

REKONSTRUKSI REGULASI PEMBERIAN HAK ATAS RUANG DI BAWAH TANAH BERBASIS NILAI KEADILAN

DISERTASI

**Diajukan untuk memenuhi syarat ujian
guna memperoleh gelar Program Doktor Ilmu Hukum**



Oleh :

CHAIRUL SADAD ALBAR

NIM: 10302100028

**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG
SEMARANG**

2025

LEMBAR PENGESAHAN DISERTASI

REKONSTRUKSI PEMBERIAN HAK ATAS RUANG BAWAH

TANAH BERBASIS NILAI KEADILAN

Oleh :

CHAIRUL SADAD ALBAR

NIM : 10302100028

DISERTASI

Untuk Memenuhi salah satu syarat
Guna Memperoleh Gelar Doktor dalam Ilmu Hukum
Telah disahkan oleh Promotor dan Co Promotor pada tanggal
Seperti tertera dibawah ini
Semarang, 05 Juni 2025

Promotor

Co-Promotor

Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., S.E., Akt., M.Hum
NIDN. 0605036205

Dr. H. Jawade Hafidz, S.H., M.H.
NIDN. 0620046701

Mengetahui,
Dekan Fakultas Hukum
Universitas Islam Sultan Agung Semarang

Dr. H. Jawade Hafidz, S.H., M.H.
NIDN. 0620046701

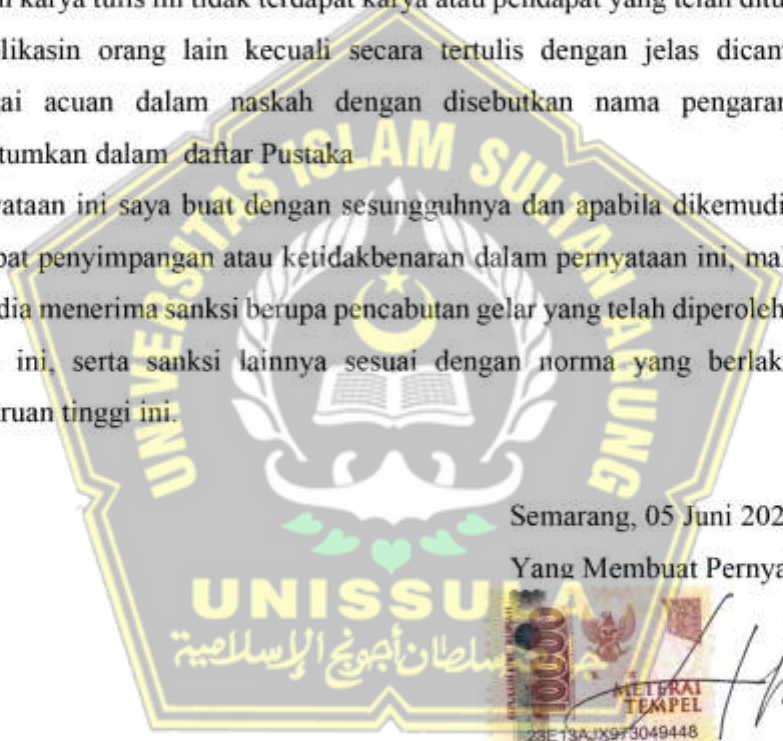
PERNYATAAN ORIGINALITAS PENELITIAN

Dengan ini menyatakan bahwa :

1. Karya tulis saya, disertasi ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik Doktor baik Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang (UNISSULA) maupun perguruan tinggi lainnya.
2. Karya tulis ini adalah murni gagasan, rumusan, dan penelitian saya sendiri tanpa bantuan pihak lain selain Tim Promotor dan masukan dari Tim Penelaah.
3. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar Pustaka.
4. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila dikemudian hari terdapat penyimpangan atau ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku pada perguruan tinggi ini.

Semarang, 05 Juni 2025

Yang Membuat Pernyataan



23E13A1X973049448

Chairul Sadad Albar
NIM. 10302100028

KATA PENGANTAR

Alhamdulillahirobbil'aalamiin, segala puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT atas rahmat, taufik, hidayah dan inayah-Nya, akhirnya penulis dapat menyelesaikan Disertasi dengan judul “REKONSTRUKSI REGULASI PEMBERIAN HAK ATAS RUANG DI BAWAH TANAH BERBASIS NILAI KEADILAN” yang menjadi syarat pada Program Doktor Ilmu Hukum UNISSULA Semarang.

Atas selesainya penulisan disertasi ini, sebagai ungkapan rasa syukur dan terima kasih yang tak terhingga nilainya saya sampaikan kepada :

1. Prof. Dr. H. Gunarto, S.H. S.E., Akt., M.Hum., selaku Rektor Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang serta promotor yang dengan sabar membimbing dan memberikan arahan dalam penyusunan disertasi ini. .
2. Dr. H. Jawade Hafidz, S.H., M.H., Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang sekaligus co promotor yang dengan sabar membimbing dan memberikan arahan dalam penyusunan disertasi ini..
3. Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, S.H, M.Hum., Ketua Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.
4. Bapak Ibu Dosen PDIH Fakultas Hukum UNISSULA yang telah memberikan ilmu yang bermanfaat selama penulis menempuh pendidikan di Fakultas Hukum UNISSULA.
5. Keluarga Besar yang selalu mendukung dan memberikan semangat dan doa bagi penulis untuk menyelesaikan disertasi.
6. Teman-teman Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.

Dengan iringan doa semoga amal baik beliau-beliau mendapatkan rahmat sekaligus balasan yang setimpal dari Allah SWT baik di dunia maupun di akhirat. Aamiin.

Penulis menyadari bahwa disertasi ini adalah jauh dari harapan, oleh karenanya kritik, saran dan masukan yang membangun dari pembaca, baik dari kalangan dosen, mahasiswa, praktisi hukum sangat penulis harapkan. Semoga penulisan disertasi ini dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu hukum.

Semarang, Mei 2025

Yang Membuat Pernyataan

CHAIRUL SADAD ALBAR



ABSTRAK

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. 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 jumlah populasinya. Penggunaan ruang bawah tanah menjadi alternatif baru dalam menjawab persoalan tersebut.

Pengaturan hak guna ruang bawah tanah sebagai lembaga hak baru dalam hukum tanah nasional sangat diperlukan dalam peraturan perundang-undangan di bidang agraria dengan substansi sebagai berikut: nama hak, subyek hak, obyek hak, jangka waktu pemanfaatan hak, hak dan kewajiban pemegang hak. Selain itu dari segi tata ruang diperlukan peraturan teknis seperti ukuran kedalaman dari ruang di bawah tanah yang dapat dimanfaatkan untuk kepentingan pribadi maupun bersama. Permasalahan kedua menjelaskan mengungkapkan mengapa pengaturan terkait pemberian hak atas ruang bawah tanah saat ini belum berkeadilan. Kewenangan yuridis dalam pengaturan kebijakan pertanahan termasuk pengaturan penggunaan ruang bawah tanah ada pada Pemerintah Pusat yang bersumber dari Hak Menguasai dari Negara, sedangkan kewenangan Pemda menurut Undang-undang Pemerintahan Daerah ditekankan pada pelayanan pertanahannya. Sedangkan kewenangan penggunaan ruang bawah tanah selama ini ada pada subjek hukum hak atas tanah di atasnya, namun hanya terbatas yang diperlukan untuk mendukung pemanfaatan hak atas tanahnya. Permasalahan ketiga tentang rekonstruksi sistem pemberian hak atas ruang bawah tanah yang berbasis nilai keadilan bahwa Suatu sistem hukum dalam operasi aktualnya merupakan sebuah organisme kompleks di mana struktur, substansi, dan kultur berinteraksi. Untuk menjelaskan latar belakang dan efek dari setiap bagiannya diperlukan peranan dari banyak elemen sistem tersebut.

Penulisan ini dapat disimpulkan bahwa masih ada kekosongan hukum yang menjadi induk peraturan atas hak pemanfaatan hak guna ruang bawah tanah, dan Kebijakan rekonstruksi pembentukan peraturan ruang bawah tanah harus di dasarkan suatu konsep keadilan yang tidak memihak pada golongan manapun atau tidak memihak pada kelas apapun (non-diskriminatif) serta hak komunal (dalam konsep hukum tanah nasional mewajibkan adanya tanah sebagai fungsi sosial), dan dalam merekonstruksi pembentukan peraturan hak ruang bawah tanah harus sejalan seluruh sub-sistem dalam teori sistem hukum dalam operasi aktualnya merupakan sebuah organisme kompleks di mana struktur, substansi, dan kultur berinteraksi agar menciptakan peraturan hak atas ruang bawah tanah yang berkeadilan.

Kata Kunci : Ruang Bawah Tanah, Regulasi, Pemberian Hak

ABSTRACT

Land has a vital function for human life. The important position of land is because land is a medium supporting human life, both in economic and social and cultural aspects, in other words that human life cannot be separated from land, this fact is because land is one of the sources of life in the order of community life from traditional to modern times. Along with the increasing population and the need for land to support the livelihoods of the Indonesian population, an alternative use of land is needed amidst land limitations due to regional spatial planning that is not comparable to the increasing population to support population activities, especially in terms of meeting the needs of the population for a decent living. This can be observed with the shrinking of agricultural areas every year by 250 hectares, this will clearly disrupt the function of land as a means of guaranteeing food availability for the population whose population is increasing. The use of underground space is a new alternative in answering this problem.

The regulation of underground space use rights as a new rights institution in national land law is very necessary in the legislation in the agrarian sector with the following substances: name of rights, subject of rights, object of rights, period of utilization of rights, rights and obligations of rights holders. In addition, in terms of spatial planning, technical regulations are needed such as the depth of the underground space that can be utilized for personal or collective interests. The second problem explains why the current regulation related to the granting of underground space rights is not fair. The legal authority in regulating land policies including the regulation of the use of underground space lies with the Central Government which is sourced from the Right to Control from the State, while the authority of the Regional Government according to the Regional Government Law is emphasized on its land services. Meanwhile, the authority to use underground space has so far been with the legal subject of the land rights above it, but only limited to what is needed to support the utilization of its land rights. The third problem regarding the reconstruction of the underground space granting system based on the value of justice is that a legal system in its actual operation is a complex organism in which structure, substance, and culture interact. To explain the background and effects of each part requires the role of many elements of the system.

This writing can be concluded that there is still a legal vacuum that is the parent regulation on the basis of the right to utilize underground space, and the policy of reconstructing the formation of underground space regulations must be based on a concept of justice that does not favor any group or does not favor any class (non-discriminatory) as well as communal rights (in the concept of national land law requires land as a social function), and in reconstructing the formation of underground space rights regulations must be in line with all sub-systems in the theory of the legal system in its actual operation is a complex organism in which structure, substance, and culture interact in order to create equitable underground space rights regulations.

Keywords: Basement, Regulation, Granting of Rights

RINGKASAN

Indonesia adalah negara 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 di dalamnya dalam hal kepemilikan tanah.

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.

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 jumlah populasinya. Penggunaan ruang bawah tanah menjadi alternatif baru dalam menjawab persoalan tersebut.

Berdasarkan uraian diatas, maka permasalahan dalam disertasi ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Mengapa regulasi pemberian hak atas ruang dibawah tanah belum berkeadilan ?
2. Bagaimana kelemahan-kelemahan regulasi pemberian hak atas ruang di bawah tanah saat ini.?

3. Bagaimana rekonstruksi regulasi pemberian hak atas ruang di bawah tanah berbasis nilai keadilan ?

Untuk mengungkap problematika yang telah diajukan pada bagian perumusan masalah, diajukan beberapa teori sebagai unit maupun pisau analisis. Teori yang bersifat mikro yaitu teori yang menekankan pada aspek perilaku manusia, dibandingkan aspek-aspek lain yang justru ditekankan oleh teori makro, seperti aspek struktural (kelembagaan), fungsional (substansi), dan budaya (kultur), serta digunakan pendekatan hukum progresif yaitu suatu pendekatan yang sifatnya lebih kependekatan mikro, karena menekankan pada aspek perilaku manusia. Sebagai pisau Analisa dalam studi penelitian ini yang dipakai adalah teori yang bersifat makro diantaranya teori *triadism law* (Gustav Radbruch), teori sistem hukum (Lawrence M. Friedman), serta digunakan analisa dengan teori hukum progresif (Satjipto Rahardjo), untuk mengkaji aspek perilaku masyarakat terhadap kehendaknya untuk merekonstruksi pembentukan peraturan hak atas ruang bawah tanah.

Metode penulisan ini menggunakan paradigma konstruktivisme yaitu paradigma dengan *ontologi* relativisme, metode pendekatan yuridis sosiologis, yakni suatu pendekatan dengan mencari informasi melalui wawancara secara langsung dengan informan secara empiris terlebih dahulu dan kemudian dilanjutkan dengan mengadakan penelitian data primer yang terdapat pada wawancara narasumber kemudian diperkuat dengan studi kepustakaan melalui langkah teoritik, Sifat penelitian yaitu deskriptif analitis adalah suatu jenis penelitian yang dimaksud untuk melukiskan, memaparkan, dan melaporkan suatu keadaan obyek atau suatu peristiwa sekaligus mengambil suatu kesimpulan umum tentang obyek dari penelitian tersebut, dalam penelitian ini peneliti menggunakan teknik pengumpulan data yaitu data yang diperoleh dari data lapangan baik wawancara dan/atau kuisioner yang dilakukan dengan cara mengamati langsung terhadap para pihak yang berkompeten.

Arah dalam pembahasan disertasi adalah pertama yaitu menjelaskan pengaturan terkait pemberian hak atas ruang bawah tanah saat ini, Penggunaan dan pemanfaatan

ruang bawah tanah pada umumnya identik dengan pembangunan infrastruktur berbasis pada kekuatan modal dan kemampuan teknologi mutakhir. Kebutuhan akan pembangunan infrastruktur demi kepentingan umum tidak selamanya terakomodasi pada penggunaan dan pemanfaatan ruang atas tanah dengan segala keterbatasannya. Sejalan dengan hal itu, pengaturan ruang bawah tanah perlu dirumuskan dengan tetap mengikuti kaidah-kaidah serta prinsip-prinsip agraria yang selaras dengan jiwa dan semangat Konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Mencermati perbandingan pengaturan terhadap penggunaan dan pemanfaatan ruang bawah tanah di beberapa negara lain, mayoritas mengarah kepada dominasi keterlibatan pemerintah dengan tetap memberikan kesempatan kepada pihak swasta secara limitatif. *Ipsa facto*, pengaturan penggunaan dan pemanfaatan ruang bawah tanah di Indonesia sebaiknya diatur melalui jenis hak baru atau varian tersendiri yaitu Hak Ruang Bawah Tanah (HRBT) sehingga pelekatan hak melalui HRBT di sini cukup memadai apabila ditelaah dari perspektif hukum pertanahan nasional serta tidak keluar dari ruh Hak Menguasai Negara dalam kerangka mewujudkan penatakelolaan dan pendistribusian tanah yang berkeadilan.

Urgensi peraturan yang menjadi landasan hukum atas pemanfaatan ruang bawah tanah dirasa kurang karena ada kekosongan hukum yang menjadi induk peraturan atas alas hak pemanfaatan hak guna ruang bawah tanah. Hal ini dibuktikan sampai saat ini UUPA maupun peraturan perundang-undangan yang lain belum mengatur secara jelas mengenai alas hak guna ruang bawah tanah sebagai payung hukum penggunaan ruang bawah tanah.

Pengaturan hak guna ruang bawah tanah sebagai lembaga hak baru dalam hukum tanah nasional sangat diperlukan dalam peraturan perundang-undangan di bidang agraria dengan substansi sebagai berikut: nama hak, subyek hak, obyek hak, jangka waktu pemanfaatan hak, hak dan kewajiban pemegang hak. Selain itu dari segi tata ruang diperlukan peraturan teknis seperti ukuran kedalaman dari ruang di bawah tanah yang dapat dimanfaatkan untuk kepentingan pribadi maupun bersama.

Permasalahan kedua menjelaskan mengungkapkan mengapa pengaturan terkait pemberian hak atas ruang bawah tanah saat ini belum berkeadilan. Kewenangan yuridis dalam pengaturan kebijakan pertanahan termasuk pengaturan penggunaan ruang bawah tanah ada pada Pemerintah Pusat yang bersumber dari Hak Menguasai dari Negara, sedangkan kewenangan Pemda menurut Undang-undang Pemerintahan Daerah ditekankan pada pelayanan pertanahannya. Sedangkan kewenangan penggunaan ruang ruang bawah tanah selama ini ada pada subjek hukum hak atas tanah di atasnya, namun hanya terbatas yang diperlukan untuk mendukung pemanfaatan hak atas tanahnya.

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

Kebijakan rekonstruksi pembentukan peraturan ruang bawah tanah harus di dasarkan suatu konsep keadilan yang tidak memihak pada golongan manapun atau tidak memihak pada kelas apapun, sehingga kebijakan hukum pertanahan bersifat *non-diskriminatif*, pilar kemanusiaan HAT bangsa-bangsa secara *holistik* menolak adanya *Herrenvolk dan Sklaven Volk*, menentang bangsa penjajahan dan bangsa yang dijajah. Diakui dan dilindunginya bangsa-bangsa, yang berarti secara *implisit* diakuinya pula hak *komunal* (dalam konsep hukum tanah nasional mewajibkan adanya tanah sebagai fungsi sosial). Hak bangsa-bangsa maupun hak komunal terdiri dari individu-individu sehingga konsep HAT juga mengakui adanya hak individu yang dikenal dengan hak milik atas tanah.

Hak individu adalah hak paling hakiki untuk mendapat perlindungan sehingga tidak dibenarkan adanya *eksploitasi* manusia atas manusia, perlindungan terhadap penindasan, dan perlindungan terhadap penghisapan dengan obyek hak milik tanah individu apalagi dalam menyelesaikan sengketa pertanahan juga tidak dibenarkan penindasan, *eksploitasi*, dan sebagainya. Maka peneliti memberikan *novelty* membolehkan adanya hak individu mengenai hak atas ruang bawah tanah karena selaras dengan asas horizontal HAT. Tujuan manusia dalam hidupnya untuk menemukan jalan mempergunakan alat-alat perlengkapan hidupnya (tanah merupakan pemenuhan atas raga, rasa, rasio dan rukun). Sehingga perlu penegasan konsep kemanusiaan dalam hukum pertanahan, dimana yang perlu ditegaskan adanya asas hak kodrati manusia atas tanah (sebut saja Asas Hak Kodrati Atas Tanah) dalam UUPA, sebagai bagian dari alat untuk mempertahankan hak-hak kodrati manusia (masyarakat/rakyat) terhadap penggunaan, penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan maupun pemberian hak atas tanah, yang disebut sebagai prinsip pemenuhan hak-hak konstitusional rakyat dalam rangka memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari dan menghargai prinsip kesederajatan kemanusiaan. Ketiga yaitu pilar kemasyarakatan (demokratik, kerakyatan, dan keadilan sosial) dimana tujuan hidup manusia Indonesia adalah pencapaian hidup bahagia, tidak mungkin bisa tercapai jika sekedar dilihat dari konsep individu, akan tetapi konsep yang diperlukan adalah konsep kebangsaan. Segala perbuatan-perbuatan kita yang mengenai hidup bersama, dalam istilah jawa “bebrayan” selalu hendak berdiri di atas dasar kekeluargaan, di atas dasar musyawarah, di atas dasar demokrasi, di atas dasar yang kita namakan kedaulatan rakyat. Bukan sekedar sebagai *slogan* akan tetapi harus diwujudkan sebagai usaha mencapai bentuk masyarakat yang di cita-citakan, yaitu masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera. Dalam konsep ini kebijakan rekonstruksi pembuatan peraturan hak ruang bawah tanah harus memperhatikan hak atas tanah sebagai fungsi sosial. Sumber hukum tanah kita adalah hukum tanah adat, keberadaan hak atas tanah komunal dilindungi dan diakui sebagai bagian dari fungsi tanah sebagai fungsi sosial.

Permasalahan ketiga tentang rekonstruksi sistem pemberian hak atas ruang bawah tanah yang berbasis nilai keadilan bahwa Suatu sistem hukum dalam operasi aktualnya merupakan sebuah organisme kompleks di mana struktur, substansi, dan kultur berinteraksi. Untuk menjelaskan latar belakang dan efek dari setiap bagiannya diperlukan peranan dari banyak elemen sistem tersebut. Yang pertama hal itu bergantung pada ketentuan hukum yang berlaku. Untuk mengatasi persoalan rekonstruksi pembentukan peraturan ruang bawah tanah tersebut memang sejatinya kita perlu kembali pada sistem musyawarah sebagai masukan pembentukan peraturan hak ruang bawah tanah dalam masyarakat kepada DPR. Dalam sila ke 4 (empat) dengan menyatakan bahwa kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan telah menyakinkan kepada kita bahwa sistem hukum yang tepat untuk menyelesaikan rekonstruksi pembentukan peraturan/hukum mengenai hak ruang bawah tanah selayaknya diselesaikan melalui musyawarah mufakat terlebih dahulu, atau yang lebih dikenal hukum *bottom to up* kemudian dirapatkan dan disahkan oleh DPR bersama Presiden.

Belum ada angin segar dalam bentuk keabsahan legalitas sumber hukum formalnya mengenai hak atas ruang bawah tanah, maka berikutnya, perlu rekonstruksi sistem pada *struktur* legislatif. Tidak adanya keseriusan legislatif untuk mempercepat pembentukan peraturan hak atas ruang bawah tanah, biaya *bargaining* dengan DPR yang mahal, atau kerumitan yurisdiksi yang amat sangat akan mengurangi keberhasilan pembentukan peraturan hak ruang bawah tanah. Di sini *struktur* dan *substansi* merupakan ciri-ciri kukuh yang terbentuk pelan-pelan oleh kekuatan-kekuatan sosial dalam jangka panjang, Semua itu memodifikasi tuntutan-tuntutan yang berlangsung dan pada dirinya merupakan endapan jangka-panjang dari tuntutan-tuntutan sosial lainnya. *Kultur hukum* masukan dari masyarakat juga bisa mempengaruhi tingkat masukan dan dorongan agar terwujudnya pembentukan peraturan hak ruang bawah tanah, yakni sikap mengenai apakah akan dipandang benar atau salah, berguna atau sia-sia bila legislative/DPR membantuk peraturan tentang hak ruang bawah tanah

tersebut; hal tersebut juga akan mempengaruhi keputusan untuk mengusahakan penerapan hukum (*law enforcement*) peraturan pertanahan lainnya yang terkait. Maka jika peraturan mengenai hak ruang bawah tanah belum ada dan belum mengikat dan masih dapat diganggu gugat lagi, maka sebagian orang juga bersikap tidak akan berinisiatif atau acuh tak acuh terhadap pembangunan bangunan bawah tanah kedepannya dan *investor* takut berinvest dalam infrastruktur Negara Indonesia tersebut. Nilai-nilai dalam kultur umum juga akan sangat mempengaruhi tingkat penggunaan: apa yang akan dipikirkan atau dikatakan oleh para kerabat atau *investor* lainnya mengenai permasalahan gagalnya pembentukan peraturan hak ruang bawah tanah; efeknya pada diri sendiri, masyarakat, dan Negara; keengganan ketertiban dan moral juga akan ada kedepan karena pemerintah dianggap masyarakat tidak memenuhi *feedback* nya. Nilai-nilai demikian secara keseluruhan dan dalam jangka panjang turut memberi bentuk dan ciri hukum-hukum pembentukan rekonstruksi peraturan hak ruang bawah tanah itu sendiri. Berangkat dari situlah kemudian peneliti menyarankan perlu adanya pembuatan peraturan khusus (rekonstruksi) yang mengatur mengenai kepemilikan hak ruang bawah tanah ini seiring dengan perubahan globalisasi masyarakat internasional.

Penulisan ini dapat disimpulkan bahwa masih ada kekosongan hukum yang menjadi induk peraturan atas alas hak pemanfaatan hak guna ruang bawah tanah, dan Kebijakan rekonstruksi pembentukan peraturan ruang bawah tanah harus di dasarkan suatu konsep keadilan yang tidak memihak pada golongan manapun atau tidak memihak pada kelas apapun (*non-diskriminatif*) serta hak *komunal* (dalam konsep hukum tanah nasional mewajibkan adanya tanah sebagai fungsi sosial), dan dalam merekonstruksi pembentukan peraturan hak ruang bawah tanah harus sejalan seluruh sub-sistem dalam teori sistem hukum dalam operasi aktualnya merupakan sebuah organisme kompleks di mana struktur, substansi, dan kultur berinteraksi agar menciptakan peraturan hak atas ruang bawah tanah yang berkeadilan.

Saran kebijakan yang membiarkan kepemilikan ruang di bawah tanah tanpa ada alas hak yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berdampak akan terjadinya konflik kepemilikan atas ketidakpastian hukum di masa yang akan datang, Kebijakan yang merespons kekosongan hukum yang terjadi di masyarakat terkait belum diaturnya alas hak bagi penggunaan dan pemanfaatan ruang di bawah tanah yang dampaknya akan sangat berguna di berbagai bidang baik ekonomi, hukum, sosial maupun politik. Hal ini dapat diakomodir dalam Rancangan Undang-Undang Pertanahan yang sedang disusun oleh Komisi II Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia sebagai usul inisiatif dengan induknya UUPA. Terkait dengan memenuhi hukum yang responsif, maka diharapkan diakomodir tentang kepemilikan hak guna ruang bawah tanah yang perlu diatur lebih lanjut dengan peraturan pelaksanaannya, Kewenangan Pengelolaan dan Pemanfaatan bangunan di Ruang Bawah Tanah ini, pada dasarnya sama dengan kepemilikan akan bangunan di atas tanah. Sesuai yang di jelaskan dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Agraria, tetapi bagaimana dengan bangunan ruang bawah tanah yang menjadi selimutnya adalah tanah. Selain itu juga perlu di perhatikan akan kegunaan bangunan, ketinggian, jumlah lantai, dan mampu mengendalikan lingkungan, geologi, kondisi bawah tanah, dan air tanah. Tetapi semua yang di jelaskan ini itu hanya di khususkan untuk bangunan-bangunan Umum sesuai yang di atur dalam Peraturan Gubernur DKI Jakarta. Jadi bagaimana dengan bangunan-bangunan pribadi (Privat) yang memfungsikan ruang bawah tanah menjadi tempat hunian, Keberadaan hak atas bangunan dalam tanah (kepemilikan Ruang bawah tanah) yang di lihat dari hukum positif Indonesia. Dari undang-undang No.5 tahun 1960 tentang Agraria sampai Peraturan Gubernur No.167 tahun 2012 tentang Ruang Bawah Tanah. Ini merupakan regulasi yang ada belum kongkrit sehingga pengaturan pembangunan bangunan baik itu di ruang atas tanah maupun di ruang bawah tanah masih banyak di lakukan secara illegal, dan Perlunya rekonstruksi terhadap pembentukan peraturan hak ruang bawah tanah karena pengaturan ruang bawah tanah pada bangunan gedung belum diatur secara jelas. Ketidakjelasan itu disebabkan karena

penyelenggaraan prasarana dan sarana umum atau fasilitas lainya yang dibangun di atasnya atau di bawah bangunan gedung didirikan dengan izin penggunaan yang diberikan oleh instansi yang berwenang sehingga pemanfaatan ruang bawah tanah pada bangunan gedung mengikuti fungsi bangunan dan pengelolaannya.



DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
HALAMAN MOTTO	iii
HALAMAN PERNYATAAN.....	iv
RINGKASAN	v
DAFTAR ISI	xiv

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	8
C. Tujuan Penelitian.....	9
D. Kegunaan Penelitian.....	9
E. Kerangka Konseptual	10
F. Kerangka Teoritik	18
G. Kerangka Pemikiran	35
H. Metode Penelitian	36
I. Orisinalitas Penelitian	46

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA	55
A. Hak Penguasaan Atas Tanah	55
B. Hak Menguasai Negara Atas Tanah	61
C. Hak Atas Tanah Sebelum Dan Sesudah Berlakunya UUPA	76
D. Kewenangan Pemerintah Daerah Di Bidang Pertanahan.....	84
E. Kebijakan Penatagunaan Tanah Dan Penataan Ruang	89
F. Konsep Hukum Pemanfaatan Ruang Bawah Tanah	101

G. Prinsip Pemisahan Horizontal Sebagai Dasar Pemberian Kewenangan Penggunaan Ruang Bawah Tanah Untuk Bangunan Gedung	106
H. Konsep Kesejahteraan Islam Dalam Tata Ruang Bawah Tanah.....	115

BAB III

PENGATURAN TERKAIT PEMBERIAN HAK ATAS RUANG

BAWAH TANAH	133
A. Peraturan Ruang Bawah Tanah Ditinjau Perundang-undangan Yang Terkait	133
B. Urgensi Pengaturan Tata Ruang Bawah Tanah	163
C. Pemanfaatan Tata Ruang Bawah Tanah.....	178
D. Model Penggunaan Dan Pemanfaatan Ruang Atas Dan Bawah Tanah.....	195

BAB IV

HAK RUANG BAWAH TANAH BELUM BERKEADILAN

A. Konsep Keadilan Guna Merekonstruksi Hak Ruang Bawah Tanah	216
B. Konsep Keadilan Sosial	236
C. Konsep Kesejahteraan Pada Hukum Pertanahan.....	240
D. Perbandingan Aturan Hak Ruang Bawah Tanah Dengan Negara Lain	246

BAB V

REKONSTRUKSI HAK RUANG BAWAH TANAH YANG

BERKEADILAN	249
--------------------------	------------

BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan	302
B. Saran dan Rekomendasi	309
C. Implikasi Studi	311

DAFTAR PUSTAKA.....	313
----------------------------	------------

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Indonesia adalah negara 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 di dalamnya 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 ketakutan 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

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

Arti penting fungsi tanah tersebut dapat teramati sejak periode kerajaan hingga model negara modern di Indonesia. 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 dikehendaki penjual dan harga pasaran tanah di suatu wilayah.

