh kekuasaan pemerintahan kolonial. Pemerintahan Jepang mengeluarkan kebijakan yang mentolerir dan mendorong rakyat untuk menggarap tanah-tanah perkebunan dan tanah terlantar yang menimbulkan persepsi bahwa rakyat bisa memperoleh kembali tanah mereka yang dulu digusur oleh pemerintah kolonial Belanda. Namun tetap saja para petani penghasil padi dikenakan kewajiban menyerahkan hasil produksinya kepada pemerintah sebagai semacam pajak.⁴²

2. Periode Pasca Kemerdekaan

Dalam bidang keagrariaan selama masa penjajahan terdapat dualisme hukum agraria yang berlaku yakni berdasarkan hukum adat

⁴¹ Supriadi, 2012, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Cetakan ke-5, Jakarta, hal. 48-49

⁴² A. Ridwan Halim, 1988, *Hukum Agraria Dalam Tanya Jawab*, Ghalia Indonesia, Cetakan ke-2 Jakarta, hal. 27.

yang melahirkan tanah hak milik adat, tanah ulayat, tanah yayasan, tanah golongan dan sebagainya, serta berdasarkan hukum barat (kolonial) yang melahirkan tanah hak eigendom (hak milik), tanah hak opstal, tanah hak erfpacht, tanah hak gebruik (hak pakai), dan sebagainya. Terlepas dari penjajahan Jepang (1945), Indonesia mendapatkan kemerdekaannya. Para pemimpin bangsa mulai memikirkan untuk melakukan pembangunan hukum baru yang terlepas dari ketidakadilan hukum kolonial termasuk hukum agraria kolonial.

Pengaturan hukum agraria menjadi salah satu hal yang difokuskan untuk diubah dalam upaya memperbaiki tatanan pengaturan hak agraria masyarakat Indonesia dari ketidakadilan hukum kolonial. Beberapa peraturan yang dihasilkan antara lain terdapat Undang-Undang No. 28 Tahun 1956 tentang Pengawasan Terhadap Pemindahan Hak Atas Tanah-Tanah Perkebunan, Undang-Undang No. 29 Tahun 1956 tentang Peraturan-Peraturan dan Tindakan-Tindakan Mengenai Tanah-Tanah Perkebunan, Undang-Undang No. 1 Tahun 1958 tentang

Penghapusan Tanah-Tanah Partikelir, dan Undang-Undang No. 7 Tahun 1958 tentang Peralihan Tugas dan Wewenang Agraria. Pemerintah Indonesia pun membentuk panitia Agraria yang mengalami beberapa kali pergantian, yakni Panitia Yogya (1948), Panitia Agraria Jakarta (1951), Panitia Suwahyo (1955), Rancangan Soenarjo (1958), dan Rancangan Soedjarwo (1960).

Pembentukan panitia tersebut diusung untuk menghasilkan sebuah hukum agraria yang berjiwa keindonesiaan. Setelah melalui proses selama 12 tahun, akhirnya terbitlah Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (biasa disebut UUPA) yang disahkan dan diundangkan sebagai induk dari hukum agraria Indonesia. Dengan berlakunya UUPA, berarti telah dicabut segala peraturan hukum agraria kolonial yang pernah berlaku di Indonesia, yaitu:⁴³

- a. "Agrarische Wet" (Staatsblad 1870 No. 55), sebagai yang termuat dalam pasal 51 "Wet op de Staatsinrichting van Nederlands Indie" (Staatsblad 1925 No. 447) dan ketentuan dalam ayat-ayat lainnya dari pasal itu;
- b. "Domienverklaring" tersebut dalam pasal 1 "Agrarisch Besluit" (Staatsblad 1870 No. 118); "Algemene Domienverklaring" tersebut dalam Staatsblad 1875 No. 119A; "Domienverklaring untuk Sumatera" tersebut dalam pasal 1 dari Staatsblad 1874 No. 94f; "Domeinverklaring untuk keresidenan Menado" tersebut dalam pasal 1 dari Staatsblad 1877 No. 55;
- c. Koninklijk Besluit tanggal 16 April 1872 No. 29 (Staatsblad 1872 No. 117) dan peraturan pelaksanaannya;
- d. Buku ke-II Kitab Undang-undang Hukum Perdata Indonesia sepanjang yang mengenai bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, kecuali ketentuan-ketentuan mengenai

⁴³ A. Riswan Halim, *loc. cit.*

hypotheek yang masih berlaku pada mulai berlakunya undang-undang ini;"Domienverklaring untuk residentie Zuider en Oosterafdeling van Borneo" tersebut dalam pasal 1 dari Staatsblad 1888 No.58.

Salah satu dasar pertimbangan dalam merumuskan UUPA ini adalah bahwa hukum agraria tersebut harus pula merupakan pelaksanaan dari pada Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, ketentuan dalam pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 dan Manifesto Politik Republik Indonesia, sebagai yang ditegaskan dalam pidato Presiden tanggal 17 Agustus 1960, yang mewajibkan negara untuk mengatur pemilikan tanah dan memimpin penggunaannya, hingga semua tanah diseluruh wilayah kedaulatan bangsa dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, baik secara perseorangan maupun secara gotong-royong. Sebagai implementasi dari ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa negara sebagai penguasa bumi, air, dan kekayaan alam Indonesia, maka dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA telah ditentukan bahwa hak menguasai dari negara yang dimaksud adalah 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; dan

- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Adapun tujuan dalam pembentukan UUPA ini dijelaskan dalam Pasal 2 ayat (3), yakni bahwa wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka berdaulat, adil dan makmur. Untuk menunjukkan kepemihakan terhadap rakyat dalam pengaturan UUPA ini, dapat dilihat dalam Pasal 11 dan 13. Dari berbagai ketentuan dasar tersebut, selanjutnya UUPA juga menentukan mengenai hak-hak masyarakat atas tanah yang dapat dibedakan menjadi:

- a. Hak milik (Pasal 20-27)
- b. Hak guna usaha (Pasal 28-34)
- c. Hak guna bangunan (Pasal 35-40)
- d. Hak pakai (Pasal 41-43)
- e. Hak sewa untuk bangunan (Pasal 44-45)
- f. Hak membuka tanah dan memungut hasil hutan (Pasal 46)
- g. Hak-hak atas tanah yang bersifat sementara (Pasal 53) yakni hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang, hak sewa tanah pertanian

- h. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara

Selain hak-hak yang disebutkan tersebut, terdapat hak-hak atas bagian lain dari tanah yakni terdiri dari hak guna air, pemeliharaan dan penangkapan ikan (Pasal 47) serta hak guna ruang angkasa (Pasal 48). Dengan pemberlakuan UUPA tersebut pemerintah mulai menata pembagian dan penguasaan struktur kepemilikan tanah Indonesia karena selama masa kolonial pola kepemilikan masyarakat atas tanah sangat tidak adil dan tidak teratur. Untuk menjalankan suatu redistribusi kepemilikan tanah, pemerintah membuat sebuah Undang-Undang No. 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian yang disebut sebagai Undang-Undang Landreform Indonesia.

Sejak program ini berjalan pemerintah berhasil mendistribusikan sekitar 800.000 hektar tanah kepada 850.000 kepala keluarga. Mengingat kekhususan dari perkara-perkara yang terkait dengan program tersebut, pemerintah Soekarno membentuk badan peradilan tersendiri yaitu Pengadilan Landreform dengan dasar pembentukan Undang-Undang No. 21 Tahun 1964. Namun kegiatan landreform ini tidak berlangsung lama seiring bergantinya pemerintahan dari Soekarno ke Soeharto pada tahun 1965. Bahkan Pengadilan Landreform pun akhirnya dihapuskan dengan Undang-Undang No. 7 Tahun 1970 tentang Penghapusan Pengadilan Landreform. Pemerintah

baru ini mempunyai kebijakan yang sama sekali lain, sehingga untuk jangka waktu yang cukup lama UUPA masuk peti es, sedangkan kebutuhan agraria di sektor lain mendesak, maka lahirlah pada masa awal orde baru berbagai undang-undang pokok lain yang kemudian membuat tumpang tindih dan rancunya masalah pertanahan.⁴⁴

Kemudian untuk menarik minat para investor, pemerintah mulai membuat beberapa regulasi untuk membuka peluang eksplorasi tanah dan sumber daya alam di Indonesia. Sebagai langkah awal untuk memikat investor asing, tahun 1967 Undang-Undang Penanaman Modal Asing (UU PMA) diberlakukan, selanjutnya lahir Undang-Undang No. 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan dan Undang-Undang No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan serta berbagai undang-undang sektoral lain tentang minyakgas dan pengairan. Kebijakan pemerintah orde baru ini lebih fokus hanya kepada pembangunan dengan penguasaan tanah secara besar-besaran oleh negara untuk dieksplorasi dan dieksploitasi oleh para investor yang bermodal besar, namun hak-hak dari masyarakat atas tanah jadi terlupakan. Ternyata undang-undang tersebut tidak menjadikan UUPA sebagai basisnya, regulasi-regulasi ini pun tumpang tindih dan inkonsisten satu sama lain. Selanjutnya dengan makin rumitnya masalah pertanahan dan makin besarnya keperluan akan ketertiban di dalam pengelolaan pertanahan, makin dirasakan keperluan akan adanya

⁴⁴ Gunawan Wiradi, *op. cit.*, hal. 86-87.

peraturan pelaksanaan UUPA yang menerapkan ketentuan lebih lanjut mengenai hak-hak atas tanah. Sebagai hak atas tanah yang masa berlakunya terbatas untuk jangka waktu tertentu (hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai), hak-hak tersebut memerlukan kejelasan mengenai beberapa hal antara lain mengenai persyaratan perolehannya, kewenangan dan kewajiban pemegangnya, dan status tanah dan benda-benda di atasnya sesudah hak itu habis jangka waktunya. Kejelasan itu sangat diperlukan untuk memberikan beberapa kepastian hukum, baik kepada pemegang hak, kepada pemerintah sebagai pelaksana UUPA, maupun kepada pihak ketiga

Beberapa peraturan pun mulai dibentuk untuk mengatur pelaksanaan perundang-undangan tentang pertanahan sebagai objek dasar agraria seperti Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah, Peraturan Menteri Negara Agraria / BPN No. 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, Peraturan Menteri Negara Agraria / BPN No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Perolehan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, Peraturan BPN No. 2 Tahun 2013 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah, dan sebagainya. Perjalanan UUPA selanjutnya terus diiringi dengan penerbitan perundang-undangan yang merupakan perluasan dari urusan keagrariaan di Indonesia, antara lain:

- a. Terkait pertanahan.
- 1) Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya,
 - 2) Undang-Undang No. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas tanah dan Beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah,
 - 3) Undang-Undang No. 20 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan,
 - 4) Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- b. Terkait pertanian
- Undang-Undang No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan,
- c. Terkait perkebunan
- Undang-Undang No. 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan,
- d. Terkait perikanan
- 1) Undang-Undang No. 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia,
 - 2) Undang-Undang No. 45 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan,
- e. Terkait pertambangan

- 1) Undang-Undang No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan,
 - 2) Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi,
 - 3) Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara,
- f. Terkait kehutanan
- Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan,
- g. Terkait pembangunan
- a. Undang-Undang No. 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman,
 - b. Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil,
 - c. Undang-Undang No. 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara