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

- I. Lokasi tanah;
- II. Permintaan yang tinggi akan tanah;
- III. Objek yang terdapat di atas tanah;
- IV. Bebas dari wilayah yang rawan akan bencana alam;

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

³ Rizki 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.

- V. Kepadatan penduduk dan semakin besarnya kegiatan ekonomi; dan
- VI. Status penguasaan tanah.

Pada perkembangannya terdapat beberapa hak atas tanah yang diatur secara lengkap di dalam Pasal 4, Pasal 16, dan Pasal 53 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Pasal 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-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 dipunyai 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 Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan

Dasar Pokok-Pokok Agraria menyatakan bahwa:

- I. Hak milik,
- II. Hak guna-usaha,
- III. Hak guna-bangunan,
- IV. Hak pakai,
- V. Hak sewa,
- VI. Hak membuka tanah,
- VII. Hak memungut-hasil hutan, dan
- VIII. 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 Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan

Dasar Pokok-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 jumlah populasinya.⁴ Penggunaan ruang bawah tanah menjadi alternatif baru dalam menjawab persoalan tersebut.

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

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

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

dibawah tanah dimiliki oleh orang yang sama tidak menimbulkan masalah karena alas hak di bawah tanah mengikuti induknya 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.⁶ 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

⁶ *Ibid*, hlm 416.

terhadap tanah Lapangan Karebosi adalah Hak Pengelolaah Lahan.⁷ 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 **“Rekonstruksi Sistem Pemberian Hak Atas Ruang Bawah Tanah Yang Berbasis Nilai Keadilan”**.

B. RUMUSAN MASALAH PENELITIAN

Fokus permasalahan yang akan diteliti dalam penelitian disertasi ini adalah sebagai berikut:

1. Mengapa regulasi pemberian hak atas ruang dibawah tanah belum berkeadilan ?
2. Bagaimana kelemahan kelemahan regulasi pemberian hak atas ruang di bawah tanah saat ini ?
3. Bagaimana rekonstruksi regulasi pemberian hak atas ruang di bawah tanah berbasis nilai keadilan ?

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

C. TUJUAN PENELITIAN

Tujuan yang diharapkan dalam penelitian yang dijalankan nantinya dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Untuk mengungkap dan menemukan perihal persoalan dalam pengaturan terkait pemberian hak atas ruang bawah tanah saat ini;
2. Untuk mengungkap dan menganalisis penyebab pengaturan terkait pemberian hak atas ruang bawah tanah saat ini belum berkeadilan;
3. Untuk menganalisa, mengetahui dan memberikan solusi perlunya merekonstruksi sistem pemberian hak atas ruang bawah tanah yang berbasis nilai keadilan.

D. KEGUNAAN PENELITIAN

Hasil penelitian yang dilakukan nantinya diharapkan memiliki manfaat sebagai berikut ini:

1. Manfaat secara teoritis:
 - a) Hasil penelitian ini nantinya terkait diharapkan dapat memberikan pembaharuan pemikiran hukum secara holistic terkait persoalan tata Kelola hak atas ruang bawah tanah yang mampu mewujudkan kebutuhan bangsa negara secara berkeadilan.
 - b) Diharapkan hasil penelitian dapat menjadi sarana pendukung bagi sistem penguatan teori-teori hukum khususnya yang berkaitan dengan hukum agraria sebagai alternatif penyelesaian masalah kepadatan dan tata ruang wilayah kota atau kabupaten.

- c) Diharapkan hasil penelitian nantinya dapat menjadi bahan hukum yang dapat digunakan sebagai pendukung proses tri dharma perguruan tinggi utamanya dalam mendukung pengajaran yang dilakukan pada fakultas hukum di Indonesia.

2. Manfaat secara praktis:

- a) Diharapkan hasil penelitian nantinya dapat menjadi bahan rujukan bagi pemerintah untuk memberikan penguatan bagi peraturan perundang-undangan yang berkaitan erat dengan tema pokok tata ruang dan wilayah kota atau kabupaten khususnya di dalam tata kelola ruang bawah tanah.
- b) Diharapkan hasil penelitian dapat menjadi pedoman bagi masyarakat secara umum dalam menyelesaikan sengketa pertanahan melalui pendekatan inovasi yang salah satunya dilakukan pemaksimalan pengelolaan tata kelola ruang bawah tanah.
- c) Diharapkan hasil penelitian nantinya menjadi saran yang mampu memaksimalkan bentuk kebijakan yang secara teknis dilakukan oleh pemerintah yang berkaitan dengan ide bagi pemerintah dalam melakukan reformasi agrarian khususnya di bidang tata kelola ruang bawah tanah.

E. KERANGKA KONSEPTUAL

Konsep berasal dari bahasa latin, *conseptus* yang memiliki arti sebagai suatu kegiatan atau proses berfikir, daya berfikir khususnya penalaran dan

pertimbangan.⁸ Konsepsi merupakan salah satu bagian terpenting dari teori konsepsi yang diterjemahkan sebagai usaha membawa suatu abstrak menjadi suatu yang konkrit yang disebut dengan *Operational Definition*.⁹

Konsep-konsep dasar dijadikan pedoman dalam rangka mengumpulkan data dan bahan-bahan hukum yang dibutuhkan dalam penelitian ini untuk menjawab permasalahan dan tujuan penelitian. Sehingga mempermudah memahami alur berfikir dari penelitian ini, maka dapat dilihat dari kerangka konseptual diatas yang mana setiap item pada kerangka pemikiran memiliki fungsi- fungsi masing-masing dalam menciptakan hukum.

Konseptual penting dirumuskan agar tidak ada kesalah-pahaman dalam mengartikan maksud penulisan. Konseptual merupakan alat yang dipahami oleh hukum disamping yang lain seperti asas dan standar, oleh karenanya kebutuhan untuk membentuk konseptual merupakan salah satu dari hal-hal yang dirasakan penting dalam hukum. Konsepsional adalah “suatu konstruksi mental, yaitu sesuatu yang dihasilkan oleh suatu proses yang berjalan dalam pikiran peneliti untuk keperluan analisis”.¹⁰

I. Rekonstruksi

Sebelum mendefinisikan rekonstruksi, terlebih dahulu peneliti akan menjelaskan pengertian konstruksi. Tujuannya adalah agar dapat

⁸ Komaruddin dan Yooke Tjumparmah, *Kamus Istilah Karya Tulis Ilmiah*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2000), hlm. 122.

⁹ Rusdi Malik, *Penemu Agama Dalam Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Universitas Trisakti, 2000), hlm. 15.

¹⁰ Aminudin dan H. Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005), hlm. 48-49.

mengetahui jelas perbedaan-perbedaan dari makna-makna tersebut, sehingga mampu memberikan pemahaman maksud dari penelitian ini.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Keempat, konstruksi adalah susunan dan hubungan kata dalam kalimat atau kelompok kata. Makna suatu kata ditentukan oleh konstruksi dalam kalimat atau kelompok kata.¹¹ Menurut Sarwiji yang dimaksud dengan makna konstruksi (*construction meaning*) adalah makna yang terdapat dalam konstruksi kebahasaan.¹² Jadi, makna konstruksi dapat diartikan sebagai makna yang berhubungan dengan kalimat atau kelompok kata yang ada di dalam kata dalam kajian kebahasaan. Konstruksi dapat juga didefinisikan sebagai susunan (model, tata letak) suatu bangunan (jembatan, rumah, dan lain sebagainya).¹³

Kata konstruksi merupakan konsep yang cukup sulit untuk dipahami dan disepakati. Kata konstruksi mempunyai beragam interpretasi, tidak dapat didefinisikan secara tunggal, dan sangat bergantung pada konteksnya. Dari beberapa uraian di atas, definisi makna konstruksi dalam konteks hubungannya dengan penelitian ini memiliki arti suatu bentuk, tata cara atau secara lebih luas merupakan pola-pola hubungan yang ada di dalam suatu sistem yang membentuk suatu proses kerja dalam hal ini adalah proses penerbitan dan perdagangan obligasi daerah.

¹¹ Alwi, Hasan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Keempat*, (Jakarta: PT Balai Pustaka, 2007), hlm. 10.

¹² Suwandi, Sarwiji, *Semantik Pengantar Kajian Makna*, (Yogyakarta: Media Perkasa, 2008), hlm. 12.

¹³ Pusat Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Ketiga*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1996), hlm. 34.

Rekonstruksi berasal dari kata “re” berarti pembaharuan sedangkan “konstruksi” sebagaimana penjelasan di atas memiliki arti suatu sistem atau bentuk. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, rekonstruksi memiliki pengertian pengembalian seperti semula atau penyusunan (penggambaran) kembali.

Berdasar uraian di atas, konsep rekonstruksi yang dimaksud adalah melakukan pembaharuan terhadap konstruksi suatu sistem atau bentuk. Berhubungan dengan rekonstruksi peraturan mengenai obligasi daerah sebagai strategi Pemerintah Daerah untuk pembiayaan pembangunan daerah maka perlu diperbaharui prosedur penerbitan dan perdagangan yang lebih efektif, jelas, dan akuntabel.

II. Sistem

Secara umum, Sistem adalah suatu kumpulan objek atau unsur-unsur atau bagian-bagian yang memiliki arti berbeda-beda yang saling memiliki hubungan, saling berkerjasama dan saling memengaruhi satu sama lain serta memiliki keterikatan pada rencana atau plane yang sama dalam mencapai suatu tujuan tertentu pada lingkungan yang kompleks. Secara terminologi, sistem dipakai dalam berbagai macam cara yang luas sehingga sangat sulit untuk mendefinisikan atau mengartikannya sebagai suatu pernyataan yang merangkum seluruh penggunaannya dan yang cukup ringkas untuk dapat memenuhi apa yang menjadi maksudnya Hal tersebut disebabkan bahwa pengertian sistem itu bergantung dari latar belakang mengenai cara pandang

orang yang mencoba untuk mendefinisikannya. Semisal, menurut hukum bahwa Sistem dipandang sebagai suatu kumpulan aturan-aturan yang membatasi, baik dari kapasitas sistem itu sendiri maupun lingkungan dimana sistem itu sedang berada untuk memberikan jaminan keadilan dan keserasian.¹⁴

Ludwig Von Bertalanffy menyatakan bahwa pengertian sistem adalah suatu kumpulan unsur yang berada pada kondisi yang saling berinteraksi. Fagen Dan A. Hall menyatakan bahwa pengertian sistem adalah suatu kumpulan objek yang meliputi hubungan antara objek tersebut atau Understanding of the system is a set of objects, which includes the relationship between the object, serta hubungan antara sifat yang mereka punya (*the relationship between their properties*). Arifin rahman mengatakan bahwa Sistem dalam kamus Webster New Collegiate Dictionary menyatakan bahwa kata “syn” dan “Histanai” berasal dari bahasa Yunani, artinya menempatkan bersama. Sehingga menurut Arifin Rahman bahwa Pengertian Sistem adalah sekumpulan beberapa pendapat (*Collection of opinions*), prinsip-prinsip, dan lain-lain yang telah membentuk satu kesatuan yang saling berhubungan antar satu sama lain.¹⁵

¹⁴ Ridho Saputra, Pengembangan Sistem Rental Kamera Online, *Jurnal Pengembangan Teknologi Informasi dan Ilmu computer*, Vol.2 No.6 (Juni,2018), hlm. 2221-2226.

¹⁵ *Loc, cit.*

III. Pemberian

Arti kata pemberian dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah pem.be.ri.an [n] (1) sesuatu yang diberikan: anak itu menolak — orang asing itu; (2) sesuatu yang didapat dari orang lain (krn diberi): barang ini bukannya kami beli, melainkan — Paman; (3) proses, cara, perbuatan memberi atau memberikan: — ampun.¹⁶

IV. 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.¹⁷

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.¹⁸

¹⁶ Arti kata pemberian, diakses melalui <https://kbbi.web.id/pemberian>, pada 12 Mei 2022.

¹⁷ Widy Wardhana, Pengertian Hak Dan Keawjiban Warga Negara, <http://academia.edu>, diakses pada 12 Mei 2022.

¹⁸ *Loc, cit.*

V. Ruang Bawah Tanah

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.¹⁹

VI. Nilai

Nilai adalah standar atau ukuran (norma) yang kita gunakan untuk mengukur segala sesuatu. Menurut Kamus Bahasa Indonesia, nilai adalah sifat-sifat (hal-hal) yang penting dan berguna bagi kemanusiaan. Atau sesuatu yang menyempurnakan manusia sesuai dengan hahikatnya. Misalnya nilai etik, yakni nilai untuk manusia sebagai pribadi yang utuh, seperti kejujuran, yang berkaitan dengan akhlak, benar salah yang dianut sekelompok manusia.²⁰

Menurut Scheler, nilai merupakan kualitas yang tidak tergantung pada benda. Benda adalah sesuatu yang bernilai. Ketidaktergantungan ini mencakup setiap bentuk empiris, nilai adalah kualitas apriori.

¹⁹ Sapto Hermawan dan Supid Arso Hananto, Pengaturan Ruang Bawah Tanah berdasarkan Prinsip Agraria Nasional, *Pandecta*, Volume 16. Number 1. June 2021, hlm. 30.

²⁰ Arti kata nilai, diakses melalui <https://kbbi.web.id/pemberian>, pada 12 Mei 2022.

Ketergantungan tidak hanya mengacu pada objek yang ada di dunia seperti lukisan, patung, tindakan, manusia, dan sebagainya, namun juga reaksi kita terhadap benda dan nilai.²¹

VII. Keadilan

Keadilan kata dasarnya “Adil” berasal dari bahasa Arab yang berarti berada di tengah-tengah, jujur, lurus, dan tulus. Dalam adil terminologis berarti sikap yang bebas dari diskriminasi, ketidakjujuran. Jadi orang yang adil adalah orang sesuai dengan standar hukum baik hukum agama, hukum positif (hukum negara), serta hukum sosial (hukum adat) berlaku. Keadilan menurut Aristoteles adalah kelayakan tindakan manusia. Kelayakan diartikan sebagai titik tengah antara dua ekstrem yang terlalu banyak dan terlalu sedikit. Kedua ekstrem melibatkan dua orang atau benda. Ketika dua orang telah punya kesamaan dalam ukuran yang telah ditetapkan, maka setiap orang harus mendapatkan objek atau hasil yang sama, jika tidak sama, maka masing-masing orang akan menerima bagian yang tidak sama, sedangkan proporsi pelanggaran terjadap disebut tidak adil. Menurut W.J.S. Poerwodarminto kata adil berarti tidak berat sebelah, harus tidak ada kesewenang-wenangan dan tidak memihak. Jadi, keadilan pada dasarnya memperlakukan seseorang atau pihak lain sesuai dengan hak-hak mereka, artinya adil itu tidak harus sama.²²

²¹ Risieri Frondizi, *Pengantar Filsafat Nilai*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2001, hlm. 114.

²² Aristoteles, *Nicomachean Ethics*, translated by W.D. Ross, <http://bocc.ubi.pt/pag/Aristoteles-nicomachaen.html>. diakses pada 12 Mei 2022.

F. KERANGKA TEORITIK

1. Teori Dasar (*Grand Theory*) dengan menggunakan Teori Keadilan Pancasila

Di dalam Pancasila kata adil terdapat pada sila kedua dan sila kelima.

Nilai kemanusiaan yang adil dan keadilan sosial mengandung suatu makna

bahwa hakikat manusia sebagai makhluk yang berbudaya dan berkodrat harus

berkodrat adil, yaitu adil dalam hubungannya dengan diri sendiri, adil terhadap

manusia lain, adil terhadap masyarakat bangsa dan negara, adil terhadap

lingkungannya serta adil terhadap Tuhan Yang Maha Esa. Konsekuensi nilai-

nilai keadilan yang harus diwujudkan meliputi:²³

a. Keadilan distributif, yaitu suatu hubungan keadilan antara negara

terhadap warganya, dalam arti pihak negaralah yang wajib memenuhi

keadilan dalam bentuk keadilan membagi, dalam bentuk kesejahteraan,

bantuan, subsidi serta kesempatan dalam hidup bersama yang didasarkan

²³ K Permatasari dalam karya tulisannya mengutip M. Agus Santoso, *Op.Cit*, hlm. 92 dalam Tesis Mufridah, A. (2022, Januari Kamis).

atas hak dan kewajiban;

b. Keadilan legal, yaitu suatu hubungan keadilan antara warga negara terhadap negara dan dalam masalah ini pihak wargalah yang wajib memenuhi keadilan dalam bentuk menaati peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam negara; dan

c. Keadilan komutatif, yaitu suatu hubungan keadilan antara warga satu dengan yang lainnya secara timbal balik.

Sebagaimana diketahui, keadilan sosial adalah bagian dari rumusansila kelima Pancasila. Keadilan sosial ini dengan mengandaikan adanya keadilan individual. Artinya, sikap atau perilaku individu Pancasila adalah sikap dan perilaku yang memiliki keutamaan atau kebajikan berupa keadilan itu.

Disamping itu individu juga menjadi tujuan dari keadilan itu. Maksudnya adalah keadilan tidak hanya ditujukan kepada masyarakat umumnya, melainkan juga kepada individu. Namun individu ini bukan sekedar entitas atomistik yang terlepas sama sekali dari konteks sosial budayanya, melainkan individu dalam keterhubungannya dengan individu lain dan dengan

masyarakatnya. Disini keadilan sosial tidak sama dengan sosialisme yang tidak terlalu peduli dengan kepentingan individu.²⁴

2. *Middle Theory* dengan Menggunakan Teori Sistem Hukum

Teori ini berbicara soal hukum sebagai suatu sistem, Lawrence M. Friedman mengemukakan adanya komponen-komponen yang terkandung dalam hukum yaitu:²⁵

1. Komponen yang disebut dengan struktur, yaitu kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum seperti pengadilan negeri, pengadilan administrasi yang mempunyai fungsi untuk mendukung bekerjanya sistem hukum itu sendiri. Komponen struktur ini memungkinkan pemberian pelayanan dan penggarapan hukum secara teratur.

²⁴ K Permatasari dalam karya tulisannya mengutip Hyronimus Rhiti, *Op.Cit*, hlm. 251.

²⁵ Lawrence Friedman, lihat dalam *Gunther Teubner* (Ed), *ibid*, 1986. hal 13-27. William J. Chambliss dan Robert B. Seidman, *Law, Order and Power*, Reading, Mass: Addison-Wesley, 1971, hal 5-13. Juga dalam Lawrence Friedman “*Law and Development, A General Model*” dalam *Law and Society Review*, No. VI, 1972. dalam Esmi Warassih, *Op Cit*. hlm. 81-82.

2. Komponen substansi yaitu berupa norma-norma hukum, baik itu peraturan-peraturan, keputusan-keputusan dan sebagainya yang semuanya dipergunakan oleh para penegak hukum maupun oleh mereka yang diatur.

3. Komponen hukum yang bersifat kultural, yaitu terdiri dari ide-ide, sikap-sikap, harapan dan pendapat tentang hukum. Kultur hukum ini dibedakan antar *internal legal culture* dan *external legal culture* adalah kultur hukum masyarakat pada umumnya.

Semua komponen hukum merupakan pengikat sistem serta menentukan tempat sistem hukum itu ditengah kultur bangsa secara keseluruhan. Seseorang menggunakan atau tidak menggunakan hukum, dan patuh atau tidak terhadap hukum sangat tergantung pada kultur hukumnya. Kultur hukum seseorang dari lapisan bawah akan berbeda dengan mereka yang berada di lapisan atas. Demikian pula, kultur hukum seorang pengusaha berbeda dengan orang-orang yang bekerja sebagai pegawai negeri dan seterusnya. Jadi, tidak ada dua orang laki-laki maupun perempuan yang memiliki sikap yang sama terhadap hukum. Di sini tampak adanya korelasi

yang sistematis antara berbagai faktor seperti umur, jenis kelamin, pekerjaan, kebangsaan dan sebagainya,²⁶ sehingga untuk merekonstruksi mediasi penyelesaian sengketa pertanahan yang berbasis nilai keadilan, maka perlu dipahami faktor struktur, substansi dan kultur birokrasinya.

Pandangan dari Friedman tersebut dapat digambarkan dengan bagan sebagai berikut:²⁷



Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman

²⁶ Lawrence Friedman, *Legal Culture and Welfare State*, dalam Gunther Teubner (Ed), *Dilemmas of Law in the Welfare State*. Berlin New York: Walter de Gruyter, 1986, hal 13-27. William J. Chambliss & Robert B. Seidman, *Law, Order and Power*, Reading, Mass: Addison-Wesley, 1971, hal 5-13. juga dalam Lawrence Friedman, *Law and Development, A General Model*, dalam *Law and Society Review*, No. VI, 1972 dalam Esmi Warassih, *Op Cit*. hlm. 82.

²⁷ 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.

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

3. *Applied Theory* dengan Menggunakan Teori Hukum Progresif

Teori ini lahir pada tahun 1986, tepatnya tanggal 23 Januari 1986, Prof Satjipto Rahardjo menulis sebuah artikel yang berjudul ‘Tentang Ilmu Hukum yang Bercirikan Indonesia.’ Hukum progresif lahir karena selama ini ajaran ilmu hukum positif (*analytical jurisprudence*) yang dipraktikkan pada realitas empirik di Indonesia tidak memuaskan. Gagasan Hukum Progresif muncul karena prihatin terhadap kualitas penegakan hukum di Indonesia terutama sejak terjadinya reformasi pada pertengahan tahun 1997. Jika fungsi hukum dimaksudkan untuk turut serta memecahkan persoalan kemasyarakatan secara ideal, maka yang dialami dan terjadi Indonesia sekarang ini adalah sangat bertolak belakang dengan cita-cita ideal tersebut.²⁸

Untuk mencari solusi dari kegagalan penerapan *analytical jurisprudence*, Hukum Progresif memiliki asumsi dasar hubungan antara hukum dengan manusia. Progresivisme bertolak dari pandangan kemanusiaan, bahwa manusia pada dasarnya adalah baik, memiliki sifat-sifat kasih sayang serta kepedulian terhadap sesama. Dengan demikian, asumsi dasar Hukum

²⁸ Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif: Hukum yang Membebaskan*. *Jurnal Hukum Progresif Program Doktor Ilmu Hukum Univ. Diponegoro*, Vol. 1/No. 1/April 2005, hlm. 3-5.

Progresif dimulai dari hakikat dasar hukum adalah untuk manusia. Hukum tidak hadir untuk dirinya-sendiri sebagaimana yang digagas oleh ilmu hukum positif-tetapi untuk manusia dalam rangka mencapai kesejahteraan dan kebahagiaan manusia. Posisi yang demikian mengantarkan satu predisposisi bahwa hukum itu selalu berada pada status “*law in the making*” (hukum yang selalu berproses untuk menjadi).²⁹

Gagasan yang demikian ini jelas berbeda dari aliran hukum positif yang menggunakan sarana *analytical jurisprudence* yang bertolak dari premis peraturan dan logika. Bagi Ilmu Hukum Positif (dogmatik), kebenaran terletak dalam tubuh peraturan. Ini yang dikritik oleh Hukum Progresif, sebab melihat hukum yang hanya berupa pasal-pasal jelas tidak bisa menggambarkan kebenaran dari hukum yang sangat kompleks. Ilmu yang tidak bisa menjelaskan kebenaran yang kompleks dari realitas-empirik jelas sangat diragukan posisinya sebagai ilmu hukum yang sebenar ilmu (*genuine science*). Hukum Progresif secara sadar menempatkan kehadirannya dalam hubungan erat dengan manusia dan masyarakat. Dalam posisi yang demikian ini, maka Hukum Progresif dapat dikaitkan dengan *developmental model* hukum dari Nonet dan Selznick. Hukum Progresif juga berbagi paham dengan *Legal Realism* dan *Freirechtslehre*. Meminjam istilah Nonet dan Selznick, Hukum Progresif memiliki tipe responsif.³⁰

²⁹ *Ibid.*, hlm. 16.

³⁰ Mulyana W. Kusumah dan Paul S. Baut (editor), “*Hukum, Politik dan Perubahan Sosial*”, (Jakarta: Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, 1998), hlm. 11. Yang menguraikan teori sosial dari Philippe Nonet dan Philip Selznick yang membedakan tiga tipe hukum, yaitu Hukum represif yang bertujuan untuk memelihara status quo; hukum otonom yang bertujuan untuk membatasi kesewenang-wenangan tanpa mempersoalkan tatanan sosial dan yang secara legalistik

Dalam tipe yang demikian itu, hukum selalu dikaitkan pada tujuan-tujuan di luar narasi tekstual hukum itu sendiri. Atau sebagaimana disebutkan oleh Mulyana dan Paul S. Baut bahwa hukum responsif mencoba mengatasi kepicikan (prokialisme) dalam moralitas masyarakat serta mendorong pendekatan yang berorientasi pada masalah yang secara sosial terintegrasi.³¹ Terkait dengan *Legal Realism* dan *Freirechtslehre*, Hukum Progresif melihat hukum tidak dari kacamata hukum itu sendiri, melainkan melihatnya dari tujuan sosial yang ingin dicapainya serta akibat-akibat yang timbul dari bekerjanya hukum. Oleh sebab kehadiran hukum dikaitkan dengan tujuan sosialnya, maka Hukum Progresif juga dekat dengan *Sociological Jurisprudence*³² dari Roscoe Pound yang menolak studi hukum sebagai studi tentang peraturan-peraturan.³³ Dengan demikian dalam berolah ilmu, Hukum

kaku; serta hukum responsif yang bersifat terbuka terhadap perubahan masyarakat dan mengabdikan pada usaha-usaha untuk mencapai keadilan dan emansipasi sosial. Baca selanjutnya dalam buku Philippe Nonet & Philip Selznick (1978) *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*. Harper Colophon Books, New York.

³¹ *Ibid.*, hlm. 21.

³² *Ibid.* Aliran sosiologis dalam ilmu hukum berasal dari pemikiran orang Amerika bernama Roscoe Pound, dalam bahasa asalnya disebut *the Sociological Jurisprudence* adalah suatu aliran pemikiran dalam *jurisprudence* yang berkembang di Amerika Serikat sejak tahun 1930-an. Aliran dalam ilmu hukum tersebut disebut *sociological* karena dikembangkan dari pemikiran dasar seorang hakim bernama *Oliver Wendel Holmes*, perintis pemikiran realisme dalam ilmu hukum yang mengatakan "bahwa sekalipun hukum itu memang benar merupakan sesuatu yang dihasilkan lewat proses-proses yang dapat dipertanggungjawabkan menurut imperatif-imperatif logika, namun *the life of law has not been logic, it is experience*. Yang dimaksud dengan *experience* oleh Holmes adalah *the sosial* atau mungkin *the socio psychological experience*. Oleh karena itu dalam *sociological jurisprudence*, walaupun fokus kajian tetap pada persoalan kaidah positif berikut doktrin-doktrinnya yang logis untuk mengembangkan sistem normative hukum berikut prosedur aplikasinya guna kepentingan praktik profesional, namun faktor-faktor sosiologis secara realistis (walaupun tidak selalu harus secara *normative-positif*) senantiasa ikut diperhatikan dalam setiap kajian.

³³ Satjipto Rahardjo, dalam Pertemuan Ilmiah LIPI, tanggal 17 dan 18 Oktober 1977, yang dimuat dalam Majalah Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, "*Masalah-masalah Hukum*", hlm. 20-26. Menyatakan bahwa modernisasi kebanyakan dikaitkan dengan pembuatan banyak peraturan baru mengenai ekonomi, sosial, industri. Tetapi yang lebih utama adalah: apakah yang selanjutnya akan terjadi? Di sini mulai memasuki masalah efektivitas dari sistem hukum yang sementara itu telah dimodernisir. Selanjutnya dalam (...) Bahwa Indonesia sekarang ini mewarisi pemakaian

Progresif melampaui peraturan dan dokumen hukum yang positivistik.³⁴ Hukum Progresif juga dekat dengan teori-teori Hukum Alam yakni pada kepeduliannya terhadap hal-hal yang oleh Hans Kelsen disebut '*meta-juridical*'. Dengan demikian, Hukum Progresif mendahulukan kepentingan manusia yang lebih besar daripada menafsirkan hukum dari sudut 'logika dan peraturan'. Meski hampir mirip dengan *Critical Legal Studies Movement* yang muncul di Amerika Serikat tahun 1977,³⁵ tapi Hukum Progresif tidak hanya berhenti pada kritik atas sistem hukum liberal. Hukum Progresif mengetengahkan paham bahwa hukum itu tidak mutlak digerakkan oleh hukum positif atau hukum perundang-undangan, tetapi ia juga digerakkan pada asas non-formal.

Belajar dari sejarah, apakah kita masih akan berpendapat, bahwa perubahan di masa datang tidak akan terjadi lagi? Apakah dunia akan berhenti berubah dan berkembang dan berhenti pada satu masa tertentu yang di anggap sebagai masa yang sudah mencapai puncak? Hukum progresif tidak berpendapat demikian, melainkan melihat dunia dan hukum dengan pandangan yang mengalir saja, seperti *Panta Rei* (semua mengalir) dari filsuf Heraklitos. Apabila orang berkeyakinan dan bersikap seperti itu, maka ia

sistem hukum yang boleh dikategorikan ke dalam hukum modern, menurut klasifikasi Weber. Dalam istilah Friedman, maka modernitas ini meliputi unsur struktur dan substansinya. Tetapi sayangnya kita belum juga dapat mengatakan, bahwa pemakaian sistem hukum yang demikian itu, diikuti oleh pertumbuhan struktur masyarakatnya yang sesuai.

³⁴ Dikutip oleh Satjipto Rahardjo, *Op. Cit.* hlm. 7-8, dari Wolfgang Friedmann (1953) *Legal Theory*. Stevens and Sons Ltd, London; dan Roscoe Pound, *Scope and Purpose of Sociological Jurisprudence*, *Harvard Law Review*. Vol. 25, Desember 1912.

³⁵ *Ibid.* hlm. 9, sebagaimana dikutip dari Andrew Altman (1990) *Critical Legal Studies-a Liberal Critique*. Princeton Univ. Press, Princeton, N.J. <http://www.legalitas.org>, diakses pada tanggal 13 Maret 2016.

akan membangun suatu cara ber hukum yang memiliki karakteristiknya sendiri.

Pertama, paradigma dalam hukum progresif adalah bahwa “hukum adalah untuk manusia”. Pegangan, *optic* atau keyakinan dasar ini tidak melihat hukum sebagai sesuatu yang sentral dalam ber hukum, melainkan manusialah yang berada di titik pusat perputaran hukum. Hukum itu berputar di sekitar manusia sebagai pusatnya. Hukum ada untuk manusia, bukan manusia untuk hukum. Apabila kita berpegangan pada keyakinan, bahwa manusia itu adalah untuk hukum, maka manusia itu akan selalu diusahakan, mungkin juga dipaksakan, untuk bisa masuk ke dalam skema-skema yang telah dibuat oleh hukum.

Kedua, hukum progresif menolak untuk mempertahankan keadaan status *quo* dalam ber hukum. Mempertahankan status *quo* memberi efek yang sama, seperti pada waktu orang berpendapat, bahwa hukum adalah tolak ukur untuk semuanya dan manusia adalah untuk hukum. Cara ber hukum yang demikian itu sejalan dengan cara positivistik, normatif dan legalistik. Sekali undang-undang mengatakan atau merumuskan seperti itu, kita tidak bias berbuat banyak, kecuali hukumnya diubah lebih dulu. Sindrom ketidakberdayaan inilah yang dipertontonkan lewat pengadilan O.J. Simpson tahun 1994 yang diyakini oleh banyak publik Amerika sebagai pelaku pembunuhan terhadap mantan istrinya. Pada waktu Simpson dinyatakan *not guilty* oleh dewan juri, maka orang pun mengangkat bahu seraya mengatakan “ya apa boleh buat, memang begitulah bekerjanya sistem kita”. Oleh sebab Hukum Progresif

berasumsi dasar bahwa hukum itu ada dan hadir untuk manusia maka sangat tepat jika dikatakan bahwa *“law as a great anthropological document”*. Dengan pengertian tersebut, maka Hukum Progresif menempatkan hukum sebagai suatu “institusi manusia” yang saling melengkapi satu dengan lain dengan aspek manusia, baik dalam hubungan antar manusia maupun masyarakat yang lebih luas.

Untuk mendapatkan tujuan hukum yang maksimal menurut Satjipto Rahardjo dibangun dengan istilah Hukum Progresif yaitu yang digantungkan kepada kemampuan manusia dalam menalar serta memahami dan nurani manusia untuk membuat interpretasi hukum yang mengutamakan nilai moral keadilan pada masyarakat. Di samping itu ide lainnya adalah hukum harus pro rakyat, pro keadilan, bertujuan untuk kesejahteraan dan kebahagiaan, berdasarkan kepada kehidupan yang baik, bersifat responsif, mendukung pembentukan negara hukum yang berhati nurani, dijalankan dengan kecerdasan spiritual serta bersifat membebaskan.³⁶ Ada beberapa kata kunci yang layak untuk di perhatikan tatkala kita ingin mengangkat pengertian Progresivisme, yaitu:³⁷

1. Hukum mengikuti perkembangan aspirasi masyarakat (hukum digantungkan kepada situasi dan kondisi kebutuhan pengaturan masyarakat);
2. Hukum harus memihak kepada kepentingan Rakyat dan demi kepentingan

³⁶ Moh. Mahfud MD (*e.t. al*), *Satjipto Rahardjo dan Hukum Progresif -Urgensi dan Kritik*, (Jakarta Seri Tokoh Hukum Indonesia, Epistemic Institute dan HuMa, 2011), hlm. 5.

³⁷ Ahmad Muliadi, *Makalah Politik Hukum*, (Jakarta: SAP S-2 Universitas Jayabaya, 2012), hlm. 16.

Keadilan;

3. Hukum bertujuan mengantarkan manusia kepada kesejahteraan dan kebahagiaan;
4. Hukum selalu bergerak dalam proses perubahan (*law as a process, law in the making*);
5. Hukum menekankan kehidupan yang lebih baik sebagai dasar hukum yang baik;
6. Hukumnya memiliki tipe responsif;
7. Hukum mendorong peran publik;
8. Hukum membangun negara hukum yang berhati nurani.

Menurut Satjipto Rahardjo, hukum seharusnya bertugas melayani manusia, bukan sebaliknya. Mutu hukum ditentukan oleh kemampuannya untuk mengabdikan pada kesejahteraan manusia. Inilah hukum progresif, yang menganut ideologi hukum yang pro-keadilan dan hukum yang pro-rakyat. Hukum progresif ini, ditawarkan untuk mengatasi krisis di era global sekarang ini. Dedikasi para pelaku hukum mendapat tempat yang utama untuk melakukan pemulihan. Para pelaku hukum, harus memiliki empati dan kepedulian pada penderitaan yang dialami rakyat dan bangsa ini. Kepentingan rakyat (kesejahteraan dan kebahagiaan), harus menjadi titik orientasi dan tujuan akhir penyelenggaraan hukum.

Dalam pandangan itu, sebenarnya Prof Tjip sudah memberikan pertanyaan warisan kepada kita semua. 'Relevankah apabila kita berbicara tentang ilmu hukum yang memiliki ciri ke-Indonesiaan? Apakah pikiran itu

mengada-ada?’ Tidak mudah menjawab problem yang diajukan sang Begawan. Kita sebagai murid-muridnya pun terpaksa mengerutkan dahi dan harus bekerja keras untuk itu.³⁸

Konsumerisme teori dan kejerembaban pada praktik keseharian membuat ilmu hukum yang ke-Indonesiaan menjadi sebuah utopia saja. Aliran pemikiran di Indonesia itu kebanyakan hanya sebuah slogan. Mahzab UNPAD, mahzab hukum progresif, dst tidak ada satupun kerja intelektual komunitas di dalamnya yang semegah aliran pemikiran yang berkembang di Barat. Memang, lagi-lagi kita harus merujuk pada ‘Barat’. Tradisi komunitas intelektual di sana sudah mapan. Hukum progresif adalah sebuah ide jenius, jernih, dan mencerahkan bagi penegakan hukum Indonesia. Kita sebagai murid-muridnya memiliki tugas sosial untuk mengemban warisan kekayaan dunia ide Prof Tjip. Namun, setelah hukum progresif ditinggal pergi empunya, banyak masalah-masalah hukum yang luput dari analisis hukum progresif. Oleh karena itu, gagasan hukum progresif perlu dibaharui sesuai dengan konteks sosial yang terus berubah dan dinamis.

Hukum progresif adalah sebuah pemikiran hukum yang berusaha memperjuangkan keadilan dan kemanfaatan, ketimbang kepastian hukum. Pembentukan dan penegakan hukum Indonesia dibutuhkan pengembangan gagasan hukum progresif sebagaimana yang pernah dicetuskan oleh Prof. Dr. Satjipto Rahardjo, SH. Beberapa instansi yang mempraktikkan hukum

³⁸ Suteki, *Hukum Progresif: Hukum Berdimensi Transendentak dalam Konteks Keindonesiaan*. Publikasi Ilmiah Universitas Muhammadiyah Surakarta, Prosiding Seminar Nasional/Januari 2018, hlm. 9-15.

progresif, seperti Mahkamah Konstitusi dibawah kepemimpinan Mahfud MD, Kementerian Hukum dan HAM oleh Denny Indrayana, bahkan sampai gerakan masyarakat sipil dengan gelombang anti-korupsi seperti Indonesian Corruption Watch (ICW), hingga bantuan hukum struktural, seperti Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI). Dalam rangka pembentukan hukum, gagasan progresif terlihat pada bagaimana keberpihakan sebuah regulasi pada rakyat miskin, meningkatnya partisipasi politik warga dalam menyusun sebuah naskah RUU, hingga menerapkan gaya demokrasi deliberatif (musyawarah) dalam pembahasan rancangan produk perundangundangan, singkatnya: naskah RUU hendaknya responsif, bukan represif.

Pada level penegakan hukum, gagasan, gerakan progresif terlihat pada bagaimana seorang agen penegak hukum progresif sensitif dalam menggunakan diskresi dan/atau terobosan hukum (*rule breaking*), baik hakim, polisi, jaksa, dan pemerintah(an) (daerah), patut menggunakan kewenangannya untuk melindungi kepentingan masyarakat miskin dan marjinal. Terakhir pada tataran gerakan sosial, hukum progresif dilukiskan dengan pemberdayaan hukum (*legal empowerment*) dan atau penguatan gerakan masyarakat sipil untuk memantau kinerja negara, misalnya gerakan anti-korupsi. Namun tetap saja, tidak ada yang lebih memahami pemikiran sebuah begawan selain murid-muridnya. Strategi sosial perlu dirumuskan, supaya akar rumput intelektual hukum progresif, yakni mantan murid-murid beliau dituntut tanggung jawab kulturalnya. Bagaimana para murid bahu-

membahu membangun imperium yang hampir roboh ini. Imperium pemikiran yang nyaris dilupakan oleh kita, bangsa yang pelupa ini. Kita perlu mengembangkan warisan yang cukup berharga ini. Warisan sebuah pemikiran adalah sumbangan jenius dan kejernihan guru kita yang perlu dikembangkan. Jejaring hukum progresif sudah terbentuk, untuk mempertahankan, mengaktivasi, dan menjaga ritme produktivitas tentang bukan pekerjaan yang mudah.

Banyak para akademisi, praktisi menanggapi secara berbeda terhadap kehadiran hukum progresif. Ada yang meriwayatkannya, mengamini, mengkritisi, mendiagnosis layaknya dokter, mengisi ruang-ruang kosong hingga percobaan-percobaan untuk mendayagunakan hukum progresif yang saya katakan sebagai hukum yang *never ending*. Mengapa demikian, karena hukum progresif dikatakan sebagai hukum yang sedang mengalami proses menjadi dan akan berakhir hingga proses itu berakhir. Hingga sekarang tidak pernah ada ilmuwan di antara kita yang berani menyatakan bahwa hukum progresif memiliki bentuk tertentu, apakah sebagai gerakan, aliran, paradigma, teori, konsep atau pendekatan, penafsiran atau apa lagi? Mengapa begitu? Karena begitu kita mencoba untuk memberi baju, bentuk hukum progresif itu, maka dengan demikian hukum progresif akan kehilangan progresivitasnya. Bisakah kita mengatakan--- seperti karya sang maestro tentang “Biarkan Hukum Mengalir?”--- dengan ungkapan “Biarkan Hukum Progresif Mengalir”?

Ada yang menarik dari sekian pendapat tentang hukum progresif, yakni tentang pertanyaan “hukum progresif: apakah yang progresif”? Apakah mungkin hukum itu progresif? Bukan hukumnya yang progresif tetapi penegakan hukumnya kan?” Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut perlu kita kembali kepada ontologi hukum progresif. Dari aspek ontologi, konsep tentang hukum dalam hukum progresif dimaknai sebagai “*not only rules and logic but also behavior, even behind behavior*”. Jadi, yang progresif itu bukan hanya persoalan penegakannya (*behavior*) tetapi juga materi/substansi (*rules*) termasuk cara menggunakan logika (*logic*) hukumnya. Sejak UU Kekuasaan kehakiman 1970 ada, materi hukum sudah progresif, memberikan ruang kepada hakim untuk tidak tepaku pada bunyi undang-undang, melainkan diwajibkan juga untuk menggali nilai-nilai dan rasa keadilan yang hidup di dalam masyarakat. Hal itu terus diusung hingga UU Kekuasaan terbaru yaitu UU No. 48 Tahun 2009, Pasal 5 ayat (1). Tengoklah pula sebuah keharusan untuk menuliskan irah-irahan semua putusan pengadilan yang berbunyi: DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA. Kalimat itu menyiratkan kepada kita bahwa hakim ketika menyelesaikan perkara hendaknya berpikir melampaui atau TRANSENDEN. Yakni, berpikir melampaui norma-norma legal-formal positivistik. Selanjutnya tengoklah UU tentang Kepolisian NRI (UU No 2 Tahun 2002, Pasal 18 (1) menyebutkan bagaimana polisi diperbolehkan untuk melakukan tindakan hukum atas pertimbangan ‘penilaian sendiri’ demi kepentingan umum, belum lagi UU tentang Sistem Peradilan Anak, yang

justru memberikan ruang untuk dilakukan diversi dalam menyelesaikan perkara pidana yang melibatkan anak. Hal tersebut membuktikan bahwa hukum dalam arti peraturan perundang-undangan pun dapat bersifat progresif, bukan hanya penegak dan proses penegakannya.

Terkait dengan upaya penyemaian hukum progresif, Fakultas Hukum UNDIP Semarang sudah seharusnya menjadi jantung dari perhelatan pemikiran hukum progresif (*school of thought*), mengingat Prof. Dr. Satjipto Rahardjo, SH dibesarkan dalam ruang akademis di tempat itu. Namun, dapat dipastikan bahwa fakultas hukum ini tidak mungkin mampu menjaga persemaian hukum progresif apabila tidak diperkuat dengan jejaring sosial lainnya. Apakah kita mampu mengarus utamakan (*mainstreaming*) hukum progresif dalam praktik ber hukum, *legal drafting*, reformasi peradilan, membuat kontrak, perumuskan kebijakan publik, dst. Dan, yang paling penting pelibatan antara para jejaring ini. Kita sering mengutip pepatah: satu lidi mudah dipatahkan, namun ribuan lidi yang diikat akan kuat, namun pendalaman pada maknanya masih banyak belum terpikirkan.

Sebagai sebuah mahzab, murid-murid inilah yang menjadi modal sosial paling besar. Swadaya, kemandirian dan keberlanjutan kerja-kerja sosial yang bersemangatkan hukum progresif perlu direnungkan bersama. Tahun depan sudah lebih dari lima tahun wafatnya sang Begawan Guru kita. Jika kita konsisten, maka di tahun mendatang produktivitas karya kita mudah-mudahan lebih meningkat. Tulisan ini merupakan gagasan penulis yang terus mencoba untuk memberikan ruh hukum progresif dalam setiap

pembuatannya secara tematik. Bila kita terus berkarya dengan terus menyemaikan gagasan, gerakan, konsep, teori atau apa pun namanya tentang hukum progresif, saya yakin hukum progresif tidak akan pernah berakhir (*never ending*) menjadi macan kertas (*paper tiger*).

Meskipun sedikit, semoga tulisan ini bermanfaat bagi pembaca yang berniat memahami hukum bukan hanya sekedar **rules and logic**, melainkan juga **behavior** yang berarti bahwa hukum harus dipahami secara kontekstual sehingga masa depan hukum tidak berakhir pada kehebatannya di atas kertas, melainkan juga dalam ordnat keberlakuan sosialnya.

G. KERANGKA PEMIKIRAN



H. METODE PENELITIAN

Penelitian merupakan suatu hal yang penting bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Metode yang diterapkan harus sesuai dengan ilmu pengetahuan induknya. Tetapi tidak berarti bahwa metodologi dari setiap ilmu pengetahuan itu berbeda sama sekali. Meskipun berbeda, penelitian tersebut mempunyai tujuan yang sama yaitu untuk mengungkap kebenaran secara sistematis dan konsisten.³⁹

1. Paradigma Penelitian

Penelitian Paradigma merupakan suatu sistem filosofis utama, induk, atau payung yang terdiri dari kajian *ontologi*, *epistemologi*, dan *metodologi* tertentu yang tidak dapat begitu saja dipertukarkan.⁴⁰ Masing-masingnya terdiri dari serangkaian ‘*basic believe*’ atau *worldview* yang diperlukan sebagai landasan untuk menganalisis sebuah tulisan dan permasalahan. Posisi peneliti disini adalah berperan sebagai *experimental/manipulative*. *Legal standing* peneliti

³⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*. (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2013), hal 1.

⁴⁰ Guba and Lincoln, memandang paradigma adalah sistem dasar yang menyangkut keyakinan atau pandangan yang mendasar terhadap dunia obyek yang diteliti (*worldview*) yang merupakan panduan bagi peneliti. Guba dan Lincoln menyebutkan bahwa paradigma yang berkembang dalam penelitian dimulai dari paradigma *positivisme*, *post-positivisme*, *critical theory*, dan *constructivism*. Guba dan Lincoln, *Computing Paradigms in Qualitative Research*, dalam *Handbooks of Qualitative Research*, London Sage Publication, 1994, hal 105. Lihat dalam Norman K. Denzin, Yvonna S. Lincoln, *Handbook of Qualitative Research*, terjemah Dariyatno, dkk, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009, hal 124.

dalam menulis tulisan rekonstruksi regulasi pemberian hak atas ruang dibawah tanah berbasis nilai keadilan, menggunakan paradigma *Konstruktivisme*.⁴¹

E.G. Guba dan Y.S. Lincoln⁴² berpendapat bahwa ontologi, epistemologi, dan metodologi dari Paradigma *Konstruktivisme* adalah sebagai berikut:

- a. **Ontologi**, yakni pemahaman tentang bentuk-sifat-ciri realitas, dari *konstruktivisme* adalah relativis. Ontologi paradigma ini melihat sebuah realitas bisa dipahami dalam bentuk konstruksi mental yang bermacam-macam dan tak dapat diindra, yang didasarkan secara sosial dan pengalaman, berciri local dan spesifik (meskipun berbagai elemen sering kali sama-sama dimiliki oleh berbagai individu dan bahkan bersifat lintas budaya), dan bentuk serta isinya bergantung pada manusia atau kelompok individual yang memiliki konstruksi tersebut. Konstruksi (mental) tersebut tidak kurang atau lebih “benar,” dalam pengertian mutlak, namun sekedar lebih atau kurang matang dan/atau canggih. Konstruksi tersebut dapat diubah, sebagaimana “realitas” ikutannya juga demikian. Posisi ini sebaiknya dibedakan dari nominalisme dan idealism (lihat Reese, 1980, untuk uraian tentang berbagai gagasan ini).
- b. **Epistemologi**, yaitu pemahaman tentang suatu realitas atau temuan suatu penelitian merupakan produk atau diperoleh dari interaksi antara peneliti dan yang diteliti.⁴³ *Transaksional dan Subjektivis*. Peneliti dan objek

⁴¹Norman K. Denzin dan Yvonna S. Lincoln, *Handbook of Qualitative Research*. (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), hal 137.

⁴² loc.cit.

⁴³ Widhi Handoko dalam Disertasinya, Rekonstruksi Kebijakan Pertanahan Berbasis Nilai Keadilan Sosial (Studi Kasus Tentang *Stelsel Publisitas Negatif* Tidak Murni pada Sistem Birokrasi

penelitian dianggap terhubung secara timbal balik sehingga “hasil-hasil penelitian” *terciptakan secara literal* seiring dengan berjalannya proses penelitian. Perbedaan konvensional antara ontologi dengan epistemology pun lenyap, sebagaimana yang terjadi dalam teori kritis.

- c. **Metodologi**, atau sistem metode dan prinsip yang diterapkan oleh individu di dalam observasi atau investigasinya dari *konstruktivisme* adalah *hermeneutis dan dialektis*. Sifat *variable* dan *personal* (*intramental*) dari konstruksi sosial menunjukkan bahwa konstruksi individu hanya dapat diciptakan dan disempurnakan melalui interaksi *antara dan di antara* peneliti dengan para responden. Beragam konstruksi ini diinterpretasikan menggunakan teknik-teknik hermeneutik konvensional dan dikomparasikan serta diperbandingkan melalui pertukaran dialektis. Tujuan akhirnya adalah untuk mendapatkan sebuah konstruksi konsensus yang lebih matang dan cangguh daripada semua konstruksi sebelumnya (termasuk, tentu saja, konstruksi etika peneliti).

2. Pendekatan Penelitian

Penelitian Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian hukum ini adalah yuridis sosiologis, yaitu suatu pendekatan dengan mencari informasi melalui wawancara secara langsung dengan informan secara empiris terlebih dahulu dan kemudian

dan Pelayanan Publik Badan Pertanahan Nasional. (Semarang: Universitas Diponegoro, 2011), hal 24.

dilanjutkan dengan mengadakan penelitian data primer yang terdapat pada wawancara narasumber kemudian diperkuat dengan studi kepustakaan melalui langkah teoritik.⁴⁴ Penelitian hukum sosiologis atau penelitian hukum doktrinal, yaitu penelitian hukum yang mempergunakan sumber data primer.⁴⁵

Deskriptif analitis adalah suatu jenis penelitian yang dimaksud untuk melukiskan, memaparkan, dan melaporkan suatu keadaan obyek atau suatu peristiwa sekaligus mengambil suatu kesimpulan umum tentang obyek dari penelitian tersebut.⁴⁶

Segi yuridis yang dimaksud adalah bahwa didalam meninjau dan melihat serta menguraikan permasalahannya menggunakan prinsip-prinsip dan asas-asas hukum. Sedangkan dari sisi normatifnya adalah bahwa peneliti akan menginventarisir ketentuan-ketentuan peraturan hukum yang telah ada, baik berupa undang-undang maupun berbagai peraturan pelaksanaannya, yang secara hirarkis berada di bawah undang-undang.

3. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian dilakukan secara *deskriptif analitis*, yaitu cara memaparkan keadaan obyek yang diteliti berdasarkan fakta-fakta yang aktual

⁴⁴ *Ibid*, hlm. 7

⁴⁵ Ronny Hanitijo Soemitro, Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1990), hlm.10.

⁴⁶ Bambang Waluyo, Penelitian Hukum dan Praktek. (Jakarta : Sinar Grafika, 1991), hlm.16.

pada saat ini.⁴⁷ Dalam hal ini adalah mendeskripsikan dan menyelesaikan permasalahan mengenai Rekonstruksi Sistem Pemberian Hak Atas Ruang Dibawah Tanah Yang Berbasis Nilai Keadilan.

4. Jenis dan Sumber Data

Penelitian sosiologis menggunakan jenis data primer, yakni data yang diperoleh dari data lapangan baik wawancara dan/atau kuisioner yang dilakukan dengan cara mengamati langsung terhadap para pihak yang berkompeten. Data primer sendiri dapat dibedakan menjadi bahan hukum primer dan sekunder.⁴⁸ Dalam penelitian ini, sumber data sekunder yang digunakan sebagai berikut:

a. ***Bahan Hukum Primer***⁴⁹

Bahan hukum primer dalam data primer yang digunakan untuk memperoleh informasi dengan bertanya langsung pada yang diwawancara dan kuisioner sedangkan bahan hukum primer dalam data sekunder yaitu peraturan perundang-undangan, tetapi peneliti lebih memilih data primer bukan data sekunder.⁵⁰ Wawancara yang digunakan dalam penelitian ini adalah interview bebas terpimpin, yaitu dengan mempersiapkan terlebih dahulu pertanyaan-pertanyaan sebagai pedoman, tetapi tidak menutup kemungkinan adanya variasi pertanyaan sesuai dengan situasi ketika

⁴⁷ Barda, Nawawi Arief, Instrumen Penelitian Bidang Sosial, (Yogyakarta: Gajah Mada University, Press, 1992), hlm. 47.

⁴⁸ Hasil wawancara dengan narasumber yaitu Widhi Handoko sebagai salah satu dosen peneliti Universitas Diponegoro pada tanggal 22 November 2018.

⁴⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif. (Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2013), hlm. 29.

⁵⁰ Ibid, hlm. 57.

wawancara berlangsung. Wawancara akan dilakukan dengan 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 Semarang dan Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta, Notaris dan/atau PPAT, serta para pakar di bidang pertanahan.

Sedangkan kuisisioner adalah daftar pertanyaan yang disusun secara tertulis berdasarkan proposal penelitian. Dalam hal data yang diperoleh dari wawancara dirasakan kurang, maka dengan kuisisioner yang dipergunakan, diharapkan pertanyaannya harus dijawab dengan memberikan keterangan yang sejelas mungkin.

b. **Bahan Hukum Sekunder**⁵¹

Bahan hukum sekunder dalam data primer yaitu peraturan perundang-undangan sedangkan bahan hukum sekunder dalam data sekunder yaitu studi kepustakaan, tetapi peneliti dalam penelitian ini lebih memilih data primer.⁵² Bahan pustaka yang berisikan pengetahuan ilmiah yang baru atau mutakhir, ataupun pengertian baru tentang fakta yang belum diketahui maupun mengenai suatu gagasan (ide). Bahan/sumber ini mencakup Peraturan Perundang-undangan yang terkait dengan penelitian hukum (disertasi), antara lain:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

⁵¹ Loc.cit.

⁵² Ronny Hanitijo Soemitro, Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri. (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1990), hlm.10.

- 2) Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- 3) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

5. Teknik Pengumpulan Data

Metode Kegiatan pengumpulan data dalam proses penelitian ini dilakukan dengan menggunakan 3 (tiga) teknik, yaitu: ⁵³

- a. Wawancara mendalam (*indepth interview*) yang tidak terstruktur kepada informan kunci yang terpilih guna menjelaskan dan menerangkan pengetahuannya, maksudnya pewawancara/peneliti dalam melakukan wawancara tidak menetapkan secara ketat materi wawancara, urutan pertanyaannya, tetapi disesuaikan dengan situasi pada saat wawancara berlangsung seperti hasil wawancara Penulis dengan Bapak Ir. Sih Rianung, Kepala Dinas Tata Ruang dan Cipta Karya Kota Semarang. Hari Semarang, 14 Maret 2022, di Kantor Dinas Tata Ruang dan Cipta Karya Kota Semarang dan lain-lain sebagaimana dijelaskan dalam bab-bab selanjutnya;
- b. Melakukan pengamatan (observasi) yang terfokus pada hal-hal tertentu yang dianggap penting dan relevan dengan permasalahan yang diteliti;
- c. Studi kepustakaan, yang merupakan kegiatan penelusuran, pengumpulan, dan penelaahan bahan-bahan kepustakaan yang memiliki relevansi dengan permasalahan penelitian, berupa literatur-literatur,

⁵³ Sanapiah Faisal, *Penelitian Kualitatif: Dasar-dasar dan Aplikasi* (Malang, 1990), hlm.39.

laporan penelitian, artikel ilmiah, undang-undang, brosur, dan bahan-bahan pustaka serta dokumentasi lainnya. Sedang instrumen pengumpulan data terdiri dari peneliti sebagai instrumen utama dan menentukan, daftar pertanyaan, catatan lapangan, dan *tape recorder*.