B. Hukum Tanah Dalam Hukum Positif Indonesia

Begitu beragam hukum yang menjadi cakupan dari hukum agraria. Setiap pengaturan tersebut harus saling berkesinambungan karena pengaturan yang satu akan mempengaruhi pengaturan yang lainnya disebabkan kesamaan objek dasar pengaturan, yaitu tanah. Harus disadari bahwa bagaimanapun hukum merupakan suatu sistem, yang keseluruhannya tidak lepas dari nilai-nilai yang hidup di masyarakat. Untuk itu, pengembangan suatu bidang hukum (yang dikatakan netral sekalipun) juga akan berpengaruh kepada bidang-bidang hukum lainnya. Misalnya,

peraturan di bidang penanaman modal mempunyai keterkaitan dengan masalah hukum pertanahan, yang di Indonesia belum dapat disebut sebagai bidang yang netral. Meskipun hukum agraria tidak hanya membahas tanah, tapi umumnya perihal agraria ini lebih sering ditekankan pada unsur pertanahannya. Tanah yang dimaksudkan di sini bukan mengatur tanah dalam segala aspeknya, melainkan hanya mengatur salah satu aspeknya, yaitu tanah dalam pengertian yuridis yang disebut hak. Tanah sebagai tempat berpijak di bumi ini menjadi kebutuhan dasar dalam kehidupan manusia sebagai makhluk hidup. Setiap kegiatan sehari-hari selalu dilakukan di atas tanah, baik dengan menempatkannya untuk bangunan dan jalanan sampai dengan mengolahnya untuk menghasilkan sesuatu yang bermanfaat. Pada kondisi tersebut, hukum agraria memiliki peran dalam pengaturan pelaksanaan norma-norma hukum pertanahan, tentang penggunaan dan pemanfaatan tanah sebagai benda tidak tetap yang melahirkan hak perorangan untuk menikmati hasil tanah baik oleh masyarakat maupun orang pribadi, maka haknya pun disebut hak agraria. Di negara-negara berkembang termasuk di Indonesia yang bercorak agraris, tanah memberikan warna tersendiri bagi struktur masyarakatnya, seperti pernyataan seorang pakar:⁴⁵

Bukan saja karena kehidupan mayoritas penduduknya ditopang oleh tanah, tetapi dengan tanah itu pula kesadaran mereka terwujudkan, baik dalam bentuk kerja produktif maupun bentuk-bentuk kesenian serta kebudayaan lainnya. Secara singkat, seluruh bangunan pandangan hidup yang memberi arah bagi proses kemasyarakatan, bertolak dari dialektika kesadaran manusiawi dengan tanahnya.

⁴⁵ Gunawan Wiradi *op. cit.*, hal. 3.

Pembicaraan mengenai hukum agraria ini tidak dapat dilepaskan dari hubungannya dengan hukum tanah dan hukum terkait benda-benda lain yang melekat bersama tanah (air, sumber daya alam, dan ruang angkasa). Walaupun banyak unsur pertanahan dalam agraria, namun cakupan hukum agraria sendiri sangat luas jika dibatasi hanya pada pertanahan. Pengaturan hukum agraria ini harus selalu dilihat secara menyeluruh, yakni mencakup urusan kepemilikan, penggunaan, atau penguasaan atas tanah dan segala sesuatu yang berada di atas tanah maupun yang terkandung di dalamnya.

Kedudukan tanah tersebut menjadi fokus terbesar yang akan sangat berpengaruh dalam hukum agraria karena ruang lingkup hukum agraria melekat dengan unsur tanah. Hukum tanah dan hukum agraria pun akan berjalan beriringan karena memiliki objek pengaturan yang sama (tanah), maka pengaturan hak-hak penguasaan atas tanah perlu menjadi perhatian besar dalam pengaturan hukum agraria. Tanah memiliki hierarki hak-hak penguasaan atas tanah dalam hukum tanah nasional, yaitu:⁴⁶

- a. Hak bangsa Indonesia atas tanah;
- b. Hak menguasai dari negara atas tanah;
- c. Hak ulayat masyarakat hukum adat
- d. Hak perseorangan atas tanah; meliputi hak-hak atas tanah, wakaf tanah hak milik, hak jaminan atas tanah (hak tanggungan).

Berdasarkan pembagian hak tersebut, diperlukan sebuah wujud pengaturan yang akan menjadi pedoman dalam menggunakan hak-hak

⁴⁶ Effendi Perangin, 1994, *Hukum Agraria di Indonesia : Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hal. 195.

penguasaan atas tanah. Lalu hadirilah hukum tanah yang merupakan keseluruhan peraturan-peraturan hukum, baik tertulis maupun yang tidak tertulis yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah yang merupakan lembaga-lembaga hukum dan hubungan-hubungan yang kongkrit dengan tanah.

Sebagai bagian dari hukum agraria, pengaturan hukum tanah harus disesuaikan dengan ketentuan-ketentuan dari hukum agraria. Sebagaimana ketentuan-ketentuan hukum tanah yang tertulis bersumber pada UUPA dan peraturan pelaksanaannya yang secara khusus berkaitan dengan tanah sebagai sumber hukum utamanya, sedangkan ketentuan hukum tanah yang tidak tertulis bersumber pada hukum adat tentang tanah dari yurisprudensi tentang tanah sebagai sumber hukum pelengkapannya.

Hukum tanah yang dalam UUPA menganut konsep pemisahan hak atas tanah menggunakan asas hukum adat yaitu asas pemisahan horizontal, di mana tanah terpisah dari segala sesuatu yang melekat pada tanah, atau pemilik atas tanah terlepas dari benda yang terdapat di atas tanah, sehingga pemilik hak atas tanah berbeda dengan pemilik hak atas benda tersebut. Selanjutnya, Imam Sudyat menjelaskan asas pemisahan horizontal dalam hukum adat ini terlihat jelas dalam hak numpang yang menunjukkan bahwa dalam menumpang itu orang tidak ada sangkut pautnya dengan tanah tersebut, bahwa orang itu tinggal dalam rumah di atas tanah, terlepas dari tanah meskipun ia mempunyai rumah di situ, terlihat pula bahwa pohon-pohon dapat dijual dan digadaikan tersendiri terlepas dari tanahnya.⁴⁷

⁴⁷Urip Santoso, *op.cit.* hal. 11.

Sayangnya, Maria S.W. Sumardjono menyebut UUPA mengalami degradasi. Pelbagai undang-undang sektoral di bidang sumber daya alam yang berdasarkan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 tapi tanpa merujuk UUPA. Menurut Maria, sudah banyak terbit peraturan pelaksana UUPA namun dua masalah mendasar masih tersisa, yakni belum tersedia cetak biru (blue print) kebijakan pertanahan yang komprehensif dan arah serta strategi penyempurnaan UUPA belum jelas.⁴⁸

Hal itulah yang menjadi faktor pemacu timbulnya konflik agraria di masyarakat Indonesia. Oleh karena itu, perkembangan hukum agraria di Indonesia harus selalu diperhatikan dan diperbaiki untuk mencapai keadilan atas hak agraria bagi seluruh masyarakat Indonesia, sekaligus dalam rangka mewujudkan “reforma agraria” yang merupakan amanat dari TAP MPR No. IX Tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam (SDA). Dengan demikian, kepastian hukum atas hak agraria setiap warga masyarakat Indonesia dapat diwujudkan dalam rangka menuju kesejahteraan rakyat Indonesia.

C. **Macam-Macam Hak Tanah**

Ketentuan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria menguraikan bahwa :

Atas dasar hak menguasai dari Negara, 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-orang lain serta badan-badan hukum.

⁴⁸Reforma agraria adalah restrukturisasi (penataan ulang susunan) kepemilikan, penguasaan, dan penggunaan sumber-sumber agraria (khususnya tanah). Tujuannya untuk mengubah susunan masyarakat feodalisme dan kolonialisme, menjadi susunan masyarakat yang adil dan merata. <http://skpm.fema.ipb.ac.id/spd/?p=428> (diakses pada tanggal 15 Juni 2020)

Macam-macam hak atas tanah dimaksud dalam Pasal 4 Undang-Undang Pokok Agraria lebih lanjut ditentukan dalam Pasal 16 Undang-Undang Pokok Agraria yaitu:

- a. Hak Milik;
- b. Hak Guna Usaha;
- c. Hak Guna Bangunan;
- d. Hak Pakai;
- e. Hak sewa;
- f. Hak membuka tanah;
- g. Hak memungut hasil hutan;
- h. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara, sebagaimana disebut dalam Pasal 53 UUPA berisi tentang hak-hak atas tanah yang bersifat sementara yaitu:
 - 1) Hak Gadai;
 - 2) Hak Usaha Bagi Hasil;
 - 3) Hak Menumpang;
 - 4) Hak Sewa Tanah Pertanian.

Pengelompokan hak-hak atas tanah dalam dua kelompok, yaitu hak-hak atas tanah primer dan hak-hak atas tanah sekunder:

1. Hak-hak atas tanah primer adalah hak-hak atas tanah yang diberikan oleh Negara, antara lain Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang diberikan oleh Negara.

2. Hak atas tanah sekunder adalah yang bersumber dari hak pihak lain, antara lain : Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang diberikan oleh pemilik tanah, Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang, Hak Sewa.⁴⁹

Macam-macam hak atas tanah yang dapat diberikan kepada instansi pemerintah dan instansi pemerintah apapun yang boleh mempunyai hak tersebut adalah sebagai berikut:

a. Hak Milik

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 hak milik dapat diberikan kepada bank milik pemerintah.

b. Hak Guna Usaha

Hak Guna Usaha dapat diberikan kepada BUMN dan BUMD untuk perusahaan perkebunan, perikanan dan peternakan.

c. Hak Guna Bangunan

Hak Guna Bangunan dapat diberikan kepada BUMN dan BUMD untuk mendirikan bangunan gedung.

d. Hak Pakai

Hak Pakai untuk Instansi Pemerintah ada dua macam yaitu:

- 1) Hak pakai yang berlaku terus-menerus selama dipergunakan, dapat diberikan kepada Departemen/Lembaga Negara dan Pemerintah Daerah Otonom, jika tanahnya dipakai sendiri.
- 2) Hak Pakai selama jangka waktu 25 tahun, dapat diberikan kepada BUMN dan BUMD, jika tanahnya dipakai sendiri untuk

⁴⁹Ali Achmad Chomzah, 2002, *Hukum Pertanahan Seri Hukum Pertanahan I Pemberian Hak Atas Tanah Negara Seri Hukum Pertanahan II Sertifikat Dan Permasalahannya*, Prestasi Pustaka, Jakarta, hal. 1.

penggunaan non pertanian dan tidak untuk mendirikan bangunan gedung.

e. Hak Pengelolaan

Hak pengelolaan dapat diberikan kepada Departemen/Lembaga Negara, BUMN, Pemerintah Daerah Otonom dan BUMD, jika tanah asetnya itu dimaksudkan selain untuk dipergunakan sendiri.

D. Penjelasan Mengenai Perlindungan Hukum

Kehadiran hukum dalam masyarakat adalah untuk mengintegrasikan dan mengkoordinasikan kepentingan-kepentingan yang biasa bertentangan antara satu sama lain. Maka dari itu, hukum harus bisa mengintegrasikannya sehingga benturan Istilah “hukum” dalam bahasa Inggris dapat disebut sebagai *law* atau *legal*.