6. Teknik Analisis Data

Teknik Analisis data adalah sebagai suatu penjelasan dan menginterpretasikan secara logis, sistematis, dan konsisten. Menurut Nasution, analisis data itu adalah proses menyusun, mengkategorikan data, mencari pola atau tema dengan maksud untuk memahami maknanya.⁵⁴ Sesuai dengan teknik yang dipakai dan sifat data yang diperoleh, analisis data dalam penelitian ini menggunakan model analisis interaktif sebagaimana dikemukakan oleh Matthew B. Miles dan A. Michael Huberman di mana proses analisis datanya akan melibatkan tiga komponen yakni: a) *data reduction* (reduksi data); b) *data display* (penyajian data); dan c) *conclusions drawing and verifying* (penarikan kesimpulan dan verifikasi).⁵⁵

Pilihan penggunaan model interaktif ini pertimbangannya adalah bahwa model ini dilaksanakan bersamaan dengan pengumpulan data, artinya ketiganya berjalan bersama-sama. Begitu data dikumpulkan, reduksi data⁵⁶ dilakukan, dan

⁵⁴ S. Nasution, *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif* (Bandung, 1996), hlm. 126

⁵⁵ Matthew B. Miles dan A. Michael Haberman. *Analisis Data Kualitatif*. terj. Tjetjep Rohendi Rohidi (Jakarta, 1992), hlm. 16.

⁵⁶ Reduksi data meliputi proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan, dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan. Reduksi data seperti ini berlangsung terus-menerus selama penelitian itu berlangsung. Bentuk aktivitasnya bisa berupa membuat ringkasan, mengkode, menelusur tema, membuat gugus-gugus, membuat partisi, menulis memo. Reduksi data seperti ini merupakan bagian dari analisis, karena di dalam melakukan reduksi itu sebenarnya kita tengah melakukan pemilihan pada bagian-bagian

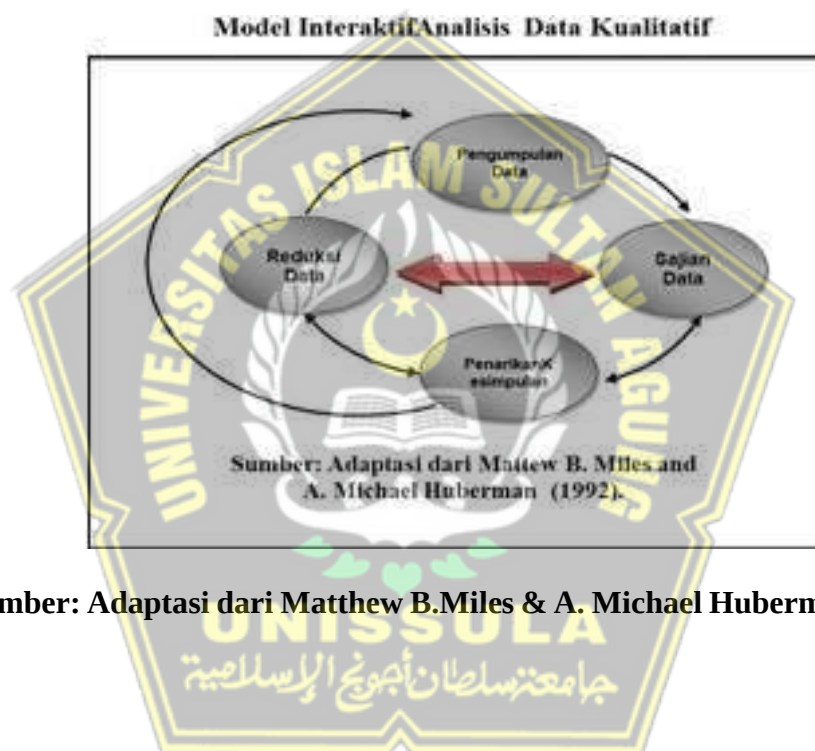
selanjutnya dilanjutkan pula dengan sajian data yang bersifat sementara. Masih terbuka kesempatan untuk berubah atau dilakukan penyempurnaan atas data penelitian.

informasi mana yang perlu dikode, yang perlu dibuang, pola-pola mana yang dianggap paling umum terjadi. Jadi, fungsi dari reduksi data adalah menajamkan, menggolongkan, mengarahkan, membuang yang tidak perlu, dan mengorganisasi data sedemikian rupa sehingga kesimpulan-kesimpulan akhirnya dapat ditarik dan diverifikasi. Mudjahirin Thohir, “Penelitian Sosial Budaya Berdasarkan Metodologi Penelitian Kualitatif, dalam <http://staff.undip.ac.id/sastra/mudjahirin/2009/03/06/penelitian-sosial-budaya/>, diakses 3 Oktober 2011



Model analisis ini dimulai dengan mereduksi dan menyajikan data lapangan yang sudah berhasil dikumpulkan untuk menarik simpulan. Simpulan-simpulan yang sudah berhasil dirumuskan itu belum dipandang sebagai sesuatu yang final, akan tetapi masih harus dikonfirmasi kembali ke lapangan.⁵⁷ Model interaktif tersebut bila diragakan adalah sebagai berikut:

Model Interaktif Analitis Data Kualitatif



Sumber: Adaptasi dari Matthew B. Miles & A. Michael Huberman (1992).

⁵⁷ Artinya dalam pelaksanaannya, komponen dan proses pengolahan data dapat dilakukan secara situasional atau kontekstual, di mana dari satu tahap ke tahap lain, dimungkinkan secara timbal balik, berurutan, atau zig-zag ke tahap lainnya. Hal ini dilakukan, untuk melakukan konfirmasi atau penjelasan terhadap informasi yang disampaikan informan, baik dari informan kunci atau informan penunjang sehingga memungkinkan peneliti untuk merumuskan simpulan-simpulan yang benar-benar valid dan dapat dipertanggungjawabkan secara metodologis, Baca dalam Matthew B. Miles dan A. Michael Huberman, *Analisis Data Kualitatif*, terj. Tjetjep Rohendi Rohidi (Jakarta, 1992), hlm. 20.

I. ORISINALITAS PENELITIAN

Penelitian Sebelumnya				Kebaharuan
No	Peneliti	Judul Penelitian	Hasil Penelitian	
1	Bambang S. Riyadi (Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Gadjahmada Yogyakarta, 2021)	RUANG BAWAH TANAH DAN PROSPEK PENGATURANNYA (KAJIAN DARI PERSPEKTIF HUKUM PERTANAHAN NASIONAL)	Penelitian disertasi hukum ini bertujuan untuk mengetahui, menganalisis serta memberi rekomendasi : 1. Pengaturan yang seharusnya (dassollen) ruang bawah tanah yang meliputi; a. obyek, b. Subyek dan c. Hak atas ruang bawah tanah. 2. Sinkronisasi antara pengaturan ruang bawah tanah dengan asas-asas hukum pertanahan nasional. Cara penelitian ini menggunakan hukum normatif yang didukung wawancara narasumber, jenis penelitian menganalisis dassollen ruang bawah tanah, jenis data yang diperoleh, data sekunder yang berupa	Dibandingkan dengan penelitian terdahulu, penelitian yang dilakukan nantinya mengaitkan antara unsur struktur, kultur, dan substansi dan hukum progresif sebagai landasan dasar penguatan sistem pemberian hak atas ruang bawah tanah.

			bahan hukum primer dan sekunder. Cara pengumpulan data dilakukan dengan studi pustaka terhadap bahan hukum hukum primer dan sekunder serta tersier. Wawancara para narasumber dari para akademisi dan pejabat terkait, menggunakan cara analisis asas-asas hukum pertanahan Nasional serta pisau analisis teori property right dari RJ. Vincent. Sehingga peneliti menarik kesimpulan secara deduktif, dan memberikan rekomendasi atau saran sesuai tujuan penelitian. Hasil penelitian menunjukkan 1. Pengaturan; a. objek ruang bawah tanah, b. subjek ruang bawah tanah, dan c. hukum hak ruang bawah tanah, tidak terdapat dalam UUPA dan peraturan perundang-undangan setingkat	
--	--	--	---	--

			undang-undang, dalam hal ini terdapat kekosongan atau kevakuman hukum ruang bawah tanah, 2. Prospek pengaturan ruang bawah tanah secara nasional harus menampung dan menyelesaikan konflik hukum yang akan terjadi. Pembentukan hukum ruang bawah tanah harus sinkronisasi dengan asas-asas hukum pertanahan nasional (asas kenasionalan, asas hak menguasai negara atas ruang bawah tanah, asas didasarkan atas hukum adat tentang ruang bawah tanah, asas tidak dapat bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, asas harus sesuai dengan kepentingan rakyat, asas fungsi sosial; asas jaminan kepastian hukum;	
--	--	--	--	--

			dan asas harus sederhana) begipula selaras dengan teori property right dari RJ. Vincent.	
2	Mahendra Tio Arbianzah (Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Brawijaya Malang, 2024)	TINJAUAN YURIDIS PENGATURAN PEMANFAATAN RUANG BAWAH TANAH	Terdapat inkonsistensi antara Pasal 74 sampai Pasal 82 PP No. 18 Tahun 2021 dengan Pasal 1 Angka (4), Pasal 4 Ayat (2), Pasal 14 dan Pasal 16 UUPA terkait konsep tanah dan hak atas tanah yang mencakup ruang bawah tanah atau tidak. UUPA cenderung membatasi hak atas tanah hanya pada permukaan bumi, sementara PP No. 18/2021 memperluas cakupannya ke ruang bawah tanah. Selain itu, terdapat perbedaan pendapat di kalangan ahli mengenai apakah pemanfaatan ruang bawah tanah dapat dilekati hak atas tanah atau memerlukan lembaga hak baru tersendiri. Sebagian mengartikan luas Pasal 4 UUPA, namun sebagian lain berpendapat hukum positif tidak dapat mengatur ruang bawah tanah.	Dibandingkan dengan penelitian terdahulu ini bertujuan untuk mengkaji secara yuridis normatif terkait pemanfaatan ruang bawah tanah dengan menggunakan pendekatan konseptual dan pendekatan peraturan perundang-undangan, serta penafsiran secara sistematis dan gramatikal. Penelitian ini juga menggunakan teori-teori hak atas tanah dari beberapa ahli untuk menganalisis aspek kepemilikan dan

				penguasaan ruang bawah tanah.
3	Febrina Kusuma Putri (Program Studi Doktor Ilmu Hukum	Pemanfaatan ruang bawah tanah dan atas tanah dalam pelaksanaan pembangunan Mass Rapid transit ditinjau	Seiring dengan berkembangnya pembangunan di wilayah perkotaan yang menunjukkan bahwa pemanfaatan tanah tidak hanya terbatas pada bidang tanah yang dikuasai, akan tetapi pemanfaatannya berkembang pada ruang bawah	Dibandingkan dengan penelitian terdahulu, penelitian yang dilakukan nantinya mengaitkan antara unsur struktur, kultur, dan

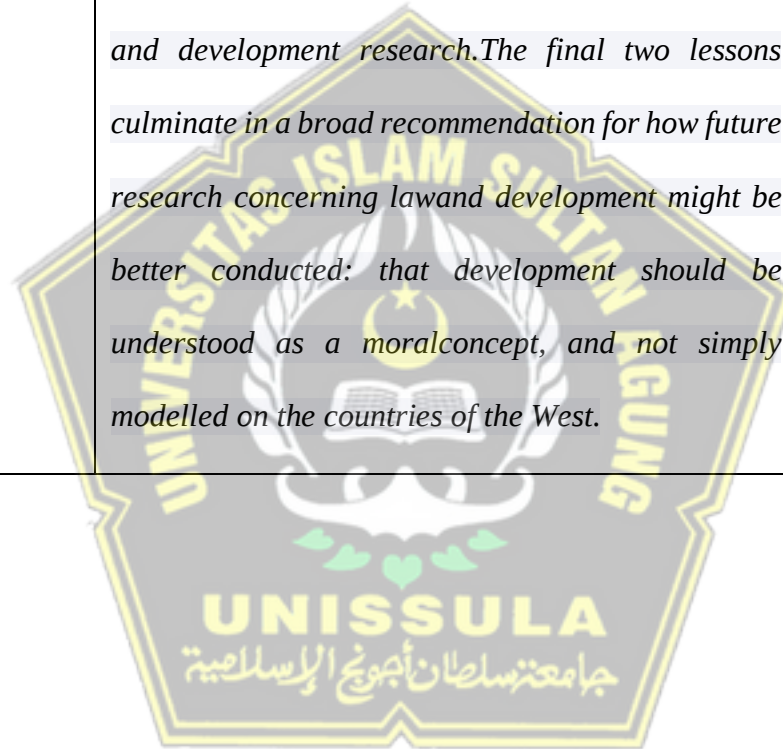


	Pascasarjana Universitas Indonesia Jakarta, 2012)	dari segi hukum tanah nasional	tanah, ruang atas tanah dan ruang perairan. Pemda DKI sendiri telah mengambil kebijakan untuk menggunakan ruang bawah tanah dalam rangka membangun sistem transportasi umum masal berupa kereta api bawah tanah (subway) yang rencananya akan dibangun mulai dari Blok M sampai Kota dan nantinya akan di kenal dengan nama Mass Rapid Transit (?MRT?) yang akan dibangun,dioperasikan,dikelola dan dirawat oleh BUMN berbentuk Perseroan yang saat ini telah didirikan berdasarkan Peraturan Daerah Provisnsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta Nomor 3 Tahun 2008 dan dikenal dengan nama PT.Mass Rapid Transit Jakarta .Sampai saat ini belum diterbitkan	substansi dan hukum progresif sebagai landasan dasar penguatan sistem pemberian hak atas ruang bawah tanah.
--	--	---------------------------------------	--	--

			suatu Peraturan yang mengatur mengenai Hak Guna Ruang diatas maupun dibawah tanah, walaupun BPN saat ini sedang mempersiapkan Rancangan Undangundang Pertanahaan yang akan mengatur tentang kedua lembaga tersebut namun persiapannya masih dalam tahap dini. Selain hal-hal yang telah disebutkan diatas, terdapat permasalahan lain yang juga tak kalah pentingnya dalam pemanfaatan Hak Guna Ruang Bawah Tanah dan Hak Guna Ruang di Atas Tanah adalah mengenai pembiayaan. Untuk mewujudkan potensi pembiayaan pembangunan dan menjamin penyaluran sehingga menjadi sumber pembiayaan yang riil, sebagian besar dananya diperoleh melalui kegiatan perkreditan. Penelitian	
--	--	--	---	--

			ini merupakan penelitian yuridis normatif. Peneliti akan menekankan penelitian pada penggunaan norma hukum tertulis yang terkait dan relevan dengan permasalahan, dengan didukung oleh wawancara kepada narasumber dan informan yang dimaksudkan untuk mengungkapkan fakta empiris yang berkaitan dengan penelitian ini.	
4.	Zumbansen, P. (Dissertation of the Dickson Poon School of Law, London, 2015)	Implementasi Pendaftaran Tanah di Kabupaten Lombok Barat	<i>Both the first law and development movement (1960-74), inspired by a belief in the rule of law as an effective instrument of social and economic change, and the second (1985-present), motivated largely by a faith in laws capacity to promote commercial certainty, are regarded as having failed to deliver their promise of bringing development to the</i>	Dibandingkan dengan penelitian terdahulu, penelitian yang dilakukan nantinya mengaitkan antara unsur struktur, kultur, dan substansi dan hukum progresif sebagai landasan dasar

			developing world. This paper sketches four lessons that we might learn from the errors of present law and development research. The final two lessons culminate in a broad recommendation for how future research concerning law and development might be better conducted: that development should be understood as a moral concept, and not simply modelled on the countries of the West.	penguatan sistem pemberian hak atas ruang bawah tanah.
--	--	--	--	---



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. HAK PENGUASAAN ATAS TANAH

1. Pengertian dan Ruang Lingkup Hak

Mengkaji hak menguasai atas tanah oleh negara menurut Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 serta yang dikembangkan di dalam UUPA, sudah selayaknya pula dilakukan bukan saja di dalam kerangka hak-hak atas tanah pada umumnya melainkan sebaiknya dilakukan di dalam kerangka kajian hak pada umumnya.

Istilah “hak” selalu tidak dapat dipisahkan dengan istilah “hukum”. Di dalam literatur Hukum Belanda kedua-duanya disebut dengan “*recht*”, akan tetapi antara hak dengan hukum, dapat dibedakan dengan menggunakan istilah “*Objektief recht*” dan “*Subjektief recht*”. *Objektief recht* dengan hukum objektif, yaitu peraturan hukum yang berlaku umum, sedangkan *subjektief recht* diartikan dengan hukum subjektif yang menyatakan hubungan yang diatur oleh hukum objektif, berdasarkan mana yang satu mempunyai hak, dan yang lain mempunyai kewajiban terhadap sesuatu. Hak atau wewenang disini merupakan segi aktif dari hubungan hukum yang diatur oleh peraturan hukum. Setiap hubungan hukum senantiasa melahirkan hak pada suatu pihak dan kewajiban di lain pihak. Setiap hak selalu terdapat empat unsur yaitu subjek hukum, objek hukum, hubungan hukum yang mengikat pihak lain dengan kewajiban, dan perlindungan hukum.

Menurut Sudikno Mertokusumo⁶ hak dibedakan menjadi dua macam, yaitu hak absolut dan hak relatif. Hak absolut memberi wewenang bagi pemegangnya untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu, yang pada dasarnya dapat dilaksanakan siapa saja dan melibatkan setiap orang. Kalau ada hak absolut pada seseorang maka ada kewajiban bagi orang lain untuk menghormati dan untuk tidak menggangukannya. Pada hak absolut, pihak ketiga berkepentingan untuk mengetahui eksistensinya, sehingga memerlukan publisitas. Berbeda dengan hak relatif yang merupakan hak yang berisi wewenang untuk menuntut hak yang hanya dimiliki seseorang terhadap orang-orang tertentu sehingga hanya berlaku bagi orang-orang tertentu. Hak absolut terdiri dari hak absolut yang bersifat kebendaan dan yang bukan bersifat kebendaan.

Menurut Salmond, sebagaimana dikutip oleh Satjipto Raharjo, istilah hak biasa ditafsirkan kepada arti yang sempit dan arti yang luas. Hak dalam arti sempit yaitu selalu berkorelasi dengan kewajiban. Sebutan hak sebetulnya meliputi pengertian di dalamnya masing-masing adalah :⁶ Sudikno Mertokusumo, *Metode Penulisan Bidang Hukum*, Makalah disampaikan pada penataran Metode Penulisan Hukum Fakultas Hukum UII Yogyakarta, tanggal 9 Juli 1991 di Yogyakarta, hal 6

- a. Hak dalam arti sempit;
- b. Kemerdekaan;
- c. Kekuasaan; dan

d. Imunitas.¹

Curzon², mengelompokkan hak-hak itu sebagai berikut :

1. Hak-hak yang sempurna dan tidak sempurna.

Hak yang sempurna adalah hak yang dapat dilaksanakan melalui hukum.

Hak yang tidak sempurna yang hanya diakui oleh hukum, tetapi tidak selalu dilaksanakan oleh pengadilan. Seperti hak yang dibatasi oleh kadaluwarsa.

2. Hak-hak utama dan tambahan.

Hak utama adalah hak dapat diperluas oleh hak lain. Hak tambahan adalah hak yang melengkapi hak utama.

3. Hak publik dan perdata.

Hak publik adalah hak yang ada pada masyarakat pada umumnya, yaitu negara. Hak perdata adalah hak yang ada pada perseorangan.

4. Hak positif dan negatif.

Hak positif menuntut dilakukannya perbuatan-perbuatan dari pihak lain tempat kewajiban korelatifnya berbeda, seperti hak untuk menerima keuntungan pribadi

5. Hak milik dan pribadi.

Hak milik berhubungan dengan barang-barang yang dimiliki seseorang yang biasanya dialihkan. Hak pribadi berhubungan dengan kedudukan seseorang yang tidak pernah bisa dialihkan.

¹ Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Alumni Bandung, 1992, hlm. 96.

² Curzon dalam Satjipto Rahardjo, *Ibid*, hlm. 101-102.

2. Hak Atas Tanah

Hak menguasai atas tanah oleh negara, jika ditilik dari ukuran-ukuran yang dikemukakan oleh Curzon di atas, maka hak dapat menempati beberapa tempat dari kelompok hak-hak tersebut. Hak menguasai atas tanah oleh negara dapat dikatakan sebagai yang sempurna, karena dapat dilaksanakan melalui hukum, dapat pula dipandang sebagai hak utama karena dapat diterbitkan dengan hak-hak lain seperti Hak Milik, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai. Kecuali itu hak menguasai atas tanah oleh negara merupakan hak publik, karena hanya ada pada negara. Akhirnya hak menguasai atas tanah oleh negara adalah hak positif karena pemegang hak menguasai yaitu negara dapat melalui pengadilan agar pihak lain menghormati.

Hak penguasaan tanah pada umumnya, hakekatnya merupakan refleksi dari pandangan manusia terhadap dirinya sebagai manusia dalam hubungannya dengan pandangannya terhadap tanah. Pada umumnya pandangan manusia terhadap tanah ada yang menitikberatkan kepada manusia sebagai individu dan ada pula yang menitikberatkan kepada manusia sebagai makhluk sosial.³

Falsafah Bangsa Indonesia yang bersumber kepada Pancasila, memandang manusia sebagai ciptaan Tuhan Yang Maha Esa, yang diciptakan sebagai satu kesatuan, satu umat manusia. Meskipun demikian di antara kesatuan umat manusia yang hidup di dunia dengan berbeda iklim,

³ Notonegoro, *op.cit*, hlm. 17.

tanah, tumbuh-tumbuhan dan sebagainya. Keadaan ini menimbulkan adanya bangsa-bangsa dalam kesatuan umat manusia. Ditetapkan sesuatu kelompok, suatu kesatuan individu-individu pergaulan hidup manusia yang merupakan satu kesatuan, di mana masing-masing individu mempunyai kepribadiannya berarti bahwa kehidupan itu adalah hidup kekeluargaan. Kekeluargaan berarti mengabaikan masing-masing kepribadian masing-masing orang sadar merupakan anggota dari suatu kesatuan. Dalam kehidupan bersama, ia berorganisasi, yaitu mengadakan pembagian tugas dan petugas mengadakan kewajiban untuk mencari jalan sebaik-baiknya agar seluruh anggota kesatuan mencapai hidup bahagia. Kewajiban itu tidak akan dijalankan kalau petugas tidak dilengkapi dengan kewenangan.⁴

Dalam pandangan Hukum Adat yang menjadi dasar Hukum Agraria Nasional, para individu adalah bagian masyarakat yang masing-masing mempunyai fungsi demi kelangsungan dan melangsungkan masyarakat. Kepentingan yang ada pada individu adalah bagian dari kepentingan masyarakat, adalah pula kepentingan masyarakat untuk melangsungkan dan kelangsungan hidup masyarakat itu sendiri. Kepentingan pribadi individu telah mengarah pada suatu arah yaitu kesejahteraan, kesatuan, dan kelangsungan masyarakat atau persekutuannya. Setiap individu di dalam kesatuan itu bergerak berusaha sebagai pengabdian kepada keseluruhan kesatuan itu.⁵

⁴ Soediman Kartohadiprodjo, *Membina Tata Kehidupan Politik Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945*, Alumni, Bandung, 1979, hlm. 10-13.

⁵ Moh. Koesnoe, *Catatan-catatan Terhadap Hukum Adat Dewasa Ini*, Airlangga University Press, Surabaya, 1979, hlm. 157.

Di dalam Hukum Adat, hak-hak individu merupakan fungsi individualitas dari kekuasaan negara atau masyarakat. Dalam hubungannya dengan penguasaan atas tanah bagi masyarakat hukum Indonesia khususnya, maka hak masyarakat dikenal dengan hak ulayat merupakan hak dasar dan asal dari hak-hak yang dapat dipunyai oleh orang perseorangan. Tidak ada satu pun dari hak-hak atas tanah dipunyai dari orang perseorangan yang berada di luar kungkungan hak ulayat. Semakin kuat hak perseorangan, maka pengaruh hak ulayat semakin lemah. Sebaliknya jika hak-hak perseorangan melemah, maka hak ulayat semakin kuat. Apabila hak perseorangan terhapus, maka hak ulayat pulih kembali.

Dalam pemikiran seperti itulah dapat dipandang benar dan tepat apa yang ditetapkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan diatur dalam Pasal 1 ayat (2) serta Pasal 2 ayat (1) UUPA, yang menempatkan hak menguasai negara sebagai dasar dan asal dari hak-hak keagrariaan. Dari kekuasaan negara ini kemudian dikeluarkan kekuasaan-kekuasaan dalam ukuran yang lebih kecil, yang dalam bentuk, isi, dan sifatnya beraneka ragam. Fungsi individualistis dari kekuasaan negara artinya fungsi untuk membuat anggota masyarakat dalam perseorangannya menjadi berada didalam kemungkinan keadaan sejahtera.⁶

⁶ *Ibid*, hlm. 154.

B. HAK MENGUASAI NEGARA ATAS TANAH

Hak menguasai tanah oleh negara bersumber dari kekuasaan yang melekat pada negara, sebagaimana tercermin dalam ketentuan Pasal 33 UUD 1945, yang menyatakan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Selanjutnya dalam penjelasannya dinyatakan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi adalah pokok pokok kemakmuran rakyat, sebab itu harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Pernyataan tersebut menjelaskan dua hal, yaitu bahwa secara konstitusional negara memiliki legitimasi yang kuat untuk menguasai tanah sebagai bagian dari bumi, namun penguasaan tersebut harus dalam kerangka untuk kemakmuran rakyat.

Penjabaran lebih jauh dari hak menguasai tanah oleh negara, terdapat pada Pasal 2 UUPA yang menyatakan bahwa bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Hak menguasai dari negara memberi wewenang kepada Negara 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;
- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang

angkasa.

Penguasaan tanah oleh negara dalam konteks di atas adalah penguasaan yang otoritasnya menimbulkan tanggung jawab, yaitu untuk kemakmuran rakyat. Di sisi lain, rakyat juga dapat memiliki hak atas tanah. Hak milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dimiliki orang atas tanah dengan mengingat fungsi sosial yang melekat pada kepemilikan tanah tersebut. Dengan perkataan lain hubungan individu dengan tanah adalah hubungan hukum yang melahirkan hak dan kewajiban. Sedangkan hubungan negara dengan tanah melahirkan kewenangan dan tanggung jawab.⁷

1. Aspek Hukum Penguasaan Tanah oleh Negara

a. Negara sebagai Subjek Hukum

Penguasaan tanah adalah suatu hak. Suatu hak hanya dimungkinkan diperoleh apabila orang atau badan yang akan memiliki hak tersebut cakap secara hukum untuk menghaki objek yang menjadi haknya. Pengertian yang termasuk padahak meliputi, hak dalam arti sempit yang dikorelasikan dengan kewajiban, kemerdekaan, kekuasaan dan imunitas. Negara adalah salah satu subjek hukum. Dalam hal ini organisasi negara dipandang sebagai badan hukum publik yang memiliki otoritas mengatur warganya maupun menyelenggarakan seluruh kedaulatan yang melekat pada dirinya sesuai mandat yang diberikan oleh konstitusi atau perundang-undangan. Penyelenggaraan kedaulatan yang dimiliki oleh

⁷ Aslan Noor, *Konsepsi Hak Milik Atas Tanah Bagi Bangsa Indonesia*, CV Mandar Maju, Bandung, 2006, hlm. 85.

Negara adalah sempurna dalam arti kedaulatan tersebut bersumber dari dirinya sendiri, tidak dapat dipecah-pecah, asli dan sempurna.⁸ Kedaulatan yang melekat pada negara, terbatas pada yurisdiksi hukum kekuasaannya, dan kekuasaan itu berakhir manakala ada negara lain yang memulai kekuasaan atasnya.⁹

Subjek hukum adalah sesuatu yang disebut sebagai pembawa hak, yaitu yang mampu mendukung hak dan kewajiban. Negara dipandang sebagai subjek hukum, dalam konsep hukum adalah karena negara tersebut dipersonifikasi serta dianggap sebagai pembawa hak, yang disebut *rechtspersoon*, dan secara khusus lagi *publiek rechts-person*, yakni pendukung hak dan kewajiban publik yang padanya melekat kewenangan untuk menyelenggarakan kepentingan publik.¹⁰

Selain sebagai Badan Hukum Publik, dalam hal-hal tertentu negara juga dapat bertindak sebagai badan hukum perdata. Negara sebagai badan hukum perdata terjadi manakala negara dalam suatu peristiwa hukum bertindak sebagai pihak dalam suatu Kontrak yang terikat hak dan kewajiban kontraktual dengan segala konsekuensinya, antara lain termasuk adanya kewajiban yang melekat untuk memenuhi prestasi kepada pihak berkontrak, yang apabila tidak dipenuhi dapat mengakibatkan tuntutan keperdataan.

⁸ L.J van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, alih bahasa Oetarid Sadino, Pradnya Paramita, Jakarta 2005, hlm. 296.

⁹ Yudha Bhakti Ardhiwisastra, *Imunitas Kedaulatan Negara di Forum Pengadilan Asing*, PT. Alumnini, Bandung, 1999, hlm. 46.

¹⁰ R. Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hlm. 228.

Dalam hal negara bertindak sebagai Badan Hukum Perdata yang semata-mata melaksanakan fungsi swasta komersial-keperdataan¹¹, kedaulatan yang melekat pada dirinya kehilangan imunitasnya, dan dia dapat dituntut sebagai *rechtspersoon* di depan pengadilan, karena bukan fungsi kenegaraan (*ius imperii*) yang dilaksanakannya tetapi semata-mata fungsi swasta (*ius gestines*).¹²

b. Otoritas Negara dalam Penguasaan Hak Atas Tanah

Otoritas negara dalam penguasaan hak atas tanah bersumber dari Undang-Undang Dasar atau Konstitusi Negara. Pengertian yang secara normatif diakui dalam ilmu hukum adalah bahwa masyarakat secara sukarela menyerahkan sebagian dari hak-hak kemerdekaannya untuk diatur oleh negara dan dikembalikan lagi kepada masyarakat untuk menjaga keteraturan, perlindungan dan kemakmuran rakyat. Negara atau pemerintah harus memiliki *sense of public service*, sedangkan masyarakat harus memiliki *the duty of public obedience*.¹³ Dalam keseimbangan yang demikian, maka tujuan penyerahan sebagian hak-hak masyarakat kepada negara memperoleh legitimasi politik dan legitimasi sosial.

Otoritas negara, dalam hal ini Negara Republik Indonesia dalam penguasaan hak atas tanah bersumber dari konstitusi, dimana dalam

¹¹ R. Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hlm. 228.

¹² Yudha Bhakti Ardhiwisatra, *op.cit*, hlm. 22.

¹³ Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum Dalam Pembangunan*, PT. Alumni, Bandung, 2006, hlm. 9.

pembukaan atau mukadimah UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dinyatakan bahwa salah satu tugas negara yang membentuk Pemerintah Republik Indonesia adalah untuk memajukan kesejahteraan umum dan melindungi segenap Bangsa Indonesia. Kemudian, dalam Pasal 33 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, ditegaskan dan dideklarasikan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah dikuasai oleh negara. Pasal tersebut tidak mengikutkan wilayah angkasa, namun berdasarkan konvensi dan hukum internasional wilayah angkasa sampai batas ketinggian tertentu adalah juga termasuk dalam yurisdiksi batas kedaulatan suatu negara.

UUPA tampaknya mengoreksi dan mempertegas pengertian pada Pasal 33 UUD 1945 dengan mengikutkan ruang angkasa sebagai bagian seutuhnya dari wilayah Republik Indonesia. Hanya saja apabila dilihat dari etimologi pengertian agraria¹⁴ yang berasal dari bahasa Latin, pada dasarnya agraria hanya menyangkut pengaturan tanah-tanah untuk pertanian saja. Hukum Agraria¹⁵ dalam hukum Romawi Kuno, hanya mengatur pembagian dan distribusi tanah kepada masyarakat terutama tanah-tanah yang diperoleh sebagai hasil taklukan dan ekspansi wilayah. UUPA, seperti pada namanya hanya mengatur mengenai hal-hal pokok mengenai keagrariaan. Undang-undang lainnya yang mengandung kewenangan atau otoritas pemerintah untuk mengatur

¹⁴ Cf. Benjamin L. D'ooze, *Latin Super review*, Research & Education Association, New Jersey, USA, 2006 hlm. 386.

¹⁵ Black's Law Dictionary, fifth ed. , St. Paul, Minn., USA, 1979 hlm. 61.

peruntukan tanah tersebar pada berbagai undang-undang, namun secara umum selalu menjadikan UUPA sebagai salah satu dasar hukum atau konsiderans dalam undang-undang yang bersangkutan.

Tanah termasuk ke dalam kelompok benda. Hak-hak atas tanah dengan demikian dapat juga ditinjau dari hak-hak kebendaan pada umumnya. Hukum benda adalah bagian dan sub dari hukum kekayaan. Sepanjang menyangkut hak-hak atas tanah, pada dasarnya pengaturan pokoknya dapat direferensikan UUPA. Namun mengingat tanah, adalah juga merupakan subbagian dari hukum benda dan hukum kekayaan pada umumnya, maka mempelajari hak atas tanah tidak cukup hanya dengan mengacu kepada UUPA. Hal lainnya, yang menjadi pertimbangan bahwa hukum benda sebagai bagian dari hukum kekayaan bersifat netral.

Menurut Djuhaendah Hasan,¹⁶ pengaturan hak-hak atas tanah dalam UUPA adalah sedemikian rupa sehingga dapat dikatakan agak sensitif atau kurang netral, mengingat rumusan yang dalam UUPA sendiri menyatakan bahwa hubungan antara Bangsa Indonesia dengan tanah adalah abadi. Asas hukum agraria adalah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara. Hukum adat sendiri dalam pertumbuhannya tidak terlepas dari pengaruh politik dan masyarakat kolonial yang kapitalistik dan masyarakat swapraja yang

¹⁶ Djuhaendah Hasan, *Lembaga Jaminan Kebendaan Bagi Tanah dan benda Lain yang melekat pada tanah dalam konsepsi penerapan asas pemisahan horisontal*, PT. Citra Aditiya Bakti, Bandung 1996, hlm. 105.

feodal. Hal tersebut mengandung makna bahwa otoritas yang dimiliki negara untuk pengaturan tanah tidak semata-mata dapat didasarkan pada bunyi pasal-pasal perundang-undangan yang mengaturnya tetapi harus dengan memperhatikan konteks kekinian maupun suasana kebatinan yang timbul dalam pembuatan pasal-pasal aturan tersebut.

c. Jenis-Jenis Hak Menguasai Tanah yang dimiliki Negara

Hak menguasai tanah oleh negara, dijabarkan dalam bentuk kewenangan tertentu untuk penyelenggaraan hak tersebut. Kewenangan yang diberikan oleh UUPA digolongkan dalam tiga bagian, yaitu pengaturan peruntukan, pengaturan hubungan hukum antara orang dengan bagian-bagian tanah, dan pengaturan hubungan hukum antara orang dan perbuatan hukum.¹⁷ Ketiga hal tersebut adalah merupakan intisari dari pengaturan UUPA Pasal 2 ayat (2) yang menyangkut kewenangan yang diturunkan oleh negara kepada pemerintah.

Turunan dari UUPA yang secara eksplisit dibunyikan pada undang-undang lainnya tentang hak menguasai dari negara, antara lain tercantum pada:

- i. UU Nomor 41 Tahun 1999 Pokok Kehutanan redaksi dan konstruksinya persis seperti Pasal 2 ayat (2) UUPA, hanya saja tidak menggunakan UUPA sebagai salah satu referensinya.

¹⁷ Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, Universitas Trisakti, Jakarta, 2007, hlm. 46-47.

- ii. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan, pada Pasal 1 ayat (1) yang mengatur mengenai penguasaan bahan galian.
 - iii. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1972 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Transmigrasi.
 - iv. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan.
 - v. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Penataan Lingkungan Hidup.
 - vi. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.
 - vii. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal.
- Penggolongan hak menguasai negara pada tanah yang ada pada UUPA adalah meliputi :
- i. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan tanah.

Hak-hak yang mengenai pengaturan peruntukan tersebut dijabarkan dalam berbagai produk peraturan dan perundang-undangan lainnya, dalam bidang-bidang seperti :

- 1) Penatagunaan tanah
 - 2) Pengaturan tata ruang
 - 3) Pengadaan tanah untuk kepentingan umum
- ii. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara

orang-orang dengan tanah.

Hak-hak yang mengenai pengaturan hubungan hukum tersebut dijabarkan dalam berbagai produk peraturan dan perundang-undangan lainnya, dalam bidang-bidang seperti :

- 1) Pembatasan jumlah bidang dan luas tanah yang boleh dikuasai (*landreform*).
 - 2) Pengaturan hak pengelolaan tanah.
- iii. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum atastanah.

Hak-hak yang mengenai pengaturan hubungan hukum dan perbuatan hukum dijabarkan dalam berbagai produk peraturan dan perundang-undangan lainnya, dalam bidang- bidang seperti :

- 1) Pendaftaran tanah, yaitu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya sebagaimana di atur dalam Pasal 1 ayat (1) PP 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- 2) Hak tanggungan

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan, dijelaskan bahwa hak tanggungan adalah hak jaminan yang dibebankan pada hak atas tanah yang meliputi hak milik, hak guna usaha dan hak guna bangunan. Hak tanggungan dapat digolongkan ke dalam hubungan hukum antar orang dan perbuatan hukum atas tanah, karena pada dasarnya hak tanggungan adalah merupakan ikutan (aksesoris) dari suatu perikatan pokok, seperti hubungan hutang piutang yang dijamin pelunasannya dengan hak tanggungan tersebut.¹⁸

2. Hak Milik Perorangan atas Tanah

a. Perorangan Sebagai Subjek Hukum

Subjek hukum adalah sesuatu yang menurut hukum berhak/berwenang untuk melakukan perbuatan hukum atau siapa yang mempunyai hak dan cakap untuk bertindak dalam hukum. Subjek hukum adalah sesuatu pendukung hak yang menurut hukum berwenang/berkuasa bertindak menjadi pendukung hak. Subjek hukum adalah segala sesuatu yang menurut hukum mempunyai hak dan kewajiban.¹⁹

Pada prinsipnya setiap orang adalah subjek hukum (*natuurlijk persoon*). Dikaitkan dengan kemampuan menjunjung hak dan

¹⁸ ST. Remy Sjahdeini, *Hak Tanggungan*, PT. Alumni, Bandung, 1999, hlm. 51.

¹⁹ R. Soeroso, *loc.cit.*

kewajiban, orang akan menjadi subjek hukum apabila perorangan tersebut mampu mendukung hak dan kewajibannya. Dalam pengertian ini, maka orang-orang yang belum dewasa, orang yang dibawah perwalian dan orang yang dicabut hak-hak keperdataanya tidak dapat digolongkan sebagai subjek hukum dalam konteks kemampuan menjunjung hak dan kewajiban.

b. Dasar Hak untuk Kepemilikan Perorangan Atas Tanah

Dasar hak untuk kepemilikan individu atas tanah secara umum adalah hak universal yang mengakui kepemilikan atas hak-hak pribadi. Dalam UUD 1945 amandemen kedua pada Pasal 28 G dinyatakan bahwa setiap orang berhak atas perlindungan harta benda yang dibawah kekuasaannya. Sedangkan pada Pasal 28 H ayat (4) dinyatakan bahwa setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun.

Tanah adalah bagian dari hak milik yang dapat dimiliki secara perorangan. Dalam UUPA dijelaskan bahwa sumber kepemilikan hak perorangan itu berasal dari dua unsur, yaitu:

- i. Hak yang timbul karena hak ulayat, yang diperoleh secara hukum adat, turun temurun yang berasal dari pengakuan atau pembukaan hutan oleh masyarakat adat yang belum ada perusahaan sebelumnya.
- ii. Hak yang diperoleh oleh orang-orang, baik secara sendiri-sendiri

maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum.

Hak-hak yang dapat dimiliki ini berasal atau merupakan derivasi dari hak menguasai tanah oleh negara. Jenis-jenis hak yang demikian adalah hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan, dan hak-hak lain yang sifatnya sementara.

Berdasarkan Pasal 1 ayat (20) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah, dinyatakan bahwa 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. Dengan kata lain sertifikat bukanlah alas hak, tetapi hanya sekedar bukti hak atas tanah.

Ciri-ciri yang melekat pada hak menurut hukum, dalam catatan Satjipto Rahardjo,²⁰ mengandung unsur-unsur sebagai berikut:

- i. Hak itu dilekatkan kepada seseorang yang disebut sebagai pemilik atau subjek dari hak itu. Ia juga disebut sebagai orang yang memiliki titel atas barang yang menjadi sasaran dari pada hak;
- ii. Hak itu tertuju kepada orang lain, yaitu yang menjadi pemegang kewajiban. Antara hak dan kewajiban terdapat hubungan korelatif;
- iii. Hak yang ada pada seseorang ini mewajibkan pihak lain untuk

²⁰ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hlm.55.

- melakukan (*commission*) atau tidak melakukan (*omission*) sesuatu perbuatan, yang disebut sebagai isi dari pada hak;
- iv. *Commission* atau *omission* itu menyangkut sesuatu yang disebut sebagai objek dari hak;
 - v. Setiap hak menurut hukum mempunyai titel, yaitu suatu peristiwa tertentu yang menjadi alasan melekatnya hak itu kepada pemiliknya.

3. Pengambilalihan Tanah Perorangan oleh Negara

a. Dasar bagi Negara untuk Mengambil Alih Tanah Perorangan

Dasar bagi negara untuk mengambil alih tanah masyarakat, baik yang berasal dari perorangan, kumpulan perorangan atau badan hukum adalah sifat yang melekat pada kekuasaan negara dalam penguasaan tanah. Sifat yang melekat pada kekuasaan negara dalam penguasaan tanah tercermin dari berbagai rumusan Undang-Undang yang mengatur penggunaan, pemanfaatan dan pengalih fungsian tanah. Pada Pasal 18 UUPA dinyatakan bahwa untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang.

b. Sifat yang Melekat pada Kepemilikan Tanah yang Dimiliki Oleh Perorangan.

Sifat yang melekat pada hak milik perorangan atas tanah adalah

sekalipun dalam UUPA dinyatakan bahwa hubungan antara Bangsa Indonesia dengan tanah bersifat abadi, hubungan tersebut harus dimaknai dalam konteks kolektif sebagai bangsa. Hal tersebut antara lain dapat dijelaskan dengan dilarangnya hak milik atas tanah diperoleh oleh warga negara asing secara abadi. Selain itu, hak kepemilikan perseorangan atas tanah dari semula telah dibatasi dengan mendeklarasikan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Fungsi sosial dimaksud adalah dalam menggunakan (atau dalam hal tidak menggunakan) hak-hak atas tanah harus tidak boleh mendatangkan kerugian bagi masyarakat.

c. Pencabutan Hak Atas Tanah oleh Negara

Pada Pasal 18 UUPA dinyatakan bahwa untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang. Unsur-unsur yang harus dipenuhi menurut Pasal 18 UUPA adalah:

- i. Dasar atau alasan atau *reason de'tree* untuk pencabutan hak atas tanah adalah adanya:
 1. Kepentingan umum;
 2. Kepentingan bangsa dan negara;
 3. Kepentingan bersama dari rakyat.

ii. Mekanisme atau cara mencabut hak atas tanah harus dengan :

1. Ganti kerugian yang layak;
2. Menurut cara yang diatur dengan undang-undang.

UUPA tidak menjelaskan siapa atau lembaga mana yang dapat menguji dan menetapkan terpenuhinya unsur-unsur pada Pasal 18 untuk dapat dicabut hak atas tanah. Berdasarkan logika hukum, bahwa yang boleh mencabut hak adalah pihak yang memberikan hak tersebut sebelumnya, dengan demikian dapat ditafsirkan bahwa hanya negara melalui pemerintahlah yang dapat memaksakan pencabutan hak atas tanah. Pemaksaan atau upaya yang dilakukan oleh pihak diluar pemerintah, seyogyanya harus dianggap sebagai inkonstitusional yang bertentangan dengan jaminan perlindungan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Undang-undang tentang Pencabutan Hak-hak atas Tanah dan Benda benda yang ada di Atasnya, mengenal dua cara untuk pencabutan hak atas tanah, yaitu cara yang biasa dan cara untuk keadaan mendesak. Cara biasa diajukan oleh pihak yang berkepentingan secara berjenjang kepada Pemerintah, sedangkan cara yang tidak biasa inisiatifnya dapat datang dari Pemerintah.²¹

Manusia mempunyai hubungan emosional dan spritual dengan tanah. Tanah tidak dapat semata-mata dipandang hanya sebagai komoditas belaka, tetapi

²¹ Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, hlm. 70.

hubungan tanah dengan pemiliknya mengandung nilai-nilai budaya, adat, ekonomis, dan spritual tertentu. Karena itulah, masalah pencabutan hak atas tanah, baik dalam bentuk pembebasan tanah untuk kepentingan pembangunan atau kepentingan lainnya harus selalu mempertimbangkan suasana psikologis dari masyarakat atau perorangan yang haknya dicabut. Masalah ganti rugi yang sering menjadi persoalan semestinya tidak semata-mata direduksi hanya untuk penggantian berdasarkan nilai jual objek pajak setempat, tetapi hendaknya mempertimbangkan dampak ikutan dari terserabutnya hak atas tanah tersebut. Menurut A.P Parlindungan,²² ukuran utama ganti rugi atau kompensasi yang diberikan oleh Pemerintah adalah bahwa seyogianya mereka tidak menjadi lebih miskin dan tidak dapat lagi berusaha setelah tanahnya dibebaskan.

C. HAK ATAS TANAH SEBELUM DAN SESUDAH BERLAKU UUPA

1. Hak Atas Tanah Sebelum Berlakunya UUPA

Hak-hak atas tanah yang ada sebelum berlakunya UUPA antara lain, yakni ada tanah-tanah dengan hak barat, seperti hak *eigendom*, hak *erfpacht*, hak *opstal*, yang disebut tanah-tanah hak barat atau tanah-tanah Eropa. Ada tanah-tanah dengan hak-hak Indonesia, seperti tanah dengan hak adat, yang disebut tanah- tanah hak adat, misalnya tanah yayasan, tanah kas desa, tanah bengkok, tanah ganjaran, tanah kuburan, tanah penggembalaan (tanah

²² A.P.Parlindungan, *Bunga Rampai Hukum Agraria serta Landreform*, CV MandarMaju, Bandung, 1994, hlm. 92.

pengonan). Ada tanah-tanah dengan hak-hak ciptaan Pemerintah Hindia Belanda seperti Hak *Agrarisch Eigendom* (tanah milik adat yang ditundukkan dirinya pada hukum agraria Barat). *Landerijen Bezitrech* (tanah-tanah yang subjek hukumnya terbatas pada orang-orang dari golongan timur asing golongan Tionghoa), dan ada juga tanah-tanah dengan hak-hak ciptaan pemerintah Swapraja, seperti *Grant Sultan* (semacam hak milik adat yang diberikan oleh pemerintah Swapraja khususnya bagi kaula Swapraja, didaftar di Kantor Pejabat Swapraja). Tanah-tanah dengan hak-hak adat ciptaan Pemerintah Hindia Belanda dan Swapraja tersebut, disebut Tanah-Tanah Hak Indonesia, yang cakupan pengertiannya lebih luas dari tanah-tanah hak adat.

Hak-hak tanah dengan hak barat yang ada sebelum berlakunya UUPA antara lain:

a. Hak *eigendom*

Hak *eigendom* (hak milik) adalah hak untuk menikmati kegunaan suatu kebendaan dengan leluasa dan untuk berbuat bebas terhadap kebendaan itu dengan kedaulatan sepenuhnya dan menguasai (mempergunakan) secara tidak terbatas (*beschiking*) asal tidak bertentangan dengan undang-undang atau peraturan-peraturan umum dan tidak mengganggu hak kebendaan dari hak perseorangan atau orang lain (Pasal 570 BW). Hak *eigendom* adalah hak milik atas sebidang tanah mengandung di dalamnya, kepemilikan atas segala apa yang ada di atasnya dan di dalam tanah (Pasal 571 BW).

Hak *eigendom* merupakan hak kebendaan yang paling sempurna dari hak kebendaan lain. Hak *eigendom* merupakan induk dari berbagai hak-hak lainnya seperti *erfacht*, *opstal*, *vruchtgebruik* (hak penggunaan hasil), dan sebagainya. Hak *eigendom* itu memberikan kepada yang berhak dua kekuasaan atau dua macam unsur, yaitu:²³

- i. *Genot*, kekuasaan untuk mengenyam kenikmatan, artinya memungut hasil, memakai, memelihara, menghancurkan, memusnahkan, umumnya melakukan perbuatan yang bersifat materiil belaka.
- ii. *Beschikking*, kekuasaan untuk menguasai atau mempergunakan, yaitu meliputi segala kekuasaan untuk menyerahkan (menjual, memberikan, menukar), memberati (dengan gadai, hipotik dan lain-lain), membatasi hak itu dengan *opstal*, *erfacht*, sewa, pinjam pakai, umumnya melakukan perbuatan hukum yang berisi kebendaan atau perseorangan.

b. Hak *Opstal* (Pasal 711 BW)

Adalah suatu hak kebendaan untuk mempunyai gedung- gedung, bangunan-bangunan dan penanaman di atas pekarangan orang lain.

c. Hak *Erfacht* (Pasal 720 BW)

Hak *Erfacht* adalah suatu hak kebendaan untuk menikmati

²³ R. Rustand Ardiwilaga, *Hukum Agraria Indonesia*, Masa Baru; Bandung, 1962, hlm. 170.

sepenuhnya akan kegunaan suatu barang tak bergerak milik orang lain, dengan kewajiban akan membayar upeti tahunan kepada pemilik sebagai pengakuan akan kepemilikannya, baik berupa uang, baik berupa hasil, atau pendapatan.

Untuk hak-hak tanah dengan hak adat yang ada sebelum berlakunya UUPA, yaitu²⁴:

d. Hak *agrarisch eigendom* (Stb. 1872 – 117)

Lembaga *agrarisch eigendom* ini adalah usaha Pemerintah Hindia Belanda dahulu untuk mengkonversi tanah- tanah Hukum Adat baik yang berupa milik perorangan, maupun yang ada hak perorangannya pada Hak Ulayat dan jika disetujui sebagian besar dari anggota masyarakat pendukung Hak Ulayatnya, tanahnya dikonversi menjadi *agrarisch eigendom*, suatu *pseudo Eigendom*, tetapi dengan ciri-ciri tetap Hak Adat dengan tetap ada kewajiban membayar *landrent* dan sebagainya.

e. Milik, *yasen*, *adarbeni*, hak atas *druwe*, hak atas *druwe* desa, *pesini*

Istilah dan lembaga-lembaga hak tanah yang tersebut di atas merupakan istilah-istilah lokal yang terdapat di Pulau Jawa dan Pemerintah Hindia Belanda tidak pernah berusaha membakukan hak atas

²⁴ A.P. Parlindungan, *Konversi Hak-Hak Atas Tanah*, Mandar Maju, Bandung, 1990, hlm. 45-47.

tanah-tanah dengan satu istilah dari beragam istilah di Pulau Jawa.

f. Grand Sultan

Tanah ini terdapat di daerah Sumatera Timur, terutama di Deli yang dikeluarkan oleh Kesultanan Deli, termasuk dalamnya bukti-bukti hak atas tanah yang diterbitkan oleh para datuk yang terdapat di sekitar Kotamadya Medan. Terdapat pula yang disebut *Grant* lama, bukti hak atas tanah yang dikeluarkan oleh Kesultanan Deli.

g. Landerijenbezitrecht, altijddurende erfpacht, hak usaha atas bekas tanah partikelir

Untuk bagian dari *landerije nbezitrecht, altijddurende erfpacht* (Stb. 1911-63 dan kemudian diatur lagi dengan Stb. 1912-499) untuk daerah Kandanghaur dan Indramayu, demikian pula atas hak-hak usaha atas tanah bekas partikelir (Stb. 1918-15 dan diperbaiki dengan Stb. 1931-373), yaitu tanah-tanah yang diberikan kepada penduduk Bumiputera atas tanah-tanah ex. tanah partikelir.

2. Hak Atas Tanah Sesudah Berlakunya UUPA

Sejak mulai berlakunya UUPA pada tanggal 24 September 1960 dan terjadi unifikasi hukum tanah. Sudah tidak ada lagi lembaga-lembaga hak-hak atas tanah dari perangkat hukum yang lama. Hak-hak atas tanah yang lama sebagai hukum konkret, pada tanggal 24 September 1960 sudah

dikonversi oleh UUPA atau diubah menjadi salah satu hak yang baru dari hukum tanah nasional.²⁵

Perlunya Hukum Agraria Nasional, tidak saja karena Hukum Agraria yang ada masih bersifat kolonial, tetapi juga memberikan landasan hukum yang lebih kuat dalam melakukan pengelolaan sumber daya agraria di Indonesia. Notonegoro melihat adanya beberapa faktor yang mengharuskan adanya pembentukan Hukum Agraria Nasional, yaitu faktor formil, faktor materiil, faktor idiil dan faktor idiologis politis.²⁶

Tujuan dilahirkannya UUPA, seperti yang dimuat dalam penjelasan undang-undang ini adalah:

- a. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan Hukum Agraria Nasional, yang merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara, rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat adil dan makmur;
- b. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan;
- c. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Ditetapkannya tujuan UUPA seperti tersebut di atas sebagai perbaikan atas kondisi hukum agraria yang ada pada masa sebelumnya, khususnya hukum agraria kolonial yang tersusun berdasarkan tujuan dan sendi-sendi

²⁵ Budi Harsono, *Op.Cit.*, hlm. 255.

²⁶ Notonegoro, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1984, hlm. 1-6.

pemerintahan jajahan. Selain itu, hukum agraria pada waktu itu bersifat dualisme, yaitu berlakunya Hukum Adat disamping peraturan Hukum Barat, serta Hukum Agraria yang demikian itu tidak menjamin kepastian hukum terutama bagi rakyat asli Indonesia.

Hak atas tanah dalam UUPA sebagaimana diatur dalam Pasal 16 dapat dibedakan menjadi 3 kelompok, yaitu :

a. Hak yang Bersifat Tetap

Adalah hak atas tanah yang keberadaannya terus dipertahankan dan tidak akan dihilangkan. Termasuk dalam hak atas tanah yang bersifat sementara ini adalah Hak Milik,²⁷ Hak Guna Usaha,²⁸ Hak Guna

²⁷ Pasal 20 ayat (1) UUPA mendefinisikan Hak Milik sebagai berikut: “Hak milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan Pasal 6”. Sesuai dengan memori penjelasan UUPA bahwa pemberian sifat terkuat dan terpenuh tidak berarti, bahwa hak itu hak yang mutlak tak terbatas dan tidak dapat diganggu gugat. Sifat yang demikian akan bertentangan dengan sifat hukum adat dan fungsi sosial dari tiap-tiap hak. Kata-kata terkuat dan terpenuh itu bermaksud untuk membedakan dengan hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan hak-hak lain yang dapat dipunyai orang (A.P. Parlindungan, 1990, hlm. 137). Terpenuh, artinya hak milik atas tanah memberi wewenang kepada pemiliknya paling luas dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, dapat menjadi induk bagi hak atas tanah yang lain, tidak berinduk pada hak atas tanah yang lain, dan penggunaan tanahnya lebih luas dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain (Urip Santoso, 2005, hlm. 91.).

²⁸ Pasal 28 Ayat (1) UUPA mendefinisikan Hak Guna Usaha sebagai berikut: “Hak guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam Pasal 29, guna pertanian, perikanan atau peternakan.” Menurut Penjelasan UUPA maka hak guna usaha sebagai hak-hak baru guna memenuhi kebutuhan masyarakat modern dan hanya diberikan terhadap tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh negara, jadi tidak dapat terjadi atas suatu perjanjian antara pemilik hak milik dengan orang lain. Dalam Pasal 29 UUPA jangka waktu Hak Guna Usaha untuk pertama kalinya paling lama 35 tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu 25 tahun. Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah mengatur jangka waktu Hak Guna Usaha adalah untuk pertama kalinya paling lama 35 tahun, diperpanjang 25 tahun dan dapat diperbaharui dengan waktu paling lama 35 tahun.

Bangunan,²⁹ Hak Pakai.³⁰

b. Hak yang Bersifat Sementara

Adalah hak atas tanah yang keberadaannya suatu saat nanti akan dihapus. Penghapusan hak-hak tersebut, mengingat dalam pelaksanaannya menimbulkan praktik pemerasan. Termasuk dalam kategori hak atas tanah yang bersifat sementara ini adalah, hak-hak yang disebutkan dalam Pasal 53 ayat (1) UUPA yaitu Hak Gadai, Hak Sewa Tanah Pertanian,³¹ Hak Usaha Bagi Hasil dan Hak Menumpang.

²⁹ Pasal 35 UUPA mendefinisikan hak Guna bangunan sebagai berikut: “Hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu 20 tahun.” Pasal 37 UUPA menegaskan bahwa hak guna bangunan terjadi pada tanah yang langsung dikuasai oleh negara atau tanah milik orang lain, sedangkan Pasal 21 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 menegaskan bahwa tanah yang dapat diberikan dengan Hak Guna Bangunan adalah tanah negara, tanah Hak Pengelolaan atau tanah hak milik.

³⁰ Pasal 41 ayat (1) mendefinisikan Hak Pakai sebagai berikut: “Hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya yang bukan perjanjian sewa menyewa atau perjanjian dan ketentuan undang-undang ini.” Pasal 41 ayat (1) UUPA menyebutkan bahwa asal tanah Hak Pakai adalah tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, sedangkan Pasal 41 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 lebih tegas menyebutkan bahwa tanah yang dapat diberikan dengan Hak Pakai adalah tanah negara, tanah Hak Pengelolaan atau tanah hak milik. Pasal 44 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 lebih tegas menyebutkan bahwa tanah yang dapat diberikan dengan hak pakai adalah tanah negara, tanah Hak Pengelolaan, atau tanah Hak Milik.