Dalam subbab ini akan dibahas pengertian hukum ditinjau dari sisi terminologi kebahasaan yang merujuk pada pengertian dalam beberapa kamus serta pengertian hukum yang merujuk pada beberapa pendapat ataupun teori yang disampaikan oleh pakar. Pembahasan mengenai hukum disini tidak bermaksud untuk membuat suatu batasan yang pasti mengenai arti hukum karena menurut Immanuel Kant pengertian atau arti hukum adalah hal yang masih sulit dicari karena luasnya ruang lingkup dan berbagai macam bidang yang dijadikan sumber ditemukannya hukum. Benturan kepentingan itu dapat ditekan seminimal mungkin.

Pengertian terminologi hukum dalam Bahasa Indonesia menurut KBBI adalah peraturan atau adat yang secara resmi dianggap mengikat, yang

dikukuhkan oleh penguasa ataupun pemerintah, undang-undang, peraturan, dan sebagainya untuk mengatur pergaulan hidup masyarakat, patokan atau kaidah tentang peristiwa alam tertentu, keputusan atau pertimbangan yang ditetapkan oleh hakim dalam pengadilan, atau vonis.

Pendapat mengenai pengertian untuk memahami arti hukum yang dinyatakan oleh R. Soeroso, S.H. bahwa hukum adalah himpunan peraturan yang dibuat oleh yang berwenang dengan tujuan untuk mengatur tata kehidupan bermasyarakat yang mempunyai ciri memerintah dan melarang serta mempunyai sifat memaksa dengan menjatuhkan sanksi hukuman bagi yang melanggarnya.

Menurut Mochtar Kusumaatmadja pengertian hukum yang memadai harus tidak hanya memandang hukum itu sebagai suatu perangkat kaedah dan asas-asas yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, tetapi harus pula mencakup lembaga atau institusi dalam proses yang diperlukan untuk mewujudkan hukum itu dalam kenyataan.

Menurut J.C.T. Simorangkir dan Woerjono Sastropranoto hukum adalah peraturan-peraturan yang bersifat memaksa yang menentukan tingkah laku manusia dalam lingkungan masyarakat yang dibuat oleh badan-badan resmi yang berwajib.

Menurut Soedjono Dirdjosisworo bahwa pengertian hukum dapat dilihat dari delapan arti, yaitu hukum dalam arti penguasa, hukum dalam arti para petugas, hukum dalam arti sikap tindakan, hukum dalam arti sistem kaidah, hukum dalam arti jalinan nilai, hukum dalam arti tata hukum, hukum dalam arti ilmu hukum, hukum dalam arti disiplin hukum. Beberapa

arti hukum dari berbagai macam sudut pandang yang dikemukakan oleh Soedjono Dirdjosisworo menggambarkan bahwa hukum tidak semata-mata peraturan perundang-undangan tertulis dan aparat penegak hukum seperti yang selama ini dipahami oleh masyarakat umum yang tidak tahu tentang hukum. Tetapi hukum juga meliputi hal-hal yang sebenarnya sudah hidup dalam pergaulan masyarakat.⁵⁰

Dalam hal memahami hukum ada konsep konstruksi hukum. Terdapat tiga jenis atau tiga macam konstruksi hukum yaitu, pertama, konstruksi hukum dengan cara memperlawankan. Maksudnya adalah menafsirkan hukum antara aturan-aturan dalam peraturan perundang-undangan dengan kasus atau masalah yang dihadapi. Kedua, konstruksi hukum yang mempersempit adalah membatasi proses penafsiran hukum yang ada di peraturan perundang-undangan dengan keadaan yang sebenarnya. Ketiga, konstruksi hukum yang memperluas yaitu konstruksi yang menafsirkan hukum dengan cara memperluas makna yang dihadapi sehingga suatu masalah dapat dijerat dalam suatu peraturan perundang-undangan.

Menurut Hans Kelsen, hukum adalah ilmu pengetahuan normatif dan bukan ilmu alam.⁵¹ Lebih lanjut Hans Kelsen menjelaskan bahwa hukum merupakan teknik sosial untuk mengatur perilaku masyarakat.⁵²

Secara kebahasaan, kata perlindungan dalam bahas Inggris disebut dengan *protection*. Istilah perlindungan menurut KBBI dapat disamakan dengan istilah proteksi, yang artinya adalah proses atau perbuatan

⁵⁰ Soedjono Dirdjosisworo, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal. 25-43.

⁵¹ Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, 2006, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, Jakarta, hal. 12.

⁵² Hans Kelsen, 2009, *Dasar-Dasar Hukum Normatif*, Nusamedia, Jakarta, hal. 343

memperlindungi, sedangkan menurut *Black's Law Dictionary*, *protection* adalah *the act of protecting*.⁵³

Secara umum, perlindungan berarti mengayomi sesuatu dari hal-hal yang berbahaya, sesuatu itu bisa saja berupa kepentingan maupun benda atau barang. Selain itu perlindungan juga mengandung makna pengayoman yang diberikan oleh seseorang terhadap orang yang lebih lemah. Dengan demikian, perlindungan hukum dapat diartikan dengan segala upaya pemerintah untuk menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada warga negaranya agar hak-haknya sebagai seorang warganegara tidak dilanggar, dan bagi yang melanggarnya akan dapat dikenakan sanksi sesuai peraturan yang berlaku.⁵⁴

Pengertian perlindungan adalah tempat berlindung, hal (perbuatan dan sebagainya) memperlindungi. Dalam KBBI yang dimaksud dengan perlindungan adalah cara, proses, dan perbuatan melindungi. Sedangkan hukum adalah peraturan yang dibuat oleh pemerintah atau yang data berlaku bagi semua orang dalam masyarakat (negara).

Pengertian perlindungan hukum adalah suatu perlindungan yang diberikan terhadap subyek hukum dalam bentuk perangkat hukum baik yang bersifat preventif maupun yang bersifat represif, baik yang tertulis maupun tidak tertulis. Dengan kata lain perlindungan hukum sebagai suatu gambaran dari fungsi hukum, yaitu konsep dimana hukum dapat memberikan suatu keadilan, ketertiban, kepastian, kemanfaatan dan kedamaian.

⁵³Bryan A. Garner, 2009, *Black's Law Dictionary*, ninth edition, West, St. Paul, hal. 1343.

⁵⁴Republika, "Pemegang Paten Perlu Perlindungan Hukum", *Republika*, 24 Mei 2004.

Adapun pendapat yang dikutip dari beberapa ahli mengenai perlindungan hukum sebagai berikut:

- a. Menurut Satjipto Rahardjo perlindungan hukum adalah adanya upaya melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan suatu Hak Asasi Manusia kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam rangka kepentingannya tersebut.⁵⁵
- b. Menurut Setiono perlindungan hukum adalah tindakan atau upaya untuk melindungi masyarakat dari perbuatan sewenang-wenang oleh penguasa yang tidak sesuai dengan aturan hukum, untuk mewujudkan ketertiban dan ketentraman sehingga memungkinkan manusia untuk menikmati martabatnya sebagai manusia.
- c. Menurut Muchsin perlindungan hukum adalah kegiatan untuk melindungi individu dengan menyetarakan hubungan nilai-nilai atau kaidah-kaidah yang menjelma dalam sikap dan tindakan dalam menciptakan adanya ketertiban dalam pergaulan hidup antara sesama manusia.
- d. Menurut Hetty Hasanah perlindungan hukum yaitu merupakan segala upaya yang dapat menjamin adanya kepastian hukum, sehingga dapat memberikan perlindungan hukum kepada pihak-pihak yang bersangkutan atau yang melakukan tindakan hukum.⁵⁶

Kemudian Perlindungan hukum menurut Islam yaitu berkaitan dengan konsep perlindungan Hak Asasi Manusia yang berlandaskan pada perintah

⁵⁵ Satjipto Rahardjo, 2003, *Sisi-Sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, Kompas, Jakarta, hal. 121.

⁵⁶ Hetty Hasanah, "Perlindungan Konsumen dalam Perjanjian Pembiayaan Konsumenatas Kendaraan Bermotor dengan Fidusia", artikel diakses pada 1 Juni 2015 dari <http://jurnal.unikom.ac.id/vol3/perlindungan.html>.

Allah SWT. Konsep HAM dalam Islam adalah termasuk konsep HAM tertua di dunia, betapa tidak, sebelum lahirnya konsep HAM barat pada era *renaissance*, Islam telah mengenal konsep HAM terlebih dahulu. Hal ini dapat dibuktikan secara terminologis, Hak Asasi Manusia pada dasarnya juga diambil dari bahasa Arab sejak kelahiran Islam di muka bumi sekitar 17 Ramadhan 11 SH, adapun secara terminologi HAM terbagi kata *haqq* atau *yahiqqu* atau *haqqaan* dan *Asasiy* atau *yaussu* atau *asasaan*, *haqq* atau *yahiqqu* atau *haqqaan* sendiri memiliki arti benar, pasti, nyata, tetap, dan wajib. Sementara *Asasiy* ialah membangun, mendirikan, pangkal, asal, asas, dasar, dan melekatkan.

Konsep HAM dalam Islam sendiri pada dasarnya terdapat dalam kajian-kajian *fiqh* tentang HAM. Menurut *fiqh*, manusia sejak lahir telah memiliki status yang disebut dengan *Muhtaram*, yang berarti dihargai eksistensinya sebagai makhluk Allah dan untuk itu dilarang bagi setiap makhluk untuk menganiaya apalagi membunuh manusia. Sehingga manusia memiliki status insaniah yang bermartabat tinggi, dimana manusia memiliki derajat yang tinggi dari makhluk Ciptaan Allah SWT lainnya. Oleh sebab itu HAM Islam bertujuan melindungi berbagai macam kehormatan dan martabat manusia melalui konsep yang disebut dengan *dharuyaiyah al-khams* yang menyatakan dengan tegas bahwa perlindungan HAM hanya akan tercapai bila terdapat perlindungan terhadap jiwa, perlindungan terhadap keyakinan atau agama, perlindungan terhadap akal dan pikiran,

perlindungan terhadap harta benda atau hak milik, dan perlindungan terhadap keturunan.⁵⁷

Menurut Muchsin, perlindungan hukum merupakan kegiatan untuk melindungi individu dengan menyetarakan hubungan nilai-nilai atau kaidah-kaidah yang menjelma dalam sikap dan tindakan dalam menciptakan adanya ketertiban dalam pergaulan hidup antar sesama manusia. Sejalan dengan itu, Muchsin juga menyatakan perlindungan hukum merupakan suatu hal yang melindungi subyek-subyek hukum melalui peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi. Perlindungan hukum dapat dibedakan menjadi dua, yaitu:

a. Perlindungan Hukum Preventif

Perlindungan yang diberikan oleh pemerintah dengan tujuan untuk mencegah sebelum terjadinya pelanggaran. Hal ini terdapat dalam peraturan perundangundangan dengan maksud untuk mencegah suatu pelanggaran serta memberikan rambu-rambu atau batasan-batasan dalam melakukan suatu kewajiban

b. Perlindungan Hukum Represif

Perlindungan hukum represif merupakan perlindungan akhir berupa sanksi seperti denda, penjara, dan hukuman tambahan yang diberikan apabila sudah terjadi sengketa atau telah dilakukan suatu pelanggaran.