³¹ Pasal 44 ayat (1) UUPA mendefinisikan Hak Sewa sebagai berikut : “Seseorang atau suatu badan hukum mempunyai Hak Sewa atas tanah, apabila ia berhak mempergunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan, dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa.” Penjelasan Pasal 44 UUPA menyatakan bahwa Hak Sewa merupakan Hak Pakai yang mempunyai sifat-sifat khusus, maka disebut tersendiri hak sewa hanya disediakan untuk bangunan-bangunan. Persewaan ini bersifat perorangan artinya menyewa dari seseorang yang telah mempunyai sesuatu hak atas tanah, sehingga tidak dimungkinkan persewaan tanah yang dikuasai negara, oleh karena negara bukan pemilik tanah (A.P. Parlindungan, 1990, hlm. 137). Hak sewa untuk bangunan adalah hak yang dimiliki seseorang atau badan hukum untuk mendirikan dan mempunyai bangunan di atas tanah hak milik orang lain dengan membayar sejumlah uang sewa tertentu dan dalam jangka waktu tertentu yang disepakati oleh pemilik tanah dengan pemegang hak sewa untuk bangunan (Urip Santos, 2005, hlm. 91).

- c. Hak atas tanah yang akan ditentukan dikemudian dalam undang-undang, seperti Hak Pengelolaan.

Dengan adanya macam hak atas tanah yang diatur dalam UUPA ini, maka hak atas tanah yang berasal dari Hak Barat maupun Hak Adat harus menyesuaikannya. Proses penyesuaiannya dilakukan lewat konversi seperti yang diatur dalam ketentuan-ketentuan konversi pada diktum kedua dari UUPA. Menurut ketentuan ini, *eigendom* milik perseorangan dikonversi menjadi hak milik, sedangkan *eigendom* yang kepunyaan pemerintah asing dikonversi menjadi Hak Pakai. Untuk Hak *Erfpacht* dikonversi menjadi Hak Guna Usaha dan sebagainya. Dengan demikian melalui UUPA selain dijumpai adanya kesatuan hukum di dalamnya juga dijumpai adanya kesatuan hak atas tanah.

D. KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DI BIDANG PERTANAHAN

Kewenangan mengurus bidang pertanahan menurut UUPA adapada negara yang dalam pelaksanaan dilakukan oleh Pemerintah Pusat yang bersumber pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menentukan bahwa semua hak atas tanah adalah merupakan hak ulayat Bangsa Indonesia sebagai karunia Tuhan.

Dapat dikatakan, kewenangan mengatur bidang pertanahan dari pemerintah yang diserahkan kepada Daerah Otonom Kabupaten/Kota adalah kewenangan mengatur pelaksanaan hukum pertanahan yang tercantum dalam UUPA. Kewenangan tersebut berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 32

Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang dijabarkan dalam PP No. 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, meliputi 9 (sembilan) Sub. Bidang, 8 (delapan) Sub. Bidang merupakan urusan otonomi daerah, dan 1 (satu) Sub. Bidang tugas pembantuan.

Dengan demikian terdapat perbedaan yang mendasar antara UUPA dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah oleh karena itu diperlukan adanya proses hukum yang proporsional untuk mengatasi perbedaan yang mendasar itu. Pasal 2 ayat (4) UUPA tentu tidak begitu saja dapat ditinggalkan. Perlu ada sikap hukum yang jelas bagaimana Pasal 2 ayat (4) UUPA tersebut akan diperlakukan.

Langkah yang paling tepat untuk mengatasi soal tersebut adalah segera mengubah UUPA ke arah penyempurnaan urusan pertanahan kepada Pemerintahan Provinsi dan Pemerintahan Kabupaten/Kota menjadi tuntas dan jelas. Perubahan UUPA itu juga diperlukan untuk merespon perkembangan pemerintahan.

Urusan wajib menurut Pasal 7 ayat (1) PP No. 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/ Kota berkaitan dengan pelayanan dasar. Diantara urusan wajib tersebut berdasarkan Pasal 7 ayat (2) huruf r adalah urusan Pertanahan.

Kewenangan urusan Pemerintahan Bidang Pertanahan dalam lampiran Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 ditentukan ada 9 (sembilan) Sub Bidang. Di situ ditentukan sub-sub Bidang yang menjadi kewenangan pemerintahan Kabupaten yaitu:

1. Sub Bidang Izin Lokasi

Kewenangan pemerintahan Kabupaten/Kota adalah: penerbitan Surat Keputusan Izin Lokasi, dengan prosesnya termasuk monitoring dan pembinaan perolehan tanah, semuanya meliputi 9 (sembilan) item.

2. Sub Bidang Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum Kewenangan pemerintahan Kabupaten/Kota adalah; penetapan lokasi; penetapan bentuk dan besarnya ganti kerugian; pelaksanaan pemberian ganti kerugian; pelaksanaan pelepasan hak dan penyerahan tanah dihadapan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota; dengan prosesnya semuanya meliputi 11(sebelas) item.

3. Penyelesaian Sengketa Tanah Garapan.

Kewenangan Pemerintahan Kabupaten/Kota adalah: memfasilitasi musyawarah antar para pihak yang bersengketa untuk mendapatkan kesepakatan para pihak dengan koodinasi dengan Kantor Pertanahan untuk menetapkan langkah-langkah penyelesaian sengketa.

4. Penyelesaian Masalah Ganti Kerugian dan Santunan Tanah untuk Pembangunan.

Kewenangan Pemerintahan Kabupaten/Kota adalah : penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan dengan membentuk tim pengawasan pengendalian;

5. Penetapan Subyek dan Obyek Redistribusi Tanah serta Ganti Kerugian Tanah Kelebihan Maksimum dan Tanah *Absentee*; Kewenangan Pemerintahan Kabupaten/ Kota adalah: penetapan untuk kelebihan maksimum dan tanah *absentee* sebagai obyek; penetapan para penerima redistribusi tanah kelebihan maksimum dan tanah *absentee* berdasarkan hasil sidang penitia; penerbitan Surat Keputusan subyek dan obyek redistribusi tanah serta ganti kerugian;

6. Penetapan Tanah Ulayat

Kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota adalah: pengusulan rancangan Peraturan Daerah tentang Penetapan Tanah Ulayat; pengusulan pemetaan dan pencatatan tanah ulayat dalam daftar tanah kepada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota; penanganan masalah tanah ulayat melalui musyawarah dan mufakat;

7. Pemanfaatan dan Penyelesaian Masalah Tanah Kosong.

Kewenangan Pemerintahan Kabupaten/Kota adalah: penetapan bidang-

bidang tanah untuk tanaman pangan semusim bersama dengan pihak lain berdasarkan perjanjian; penetapan untuk tanaman pangan musiman dengan mengutamakan masyarakat setempat; penanganan masalah yang timbul dalam pemanfaatan tanah kosong jika salah satu pihak tidak memenuhi kewajiban dalam perjanjian dan semua prosesnya.

8. Izin Membuka Tanah

Kewenangan Pemerintahan Kabupaten/Kota: penerimaan dan pemeriksaan permohonan; pemeriksaan lapangan dengan memperhatikan kemampuan tanah, status tanah dan Rencana Umum Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten/Kota; penerbitan izin membuka tanah dengan memperhatikan pertimbangan teknis dari Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota; pengawasan dan pengendalian penggunaan izin membuka tanah. Urusan ini adalah urusan pemerintah, diberikan kepada Pemerintahan Kabupaten/Kota dalam Tugas Pembantuan.

9. Perencanaan Penggunaan Tanah Wilayah Kabupaten/Kota

Sub bidang ini sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintahan Kabupaten/Kota yang meliputi pembentukan tim koordinasi tingkat kabupaten /Kota; Rencana Tata Ruang Wilayah; rencana pembangunan yang akan menggunakan tanah baik rencana Pemerintah Kabupaten/Kota, maupun investasi swasta;

Berdasarkan ketentuan Pasal 6 ayat (1) PP No. 38 Tahun 2007.

Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota perlu mengatur pelaksanaan urusan yang diserahkan oleh pemerintah tersebut. Produk hukum pengaturan dimaksud tidak lain adalah Peraturan Daerah. Hal tersebut berarti Pasal 6 ayat (1) PP No. 38 Tahun 2007 mengandung perintah agar dalam melaksanakan kewenangan mengurus urusan pertanahan Pemerintahan Provinsi dan Pemerintahan Kabupaten/Kota membuat Peraturan Daerah, tidak cukup hanya dengan produk hukum Surat Keputusan Gubernur atau Surat Keputusan Bupati/Walikota, karena istilah pemerintahan mencakup DPRD dan Gubernur serta Bupati/Walikota. Sedangkan istilah pemerintah hanya Gubernur serta Bupati/Walikota yang merupakan lembaga eksekutif di daerah.

E. KEBIJAKAN PENATAGUNAAN TANAH DAN PENATAAN RUANG

1. Penatagunaan Tanah

a. Pengertian

Pada dasarnya kebijakan tata guna tanah merupakan bagian integral dari kebijakan Pembangunan Nasional. Hal ini disebabkan karena tanah merupakan lokasi/tempat dimana pembangunan dilakukan, sehingga sudah seharusnya dipergunakan sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Kata “tata” mengandung pengertian arahan, pedoman, dan ketentuan-ketentuan pengaturan dan penyelenggaraan suatu kegiatan. Tata Guna Tanah (*Land Use*) adalah suatu tatanan mengenai persediaan, peruntukan, dan penggunaan tanah yang berupa arahan, pedoman, dan ketentuan-ketentuan.

Sedang Penatagunaan Tanah adalah serangkaian kegiatan untuk merencanakan, melaksanakan, mengendalikan Tata Guna Tanah secara berencana untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pengaturan tentang Penatagunaan Tanah tersebut terdapat pada Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah, pada Pasal 1 angka (1) menyebutkan bahwa:

Penatagunaan Tanah adalah sama dengan pola pengelolaan Tata Guna Tanah yang meliputi penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah melalui pengaturan kelembagaan yang terkait dengan pemanfaatan tanah sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil.

Pengertian di atas mengandung suatu proses penyesuaian penggunaan tanah serta penggunaan tanah untuk mewujudkan pemanfaatan tanah sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah yang meliputi Perencanaan Tata Guna Tanah, Pengaturan Pemanfaatan Tanah dan Pengendalian Pemanfaatan Tanah. Dalam Tata Guna Tanah terdapat 3 (tiga) konsep yaitu:

- i. Persediaan, adalah kegiatan paling awal tentang bagaimana mengatur persediaan tanah untuk semua kegiatan dengan memperhatikan kondisi pemanfaatan lahan yang sudah ada.
- ii. Peruntukan, adalah proses penentuan kegiatan di suatu wilayah tertentu.
- iii. Penggunaan, adalah sudah merupakan suatu realisasi dimana tanah tersebut sudah mulai ditempati, diatur, dan ditata.

Tanah sebagai bagian dari ruang mempunyai sifat terbatas dalam

kuantitas dan cenderung mengalami penurunan dalam hal kualitas sejalan dengan perubahan waktu dan pesatnya pembangunan. Oleh karena itu kebijakan Tata Guna Tanah perlu disusun secara berkelanjutan. Kebijaksanaan Tata Guna Tanah yang telah disusun dalam suatu Perencanaan Tata Ruang adalah kebijakan Pola Pengelolaan Tata Guna Tanah. Pengelolaan Tata Guna Tanah tersebut disusun sebagai bahan masukan dalam penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah yang meliputi rencana peruntukan, persediaan, penggunaan dan pemeliharaan tanah berikut indikasi program sampai dengan antisipasi kebutuhan tanah.³² Adapun maksud dari penyusunan Pola Pengelolaan Tata Guna Tanah adalah sebagai berikut:

- i. Memberikan bahan masukan bagi penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah sehingga aspek penguasaan dan kepemilikan tanah serta aspek penggunaan dan pemanfaatan tanah dapat dipertimbangkan secara utuh dalam penataan ruang dan dapat memberikan manfaat sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- ii. Memberikan masukan tentang program-program pertanahan yang dalam hal ini Penatagunaan Tanah untuk mewujudkan Tata Ruang Wilayah yang telah ditetapkan.³³

Pola pengelolaan Tata Guna Tanah dalam hal ini merupakan suatu bentuk analisa yang menjelaskan antara kondisi fisik lahan yang telah dimanfaatkan dengan kondisi ideal yang akan diwujudkan melalui

³² BPN, *Pola Pengelolaan Tata Guna Tanah*, (Semarang: BPN, 2002), hlm. 2.

³³ *Ibid* hlm. 3.

Perencanaan Tata Ruang.

Menurut ketentuan dalam Pasal 6 PP Nomor 16 Tahun 2004 tentang penatagunaan tanah, bahwa Kebijakan Penatagunaan Tanah diselenggarakan terhadap:

- i. bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya baik yang telah terdaftar atau belum terdaftar;
- ii. tanah negara;
- iii. tanah ulayat masyarakat hukum adat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasar ketentuan Pasal 6 tersebut, maka dapat dimengerti bahwa obyek dari tata guna tanah adalah bidang-bidang Tanah Hak, Tanah Negara, dan Tanah Ulayat Masyarakat Adat. Mengingat tanah merupakan unsur penting dalam penyelenggaraan pembangunan yang bertujuan untuk menciptakan kemakmuran seluruh rakyat Indonesia, maka Penatagunaan Tanah dilakukan terhadap seluruh permukaan bidang tanah yang terdapat di Negara Indonesia tanpa terkecuali.

b. Asas Tata Guna Tanah

Perencanaan Tata Agraria harus didasarkan pada 3 (tiga) prinsip:

- i. Prinsip penggunaan aneka (*principle of multiple use*). Prinsip ini menghendaki agar rencana tata agraria dapat memenuhi beberapa kepentingan sekaligus pada satu kesatuan tanah tertentu.
- ii. Prinsip penggunaan maksimum (*principle of maximum production*).

Prinsip ini dimaksudkan agar penggunaan suatu bidang agraria diarahkan untuk memperoleh hasil fisik yang setinggi-tingginya untuk memenuhi kebutuhan rakyat yang mendesak.

- iii. Prinsip penggunaan optimum (*principle of optimum use*).
Prinsip ini menghendaki agar penggunaan suatu bidang agraria dapat memberikan keuntungan ekonomis yang sebesar-besarnya kepada orang yang menggunakan/mengusahakan tanpa merusak sumber alam itu sendiri.

Dalam literatur Hukum Agraria biasanya dibedakan 2 (dua) kelompok asas tata guna tanah yang disebabkan oleh karena adanya perbedaan titik berat penggunaan tanah diantara keduanya dimana penggunaan tanah di daerah pedesaan lebih dititik beratkan pada usaha-usaha pertanian. Sedangkan penggunaan tanah di daerah perkotaan dititikberatkan pada kegiatan non pertanian serta perbedaan ciri-ciri kehidupan masyarakat pedesaan dengan perkotaan. Berdasarkan penjelasan Pasal 13 ayat (5) PP No. 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah, bahwa pedoman teknis penggunaan tanah bertujuan untuk menciptakan penggunaan dan pemanfaatan tanah yang lestari, optimal, serasi dan seimbang (LOSS) di wilayah pedesaan serta aman, tertib, lancar dan sehat (ATLAS) di wilayah perkotaan yang menjadi persyaratan penyelesaian administrasi pertanahan. Secara rinci asas tata guna tanah itu dijelaskan sebagai berikut:

Asas tata guna tanah untuk daerah pedesaan (*rural land use*

planning). Biasanya disingkat dengan LOSS.

i. Lestari

Tanah harus dimanfaatkan dan digunakan dalam jangka waktu yang lama yang akan berdampak pada:

- 1) Akan terjadi penghematan dalam penggunaan tanah.
- 2) Agar supaya generasi yang sekarang dapat memenuhi kewajibannya untuk mewariskan Sumber Daya Alam kepada generasi yang akan datang.

ii. Optimal

Pemanfaatan tanah harus mendatangkan hasil atau keuntungan ekonomis yang setinggi-tingginya.

iii. Serasi dan seimbang

Suatu ruang atas tanah harus dapat menampung berbagai macam kepentingan pihak-pihak, sehingga dapat dihindari adanya pertentangan atau konflik dalam penggunaan tanah.

Asas Tata Guna Tanah untuk daerah perkotaan (*urban land use planning*). Biasanya disingkat dengan ATLAS.

i. Aman.

Maksudnya aman dari bahaya kebakaran, dari tindak kejahatan, bahaya banjir, bahaya kecelakaan lalu lintas dan aman dari ketunakaryaan.

ii. Tertib.

Maksudnya tertib dalam bidang pelayanan, dalam penataan

wilayah perkotaan, dalam lalu lintas, dan dalam hukum.

iii. Lancar.

Maksudnya lancar dalam pelayanan, lancar berlalu lintas, dan lancar dalam komunikasi.

iv. Sehat.

Maksudnya sehat dari segi jasmani dan sehat dari segi rohani.

Sedangkan Asas Penatagunaan Tanah menurut PP No. 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah ialah keterpaduan, berdayaguna dan berhasilguna, serasi, selaras, seimbang, berkelanjutan, keterbukaan, persamaan, keadilan dan perlindungan hukum (Pasal 2).

2. Tata Ruang

a. Pengertian Tata Ruang

Tata Ruang berarti susunan ruang yang teratur, dan dalam kata teratur tercakup pengertian serasi dan sederhana sehingga mudah dipahami dan dilaksanakan karena itu yang menjadi sasaran dari Tata Ruang adalah tempat berbagai kegiatan serta sarana dan prasarannya.³⁴

Ketentuan mengenai Tata Ruang terdapat pada Undang- Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Dalam Pasal 1 ayat (1), pengertian tata ruang adalah: “wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan mahluk lain hidup, melakukan

³⁴ Daud Silalahi, *Hukum Lingkungan Dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Bandung: Penerbit Alumni, 1996, hlm. 98.

kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya”.

Selanjutnya dalam Penjelasan Undang-Undang tersebut menyatakan bahwa ruang yang diatur dalam Undang-Undang ini adalah ruang dimana Republik Indonesia mempunyai hak yurisdiksi yang meliputi hak berdaulat di wilayah teritorial maupun kewenangan hukum di luar wilayah teritorial berdasarkan ketentuan konvensi yang bersangkutan yang berkaitan dengan ruang lautan dan ruang udara.

b. Pengertian Penataan Ruang

Pengertian Penataan Ruang dalam Pasal 1 ayat (5) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang menyebutkan bahwa: “Penataan Ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang”.

Suatu tata ruang yang baik dapat dihasilkan dari suatu kegiatan menata ruang yang baik, dan hal ini disebut penataan ruang, dalam pengertian penataan ruang menurut Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang serta konsep dasar dan teori tata ruang, kegiatan penataan ruang terdiri dari tiga kegiatan utama, yaitu:

i. Perencanaan Tata Ruang

Perencanaan Tata Ruang merupakan kegiatan merumuskan dan menetapkan manfaat ruang dan kaitannya atau hubungannya antara berbagai manfaat ruang berdasarkan kegiatan-kegiatan yang perlu dan dapat dilaksanakan untuk memenuhi kebutuhan manusia di

masa yang akan datang.

ii. Perwujudan Tata Ruang

Perwujudan Tata Ruang merupakan kegiatan di lapangan untuk menetapkan bagian-bagian ruang yang diperlukan untuk berbagai kegiatan sesuai dengan rencana tata ruang.

iii. Pengendalian Tata Ruang

Pengendalian tata ruang adalah kegiatan yang ditujukan untuk menjaga agar kegiatan pemanfaatan ruang dengan atau tanpa bangunan dilaksanakan sesuai dengan rencana tata ruang.

Dalam Pasal 2 disebutkan bahwa Penataan Ruang berasaskan:

- i. Pemanfaatan Ruang bagi semua kepentingan secara terpadu, berdayaguna dan berhasilguna, serasi, selaras, seimbang dan berkelanjutan.
- ii. Keterbukaan, persamaan, keadilan dan perlindungan hukum.

Sedangkan tujuan dari diadakannya Penataan Ruang menurut Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang adalah:

- 1) Terselenggaranya pemanfaatan ruang berwawasan lingkungan yang berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional;
- 2) Terselenggaranya pengaturan pemanfaatan ruang Kawasan Lindung dan Kawasan Budi Daya;
- 3) Tercapainya pemanfaatan ruang yang berkualitas untuk:

- Mewujudkan kehidupan bangsa yang cerdas, berbudi luhur dan sejahtera.
- Mewujudkan keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia.
- Meningkatkan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya buatan secara berdaya guna, berhasil guna, dan tepat guna untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia.
- Mewujudkan perlindungan fungsi ruang dan mencegah serta menanggulangi dampak negatif terhadap lingkungan.
- Mewujudkan keseimbangan kepentingan kesejahteraan dan keamanan.

c. **Perencanaan Tata Ruang Kota**

Perencanaan Tata Ruang merupakan kegiatan menentukan rencana lokasi berbagai kegiatan dalam ruang agar memenuhi berbagai kebutuhan manusia dengan memanfaatkan sumber daya yang tersedia.³⁵

Sedangkan istilah kota mengandung arti suatu konsentrasi penduduk dalam suatu wilayah geografis tertentu yang menghidupinya sendiri secara relatif permanen dari kegiatan ekonomi yang ada di wilayah tersebut.³⁶ Perencanaan kota memiliki berbagai aspek penting, yaitu:

³⁵ *Ibid*, hlm. 99.

³⁶ Arthur B. Gallion dan Simon Eisner, *Pengantar Perancangan Kota Desain dan Perencanaan kota*, Jakarta: Penerbit Erlangga, 1996, hlm. 6.

- i. Perencanaan kota terutama berkaitan erat dengan masalah- masalah kemasyarakatan yang di dalamnya tercangkup sekelompok besar klien yang mempunyai kepentingan berbeda- beda.
- ii. Perencanaan kota merupakan aktifitas yang benar-benar direncanakan dengan matang yang biasanya ditangani oleh orang-orang yang terlatih secara professional sebagai perencana.
- iii. Tujuan dan sasarannya, serta pranata-pranata untuk mencapainya, sering teramat tidak pasti.
- iv. Para perencana kota sendiri jarang membuat keputusan. Akan tetapi sebaliknya, mereka membuat berbagai alternatif dan rekomendasi bagi pihak-pihak yang dipilih dan ditunjuk untuk mengambil keputusan-keputusan tertentu.
- v. Para perencana kota menggunakan berbagai macam alat bantu dan metode-metode khusus untuk menganalisis dan menyajikan berbagai alternatif.
- vi. Hasil dari hampir semua aktifitas perencanaan hanya dapat dilihat setelah 5 sampai 20 tahun setelah keputusan diambil, sehingga menyulitkan umpan balik dan tindakan perbaikan.³⁷

Perencanaan tata ruang menurut Pasal 14 Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, yaitu:

- i. Perencanaan tata ruang dilakukan melalui proses dan prosedur penyusunan serta penetapan rencana tata ruang berdasarkan

³⁷ Anthony J. Catanese dan James C. Snyder, *Perencanaan Kota*, Jakarta: Penerbit Erlangga, 1989, hlm. 50.

ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

- ii. Rencana tata ruang ditinjau kembali dan atau disempurnakan sesuai dengan jenis perencanaannya secara berkala.
- iii. Peninjauan kembali dan atau penyempurnaan rencana tata ruang sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dilakukan dengan tetap memperhatikan ketentuan Pasal 24 ayat (3).
- iv. Ketentuan mengenai kriteria dan tata cara peninjauan kembali dan atau penyempurnaan rencana tata ruang sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Pengertian tersebut dimaksudkan Rencana Tata Ruang dilaksanakan dari Tingkat Nasional sampai dengan di Daerah Tingkat II atau Kota dan Kabupaten yang semua itu harus dilaksanakan secara terarah dan terpadu. Untuk melakukan penetapan Rencana Tata Ruang ini, maka langkah-langkah kegiatan yang ditempuh menurut penjelasan Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang adalah:

- i. menentukan arah pengembangan dan yang akan dicapai dilihat dari segi ekonomi, sosial, budaya, daya dukung dan daya tampung lingkungan, serta fungsi pertahanan keamanan;
- ii. mengidentifikasi berbagai potensi dan masalah pembangunan dalam suatu wilayah perencanaan;
- iii. perumusan perencanaan tata ruang;

iv. penetapan rencana tata ruang.

Dengan demikian penetapan Rencana Tata Ruang haruslah disusun dengan perspektif keadaan pada masa depan yang diharapkan, bertitik tolak dari data, informasi, ilmu pengetahuan yang dapat dipakai, serta memperhatikan keragaman wawasan kegiatan tiap sektor.³⁸ Hal ini berarti Rencana Tata Ruang secara

berkala akan ditinjau kembali untuk disesuaikan atau disempurnakan dengan jenis perencanaannya.

Peninjauan kembali mengenai Rencana Tata Ruang tersebut bukan berarti melakukan penyusunan baru rencana yang baru secara totalitas, melainkan hanya sekedar penyempurnaan mengenai hal-hal baru yang berkembang dalam bidang tata ruang dan hal tersebut harus dilakukan dengan Peraturan Pemerintah.

F. KONSEP HUKUM PEMANFAATAN RUANG BAWAH TANAH

Pada era globalisasi di dunia yang dikaitkan dengan semua aspek kegiatan di mana batas-batas fisik wilayah dan negara tidak lagi menjadi hambatan. Era globalisasi ini adalah sebagai akibat dari revolusi dalam bidang komunikasi yang mengakibatkan keakuratan informasi menjadi satu hal utama yang memacu lahirnya negara industri baru, termasuk Indonesia.

Globalisasi dan modernisasi yang akhirnya akan memerlukan tanah yaaitu tanah untuk lokasi industri tanah dan infrastruktur yang akan memudahkan

³⁸ B. Hestu Cipto Handoyo, *Aspek-Aspek Hukum Administrasi Negara Dalam Penataan Ruang*, Yogyakarta: Penerbitan Universitas Atma Jaya, 1993, hlm. 50.

angkutan bahan ke produsen dan angkutan produk ke konsumen, tanah untuk perkantoran sebagai penunjang industri.

Dengan kemajuan teknologi yang menyebabkan orang dapat membangun jalan di bawah tanah/*sub ways* yang menggunakan beberapa meter di bawah tanah, atau bahkan membangun jalan layang yang bertumpuk di atas tanah. Dapat dikatakan bahwa penggunaan akan tanah (baik ruang di bawah maupun ruang di atas tanah) akan sangat besar pada masa yang akan datang. Oleh karena itu, Indonesia paling tidak harus menyediakan tanah yang luas tanpa mengorbankan lahan subur untuk keperluan industri dan usaha lain non agraris di atas tanah, dengan menyediakan penggunaan tanah di bawah permukaan bumi dan penggunaan ruang di atas tanah dan memberi pelayanan yang baik bagi proses pemberian suatu hak atas tanah ataupun hak atas ruang di bawah tanah secara cepat dan tepat tanpa merugikan siapapun pemilik tanah, khususnya golongan ekonomi lemah.

Sudah digariskan dalam Pasal 14 UUPA, bahwa Pemerintah dalam rangka sosialisme Indonesia, membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya:

1. untuk keperluan Negara,
2. untuk keperluan peribadatan dan keperluan suci lainnya,sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa;
3. untuk keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat, sosial, kebudayaan dan lain-lain kesejahteraan;

4. untuk keperluan memperkembangkan produksi pertanian, peternakan dan perikanan serta sejalan dengan itu;
5. untuk keperluan memperkembangkan industri, transmigrasi dan pertambangan.

Menurut Iman Soetiknyo³⁹ yang mengingatkan “kemungkinan pembuatan *sub ways* dan jalan layang, ketentuan-ketentuan dalam UUPA sudah dapat digunakan. Jika dikaitkan dengan kemungkinan pembuatan jalan bawah tanah sudah diatur dalam UUPA Pasal 4 ayat (2) jelas yang diperlukan adalah hanya penjabaran lebih lanjut sampai berapa meter di bawah tanah, tubuh bumi dapat digunakan oleh pemilik tanah dan sampai berapa meter tingginya pemilik tanah boleh menggunakan udara di atasnya”.

UUPA hanya memuat asas-asas dan dasar pokok hukum agraria yang masih dapat digunakan untuk menjawab perkembangan sosial, ekonomi, politik, dan teknologi. Dengan kata lain, menurut Iman Sutiknyo bahwa “diperlukan penjabaran dan peraturan pelaksanaan dari pokok-pokok hukum agraria, dari pokok-pokok hak atas tanah dan dari pengadaaan tanah sesuai dengan kehendak zaman”.

Oleh Maria Sumardjono⁴⁰ juga memberi tekanan pada dua masalah yaitu “pertama, cakupan definisi hak atas tanah dalam Pasal 4 tidak perlu redefinisi tetapi perluasan penggunaan tanah memerlukan dibentuknya lembaga hak atas tanah yang baru, dan kedua, dalam Pasal 4 perlu diperluas cakupannya atau

³⁹ Iman Soetiknyo & Maria Sumardjono. *Redefinisi Hak Atas Tanah Aspek Yuridis dan Politis Pemberian Hak di Bawah Tanah dan Ruang Udara*, Majalah Bhumibhakti, No.03, 1991, hlm. 23.

⁴⁰ *Ibid*, hlm. 21.

diredefinisi tanpa memerlukan dibentuknya lembaga hak atas tanah yang baru”. Pasal 4 UUPA pada dasarnya menjadi titik tolak pendapat beberapa pakar terdahulu dan konsisten dengan pengertian hak atas tanah yang dilihat sebagai suatu strata yang terdiri dari tiga lapisan, permukaan tanah, di bawah tanah, dan di ruang udara yang masing- masing dapat digunakan sesuai dengan keadaan serta sifat dari haknya. Untuk saat ini, jika konsisten dengan hak menguasai negara, maka ruangan di bawah tanah dan ruangan udara adalah hak negara.

Sehubungan dengan itu maka untuk mengakomodasikannya menurut Boedi Harsono bahwa “perlu diadakan lembaga hak baru yang kiranya dapat diberi nama Hak Guna Ruang Bawah Tanah(HGRBT) yang akan melengkapi Pasal 16 UUPA”. Pengaturan tentang HGRBT tersebut diperlukan dalam bentuk Undang-Undang dengan ketentuan-ketentuan:⁴¹

1. Memberi wewenang kepada pemegangnya untuk membangun dan memiliki bangunan dalam tubuh bumi yang berupa ruang berdimensi tiga serta menggunakan bagian permukaan bumi tertentu di atasnya untuk jalan masuk dan keluar bangunan yang bersangkutan;
2. Hak itu dapat beralih dan dialihkan;
3. Dapat dijadikan jaminan hutang dengan dibebani Hak Tanggungan;
4. Wajib didaftar dan dilengkapi dengan sertifikat sebagai surat tanda bukti haknya menurut peraturan yang mengatur pendaftaran tanah sekarang ini, yang dilengkapi dengan ketentuan khusus untuk mengidentifikasi obyeknya;
5. Diberikan oleh negara berdasarkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 2

⁴¹ *Ibid*, hlm. 18.

UUPA dengan jangka waktu dan syarat-syarat bagi pemegang haknya, seperti Hak Guna Bangunan;

6. Pembangunan dan penggunaan ruang yang bersangkutan tidak boleh mengakibatkan kerusakan pada tubuh bumi dan tanah di atasnya serta tidak boleh menimbulkan gangguan pada pemilik tanah di atasnya. Sebaliknya penggunaan tanah di atasnya tidak boleh menimbulkan kerusakan atau gangguan pada penggunaan ruang bawah tanah tersebut. Dengan kata lain, perlu diadakan pembatasan-pembatasan mengenai wewenang penggunaan tubuh bumi dan permukaan bumi di atasnya. Pemegang hak atas tanah tidak dengan sendirinya memiliki wewenang untuk menggunakan atau mengizinkan pihak lain menggunakan tubuh bumi di bawah tanah kepunyaannya, jika tidak ada kaitannya secara fisik dengan bangunan yang dibangun di atas permukaan bumi di atasnya. Telah dikemukakan di atas ruang udara dan tubuh bumi di bawah tanah bukan “milik” pemegang hak atas tanah yang bersangkutan.

Jika ruang bawah tanah tersebut dibangun untuk keperluan bisnis, tentu akan terdiri atas bagian-bagian yang dapat digunakan secara terpisah satu dengan yang lain, dengan bagian-bagian tertentu, seperti lorong dan tangga yang digunakan bersama. Hal demikian, kiranya dapat dimungkinkan bagian-bagian tersebut dimiliki secara individual dengan bagian-bagian yang digunakan bersama, seperti halnya Rumah Susun dan satuan-satuan Rumah Susun. Bagian-bagian yang dapat dimiliki secara individual tersebut, mungkin dapat disebut sebagai Satuan Ruang Bawah Tanah, sedang hak penguasaannya Hak Milik

Atas Satuan Ruang Bawah Tanah, dengan sifat dan kewenangan seperti Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985.

Pengaturan pemanfaatan ruang bawah tanah saat ini sudah sangat mendesak dan dibutuhkan, sehingga apabila menunggu Undang-Undang yang mengatur pemanfaatan ruang bawah tanah akan membutuhkan waktu yang sangat lama. Sedangkan pertumbuhan pemanfaatan ruang bawah tanah semakin pesat seiring dengan laju pembangunan dan teknologi. Kiranya, pemanfaatan ruang bawah tanah itu perlu segera diatur oleh negara, tetapi mengingat waktu yang biasanya lama untuk membuat undang-undang, maka dapat dikeluarkan peraturan pemerintah tentang penggunaan ruang bawah tanah. Negara berwenang untuk mengaturnya sebab negara mempunyai hak menguasai, sesuai yang diatur dalam UUPA.

G. PRINSIP PEMISAHAN HORIZONTAL SEBAGAI DASAR PEMBERIAN KEWENANGAN PENGGUNAAN RUANG BAWAH TANAH UNTUK BANGUNAN GEDUNG

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2001 tentang Perumahan dan Kawasan Perumahan, serta Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung beserta peraturan pelaksanaannya, menunjukkan bahwa ketentuan-ketentuan tersebut tidak mencantumkan UUPA sebagai dasar pertimbangan atau konsideransnya. Ketentuan-ketentuan tersebut menempatkan rumah dan/atau bangunan gedung sebagai obyek pengaturannya yang terpisah dengan tanah di

mana rumah dan/atau bangunan gedung itu berdiri. Ini menunjukkan bahwa apa yang diatur dalam ketentuan tersebut memang terpisah dengan tanah yang menjadi obyek pengaturan dalam UUPA. Hal yang demikian ini membuktikan bahwa di Indonesia memberlakukan prinsip pemisahan horisontal dalam pengaturan pertanahan.

Penerapan prinsip pemisahan horisontal dapat dilihat dalam Pasal 35 ayat (1) UUPA yang menyatakan bahwa Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan di atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dalam waktu tertentu. Tanah yang bukan miliknya sendiri itu bisa berupa tanah negara ataupun tanah milik orang lain ataupun tanah dengan Hak Pengelolaan. Apabila jangka waktu berlakunya Hak Guna Bangunan itu habis, maka tanahnya akan kembali pada asalnya, yang tanah negara akan kembali menjadi tanah negara, demikian pula terhadap tanah milik orang lain. Terhadap bangunan yang berdiri di atas tanah bekas Hak Guna Bangunan yang berasal dari tanah negara ditentukan dalam Pasal 37 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996. Ketentuan ini menyatakan apabila Hak Guna Bangunan dan tanahnya kembali menjadi tanah negara, maka bangunan dan benda lain yang di atasnya harus dibongkar dalam waktu satu tahun setelah masa berlakunya hak tersebut habis. Jika hal itu tidak dilakukan, bangunan akan dibongkar oleh pemerintah dengan biaya yang dibebankan pada pemilik bangunan. Apabila bangunan tersebut masih diperlukan, kepada pemilik bangunan tersebut mendapatkan ganti rugi yang bentuk dan besarnya didasarkan pada kesepakatan para pihak. Ketentuan ini secara *mutatis mutandis* juga berlaku terhadap

bangunan yang berdiri di atas tanah milik orang lain maupun tanah dengan hak pengelolaan sesuai yang telah disepakati. Kewajiban untuk menyerahkan tanahnya dalam keadaan kosong kepada pemiliknya, diatur dalam Pasal 38 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996.

Demikian juga halnya pada Hak Guna Usaha (HGU), walaupun dalam Pasal 28 ayat (1) UUPA menyatakan sebagai hak untuk mengusahakan tanah negara dalam waktu tertentu guna perusahaan pertanian, perikanan, dan peternakan, masih dimungkinkan bagi pemegang hak untuk mendirikan bangunan sepanjang hal itu diperlukan atau mendukung kegiatan yang sesuai dengan peruntukan haknya. Apabila HGU telah habis masa berlakunya serta tidak diperpanjang atau diperbaharui maka Pasal 18 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 mengatur hal yang sama seperti Pasal 37 PP Nomor 40 Tahun 1996 tentang keberadaan bangunan setelah HGBnya habis masa berlakunya. Ketentuan yang sama juga berlaku terhadap bangunan yang berdiri di atas tanah Hak Pakai, seperti yang diatur dalam Pasal 41 UUPA dan Pasal 57 PP Nomor 40 Tahun 1996.

Penerapan prinsip pemisahan horisontal juga dapat dilihat dalam Pasal 41 UUPA tentang Hak Sewa Untuk Bangunan. Berbeda dengan HGU, HGB, dan Hak Pakai yang menurut ketentuan UUPA dan PP Nomor 40 Tahun 1996 wajib untuk didaftarkan, maka untuk Hak Sewa Untuk Bangunan ini tidak perlu didaftarkan. Oleh karenanya, hal ini tidak dapat dijadikan obyek jaminan dengan Hak Tanggungan. Hak Sewa Untuk Bangunan ini juga harus dibedakan dengan Hak Sewa Atas Bangunan. Pada Hak Sewa Atas Bangunan, obyeknya bukan

tanah tapi bangunan, oleh karenanya hak tersebut tidak dikualifikasikan sebagai hak atas tanah. Sedangkan Hak Sewa Untuk Bangunan mempunyai obyek tanah, dan karenanya oleh UUPA digolongkan sebagai bagian dari hak atas tanah. Hak Sewa Untuk Bangunan diartikan sebagai hak sewa atas tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa. Menilik pengertiannya, hak sewa ini tidak dapat diberikan di atas tanah negara, karena dalam konsep UUPA, negara tidak ditempatkan sebagai pemilik tanah tapi sekedar menguasai. Lebih lanjut ditegaskan bahwa hak sewa ini diberikan untuk kepentingan tertentu, yaitu mendirikan bangunan di atas tanah yang disewanya. Dari sini nampak jelas terlihat adanya dua subyek yang berbeda, yaitu subyek sebagai pemilik tanah dan pemilik bangunan. Hal-hal yang terkait dengan bangunan manakala masa sewanya telah habis, sepenuhnya menjadi hak para pihak untuk menentukannya dalam kesepakatan yang tidak terpisahkan atau menjadi kesatuan dalam perjanjian pemberian hak sewa untuk bangunan. Jika dalam perjanjiannya tidak diatur tentang kedudukan bangunannya, secara yuridis pemilik bangunan harus membongkar dan menyerahkan tanahnya dalam keadaan kosong. Prinsip yang terkandung dalam hak sewa untuk bangunan seperti ini dalam dunia usaha disebut dengan model atau pola BOO (*Built, Operate, and Own*). Pola BOO ini kemudian berkembang menjadi Pola BOT (*Built, Operate, and Transfer*). Bedanya pada pola BOO, penyedia dana akan sekaligus bertindak menjadi pemilik bangunan, pemegang hak atas tanah hanya menerima uang sebagai nilai sewa atau kompensasi atas penggunaan tanahnya. Sedangkan pada BOT,

penyedia tanah tidak bertindak sebagai pemilik bangunan, yang bersangkutan hanya bertindak sebagai *operator* dalam pengelolaan gedung tersebut dalam waktu tertentu. Pada BOT, pihak pemilik atau pemegang hak atas tanah tidak mendapatkan uang sewa, tapi mendapatkan bangunan setelah jangka waktu operasinya telah terlampaui. Pola BOT ini dimodifikasi menjadi pola BOOT. Bedanya dengan BOT, dalam pola BOOT, kedudukan investor tidak saja sebagai operator, melainkan pula sebagai pemilik bangunan gedung tersebut, meskipun pada saatnya nanti (setelah waktu operasi yang disepakati usai), kepemilikan dan penguasaan bangunan tersebut diserahkan pada pemilik tanah. Status kepemilikan gedung oleh investor (selama masa operasi yang disepakati) dirumuskan dalam pemberian hak eksklusif oleh pemegang hak atas tanah kepada investor dalam akta notariil sebagai dasar perjanjian kerjasama dengan pola BOOT ini. Hak eksklusif berisikan kewenangan dari investor untuk membangun, menguasai, memiliki, dan mengelola bangunan gedung tersebut. Arti pentingnya bagi investor, dengan hak eksklusif ini dapat dipergunakan untuk menjaminkan bangunan tersebut melalui lembaga fidusia. Dengan perkataan lain, akta notariil yang di dalamnya terkandung hak eksklusif ini seolah-olah berkedudukan sebagai tanda bukti kepemilikan bangunan gedung tersebut oleh investor. Bisa dikatakan konsep BOO, BOT, dan BOOT merupakan pengembangan dari Hak Sewa Untuk Bangunan. Bedanya, kalau pada hak sewa untuk bangunan. Itu hanya dapat terjadi pada tanah Hak Milik (Pasal 44 UUPA), sedangkan pada yang lainnya tidak saja pada tanah hak milik, tapi juga dapat diberlakukan pada tanah dengan hak lainnya, misal di atas tanah

Hak Pengelolaan ataupun yang lainnya.

Demikian juga halnya, kalau diperhatikan Pasal 21 ayat (3) dan Pasal 26 ayat (2) UUPA. Pasal 21 ayat (3) UUPA menentukan bahwa seseorang yang kehilangan syarat sebagai subyek hak milik atas tanah (misal karena status kewarganegaraannya pindah), haknya akan hapus apabila lewat 1 (satu) tahun tidak memindahkan kepada subyek yang memenuhi syarat. Dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain (termasuk hak atas kepemilikan bangunan) yang membebaninya terus berlangsung. Pasal 26 ayat (2) UUPA mengatur terhadap perbuatan hukum yang menyebabkan beralihnya hak milik atas tanah kepada orang asing, maka perbuatan hukum tersebut adalah batal karena hukum dan tanahnya jatuh kepada negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebani tetap berlangsung.

Dari ketentuan yang ada dalam UUPA maupun dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 1996 menunjukan bahwa hapusnya Hak Atas Tanah tidak serta merta bangunan ataupun hak lainnya ikut hapus. Penyelesaian atas bangunan yang ada di atasnya memerlukan proses tersendiri. Ini membuktikan dan sekaligus menegaskan bahwa prinsip pemisahan horizontal memberikan pembedaan pengaturan hukum antara hukum (benda) tanah dan hukum benda yang bukan tanah.

Selain Indonesia sebagai negara yang menganut prinsip pemisahan horisontal, Jepang juga menggunakan prinsip yang sama. Dalam proses pendaftaran benda tetap, pendaftaran terhadap hak atas tanah tidak termasuk pendaftaran atas benda-benda yang melekat padanya. Tanah, bangunan, bahkan

tanaman didaftarkan secara terpisah satu sama lain sehingga status hukum Tanah sebagai benda tetap yang didaftarkan serta benda-benda yang melekat padanya memiliki status hukum terpisah pula satu sama lainnya. Oleh karenanya kedua benda tersebut dapat dijadikan obyek dari perbuatan hukum yang terpisah. Dalam artian penjaminan atas tanah tidak serta merta akan mengikat benda-benda yang ada di atasnya.

Mengingat tanah dan bangunan itu merupakan bagian yang terpisah maka keduanya juga merupakan obyek pendaftaran yang terpisah pula. Dengan demikian akan dapat dibedakan antara sertifikat pemilikan tanah dan sertifikat pemilikan bangunan. Adanya alat bukti pemilikan yang berbeda ini memberikan banyak pilihan bagi pemiliknya untuk melakukan perbuatan hukum atas benda miliknya. Pemilik bisa memilih tanah atau bangunannya atau kedua-duanya sekaligus dipergunakan sebagai obyek dalam perbuatan hukum, misal dengan menjaminkannya pada Bank.

Dengan diberlakukannya prinsip pemisahan horisontal berimplikasi adanya subyek yang berbeda antara subyek hak atas tanah dengan subyek pemilik bangunannya. Hanya saja kalau pemilikan atas sebidang tanah dapat dibuktikan melalui sertifikat tanah, tapi bukti kepemilikan atas bangunan belum diperoleh adanya kepastian hukum. Pasal 12 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2005 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang Undang Bangunan Gedung, telah mengatur bahwa kepemilikan gedung dibuktikan dengan surat bukti kepemilikan bangunan gedung yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah, kecuali bangunan gedung fungsi khusus (untuk reaktor nuklir, kepentingan

Pertahanan dan Keamanan, dan sebagainya) dikeluarkan oleh Pemerintah (Pusat), berdasarkan hasil kegiatan pendataan bangunan gedung. Pemberian surat bukti pemilikan gedung yang didasarkan pada pendataan, hanya dapat dilakukan untuk gedung-gedung milik instansi pemerintah bukan untuk swasta atau perorangan. Bagi Pemerintah akan mudah mendapatkan data untuk gedung pemerintah, karena memang gedung-gedung tersebut dibangun atau dibeli dari dana Pemerintah (APBN/APBD) sehingga terdaftar menjadi aset pemerintah. Beda halnya jika gedung tersebut bukan milik pemerintah, pendataan akan sulit dilakukan, mengingat data kepemilikan gedung ada pada pemiliknya. Sebaiknya pemberian surat bukti pemilikan bangunan gedung didasarkan pada inisiatif si pemilik, pemerintah menyediakan fasilitas pengurusannya serta membuat program yang mendorong masyarakat untuk mengurus perolehan surat tanda bukti hak tersebut, sama halnya dengan kegiatan pendaftaran tanah untuk memperoleh sertifikat tanah.

Lebih lanjut ditentukan dalam Pasal 12 ayat (2) dari Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2005 bahwa kepemilikan bangunan gedung dapat dialihkan kepada pihak lain. Kata dialihkan menunjuk pada proses peralihan hak melalui perbuatan hukum, misal melalui jual beli, hibah, dan tukar menukar. Kata dialihkan tidak menjangkau peralihan hak melalui proses peristiwa hukum (misal pewarisan), yang dalam UUPA disebut dengan beralih. Semestinya kata dialihkan dalam ketentuan tersebut ditambah dengan kata beralih, sehingga rumusannya menjadi “kepemilikan bangunan gedung dapat beralih dan dialihkan”. Ketentuan ini tidak mengatur tentang proses pendaftarannya,

pengaturan lebih lanjut akan ditentukan dengan Peraturan Presiden yang sampai sekarang belum ada. Oleh karena itu sampai saat ini pengurusan surat tanda bukti seperti yang dimaksud dalam ketentuan di atas belum dapat dilaksanakan.

Dengan adanya surat bukti pemilikan gedung yang berbedadan terpisah dengan surat pemilikan tanah dapat mencegah persoalan atau konflik, khususnya dalam pelaksanaan prinsip pemisahan horisontal seperti yang dianut oleh hukum agraria nasional Indonesia. Perolehan sertifikat sebagai alat bukti pemilikan bangunan diperoleh melalui proses pendaftaran seperti halnya pendaftaran tanah. Untuk kepentingan pendaftaran untuk memperoleh sertifikat sebagai alat bukti pemilikan bangunan gedung perlu diperhatikan hal hal sebagai berikut :

1. Bukti-bukti awal yang dipergunakan sebagai dasar pendaftaran;
2. proses pendaftarannya, termasuk pengukuran dan gambar bangunan;
3. kekuatan sertifikat hak milik atas bangunan sebagai alat bukti;
4. peralihan hak milik atas bangunan baik karena perbuatan hukum maupun peristiwa hukum (balik nama) dan pendaftarannya;
5. lembaga yang berwenang untuk melaksanakan pendaftaran bangunan.

Dianutnya prinsip pemisahan horisontal dalam Hukum Agraria Nasional (UUPA) memberikan kemudahan sekaligus memberikan peluang untuk ditetapkan dan diberikannya Hak Atas Ruang Bawah Tanah untuk pendirian bangunan gedung. Adanya pemberian hak tersebut tidak serta merta akan memberikan hak pada ruang yang ada di atasnya, dalam artian pemberian hak ini tidak mengganggu eksistensi dari hak-hak yang ada di atasnya. Dengan

demikian prinsip pemisahan horisontal ini dapat dipergunakan sebagai dasar dalam memberikan pengaturan pada hak yang memberikan kewenangan untuk mendirikan bangunan gedung di ruang bawah tanah.

H. KONSEP KESEJAHTERAAN ISLAM DALAM TATA RUANG BAWAH TANAH

Syariah itu terbatas (*al-Syari'ah mutahaddidah*) tetapi permasalahan kehidupan terus berkembang (*al-Waqa'iq mutajaddidah*). Demikianpun peraturan perundang-undangan yang merupakan *siyasyah wad'iyah*, termasuk juga 3 kategori hukum Islam yang berlaku di masyarakat muslim Indonesia, baik kategori *hukum Syariah*, *fikih* maupun *siyasah syar'iyah* terus tertinggal dengan permasalahan kehidupan dan perubahan itu sendiri yang abadi.

Melihat permasalahan yang demikian itu, maka dalam hukum Islam terdapat 2 (dua) karakteristik, yaitu hukum Islam dengan *karakteristik al-tsabat* (tetap) dan hukum Islam dengan *karakteristik al-tathawwur* (dinamis). Karakteristik hukum Islam yang pertama dalam bidang *ibadah mahdhah*, sedangkan karakteristik hukum Islam yang kedua adalah dalam bidang *muamalah*. Hukum muamalah inilah yang mengikuti *asas ibahah* (boleh atau jaiz), yang berarti dalam bidang muamalah apa saja diperbolehkan selagi tidak bertentangan dengan Islam maupun nilai-nilai Islam. Dalam bidang muamalah ini sangat luas sekali baik dalam bidang hukum perdata, pidana, politik, sosial, ekonomi, dan sebagainya. Hal ini sebagaimana Hadits Nabi yang menyatakan “*Antum a'lamu bi umuri dunyakum*” (Kamu semuanya lebih mengetahui urusan

duniamu).

Hukum *mu'amalah* lebih terbuka untuk dikembangkan, sedangkan hukum *ibadah* adalah tertutup atau tetap (*tsabat*), dalam arti tidak boleh melakukan suatu ibadah kecuali ada aturan hukum yang mengaturnya. Dalam bidang hukum muamalah, disini pentingnya *al-ra'yu* sebagai paradigma untuk menjawab suatu permasalahan hukum dengan menggunakan *manhaj* (metode/cara) dengan ijtihad yang kreatif dan selektif.

Disini pentingnya mengidentifikasi mana yang menjadi sumber ajaran Islam, aspek-aspek agama Islam, dan mana yang merupakan ilmu keislaman yang merupakan hasil ijtihad manusia melalui *metode al-ra'yu* dalam upaya pengembangan aspek keislaman. Untuk itu dapat dijelaskan kerangka hubungan sumber ajaran Islam, agama Islam, dan ilmu keislaman sebagai berikut.

Sumber ajaran Islam terdiri dari 3, yaitu (1) Wahyu Allah (*al-Qur'an*), (2) *Sunnah Rasul (al-Hadits)*, dan (3) *al-Ra'yu* (ijtihad manusia).

Agama Islam di dalamnya terdapat 3 aspek, yaitu: (1) *Akidah*, (2) *Syari'ah*, dan (3) *Akhlak*. Ketiga aspek dalam Islam itu dikembangkan atau dikaji melalui *al-ra'yu* (ijtihad manusia) yang disebut “ilmu keislaman”, yaitu: Agama Islam aspek akidah dikaji dan dikembangkan akal manusia (ijtihad) yang disebut Ilmu Tauhid, ilmu kalam (*ushuluddin*, teologi). Agama Islam aspek syari'ah dikaji dan dikembangkan oleh akal manusia (ijtihad) yang disebut Ilmu Fikih yang berisi ibadah dan muamalah. Agama Islam aspek akhlak dikaji dan dikembangkan oleh akal manusia (ijtihad) yang disebut Ilmu Tasawwuf, Ilmu Akhlak (moralitas, kesusilaan). Untuk itu terdapat hubungan antara akidah,

syari'ah, dan akhlak dengan sistem-sistem Islam, yaitu akidah (tauhid) menafasi syari'ah, dan akhlak dalam bidang hukum ibadah dan muamalah baik dalam sistem filsafat, sistem hukum, sistem Pendidikan, sistem politik, sistem ekonomi, sistem keluarga, sistem sosial, sistem budaya, dan sebagainya.

Hukum bidang muamalah, perkembangannya begitu pesat, hukum kesejahteraan dalam Islam termasuk salah satunya. Islam datang sebagai agama terakhir yang bertujuan untuk mengantarkan pemeluknya menuju kepada kebahagiaan hidup yang hakiki, oleh karena itu Islam sangat memperhatikan kebahagiaan manusia baik itu kebahagiaan dunia maupun akhirat, dengan kata lain Islam (dengan segala aturannya) sangat mengharapkan umat manusia untuk memperoleh kesejahteraan materi dan spiritual.

Chapra menggambarkan secara jelas bagaimana eratnya hubungan antara Syariat Islam dengan kemaslahatan. Ekonomi Islam yang merupakan salah satu bagian dari Syariat Islam, tentu mempunyai tujuan yang tidak lepas dari tujuan utama Syariat Islam. Tujuan utama ekonomi Islam adalah merealisasikan tujuan manusia untuk mencapai kebahagiaan dunia dan akhirat (*falah*), serta kehidupan yang baik dan terhormat (*al-hayah al-thayyibah*). Hal tersebut merupakan definisi kesejahteraan dalam pandangan Islam, yang tentu saja berbeda secara mendasar dengan pengertian kesejahteraan dalam ekonomi konvensional yang sekuler dan materialistik.

Pertumbuhan ekonomi merupakan sarana untuk mencapai keadilan distributif, karena mampu menciptakan lapangan pekerjaan yang baru, dengan terciptanya lapangan kerja baru maka pendapatan riil masyarakat akan

meningkat, dan ini merupakan salah satu indikator kesejahteraan dalam ekonomi Islam, tingkat pengangguran yang tinggi merupakan masalah yang memerlukan perhatian serius seperti halnya dalam ekonomi kapitalis, hanya saja dalam pemikiran liberal, tingkat pengangguran yang tinggi bukan merupakan indikator kegagalan sistem ekonomi kapitalis yang didasarkan pada pasar bebas, hal itu dianggap sebagai proses transisional, sehingga problem itu dipandang akan hilang begitu pertumbuhan ekonomi mengalami peningkatan.

Menurut Imam Al-ghazali kegiatan ekonomi sudah menjadi bagian dari kewajiban sosial masyarakat yang telah ditetapkan oleh Allah S.W.T, jika hal itu tidak dipenuhi, maka kehidupan dunia akan rusak dan kehidupan umat manusia akan binasa. Selain itu, Al-ghazali juga merumuskan tiga alasan mengapa seseorang harus melakukan aktivitas ekonomi, yaitu: pertama, Untuk memenuhi kebutuhan hidup masing-masing. Kedua, Untuk menciptakan kesejahteraan bagi dirinya dan keluarganya dan ketiga, untuk membantu orang lain yang sedang membutuhkan.

Tiga kriteria di atas menunjukkan bahwa kesejahteraan seseorang akan terpenuhi jika kebutuhan mereka tercukupi, kesejahteraan sendiri mempunyai beberapa aspek yang menjadi indikatornya, dimana salah satunya adalah terpenuhinya kebutuhan seseorang yang bersifat materi, kesejahteraan yang oleh Al-ghazali dikenal dengan istilah (*al-mashlahah*) yang diharapkan oleh manusia tidak bisa dipisahkan dengan unsur harta, karena harta merupakan salah satu unsur utama dalam memenuhi kebutuhan pokok, yaitu sandang, pangan, dan papan.

Al-ghazali juga menegaskan bahwa harta hanyalah wasilah yang berfungsi sebagai perantara dalam memenuhi kebutuhan, dengan demikian harta bukanlah tujuan final atau sasaran utama manusia di muka bumi ini, melainkan hanya sebagai sarana bagi seorang muslim dalam menjalankan perannya sebagai khalifah di muka bumi di mana seseorang wajib memanfaatkan hartanya dalam rangka mengembangkan segenap potensi manusia dan meningkatkan sisi kemanusiaan manusia di segala bidang, baik pembangunan moral maupun material, untuk kemanfaatan seluruh manusia.

Konsep ekonomi Islam, uang adalah barang publik, sedangkan modal adalah barang pribadi, uang adalah milik masyarakat, sehingga orang yang menimbun uang (dibiarkan tidak produktif) maka orang tersebut telah mengurangi jumlah uang beredar, dan hal ini dapat menyebabkan perekonomian menjadi lesu, jika uang diibaratkan darah, maka perekonomian yang kekurangan uang sama halnya dengan tubuh yang kekurangan darah, karena itulah menimbun uang sangat dilarang dalam Islam.

Karena modal merupakan barang pribadi, maka modal merupakan barang yang harus diproduktifkan jika tidak ingin berkurang nilainya akibat tergerus oleh inflasi, dengan begitu modal merupakan salah satu objek zakat, bagi yang tidak ingin memproduksi modalnya, Islam memberikan alternatif dengan melakukan *mudharabah* atau *musyarakah* (bisnis dengan bagi hasil), sedangkan bagi yang tidak mau menanggung risiko, maka Islam juga memberikan alternatif lain dengan melakukan *qard* (meminjamkan modalnya tanpa imbalan apapun).