Menurut Philipus M. Hadjon, bahwa sarana perlindungan Hukum ada dua macam, yaitu :

a. Sarana Perlindungan Hukum Preventif

⁵⁷ Mujaid Kumkelo, Moh. Anash Kolish, dan Fiqh Vredian Aulia Ali, 2015, *Fiqh HAM, Ortodoksi dan Liberalisme Hak Asasi Manusia Dalam Islam*, Setara Press, Malang, hal. 31.

Pada perlindungan hukum preventif ini, subyek hukum diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Tujuannya adalah mencegah terjadinya sengketa. Perlindungan hukum preventif sangat besar artinya bagi tindak pemerintahan yang didasarkan pada kebebasan bertindak karena dengan adanya perlindungan hukum yang preventif pemerintah terdorong untuk bersifat hati-hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada diskresi. Di Indonesia belum ada pengaturan khusus mengenai perlindungan hukum preventif.

b. Sarana Perlindungan Hukum Represif

Perlindungan hukum yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Penanganan perlindungan hukum oleh Pengadilan Umum dan Pengadilan Administrasi di Indonesia termasuk kategori perlindungan hukum ini. Prinsip perlindungan hukum terhadap tindakan pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia karena menurut sejarah dari barat, lahirnya konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia diarahkan kepada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban masyarakat dan pemerintah. Prinsip kedua yang mendasari perlindungan hukum terhadap tindak pemerintahan adalah prinsip negara hukum. Dikaitkan dengan pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia mendapat tempat utama dan dapat dikaitkan dengan tujuan dari negara hukum.

E. Sertifikat Tanah

Dalam Pasal 1 angka 20 PP 24 Tahun 1997 yang dimaksud sertifikat adalah :

Surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.

Buku Tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat data yuridis dan data fisik suatu obyek pendaftaran tanah yang sudah ada haknya. (Pasal 1 angka 19 PP 24 Tahun 1997).

Menurut Ali Achmad Chomsah, yang dimaksud dengan sertifikat adalah “surat tanda bukti hak yang terdiri salinan buku tanah dan surat ukur, diberi sampul, dijilid menjadi satu, yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional.”⁵⁸

Surat Ukur adalah dokumen yang memuat data fisik suatu bidang tanah dalam bentuk peta dan uraian. (Pasal 1 angka 17 PP 24 Tahun 1997). Peta Pendaftaran adalah peta yang menggambarkan bidang atau bidangbidang tanah untuk keperluan pembukuan tanah. (pasal 1 angka 15 PP 24 Tahun 1997).

Sertifikat diberikan bagi tanah-tanah yang sudah ada surat ukurnya ataupun tanah-tanah yang sudah diselenggarakan Pengukuran Desa demi Desa, karenanya sertifikat merupakan pembuktian yang kuat, baik subyek maupun obyek ilmu hak atas tanah.

⁵⁸Ali Achmad Chomzah, 2002, *Hukum Pertanahan Seri Hukum Pertanahan I-Pemberian Hak Atas Tanah Negara dan Seri Hukum Pertanahan II-Sertifikat Dan Permasalahannya*, Prestasi Pustaka, Jakarta, hal.122.

Menurut Bachtiar Effendie, sertifikat tanah adalah: “salinan dari buku tanah dan salinan dari surat ukur yang keduanya kemudian dijilid menjadi satu serta diberi sampul yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri Negara.”⁵⁹

Mengenai jenis sertifikat Achmad Chomsah berpendapat bahwa sampai saat ini ada 3 jenis sertifikat, yaitu:⁶⁰

- a) Sertifikat hak atas tanah yang biasa disebut sertifikat.
- b) Sertifikat hak atas tanah yang sebelum Undang-Undang Nomor : 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan dikenal dengan Sertifikat Hypotheek dan Sertifikat Credietverband. Setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan, penyebutan sertifikat hyphotheek dan sertifikat credietverband sudah tidak dipergunakan lagi yang ada penyebutannya adalah Sertifikat Hak Tanggungan saja.
- c) Sertifikat hak milik atas satuan rumah susun.

F. Peran Dan Tanggung Jawab Badan Pertanahan Nasional

Pada awal terbentuknya, berdasarkan ketentuan Pasal 2 Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional, bahwa Badan Pertanahan bertugas membantu Presiden dalam mengelola dan mengembangkan administrasi pertanahan baik berdasarkan UUPA maupun peraturan perundang-undangan lain yang meliputi pengaturan penggunaan, penguasaan dan kepemilikan tanah, pengurusan hak-hak tanah, pengukuran dan pendaftaran tanah dan lain-lain yang berkaitan dengan masalah pertanahan berdasarkan kebijakan yang ditetapkan oleh Presiden. Sementara

⁵⁹Ali Achmad Chomzah, *loc. cit.*

⁶⁰Ali Achmad Chomzah, *loc. cit.*

itu, berkenaan dengan tugas dari BPN tersebut diuraikan berbeda dengan Peraturan baru yang berkaitan dengan BPN.

Berdasarkan Pasal 2 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2020 Tentang Badan Pertanahan Nasional, BPN memiliki tugas berupa melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam menjalankan tugasnya menurut Pasal 3 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2020 Tentang Badan Pertanahan Nasional, BPN memiliki fungsi berupa:

- a) penyusunan dan penetapan kebijakan di bidang pertanahan;
- b) perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang survei dan pemetaan pertanahan;
- c) perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penetapan hak dan pendaftaran tanah;
- d) perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang redistribusi tanah, pemberdayaan tanah masyarakat, penatagunaan tanah, penataan tanah sesuai rencana tata ruang, dan penataan wilayah pesisir, pulau-pulau kecil, perbatasan dan wilayah tertentu;
- e) perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengadaan tanah dan pengembangan pertanahan;
- f) perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengendalian dan penertiban penguasaan dan pemilikan tanah, serta penggunaan dan pemanfaatan tanah sesuai rencana tata ruang;

- g) perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penanganan dan pencegahan sengketa dan konflik serta penanganan perkara pertanahan;
- h) pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan BPN;
- i) pelaksanaan koordinasi tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi di lingkungan BPN;
- j) pelaksanaan pengelolaan data dan informasi pertanahan dan lahan pertanian pangan berkelanjutan;
- k) pelaksanaan penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan; dan
- l) pelaksanaan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan.



BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Pengaturan Terkait Pemberian Hak Terhadap Kepemilikan Ruang Bawah Tanah Di Wilayah Jakarta

Penggunaan ruang bawah tanah secara sederhana memang cukup mudah dari sisi implementasi pembangunan infrastruktur, terlebih bagi para pengembang yang menjalankan bisnis mall, apartemen, perhotelan, dan transportasi, penggunaan ruang bawah tanah adalah konsep yang mudah dan sederhana, namun yang menjadi kendala adalah dari sisi yuridis (hukum) terutama dasar perizinan, serta keberlanjutan (*sustainability*) dari pemanfaatan ruang bawah tanah tersebut. Berbagai hal mempengaruhi dan memperumit pengembangan ruang bawah tanah adalah memastikan keberlanjutan (*sustainability*) yang dimulai sejak tahap sebelum perencanaan dan pembangunan dimulai, pada saat pembangunan, maupun setelah pembangunan. Pada setiap tahapan tersebut, berbagai pertimbangan mempengaruhi keputusan dibuat dalam hal mengembangkan ruang bawah tanah. Aspek-aspek penting yang membutuhkan pertimbangan ekstra antara lain aspek geologi, teknik, keselamatan dan psikologis, hukum dan pertimbangan administratif, serta ekonomi. Pertimbangan-pertimbangan tersebut tentu bukanlah perkara mudah dan sederhana untuk tidak diperhatikan, tanpa pertimbangan yang matang terhadap aspek-aspek tersebut maka potensi masalah yang akan terjadi di kemudian hari akan semakin meningkat.

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, mengamanatkan bahwa sumber daya alam yang dikuasai oleh negara dipergunakan secara keseluruhan untuk fungsi kemakmuran rakyat. Sebagai turunan (undang-undang organik) dalam meregulasi Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut kemudian diundangkanlah Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang wewenang pelaksanaannya (penggunaan ruang bawah tanah) menjadi wewenang pemerintah pusat dan daerah dengan tetap menghormati hak setiap orang yang memilikinya atau yang mau memanfaatkan ruang bawah tanah tersebut.

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 ketergantungan akan hasil rekayasa akan tata ruang 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. Berbagai permasalahan pemanfaatan ruang bawah tanah yang belum ada dasar haknya menurut peraturan perundangundangan terkait penggunaan ruang bawah tanah akan memunculkan permasalahan. Hal ini disebabkan karena kewenangan negara yang disebut hak menguasai negara atas tanah akan sangat berkaitan dengan dasar hak bagi masyarakat yang memanfaatkan dan menggunakan ruang bawah tanah.

Walaupun sebenarnya penguasaan atas sebidang tanah dan tanah dibawahnya adalah rezim hukum yang berbeda, karena hak penguasaan atas sebidang tanah tidak serta merta juga memiliki hak penguasaan atas ruang bawah tanah di bawah sebidang tanah dimaksud. Berbagai problematika yang melatari penggunaan ataupun pemanfaatan ruang bawah tanah di masyarakat, terlebih saat ini penggunaan ruang bawah tanah akibat pengembangan sektor usaha yang terbentur dengan terbatasnya luas lahan utamanya di kota-kota besar yang ada di Indonesia menjadi dasar bagi kami tim penulis untuk memetakan dan menganalisis izin penggunaan ruang bawah tanah dan masalah yuridis penggunaan ruang bawah tanah.

Indonesia pada masa sebelum tahun 1960 mengenal adanya dualisme hukum di bidang Hukum Agraria dengan di berlakukan secara bersama-sama Hukum Barat dan Hukum Adat. Pemberlakuan terhadap hukum-hukum tersebut didasarkan pada pembagian golongan kependudukan yang di tetapkan dalam Pasal 131 dan Pasal 163 *Indische Staats Regeling*.

Hal tersebut seketika berubah tatkala Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria diundangkan. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria mempunyai fungsi disamping 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 pengaturan Pasal 2, Pasal 6, Pasal 7 dan Pasal 11 didalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria yang mengatur 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 berkeeseimbangan.

Aspek keadilan dan keseimbangan tentunya sangat diperlukan bagi setiap individu dalam menggunakan, mempertahankan, dan memperjuangkan hak-hak hukumnya dalam menguasai, menikmati, dan

pengambilan keuntungan dari sebidang tanah yang memang secara hukum adalah haknya (pemilikinya). Penggunaan ruang dibawah 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. Di lain pihak usaha pemerintah untuk membuat suatu pengaturan tentang hal tersebut nampaknya belum juga ada, sedangkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria yang berlaku sekarang tidak mengatur secara eksplisit.

Ironisnya bahkan dalam Rancangan Undang-Undang tentang Pertanahan yang notabene dikatakan sebagai “penyempurnaan” Undang Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria pun belum mengatur tentang hal itu. Padahal persoalan ini menyangkut berbagai aspek yang cukup kompleks yang bila tidak dibuatkan suatu pengaturan akan menimbulkan kesulitankesulitan di kemudian hari. Aspek-aspek 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.

Beberapa pengaturan di dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria memang oleh sebagian pakar hukum dikatakan bahwa sudah tidak sesuai konteks kekinian lagi, dimana persoalan yang hendak diatur oleh hukum sudah semakin kompleks sehingga membutuhkan jangkauan hukum tertulis yang lebih progresif.

Hukum tanah merupakan suatu bidang yang mandiri sebagai cabang ilmu hukum yang mandiri yang mempunyai tempat tersendiri dalam tata hukum nasional, yang substansinya merupakan keseluruhan ketentuan hukum baik tertulis maupun tidak tertulis mengenai hak-hak penguasaan tanah sebagai lembaga hukum dan sebagai hubungan-hubungan konkret, beraspek publik dan perdata, yang dapat disusun dan dipelajari secara sistematis, sehingga keseluruhannya menjadi satu kesatuan. Aspek pemilikan tanah sebagai bagian dari teori kontrak sosial dalam menentukan hak atas sebidang tanah, siapa penghuni pertama, menjadi faktor yang menentukan. Penggunaan ruang atas tanah menjadi *trend* ketika tingkat kepadatan penduduk semakin tinggi, kebutuhan akan tanah tinggi dan harga menjadi mahal. Fenomena pembangunan di kota besar yang memanfaatkan ruang atas tanah dan ruang bawah tanah banyak dijumpai, antara lain pembangunan kompleks Pertokoan Blok M Mall dimana di ruang bawah untuk kegiatan ekonomi dan ruang atas dimanfaatkan untuk transportasi public, pembangunan jembatan penyeberangan Pondok Indah yang terdapat pertokoan di atas penyeberangan, pembangunan jalan yang bersusun, dan sebagainya.

Menurut Sapto Hermawan dan Supid Arso Hananto, dalam tulisannya yang berjudul “Pengaturan Ruang Bawah Tanah berdasarkan Prinsip Agraria Nasional”, salah satu masalah hukum yang berkaitan dengan penggunaan ruang bawah tanah adalah kepemilikan ruang bawah tanah. Pengaturan kepemilikan tanah di Indonesia secara umum diatur dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 jo. Pasal 2 jo. Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, di mana menyatakan Negara menguasai bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dan Negara menentukan macam-macam hak atas permukaan bumi (tanah), selanjutnya Negara memberikan hak-hak atas tanah tersebut kepada orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum, di mana pihak-pihak tersebut mempunyai untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah. Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Pasal 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria serta Pasal 4 tersebut secara tegas hanya mengatur mengenai alas hak atas tanah di atas permukaan bumi saja.

Hal ini perlu menjadi perhatian pemerintah dan *stakeholder* terkait, setidaknya dalam merealisasikan pengundangan Rancangan Undang-Undang tentang Pertanahan yang sudah 2 tahun bergulir namun belum ada

kepastian pengundangan hingga saat ini. Rancangan Undang-Undang tentang Pertanahan Tahun 2019 memuat pengaturan mengenai hak atas tanah, di mana salahsatunya timbul dari hubungan hukum antara pemegang hak dengan ruang di bawah tanah untuk menguasai, memiliki, menggunakan, dan memanfaatkan, serta memelihara ruang di bawah tanah. Rancangan Undang-Undang tentang Pertanahan juga mengatur jenis hak untuk penggunaan dan pemanfaatan Tanah oleh pemegang hak yang berbeda pada ruang bawah tanah yaitu Hak Guna Bangunan (HGB) atau Hak Pakai (HP), sedangkan jika pemegang hak tidak berbeda, maka hak yang diberikan adalah HGB pada ruang bawah Tanah atau HP pada ruang bawah Tanah. Namun demikian, sebelum Rancangan Undang-Undang Pertanahan tersebut diundangkan serta memiliki daya paksa secara yuridis sebagai solusi kekosongan hukum nasional terkait dengan pengaturan hak ruang bawah tanah di Indonesia, maka pengaturan tersebut perlu dilakukan telaah akademis dari perspektif hukum pertanahan. Dengan diundangkannya Undang-Undang tentang Pertanahan (yang saat ini masih tahap rancangan) diharapkan dapat menjadi perhatian kepala daerah untuk menerbitkan aturan atau kebijakan daerah yang khusus mengatur mengenai penggunaan atau pemanfaatan ruang bawah tanah. Pemanfaatan ruang bawah tanah pada dasarnya didasarkan pada asas pemisahan horizontal.

Konsep mengenai pemisahan peruntukan secara horizontal terhadap tanah yang dikuasai negara yang tidak diatur secara spesifik di dalam peraturan perundang-undangan. Asas pemisahan horizontal pada dasarnya menyatakan bahwa bangunan dan tanaman bukan merupakan bagian dari

tanah sehingga apabila dihubungkan dengan pemberian hak atas tanah maka kepemilikan tanah dengan bangunan dan tanaman di atas tersebut dapat berbeda kepemilikannya. Berdasarkan asas pemisahan horizontal, dimungkinkan dalam satu bidang tanah yang sama terdapat beberapa hak kepemilikan atas tanah secara bersamaan. Permasalahan asas pemisahan horizontal akan mencuat apabila terjadi kasus yang setelah hak sekundernya berakhir pemegang hak milik tadi ingin mengusahakan tanah tersebut sendiri, tentu pilihan yang dapat diperbuat terhadap tanah tersebut akan sangat terbatas mengingat ada sebuah bangunan besar berdiri.

Ketiadaan pengaturan mengenai kepemilikan ruang bawah tanah ini telah mengakibatkan terabaikannya keadilan bagi pengguna ruang bawah tanah. Khususnya dalam konteks keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia menurut Pancasila. Secara material-substansial dan intrinsik Pancasila adalah filosofis. Misalnya, hakikat dari sila kemanusiaan yang adil dan beradab, belum lagi nilai dalam sila Ketuhanan Yang Maha Esa dan nilai-nilai di dalam sila-sila lainnya. Kesemuanya adalah bersifat metafisis/filosofis, dalam tata-budaya masyarakat Indonesia pra-kemerdekaan dan masih berlangsung hingga kini dan seharusnya di masa-masa yang akan datang, nilai Pancasila diakui sebagai filsafat hidup atau pandangan hidup yang di praktikkan.

Persoalan ketidakadilan ini dapat dilihat dalam kasus penggunaan ruang bawah tanah untuk bangunan gedung yaitu Rumah Asrama/ Kost di Jalan Cisitua Lama XI dan di Jalan Cipaku Permai, menunjukkan bahwa individu pemegang hak atas tanah, yaitu hak milik, yang menggunakan

ruang bawah tanah jelas diperbolehkan dengan berlandaskan pada ketentuan yang tercantum dalam Pasal 4 Ayat (2) UUPA. Namun pasal tersebut belum cukup memberikan arahan dan batasan dalam penggunaan ruang bawah tanah. UUPA tidak mengatur secara tegas mengenai penggunaan atau pemanfaatan ruang bawah tanah (tubuh bumi) untuk keperluan pembangunan gedung. Namun demikian tidak berarti bahwa Negara tidak memiliki dasar atau wewenang untuk memberikannya atau bahkan menutup kemungkinan untuk melakukan pembangunan gedung di bawah tanah. Jika dilihat kembali dalam Pasal 2 Ayat (2) UUPA, khususnya pada huruf b yang dipakai sebagai dasar dan sekaligus sebagai sumber pengaturan dari Pasal 4 Ayat (1) dan (3) serta Pasal 8 UUPA, di dalam pasal tersebut disebutkan kata “bumi” sebagai salah satu objek pengaturannya. Pengertian Bumi yang terdapat pada ketentuan Pasal 1 angka 4 UUPA yang menyatakan bahwa “dalam pengertian bumi, selain permukaan bumi, termasuk pula tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air”. Pasal 1 angka 4 dan Pasal 2 Ayat (2) huruf b tidak secara limitatif merinci atau menyebutkan peruntukan dan penggunaan tubuh bumi. Dengan demikian dapat diartikan bahwa peruntukan dan penggunaan tubuh bumi tidak hanya untuk pengambilan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, tetapi juga dimungkinkan untuk kepentingan lain, termasuk penggunaan peruntukan pembangunan gedung. Sementara itu, penggunaan ruang bawah tanah dengan cara “*cut and fill*” seperti pada contoh kasus Rumah Kost di Jalan Cisitua Lama XI, sudah menyalahi ketentuan Pasal 1 angka 4 dan Pasal 13 Ayat (2) PP Penatagunaan Tanah yang menyebutkan larangan untuk melakukan “*cut and*

fill". "*Cut*" dalam konteks ini dapat bermakna menggali, menggusur atau memotong topografi tertentu dan semacamnya. Adapun "*fill*" dapat bermakna menimbun, dan semacamnya. Hal ini akan berakibat pada kerusakan struktur tanah secara otomatis hal ini juga akan mengakibatkan rusaknya fungsi tanah.⁶¹

B. Kendala dan Solusi Dalam Pengaturan Terkait Pemberian Hak Terhadap Kepemilikan Ruang Bawah Tanah Di Wilayah Jakarta

1. Kendala dalam Pelaksanaan Pengaturan Terkait Pemberian Hak Terhadap Kepemilikan Ruang Bawah Tanah di Jakarta Secara Umum

UUPA mempunyai fungsi disamping 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

⁶¹Ires Amanda Putri, "Asas Pemisahan Horizontal dalam Pemanfaatan Ruang Bawah Tanah Berdasarkan Hukum Pertanahan Indonesia (Tinjauan Yuridis terhadap Putusan Mahkamah Agung Nomor 740 K/Pdt/2009, Putusan Mahkamah Agung Nomor 292 PK/Pdt/2009, Putusan Mahkamah Agung Nomor 2030 K/Pdt/2003)", *Jurnal Singkat*, Depok, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2013, hlm. 16. Diunduh pada <http://www.lib.ui.ac.id/naskahringkas/2015-08/S44794-ires%20amanda%20putri>, 12 Mei 2023.

tertentu, tetapi harus berjalan secara berkeadilan dan berkeseimbangan. Penggunaan ruang dibawah 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. 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. Aspek-aspek 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.

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. 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 menyalahgunakan 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:

- a. Tanah Negara Yaitu tanah yang belum dilekati oleh sesuatu hak atas tanah walaupun telah dikuasai oleh instansi/Badan Hukum maupun oleh perseorangan.
- b. 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.
- c. 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 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.

Berdasarkan ketentuan Pasal 4 ayat (2) UUPPA dapat terlihat 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.

Terkait dengan 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 terdaftar 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 tersebut dapat berakhir dan dialihkan, serta dapat pula dijadikan jaminan hutang dengan dibebani hak tanggungan. 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. Karena kewenangannya hanyalah untuk mempergunakan sekedar yang diperlukan dan itupun yang berhubungan langsung dengan penggunaan tanah yang bersangkutan. Penggunaan bagian lain dari tubuh bumi seperti bahan galian atau tambang tidak termasuk bagian dari hak atas tanah.

Kenyataan ketidakpastian hukum terhadap hak ruang bawah tanah itu nampaknya akan masih terus berlanjut meskipun secara fakta sudah dipraktekkan dan makin menjadi kebutuhan. Sebab dalam RUU Sumber daya Agraria Tahun 2004 maupun RUU Pertanahan tahun 2019 yang dimaksudkan sebagai penyempurnaan UUPA Tahun 1960 juga belum menyinggungnya. Hal ini terbukti dalam RUU SDA yang dibuat berdasarkan amanat Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam hanya mengatur jenis hak atas tanah menjadi 2 saja, yakni Hak Milik dan Hak Pakai.

Pemanfaatan ruang bawah tanah tidak dapat dilepaskan dari keberadaan suatu bangunan. Karena untuk memanfaatkan ruang bawah tanah harus dibarengi dengan membangun bangunan agar mendapatkan ruang yang dapat difungsikan kemudian. Oleh karena itu kriteria teknis menjadi persyaratan apabila akan dilakukan pemberian suatu Hak Ruang Bawah Tanah. Kriteria teknis ruang bawah tanah mempertimbangkan dan berdasarkan asas-asas, antara lain:

- a. Keselamatan/Keamanan (kebakaran, ketersediaan oksigen, gerakan tanah, gempa bumi dan banjir).
- b. Kelestarian Lingkungan (tata air dan ekologi bawah tanah).
- c. Teknologi Pendukung (pompa dan pengkondisian udara).

Bangunan bertingkat terutama yang mempunyai Ruang Bawah Tanah (*basement*) harus diperhatikan mengenai keselamatan dan keamanannya. Keselamatan dan keamanan ini terutama terhadap bahaya kebakaran, ketersediaan oksigen, pergeseran tanah/gerakan tanah, gempa bumi, banjir,

- a. Keselamatan Terhadap Kebakaran

Pada evakuasi terhadap kebakaran apabila terjadi kebakaran semua peralatan yang memakai listrik tidak berfungsi, sehingga yang dapat dipergunakan hanya tangga kebakaran. Secara manusiawi, manusia hanya dapat melakukan pergerakan vertikal maksimum 4 lantai atau ± 20 m. Oleh karena itu hal ini yang dapat menjadi dasar pertimbangan untuk maksimum RBT adalah 4 lantai atau ± 20 m.

- b. Keselamatan Terhadap Kebutuhan Oksigen

Bangunan bertingkat perlu diperhatikan mengenai ketersediaan oksigen alami, bukan penghawaan artificial (AC). Pada ketinggian tertentu bangunan bertingkat baik itu bangunan di atas permukaan maupun di bawah tanah akan mengalami kekurangan ketersediaan oksigen (O_2), sesuai ketersediaan oksigen di permukaan bumi. Semakin tinggi bangunan, semakin

menipis persediaan oksigennya, juga semakin ke dalam / bawah tanah demikian pula. Khususnya untuk bangunan di bawah tanah, apabila tanpa teknologi atau alami, ketersediaan O₂ hanya mencapai $\pm 15 - 20$ m.

c. Keamanan Terhadap Pergeseran Tanah (Gerakan Tanah)

Khusus untuk daerah yang terdapat patahan geologi (*Caesar*), maka perlu diperhatikan mengenai keamanan bangunan terhadap pergerakan tanah. Daerah *Caesar* mempunyai wilayah pengaruh langsung ± 500 m dari kiri dan kanan daerah patahan geologi tersebut. Demi keamanan penghuni terhadap keretakan dan kerusakan bangunan bertingkat, maka sebaiknya ruang bawah tanah tidak lebih dari 1 (satu) lantai saja bagi bangunan yang berada di daerah wilayah pengaruh patahan geologi (*Caesar*).

d. Keamanan Terhadap Gempa

Wilayah Indonesia merupakan jalur gempa di dunia, kecuali Pulau Kalimantan, oleh karena itu pertimbangan terhadap gempa merupakan sesuatu yang harus diperhatikan, terutama untuk bangunan bertingkat. Gaya geser dan getaran amplitudo bangunan bila mengalami gempa berkaitan dengan tinggi rendahnya bangunan. Semakin tinggi bangunan getaran amplitudonya semakin besar, sehingga “sendi” bangunan semakin dibutuhkan lebih erat. Dalam hal ini semakin dalam

ruang di bawah tanah, semakin kokoh reaksi bangunan terhadap gempa.

e. Keamanan Terhadap Banjir

Sebagian besar kota-kota di Indonesia berada di wilayah pantai, yang daerahdaerah tersebut cukup rawan terhadap banjir, mengingat kemiringan tanahnya relatif datar mendekati 0 %. Demi keamanan terhadap bahaya yang diakibatkan oleh banjir, sebaiknya ruang bawah tanah dibatasi, mengingat sewaktu-waktu kemungkinan terjadinya banjir yang tidak / belum dapat diantisipasi, sebaiknya ruang bawah tanah dapat menyelamatkan penghuni secara cepat.

Standar mobilitas vertikal manusia hanya mencapai 3-4 lantai, oleh karena itu kedalaman ruang bawah tanah juga maksimum 3-4 lantai. Blower saat ini hanya dapat melayani maksimum 2 lantai apabila tidak ada blower pendorong lagi, namun “Blower” pendorong hanya dapat berfungsi baik hanya sekali atau satu tahap dorongan. Hal ini berarti kedalaman maksimum hanya 2 lantai kali 2 (dua) atau 4 lantai.

Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai landasan konstitusional mengamanatkan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pemanfaatan tersebut yang kemudian diejawantahkan lebih lanjutan dalam Undang-Undang Pokok Agraria

di mana negara sebagai subjek yang menguasai tanah yang akan didistribusikan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyatnya. Tanah sebagai arti luas yaitu merupakan kekayaan nasional Bangsa Indonesia sebagai karunia Tuhan, karena itu sifat hubungan antara bangsa dan tanahnya menjadi bersifat abadi. Dalam arti sempit, tanah merupakan benda yang menjadi objek hak dan negara berkewajiban mengatur, mengurus dan menyelesaikan konflik di antara kepentingan masyarakat terhadap suatu kepemilikan tanah serta hak atas tanah tersebut. Dalam hal ini maka untuk memanfaatkan tanah tersebut suatu subjek hukum harus memintakannya kepada negara.

2. Kelemahan Pergub DKI Nomor 167 Tahun 2012 tentang Ruang Bawah Tanah

Pasal 1 angka (7) Pergub DKI No. 167 tahun 2012, ruang bawah tanah/Ruang dalam bumi adalah ruang di bawah permukaan tanah yang menjadi tempat manusia beraktivitas. Berdasarkan Pasal 4 Pergub DKI Nomor 167 Tahun 2012 tentang Ruang Bawah Tanah menyebutkan bahwa ruang bawah tanah terdiri atas ruang bawah tanah dangkal yang merupakan ruang di bawah permukaan tanah sampai dengan kedalaman 10 meter dan Ruang bawah tanah dalam yang merupakan ruang di bawah permukaan tanah dari kedalaman di atas 10 meter sampai dengan batas kemampuan penguasaan teknologi dalam pemanfaatan ruang bawah tanah atau batasan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Menurut Pergub DKI No. 167/2012, kegiatan yang diperbolehkan pada ruang bawah tanah dangkal yaitu:

- 1) akses stasiun MRT;
- 2) sistem jaringan prasarana jalan;
- 3) sistem jaringan utilitas;
- 4) kawasan perkantoran;
- 5) fasilitas parkir;
- 6) perdagangan dan jasa;
- 7) pendukung kegiatan gedung di atasnya; dan
- 8) pondasi bangunan gedung di atasnya.

Kegiatan yang diperbolehkan pada ruang bawah tanah dalam yaitu:

- 1) sistem angkutan massal berbasis rel (MRT);
- 2) sistem jaringan prasarana jalan;
- 3) sistem jaringan utilitas; dan
- 4) pondasi bangunan gedung di atasnya.

Ketentuan dalam Pergub DKI Nomor 167 Tahun 2012 tentang Ruang Bawah Tanah tersebut tidak mengatur mengenai sistem kepemilikan lahan bawah tanah, keadaan demikian akan mengakibatkan persoalan sengketa penguasaan lahan bawah tanah dan juga akan mengakibatkan semakin meningkatnya penggunaan lahan bawah tanah yang tidak terkendali, hal ini jelas akan berakibat pada kerusakan lingkungan dalam hal ini struktur tanah sehingga permukaan tanah yang berada di atasnya pun akan berpeluang

mengalami kerusakan dan kehilangan fungsinya. Kepemilikan ruang bawah tanah dimungkinkan dengan adanya Peraturan Pemerintah No. 18 tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah. Pasal 1 angka (7) Peraturan Pemerintah No. 18 tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah menyebutkan:

Ruang Bawah Tanah adalah ruang yang berada di bawah permukaan Tanah yang digunakan untuk kegiatan tertentu],ang penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatannya terpisah dari penguasaan, pemilikan, petrggunaan, dan pemanfaatan pada bidang Tanah.

Proyek Jaringan Utilitas yang dibangun oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta pada tataran praktiknya tidaklah dilakukan langsung oleh Pemerintah Provinsi. Keterbatasan akan sumber daya dan anggaran menjadikan proyek Jaringan Utilitas ini dilaksanakan oleh Badan Usaha yang ditunjuk oleh Pemerintah Provinsi. Dilansir dari laman [Bisnis.com](https://bisnis.com), Kepala Dinas Bina Marga DKI Jakarta menyatakan bahwa Ihwal anggaran, saat ini tidak ada Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) yang dialokasikan untuk proyek pengerjaan *ducting*. Dengan demikian penyelenggaraan pembangunan Jaringan Utilitas di Jakarta memerlukan sumber anggaran ataupun modal di luar dari Anggaran Pemerintah Daerah, sehingga solusi yang tepat adalah menggunakan dana dari pihak swasta. Jaringan Utilitas pada dasarnya merupakan sarana prasana yang diselenggarakan oleh Pemerintah dan dibangun di dalam ruang publik untuk kepentingan publik.

Skema kerja sama pemanfaatan lahan milik pemerintah daerah yang akan digunakan untuk kepentingan umum seperti jaringan utilitas didasarkan pada suatu perjanjian kerja sama antara pemerintah daerah dengan pihak swasta. Dalam hal tanah yang akan dilakukan pemanfaatan adalah milik pemerintah daerah yang diklasifikasikan sebagai Barang Milik Daerah (BMD), maka bentuk pemanfaatannya tunduk kepada Peraturan Daerah DKI Jakarta Nomor 7 Tahun 2019. Pada Pasal 1 angka 28 disebutkan bahwa Pemanfaatan adalah pendayagunaan BMD yang tidak digunakan untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi Perangkat Daerah dan/atau optimalisasi BMD dengan tidak mengubah status kepemilikan. Lebih lanjut, pada Pasal 81 disebutkan bahwa Bentuk Pemanfaatan BMD berupa:

- a. Sewa;
- b. Pinjam Pakai;
- c. Kerja Sama Pemanfaatan;
- d. Bangun Guna Serah atau Bangun Serah Guna; dan
- e. Kerja Sama Penyediaan Infrastruktur.

Skema pemanfaatan tersebut pada dasarnya hanya di dasarkan pada suatu perjanjian kerja sama antara pemerintah daerah sebagai pemilik tanah dengan pihak swasta sebagai pihak yang akan memanfaatkan tanah tersebut. Dalam kaitannya dengan pembangunan jaringan utilitas di DKI Jakarta, pihak swasta mendasarkan pemanfaatan tanahnya dari perjanjian kerja sama tersebut saja.

Terkait penyelenggaraan pembangunan infrastruktur Jaringan Utilitas, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta memberikan mandat kepada badan usaha untuk menyelenggarakan pembangunan proyek Jaringan Utilitas. Bentuk kerja sama yang dimaksud pada pasal Pasal 6 ayat (2) Pergub DKI Nomor 106 Tahun 2019 tersebut pada praktiknya dijalankan oleh PT. Jakarta Propertindo (Perseroda). Mandat yang diberikan tersebut merupakan wewenang yang diperoleh melalui atribusi maupun delegasi dapat dimandatkan kepada badan atau pegawai bawahan apabila pejabat yang memperoleh wewenang itu tidak sanggup melakukan sendiri. Sistem kerjasama yang dijalankan terkait penyelenggaraan pembangunan Jaringan Utilitas di DKI Jakarta dalam praktiknya adalah dengan menerapkan perjanjian pemborongan bangunan berbentuk *Build Operate Transfer* (selanjutnya disebut BOT). BOT adalah mekanisme pembiayaan alternatif dalam proses pengadaan infrastruktur untuk pelayanan publik dan telah digunakan secara luas di berbagai negara, terutama di Indonesia. Dalam bentuk kerjasama ini nantinya Badan Usaha akan melakukan pembangunan dan pengoperasian infrastruktur Jaringan Utilitas di DKI Jakarta dan untuk jangka waktu yang ditentukan infrastruktur yang telah dibangun tersebut akan diserahkan kembali kepada Pemerintah Provinsi DKI Jakarta.

Seperti yang telah disebutkan sebelumnya bahwa untuk fasilitas umum seperti trotoar, jalan, dan juga Jaringan Utilitas berada di atas tanah yang langsung dikuasai oleh negara. Dalam pembangunan

jaringan utilitas di DKI Jakarta ini pada umumnya dibangun di bawah trotoar ataupun jalan, sehingga dapat dikatakan bahwa pembangunan fasilitas jaringan utilitas berada di dalam tanah yang langsung dikuasai negara. Permasalahan yang muncul dalam proyek ini adalah adanya pemisahan peruntukan secara horizontal antara trotoar atau jalan yang berada di atas tanah dengan jaringan utilitas yang berada di bawah tanah. Jaringan utilitas yang dibangun untuk infrastruktur air bersih, listrik, telepon, air limbah dan gas dilakukan dengan penempatan di bawah tanah berupa pipa dan kabel tanam, ada pula di udara berupa kabel udara, dan di dalam laut. Selama ini pelaksanaan pemasangan jaringan utilitas tersebut belum terkoordinasi dengan baik, bahkan sering terjadi bongkar pasang di ruang milik jalan yang berdampak pada gangguan lalu lintas dan kerusakan konstruksi jalan.

Pada dasarnya pihak ketiga dapat memperoleh hak guna bangunan atau hak pakai yang berasal dari tanah hak pengelolaan melalui perjanjian *build, operate, and transfer* (BOT). Latar belakang timbulnya BOT dikemukakan oleh Budi Santoso, yaitu keterbatasan kemampuan pemerintah atau pemerintah daerah dalam merealisasikan proyek pembangunan infrastruktur disebabkan oleh sangat terbatasnya dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Bentuk kerjasama BOT antara Pemerintah Provinsi dan Badan Usaha di dalamnya terdapat ketentuan bahwa Badan Usaha akan membangun dan mengoperasikan Utilitas Jaringan yang berada di bawah tanah dari fasilitas umum berupa

trottoar atau jalan. Artinya, dapat dikatakan bahwa terdapat perbedaan peruntukan secara horizontal antara yang di atas tanah dengan yang di bawah tanah

Berkaitan dengan hal ini maka kepastian atas hak atas tanah dalam penguasaan dan penggunaan ruang bawah tanah di dalam proyek pembangunan Jaringan Utilitas menjadi kewajiban yang harus dipenuhi oleh negara karena dalam perkembangannya pemanfaatan ruang bawah tanah menjadi suatu proyek yang akan terus berkembang. Kepastian dalam hal pemberian hak atas tanah menjadi sangat penting dalam penyelenggaraan pembangunan infrastruktur Jaringan Utilitas di Provinsi DKI Jakarta karena Undang-Undang tentang Penataan Ruang pada Pasal 2 huruf h. menganut asas kepastian hukum, sehingga perlu pula menjamin kepastian hukum dalam hal dasar-dasar hukum hak atas tanah dalam pembangunan Jaringan Utilitas.

Namun dengan diberlakukannya Peraturan Pemerintah No. 18 tahun 2021, maka pihak yang mengelola ruang bawah tanah atas kerjasama pemanfaatan dengan pemerintah daerah dimungkinkan untuk memiliki hak atas tanah dalam ruang bawah tanah. Hal ini tentunya dapat memberikan dasar kepemilikan yang lebih pasti bagi pihak yang melakukan pengelolaan ruang bawah tanah. PP No. 18 tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah mengatur. Dengan demikian pengaturan ini pada dasarnya dapat menjamin kepemilikan hak atas

tanah di ruang bawah tanah. Pandangan ini dapat ditemukan dalam Pasal 77 PP No. 18 tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah mengatur yang menyebutkan:

- (1) Ruang Atas Tanah atau Ruang Bawah Tanah dapat diberikan Hak Pengelolaan, hak guna bangunan, atau hak pakai setelah Ruang Atas Tanah atau Ruang Bawah Tanah dimanfaatkan.
- (2) Hak Pengelolaan, hak guna bangunan, dan hak pakai pada Ruang Atas Tanah atau Ruang Bawah Tanah diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri.
- (3) Hak guna bangunan dan hak pakai pada Ruang Atas Tanah atau Ruang Bawah Tanah yang diberikan di atas Hak Pengelolaan Ruang Atas Tanah atau Ruang Bawah Tanah diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri berdasarkan persetujuan pemegang Hak Pengelolaan.

Kemudian Pasal 79 PP No. 18 tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah menyebutkan bahwa:

- (1) Hak Pengelolaan, hak guna bangunan dan hak pakai pada Ruang Bawah Tanah diberikan pada:
 - a. Ruang Bawah Tanah dangkal; atau
 - b. Ruang Bawah Tanah dalam.
- (2) Dalam hal penggunaan dan pemanfaatan pada Ruang Bawah Tanah dangkal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a mengganggu kepentingan umum dan/atau kepentingan pemegang Hak Atas Tanah pada permukaan Tanah maka diperlukan persetujuan dari pemegang Hak Atas Tanah.
- (3) Persetujuan dari pemegang Hak Atas Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibuat dalam bentuk akta autentik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (4) Segala bentuk gangguan yang diterima pemegang Hak Atas Tanah diberikan ganti rugi yang dapat dinilai dalam bentuk uang atau bentuk lain sesuai kesepakatan dengan pihak yang akan menggunakan dan memanfaatkan Ruang Bawah Tanah.

- (5) Perhitungan nilai ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dilakukan oleh penilai pertanahan.

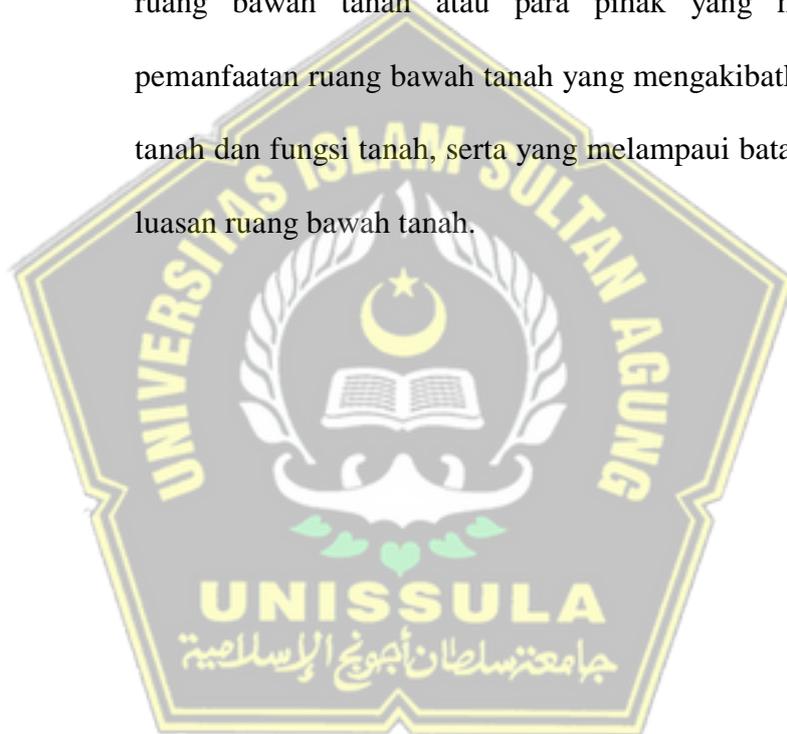
Sekalipun PP No. 18 tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah telah mengatur mengenai media kepemilikan ruang bawah tanah, faktanya PP No. 18 tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah tidak mengatur pemerataan hak bagi setiap golongan dalam mendapatkan manfaat dari ruang bawah tanah, hal ini dikarenakan pihak yang hanya dapat memiliki hak penggunaan ruang bawah tanah dalam PP No. 18 tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah hanyalah pihak swasta yang bekerja sama dengan pemerintah dalam pemanfaatan ruang bawah tanah.

3. Solusi dalam Persoalan Pengaturan Terkait Pemberian Hak Terhadap Kepemilikan Ruang Bawah Tanah Di Wilayah Jakarta

Berdasarkan kelemahan dalam pelaksanaan pengaturan terkait Pemberian Hak atas Ruang Bawah Tanah di Jakarta saat ini, maka perlu kiranya dilakukan Langkah solutif, hal demikian sejurus dengan semangat hukum progresif. Makna hukum progresif menunjukkan bahwa hukum harus mengubah secara cepat, melakukan pembalikan yang mendasar dalam teori dan praksis hukum, serta melakukan berbagai terobosan. Pembebasan tersebut di dasarkan pada prinsip bahwa hukum adalah untuk manusia dan bukan sebaliknya dan hukum itu tidak ada untuk dirinya sendiri, melainkan untuk sesuatu yang lebih luas yaitu untuk harga diri manusia, kebahagiaan, kesejahteraan,

dan kemuliaan manusia.⁶² Hal ini dapat ditunjukkan dengan solusi yang antara lain adalah:

- a. Perlu diaturnya ketentuan mengenai hak milik atas ruang bawah tanah yang jelas.
- b. Perlu diaturnya Batasan penggunaan ruang bawah tanah guna mencegah terjadinya kerusakan struktur dan fungsi tanah.
- c. Perlu diaturnya sanksi tegas bagi para pihak yang menggunakan ruang bawah tanah atau para pihak yang membuat izin pemanfaatan ruang bawah tanah yang mengakibatkan kerusakan tanah dan fungsi tanah, serta yang melampaui batas penggunaan luasan ruang bawah tanah.



⁶²Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum; Pencarian, Pembebasan dan Pencerahan*, Surakarta: Muhammadiyah Press University, 2004

BAB IV

PENUTUP

A. Simpulan

1. Ketiadaan pengaturan mengenai kepemilikan ruang bawah tanah saat ini telah mengakibatkan terabaikannya keadilan bagi pengguna ruang bawah tanah. Khususnya dalam konteks keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia menurut Pancasila. Secara material-substansial dan intrinsik Pancasila adalah filosofis. Misalnya, hakikat dari sila kemanusiaan yang adil dan beradab, belum lagi nilai dalam sila Ketuhanan Yang Maha Esa dan nilai-nilai di dalam sila-sila lainnya. Kesemuanya adalah bersifat metafisis/filosofis, dalam tata-budaya masyarakat Indonesia pra-kemerdekaan dan masih berlangsung hingga kini dan seharusnya di masa-masa yang akan datang, nilai Pancasila diakui sebagai filsafat hidup atau pandangan hidup yang di praktikkan.
2. Kelemahan yang terjadi ialah ketentuan dalam Pergub DKI Nomor 167 Tahun 2012 tentang Ruang Bawah Tanah tersebut tidak mengatur mengenai sistem kepemilikan lahan bawah tanah dan PP No. 18 tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah tidak mengatur pemerataan hak bagi setiap golongan dalam mendapatkan manfaat dari ruang bawah tanah, hal ini dikarenakan pihak yang hanya dapat memiliki hak penggunaan ruang bawah tanah dalam PP No. 18 tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah

hanyalah pihak swasta yang bekerja sama dengan pemerintah dalam pemanfaatan ruang bawah tanah.

3. Solusi yang dapat dilakukan ialah perlu diaturnya ketentuan mengenai hak milik atas ruang bawah tanah yang jelas, perlu diaturnya Batasan penggunaan ruang bawah tanah guna mencegah terjadinya kerusakan struktur dan fungsi tanah, dan perlu diaturnya sanksi tegas bagi para pihak yang menggunakan ruang bawah tanah atau para pihak yang membuat izin pemanfaatan ruang bawah tanah yang mengakibatkan kerusakan tanah dan fungsi tanah, serta yang melampaui batas penggunaan luasan ruang bawah tanah.

B. Saran

1. Bagi pemerintah perlu kiranya diatur perihal hak kepemilikan ruang bawah tanah yang jelas, serta akses penggunaan ruang bawah tanah bagi seluruh golongan masyarakat, dan perlu pula diatur Batasan luas penggunaan ruang bawah tanah.
2. Bagi masyarakat perlu adanya pengetahuan yang cukup tentang pentingnya penggunaan ruang bawah tanah yang didasari pada kesadaran ekologis dan pelestarian lingkungan yang berkelanjutan.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- A. Garner, Bryan, 2009, *Black's Law Dictionary, Ninth Edition*, West, St. Paul
- Abdulrahman, 1994, *Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Citra Aditya Bakti, Bandung
- Asshiddiqie, Jimly dan M. Ali Safa'at, 2006, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Jakarta Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI
- Darus Badruzaman, Mariam, 1983, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Buku III tentang Hukum Perikatan dengan Penjelasan*, Alumni, Bandung
- Dirdjosisworo, Soedjono, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Endah Wahyuningsih, Sri, 2013, *Prinsip-Prinsip Individualisasi Pidana Dalam Hukum Islam Dan Pembaharuan Hukum Indonesia*, UNDIP, Semarang
- Fuady, Munir, 1999, *Hukum Bisnis Dalam Teori Dan Praktik*, Buku Kedua, Citra Aditya Bakti, Bandung
- HS, Salim, 2012, *Hukum Pertambangan Mineral dan Batubara*, (Jakarta, Sinar Grafika)
- Hardjiwirog, Marbangun, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara* Jakarta
- Hans Kelsen, 2009, *Dasar-Dasar Hukum Normatif*, Nusamedia, Jakarta
- Handoko, Widhi, 2014, *Kebijakan Hukum Pertanahan Sebuah Refleksi Keadilan Hukum Progresif*, Thafa Media, Jogjakarta
- Hirts and Thomson, *Globalization in Question*, (Blackwell Publisher, Cambridge, 1996)
- Kadir Muhammad, 2004, Abdul, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung
- Kelsen, Hans, 2009, *Dasar-Dasar Hukum Normatif*, Nusamedia, Jakarta

- L. Tanya, Bernard, dkk., 2010, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Genta Publishing, Yogyakarta
- Lembaga Pengkajian Ekonomi Pancasila, *Ekonomi Pancasila*, (Mutiarra, Jakarta, 1980)
- Latif, Abdul dan Hasbi Ali, *Politik Hukum*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2011)
- Latif, Yudi, *Negara Paripurna, Historistas, Rasionalitas, Dan Aktualitas Pancasila*, (Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Utama, 2011)
- Lombard, Denys, *Nusa Jawa, Jilid I: Silang Budaya, Batas-Batas Pembaratan*, (Gramedia Pustaka Utama, 1996)
- Lubis, Mochtar, *Manusia Indonesia*, (Jakarta : ayasan Pustaka Obor Indonesia, 2013)
- Lexi J. Moleong, 2007, *Metode Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung
- M. Carnea, Michael, 1990, *Involuntary Resettlement in Development Projects*, World Bank, Washington DC
- Mahmutarom, HR., *Rekonstruksi Konsep Keadilan, Studi Perlindungan Korban Tindak Pidana Terhadap Nyawa Menurut Hukum Islam, Konstruksi Masyarakat, Dan Instrumen Internasional*, UNDIP, Semarang, 2016
- Mahmud Marzuki, Peter, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta
- Mahfud M. D, Moh., 2006, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Pustaka LP3ES, Jakarta
- Marsoem, Soedjarwo, Adi, Wahyono, dan G. Manopo, Pieter, 2015, *Pedoman Lengkap Ganti Untung Pengadaan Tanah*, Rnebook, Jakarta
- Mansyur, Ali, 2010, “ *Pranata Hukum dan Penegakannya di Indonesia*”, Universitas Islam Sultan Agung, Semarang
- Mansur Fagih, *Panduan Pendidikan Polik Rakyat*, (Yogyakarta:Insist, 1999)
- Mertokusumo, Sudikno *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, (Yogyakarta: Liberty, 2005)
- Muladi, *Hak Asasi Manusia*, (UNDIP, Semarang, 2004)

- Nawari Arief, Barda, 1984, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum*, Universitas Diponegoro, Semarang
- _____, 2013, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum*, Universitas Diponegoro, Semarang
- Nawiasky, Hans, 1948, *Allgemeine Rechtslehre als System der rechtlichen Grundbegriffe*, Cetakan 2, Benziger, Einseideln / Zurich / Koln
- ND, Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, (Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010)
- Notohamidjojo, *Kata Pengantar Rahasia Hukum*, (Jakarta : BPK Gunung Mulia, 1973)
- Ohmae, Kenichi , *The End of Nation State*, The 1995 Panglaykim (Memorial Lecture, Jakarta, 1995)
- Octavian, Amarula, *Militer dan Globalisasi Studi Sosiologi Militer dalam Konteks Globalisasi dan Kontribusinya bagi Transformasi TNI*”, (Jakarta : UI Press 2012)
- Panitia Buku 20 Tahun Indonesia Merdeka Jilid V, Jakarta, (Tanpa Tahun)
- Rahardjo, Satjipto, 2003, *Sisi-Sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, Kompas, Jakarta
- _____, 2012, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung
- Poerwadarminta, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta, Balai Pustaka, 2001)
- Pranowo, M. Bambang, *Multi Dimensi Ketahanan Nasional*, (Pustaka Alvabet, Jakarta, 2010)
- Prasetyo, Teguh , *Keadilan Bermartabat Perspektif Teori Hukum*, (Bandung : Nusa Media, 2017)
- Prasetyo, Teguh dan Abdul Hakim Barkatullah, *Filsafat, Teori, dan Ilmu Hukum, Pemikiran Menuju Masyarakat yang Berkeadilan dan Bermartabat*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2012)
- Purbopranoto, Kuntjoro *HAM dan Pancasila*, (Pradya Paramita, Jakarta, 1979)

- Rindjin ,Ketut, *Pendidikan Pancasila Untuk Perguruan Tinggi*, (PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2012)
- Rahardjo, Satjipto, *Ilmu Hukum; Pencarian, Pembebasan dan Pencerahan*, (Surakarta: Muhammadiyah Press University, 2004)
- Roestandi, Achmad, *Responsi Filsafat Hukum*,)Bandung: Armico, 1992)
- Raho, Bernard, SVD,2007, *Teori Sosiologi Modern*, Prestasi Pustaka, Jakarta
- S. Hutagalung, Arie, 2001, *Analisa Yuridis Keppres 55 Tahun 1993*, Diklat DDN, Jakarta
- S.W. Sumardjono, Maria, 2008, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Kompas, Jakarta
- Sarja, 2016, *Negara Hukum Teori Dan Praktek*, Thafamedia, Yogyakarta
- Swasono, Sri-Edi , *Ekspose Ekonomika : Mewaspadaai Globalisme dan Pasar-Bebas Ekonomi*,(Yogyakarta : Pusat Studi Ekonomi Pancasila-UGM, 2009)
- Salindeho, John , *Undang-undang Gangguan dan Masalah Lingkungan*, (Sinar Grafika, Jakarta, 1989)
- Sitorus, Oloan dan Limbong, Dayat, 2004, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia*,Yogyakarta
- Sitorus, O., C. Sitepu, dan Sauni, H., 1995, *Pelepasanatau Penyerahan Hak Sebagai Cara Pengadaan Tanah*,Dasa Media Utama, Jakarta
- Silalahi, M. Daud , *Hukum Lingkungan dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*,(P.T. Alumni, Bandung, 2001)
- Siahaan, N. H. T. ,*Hukum Lingkungan dan Ekologi Pembangunan*,(Erlangga,Jakarta, 2004)
- Siswo, *Panca Azimat Revolusi, Tulisan, Risalah, Pembelaan, & Pidato, Sukarno 1962-1966, Jilid I*, (Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta, 2014)
- Soekanto,Soerjonodan SitiMamudji Siswosoemarto, Rubijanto ,*Intelejen Ekonomi, Teori Dan Aplikasi*, (Gramedia Pustaka Utama, 2012) , 1985, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali Jakarta, Press,

- Soedjono Dirdjosisworo, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Soetrisno dan SRDM Rita Hanafie, *Filsafat Ilmu dan Metodologi Penelitian*, (ANDI, Yogyakarta, 2007)
- Soemarwoto, Otto, *Ekologi Lingkungan hidup dan Pembangunan*, (Djambatan, Jakarta, 1994)
- Supomo, *Sejarah Hukum Adat Jilid I, Dari Zaman Kompeni Sehingga Tahun 1948*, Pradnya Pramita, 1982
- Sutedi, Adrian, 2008, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta
- Supramono, Gatot, *Hukum Pertambangan Mineral dan Batu Bara di Indonesia*, (Jakarta, 2012, Rineka Cipta)
- Sumanto, Ahmad Y, *Atlantis Nusantara, Berbagai Temuan Spektakuler Yang Semakin Meyakini Keberadaannya*, (Jakarta : Sembilan Cahaya Abadi, 2015)
- TIM ICE, *Demokrasi HAM*, UIN Jakarta, 2003
- Utsman, Sabian, 2007, *Anatomi Konflik dan Solidaritas Masyarakat Nelayan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Vredentbeg, *Metode dan Teknik Penelitian Masyarakat*, Gramedia, Jakarta, 1999
- Yudi Latif, *Negara Paripurna, Historisitas, Rasionalitas, Dan Aktualitas Pancasila*, (PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2011)
- Zaman, Nur, 2016, *Politik Hukum Pengadaan Tanah, Antara Kepentingan Umum Dan Perlindungan Hak Asasi Manusia*, Refika Aditama, Bandung

B. Undang-Undang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.