Al-qur'an telah mengatur indikator kesejahteraan⁴² sebagaimana Qur'an Surat (Q.S) Quraaisy ayat 3-4 yang artinya "*Maka hendaklah mereka menyembah Tuhan (pemilik) rumah ini (Ka'bah), yang telah memberikan makanan kepada mereka untuk menghilangkan lapar dan mengamankan mereka dari rasa takut*", berdasarkan ayat tersebut, maka kita dapat mengindikasikan bahwa indikator kesejahteraan dalam Al-Qur'an yakni tiga, yaitu menyembah Tuhan (pemilik) Ka'bah, menghilangkan lapar, dan menghilangkan rasa takut.

Indikator pertama untuk kesejahteraan adalah ketergantungan penuh manusia kepada Allah *Subhanahu Wa Ta'ala* (SWT.), indikator ini merupakan representasi dari pembangunan mental, hal ini menunjukkan bahwa jika seluruh indikator kesejahteraan yang berpijak pada aspek materi telah terpenuhi, hal itu tidak menjamin bahwa pemiliknya akan mendapatkan kebahagiaan, contohnya seperti orang yang memiliki rumah mewah, kendaraan banyak, atau harta yang melimpah namun hatinya sering gelisah dan belum mendapatkan ketenangan bahkan tidak sedikit yang akhirnya menjadi gila atau melakukan bunuh diri, padahal seluruh kebutuhan materialnya telah terpenuhi. Karena itulah ketergantungan manusia kepada Allah SWT. yang diaplikasikan dalam ibadah kepada-Nya secara ikhlas merupakan indikator utama dalam kesejahteraan (kebahagiaan yang hakiki).

Indikator kedua yaitu hilangnya rasa lapar (terpenuhinya kebutuhan konsumsi), ayat diatas sudah menjelaskan bahwa Dialah Allah SWT. yang

⁴²Amirus Sodiq, Konsep Kesejahteraan Dalam Islam. (Kudus: *Equilibrium*, Jilid 3, No. 2, Bulan Desember, Tahun 2015), halaman 390-393.

“ ...memberi mereka makan untuk menghilangkan rasa lapar... “, bunyi ayat tersebut menunjukkan bahwa dalam konsep Ekonomi Islam salah satu indikator kesejahteraan terpenuhinya kebutuhan konsumsi manusia hendaknya bersifat secukupnya yang tujuannya hanya untuk menghilangkan rasa lapar dan tidak boleh berlebih-lebihan apalagi sampai melakukan penimbunan demi mengeruk kekayaan secara maksimal atau penimbunan Sembilan bahan pokok (sembako), terlebih lagi jika sampai melakukan penggunaan cara-cara yang dilarang oleh agama seperti membunuh, mencuri demi untuk mendapatkan kekayaan. Tentu hal tersebut tidak sesuai dengan anjuran Allah SWT. dalam Q.S. Quraaisy diatas, jika indikator-indikator tersebut bisa dipenuhi Manusia, maka kita tidak akan menyaksikan adanya korupsi, penipuan, pemerasan, dan lain-lain segala bentuk kejahatan lainnya.⁴³

Sedangkan indikator yang ketiga yaitu hilangnya rasa takut, yang merupakan representasi dari terciptanya rasa aman, nyaman, dan damai dalam hati. Jika berbagai macam kriminalitas seperti perampokan, pencurian, pembunuhan, pemerkosaan, dan kejahatan lain-lain banyak terjadi dalam kehidupan bermasyarakat, hal itu menunjukkan bahwa masyarakat belum mendapat ketenangan, kenyamanan, dan kedamaian dalam kehidupannya, atau dengan kata lain masyarakat secara luas belum mendapatkan kesejahteraan.

Ayat selain Q.S. Quraaisy juga ada yang membahas mengenai kesejahteraan, yaitu Q.S. An-Nisaa’ ayat 9 yang berbunyi “*Dan hendaklah takut kepada Allah SWT. orang-orang yang seandainya meninggalkan dibelakang*

⁴³Athiyyah, 1992:370.

mereka anak-anak yang lemah, yang mereka khawatir terhadap (kesejahteraan) mereka oleh sebab itu hendaklah mereka bertakwa kepada Allah SWT. dan hendaklah mereka mengucapkan perkataan yang benar”.

Berdasarkan ayat diatas, penulis dapat menyimpulkan bahwa kekhawatiran terhadap generasi yang lemah adalah representasi dari kemiskinan, yang merupakan lawan dari kesejahteraan, ayat tersebut menganjurkan kepada manusia untuk menghindari kemiskinan dengan bekerja keras sebagai wujud *ikhtiar* dan bertawakal kepada Allah SWT., sebagaimana hadist Rasulullah Sallallahu 'Alaihi Wa-ssalam (SAW.) yang diriwayatkan Al-Baihaqi yaitu “*Sesungguhnya Allah SWT. menyukai seseorang yang melakukan amal perbuatan atau pekerjaan dengan tekun dan sungguh-sungguh (professional)*”.⁴⁴

Pada ayat diatas, Allah S.W.T juga menganjurkan kepada manusia untuk memperhatikan generasi penerusnya (anak keturunannya) agar tidak terjatuh dalam kondisi kemiskinan, hal itu bisa dilakukan dengan mempersiapkan atau mendidik generasi penerusnya (anak keturunannya) dengan pendidikan yang berkualitas dan berorientasi pada kesejahteraan moral dan material, sehingga kelak menjadi SDM yang terampil dan berakhlakul karimah, mengingat anak adalah asset yang termahal bagi orang tua (Ar- Razi, 1981:206).

Kemudian juga kesejahteraan dapat diperoleh dengan membentuk mental menjadi mental yang hanya bergantung kepada Allah SWT. dan juga berbicara jujur dan benar, serta Allah S.W.T. juga menganjurkan untuk menyiapkan

⁴⁴Qardhawi, 1995:256

generasi yang akan datang baik dalam ketaqwaan maupun kuat dalam hal ekonomi, yang mana Rasulullah S.A.W. Bersabda *“Sepertiga saja, sepertiga itu sudah banyak, sesungguhnya jika kamu meninggalkan ahli warismu dalam keadaan berkecukupan adalah lebih baik dari pada membiarkan mereka dalam keadaan kekurangan dan meminta-minta kepada orang lain”* (HR. Jamaah).

Al-Qur'an juga menyinggung tentang kesejahteraan yang terdapat pada surat An Nahl ayat 97 *“Barangsiapa yang mengerjakan amal saleh, baik laki-laki maupun perempuan dalam keadaan beriman, Maka Sesungguhnya akan kami berikan kepadanya kehidupan yang baik dan Sesungguhnya akan kami beri balasan kepada mereka dengan pahala yang lebih baik dari apa yang Telah mereka kerjakan”*.

Hal yang dimaksud dengan kehidupan yang baik pada ayat di atas adalah memperoleh rizki yang halal dan baik, ada juga pendapat yang mengatakan kehidupan yang baik adalah beribadah kepada Allah disertai memakan dengan rizki yang halal dan memiliki sifat qanaah, ada pendapat lain yang mengatakan kehidupan yang baik adalah hari demi hari selalu mendapat rizki dari Allah S.W.T. menurut Al-Jurjani, rizki adalah segala yang diberikan oleh Allah S.W.T. kepada hewan untuk diambil manfaatnya baik itu rizki halal maupun haram.

Berdasarkan pada ayat 97 Surat An-Nahl, kita dapat menyimpulkan bahwa kesejahteraan dapat diperoleh bagi siapa saja yang mau melakukan amal kebaikan, tanpa memandang apakah laki-laki atau perempuan, juga tidak memandang bentuk fisik seseorang, apakah berkulit putih atau hitam, tampan

atau cantik, keturunan ulama atau bukan semuanya sama saja, dan lain-lain sebagaimana yang telah kita ketahui bahwa Allah S.W.T. telah memberikan contoh putra seorang Nabi Nuh A.S. yang ternyata tidak mau mengikuti ajaran ayahnya dan istri Nabi Luth A.S. yang membangkang terhadap ajaran suaminya.

Oleh karena itu siapa saja yang mau melakukan amal kebaikan dan beriman kepada Allah S.W.T. maka Allah S.W.T. telah berjanji akan memberikan balasan berupa kehidupan yang baik di dunia dan pahala di akhirat yang lebih baik dari apa yang telah dikerjakannya. Kehidupan yang baik dapat diartikan sebagai kehidupan yang nyaman, aman, damai, tenteram, rizki yang lapang, dan terbebas dari berbagai macam beban dari kesulitan yang dihadapinya, sebagaimana dalam Q.S Ath-Thalaq ayat 2-3 berbunyi *“Barangsiapa bertakwa kepada Allah SWT. niscaya Dia akan mengadakan baginya jalan keluar. Dan memberinya rizki dari arah yang tiada disangka-sangka dan barangsiapa bertawakkal kepada Allah SWT. niscaya Dia akan mencukupinya (keperluan) hambanya. Sesungguhnya Allah SWT. melaksanakan urusan yang (dikehendaki)-Nya. Sesungguhnya Allah SWT. telah mengadakan ketentuan bagi tiap-tiap sesuatu”*.⁴⁵

Ayat ke-20 dari Surat Al-hadid juga dijadikan sebagai rujukan bagi kesejahteraan masyarakat, yang artinya *“Ketahuilah, bahwa Sesungguhnya kehidupan dunia Ini hanyalah permainan dan suatu yang melalaikan, perhiasan dan bermegah-megah antara kamu serta berbangga-banggaan*

⁴⁵*Ibid*, halaman 393.

tentang banyaknya harta dan anak, seperti hujan yang tanam-tanamannya mengagumkan para petani; Kemudian tanaman itu menjadi kering dan kamu lihat warnanya kuning Kemudian menjadi hancur. dan di akhirat (nanti) ada azab yang keras dan ampunan dari Allah serta keridhaan-Nya. Dan kehidupan dunia ini tidak lain hanyalah kesenangan yang menipu”.

Berkaitan dengan ayat tersebut, Al-Mawardi menjelaskan bahwa orang-orang jahiliyah dikenal sebagai masyarakat yang sering berlomba-lomba dalam hal kemewahan harta duniawi dan bersaing dalam hal jumlah anak yang dimilikinya, karena itu bagi orang yang beriman dianjurkan untuk berlomba-lomba dalam hal ketaatan dan keimanan kepada Allah S.W.T. karena kita juga mengetahui bahwa berlomba-lomba dalam hal kemewahan duniawi dapat menjerumuskan manusia ke dalam kesombongan kebinasaan, seperti yang terdapat dalam Surat At-Takatsur ayat 1-2 yang artinya “*Bermegah-megahan telah melalaikan kamu. Sampai kamu masuk ke dalam kubur”.*

Ayat diatas menjelaskan kepada kita bahwa aspek-aspek yang sering dijadikan indikator kesejahteraan seperti tingkat pendapatan (besarnya kekayaan), kepadatan penduduk (jumlah anak), perumahan, dan lain-lain bisa menipu seseorang jika tidak diiringi dengan pembangunan mental atau moral yang berorientasi pada nilai-nilai ketuhanan. yang pada gilirannya manusia dikhawatirkan akan terjebak pada persaingan kemewahan duniawi yang serba hedonis dan materialistik, dengan demikian penanaman tauhid (pembentukan moral dan mental) merupakan indikator utama bagi kesejahteraan.

Khan menjelaskan bahwa ayat di atas juga didukung oleh sebuah hadits

Rasulullah S.A.W. yang diriwayatkan oleh Abu Hurairah R.A. bahwa Rasulullah S.A.W. bersabda “Kaya bukanlah karena kebanyakan harta, tetapi kaya adalah kaya jiwa” (HR. Muslim, Tirmidzi, dan Ibnu Majah), hadits tersebut juga menjelaskan bahwa pembangunan moral dan mental lebih utama dari pada pemenuhan tingkat pendapatan, secara logika pembangunan moral dan mental akan menghasilkan SDM yang berkualitas, dengan SDM yang berkualitas akan menghasilkan peningkatan total output, dengan begitu maka pendapatan masyarakat juga akan meningkat.

I. KEMANFAATAN DALAM TATA RUANG BAWAH TANAH

Jeremy Bentham berpendapat bahwa membentuk undang-undang hendaknya dapat melahirkan undang-undang yang dapat mencerminkan keadilan bagi semua individu. Dengan berpegang pada prinsip tersebut, peraturan perundang-undangan hendaknya memberikan kebahagiaan yang terbesar bagian sebagian besar masyarakat (*the greatest happiness for the greatest number*).⁴⁶

Berangkat dari pandangan Bentham tentang keberdayagunaan hukum, maka keberlakuan suatu ketentuan hukum harus benar-benar mempertimbangkan dampak positif yang bakal ditimbulkannya.⁴⁷ Banyak pertimbangan untuk mengukur keberdayagunaan hukum meskipun pada akhirnya bermuara pada pertimbangan “*the greatest happiness for the greatest*

⁴⁶ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2006, hlm. 275.

⁴⁷ Jeremy Bentham, *An Introduction To The Principles of Moral and Legislation*, New York: Hafner Publishing, 1948, hlm. 32.

number” tersebut.⁴⁸ Teori Utilitarianisme dari Bentham yang mengatakan bahwa kebahagiaan adalah kenikmatan dan kehidupan bebas dari kesengsaraan.⁴⁹ Jeremy Bentham sebagai salah seorang tokoh terkemuka dari aliran Utilitarianisme, sangat menekankan pada apa yang harus dilakukan oleh suatu sistem hukum. Dalam teorinya tentang hukum, Jeremy Bentham mempergunakan salah satu prinsip dari aliran Utilitarianisme, yaitu manusia bertindak untuk memperbanyak kebahagiaan dan mengurangi penderitaan. Bentham mengemukakan bahwa pembentukan hukum harus membentuk hukum yang adil bagi segenap warga masyarakat secara individual. Hanya saja kelemahan teori ini bahwa pada kenyataannya setiap manusia tidak mempunyai ukuran yang sama mengenai keadilan, kebahagiaan dan penderitaan.⁵⁰

Tujuan akhir dari perundang-undangan adalah untuk melayani kebahagiaan yang paling besar dari sejumlah terbesar rakyat dandengan demikian sangat menentang setiap teori yang mengajarkan tentang hak-hak asasi yang tidak dapat diganggu gugat.⁵¹

Menurut pandangan Utilitarianisme, tujuan hukum disamping keadilan dan kepastian hukum, tujuan hukum adalah memberimanfaat bagi seluruh orang. Hukum yang dibuat harus melindungi masyarakat, sebagaimana dikemukakan oleh Jeremy Bentham dalam konsepsinya yang menyatakan hukum itu harus bermanfaat bagi masyarakat guna mencapai hidup bahagia. Berdasarkan atas

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Lili Rasjidi dan I. B. Wyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, cetakan II, Bandung: CV. Mandar Maju, 2003, hlm. 116.

⁵⁰ Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Jakarta: CV. Rajawali, 1983, hlm. 43-44.

⁵¹ *Ibid*, hlm. 239-240.

kesadaran Utilitarinisme tidak mungkin diwujudkan dan hanya merupakan impian semata sehingga mereka menyatakan bahwa tujuan hukum itu sudah dapat dirasakan oleh sebanyak mungkin orang.⁵² Ukuran yang dipakai oleh Utilitarianisme dalam menilai bermanfaat atau tidaknya sesuatu ialah seberapa besar dampaknya bagi kesejahteraan manusia yang dihitung secara ekonomis. Sebagai contoh Revitalisasi Karebosi jauh lebih menguntungkan secara ekonomis dibandingkan tetap mempertahankan keasliannya, meskipun pada saat revitalisasi banyak pedagang kaki lima kehilangan tempat mencari nafkah. Pertimbangan-pertimbangan demikian seringkali justru mengorbankan keadilan dalam arti yang hakiki.

Bentham mendasarkan semua hak atas milik dan hak pemerintah atas asas kegunaan atau manfaat yang menyimpulkan bahwa kebahagiaan terbesar bagi masyarakat adalah kebahagiaan yang diukur dengan banyaknya kesenangan yang melebihi penderitaan.

J. SIKLUS PENATAAN TATA RUANG BAWAH TANAH

Seperti yang telah dikemukakan pada latar belakang masalah bahwa terjadi kesenjangan antara *das sollen* dan *das sein* mengenai pengaturan ruang bawah tanah. Di dalam Pasal 4 ayat (2) UUPA diatur mengenai kewenangan pemegang hak atas tanah untuk menggunakan tanahnya, termasuk juga tubuh bumi dan air dan ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang

⁵² Darji Darmodihardjo dan Shidarta, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum: Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, cetakan kelima, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2004, hlm. 160.

langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi. Ketentuan ini menunjukkan bahwa pemanfaatan tanah di atas atau pundi ruang bawah tanah yang tidak berkaitan langsung dengan kepentingan penggunaan tanah yang ada di permukaan bumi, bukan merupakan hak bagi pemegang Hak Atas Tanah.

Hak Atas Tanah bersumber dari hak menguasai dari negara atas tanah yang dapat diberikan kepada perseorangan, baik Warga Negara Indonesia maupun Warga Negara Asing, dan sekelompok orang secara bersama-sama, serta badan hukum, baik badan hukum privat maupun badan hukum publik. Hak Atas Tanah hanya diperuntukkan untuk permukaan bumi saja. Jika pemanfaatan tanah berbeda antara pemanfaatan tanah yang ada di permukaan bumi dengan pemanfaatan yang ada di ruang atas tanah maupun ruang bawah tanah, maka kewenangan pemegang Hak Atas Tanah yang ada di permukaan bumi tidak dapat menjangkau penguasaannya atas pemanfaatan tanah di ruang atas tanah maupun ruang bawah tanah.

Pembangunan gedung, baik yang berada di atas maupun yang ada di ruang bawah tanah (tubuh bumi), harus memenuhi persyaratan yang bersifat kumulatif seperti syarat administratif yang di dalamnya termasuk menyangkut Hak Atas Tanah dan aspek perizinan. Terhadap Hak Atas Tanahnya, sebelum pendirian bangunan gedung harus dipastikan terlebih dahulu hak atas tanahnya, baik yang menyangkut macam atau jenis haknya dan juga subjek serta kepastian luas dan batas-batas tanahnya. Demikian pula jika bangunan tersebut dibangun atau didirikan di bawah permukaan bumi (tubuh bumi), tentu juga diperlukan

persyaratan yang sama seperti halnya pembangunan gedung yang berada di atas tanah, yaitu ada hak yang secara hukum memberi kewenangan untuk mendirikan, memiliki dan menggunakan ruang bawah tanah.

Dari pemaparan kerangka pikir tersebut di atas, maka penulis menyajikannya dalam bentuk skema kerangka pikir di bawah ini:





Siklus Penataan Tata Ruang Bawah Tanah

K. DEFINISI OPERASIONAL

1. Pemanfaatan adalah suatu cara atau proses membuat sesuatu menjadi berfaedah atau bermanfaat.
2. Ruang Bawah Tanah adalah ruang yang berada di bawah permukaan tanah atau yang berada di dalam tubuh bumi.
3. Hak Guna Ruang Bawah Tanah adalah hak untuk menggunakan dan memanfaatkan ruang yang berada di bawah permukaan tanah atau yang berada di dalam tubuh bumi.
4. Bangun Guna Serah atau *Build Operate and Transfer* (BOT) adalah kontrak dimana pihak kontraktor menyerahkan bangunan yang sudah dibangunnya itu setelah masa transfer, sementara sebelum proyek tersebut diserahkan, ada masa tenggang waktu bagi pihak kontraktor yang disebut dengan “masa konsesi” untuk mengoperasikan proyek dan memungut hasil atau *revenue* sebagai imbalan dari jasa membangun proyek yang bersangkutan.
5. Revitalisasi adalah proses atau upaya untuk memvitalize kembali suatu kawasan atau bagian kota yang dulunya pernah vital atau hidup atau penting, akan tetapi kemudian mengalami kemunduran atau degradasi.

BAB III
PENGATURAN TERKAIT PEMBERIAN
HAK ATAS RUANG BAWAH TANAH

A. PENGATURAN RUANG BAWAH TANAH DITINJAU PERUNDANG-UNDANGAN YANG TERKAIT

Jumlah penduduk yang semakin meningkat, namun keberadaan lahan/tanah yang tidak bertambah (tetap) menyebabkan meluasnya penggunaan dan pemanfaatan tanah yang saat ini tidak hanya terbatas pada permukaan tanah saja, melainkan juga ruang bawah tanah dan ruang atas tanah (ruang udara). Agar pemanfaatan ruang dilakukan sesuai dengan rencana tata ruang, diperlukan adanya suatu pengendalian pemanfaatan ruang yang dilakukan melalui penetapan peraturan zonasi, perizinan, pemberian insentif dan disinsentif serta pengenaan sanksi¹

Bangunan-bangunan gedung saat ini tidak hanya didirikan di atas permukaan tanah, namun juga sudah banyak yang berada di ruang bawah tanah, atau bahkan melayang di ruang udara sebagai bangunan penghubung antar bangunan gedung. Dalam Pasal 1 butir 1 UUPR ditegaskan bahwa:

“Ruang adalah wadah yang meliputi: ruang darat, laut, dan udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya”.

¹ Pasal 35 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007.

Hal ini menunjukkan bahwa ruang tidak hanya ruang darat, melainkan juga ruang laut, udara, dan ruang di dalam bumi/ruang bawah tanah.

Pasal 4 Ayat (1) UUPA, yang menyatakan: “Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.”

Hak atas permukaan bumi yang tercantum dalam pasal tersebut juga disebut hak atas tanah. Hak atas tanah sebagai suatu hubungan hukum didefinisikan sebagai “hak atas permukaan bumi yang memberi wewenang kepada pemegangnya untuk menggunakan tanah yang bersangkutan, beserta tubuh bumi dan air serta ruang udara di atasnya, sekadar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu, dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan hukum lain yang lebih tinggi” (Pasal 4 Ayat 2). Hal itu mengandung arti bahwa hak atas tanah itu disamping memberikan wewenang juga membebaskan kewajiban kepada pemegang haknya.² Kewajiban tersebut antara lain:³

1. Adanya ketentuan yang terdapat dalam Pasal 6 UUPA, bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial;
2. Adanya ketentuan Pasal 15 UUPA, yaitu kewajiban memelihara tanah dan mencegah rusaknya;
3. Khusus untuk tanah pertanian adanya ketentuan Pasal 10 UUPA yang memuat asas bahwa tanah pertanian wajib dikerjakan sendiri oleh pemiliknya secara aktif.

² Maria S.W. Sumardjono, Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2008, hlm. 128.

³ Achmad Chulaemi, dikutip dari Bernhard Limbong, Politik Pertanahan, Margaretha Pustaka, Jakarta, 2014, hlm 61-62.

Kewenangan mempergunakan tanah dalam arti permukaan bumi tersebut, secara wajar diperluas hingga meliputi sebagian tubuh bumi yang ada di bawahnya dan sebagian ruang yang ada di atasnya, karena tidak mungkin untuk keperluan apa pun yang ada di gunakan hanya tanahnya saja yang berupa permukaan bumi itu,⁴ yang diperluas hingga meliputi sebagian tubuh bumi, sebagian ruang dan air tersebut adalah penggunaannya, bukan pemilikannya.⁵ Hak atas tanah tidak meliputi pemilikan kekayaan alam yang ada dalam tubuh bumi di bawahnya (Pasal 8). Juga tidak dengan sendirinya meliputi bangunan dan tanaman yang ada di atas tanah yang dihaki, karena berlakunya asas pemisahan horizontal dalam hukum kita. Tetapi sesuai dengan hukumnya dalam hukum adat, bangunan yang dibangun dan tanaman yang ditanam adalah milik pihak yang membangun dan menanamnya.⁶

Ketentuan-ketentuan tersebut telah memberikan hak, yaitu hak atas tanah kepada para pemegang hak atas tanah, individu maupun badan hukum, untuk menggunakan dan memanfaatkan tanah baik permukaan tanah, ruang bawah tanah, dan ruang udara, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan lain yang lebih tinggi. Didukung dengan adanya ketentuan dalam Pasal 32 Ayat (2) UUPR yang menyebutkan bahwa,

“Pemanfaatan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilaksanakan dengan pemanfaatan ruang, baik pemanfaatan ruang secara vertikal maupun pemanfaatan ruang di dalam bumi.”

⁴ Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, DJambatan, Jakarta, 2008, hlm 293.

⁵ Ibid.

⁶ Ibid., hlm. 294.

Dalam penggunaan ruang bawah tanah, yang harus diperhatikan salah satunya ialah hak atas tanah yang melekat pada bidang tanah tersebut. Hak atas tanah dapat dibuktikan dengan sertipikat hak atas tanah, yang memuat data fisik dan data yuridis di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan. Namun, sebagaimana ketentuan dalam Pasal 1 angka 6 PP Nomor 24 Tahun 1997 Pendaftaran Tanah, Penulis berpendapat bahwa sertipikat hak atas tanah belum mendukung penggunaan ruang bawah tanah, karena dalam data fisik hanya mengenai letak, batas, dan luas bidang tanah yaitu perhitungan panjang dikali lebar luas bidang tanah, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya. Dengan begitu menandakan bahwa sertipikat hak atas tanah yang memuat data fisik hanya mendukung keberadaan penggunaan tanah secara 2 (dua) dimensi saja, tidak dengan penggunaan tanah secara 3 (tiga) dimensi. Hak atas tanah sebagaimana yang tercantum dalam sertipikat atas tanah yang sudah didaftarkan tidak memberikan kepastian hukum terhadap penggunaan hak atas tanahnya secara 3 (tiga) dimensi karena pengukuran tinggi (kedalaman) tanah yang digunakan tidak merupakan bagian dari data fisik yang dimuat dalam sertipikat.

Pemegang hak atas tanah boleh menggunakannya untuk keperluan pribadinya, misalnya untuk keperluan sehari-hari bagi kegiatan rumah tangga dan usahanya, dalam batas-batas kewajaran.⁷ Menurut Bapak Sih Rianung⁸ penggunaan ruang bawah tanah yang mana pada permukaan tanahnya berstatus hak milik bagi

⁷ Ires Amanda Putri, Op. Cit., 2013, hlm. 7.

⁸ Kepala Dinas Tata Ruang dan Cipta Karya Kota Semarang.

individu tertentu diperbolehkan, sepanjang penggunaan tersebut sesuai dengan peruntukan hak atas tanahnya, yang berarti hanya sebatas untuk menunjang pemanfaatan hak milik tersebut. Misalnya tanah yang digunakan untuk bangunan rumah tinggal, penggunaan ruang bawah tanah diperbolehkan untuk dibangun basement yang kemudian dimanfaatkan untuk lahan parkir atau gudang tempat penyimpanan barang. Jika penggunaan bangunan untuk basement tidak lebih dari 2 lapis, proses perizinan dilakukan seperti biasa. Namun jika lebih dari 2 lapis harus melalui tim ahli bangunan gedung.⁹

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

⁹ Hasil wawancara Penulis dengan Bapak Ir. Sih Rianung, Kepala Dinas Tata Ruang dan Cipta Karya Kota Semarang. Hari Semarang, 14 Maret 2022, di Kantor Dinas Tata Ruang dan Cipta Karya Kota Semarang.

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. 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.¹⁰ Hak pengelolaan lahan tersebut dilimpahkan kepada PT Tosan Permai Lestari, yang dalam pelaksanaannya PT Tosan Permai Lestari membangun pusat perbelanjaan di bawah tanah Lapangan Karebosi, yang kemudian dikenal dengan Karebosi Link.

Dengan berlandaskan pada Pasal 2 Ayat (2) UUPA yang menjelaskan tentang hak menguasai dari Negara yang memiliki wewenang salah satunya untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa, pembangunan MRT Jakarta dan Karebosi Link yang menggunakan ruang bawah tanah tersebut diperbolehkan dengan tetap memperhatikan aspek-aspek lain khususnya aspek perizinan yang terkait pembangunan bangunan gedung dan penggunaan ruang bawah tanah, yaitu Izin Pemanfaatan Ruang yang harus disesuaikan dengan RT RW dan harus dipenuhi sebelum melaksanakan pemanfaatan ruang (bawah tanah) yang dapat berupa Izin Prinsip, Izin Lokasi, Izin Penggunaan Pemanfaatan Tanah, Izin Mendirikan Bangunan, dan izin lain berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

¹⁰ Ismail Alrip, Farida Patittingi, Faisal Abdullah, Op. Cit., hlm. 6-7.

UU Bangunan Gedung beserta PP Peraturan Pelaksana UU Bangunan Gedung telah menentukan adanya keberadaan bangunan gedung di ruang bawah tanah. Dapat dilihat dari pengertian bangunan gedung yang menyebutkan bahwa bangunan gedung adalah wujud fisik hasil kerja konstruksi yang menyatu dengan tempat kedudukannya sebagian atau seluruhnya berada di atas atau di bawah tanah. Hal ini berarti bahwa selain bangunan yang berada di atas permukaan bumi, ada pula bangunan yang berada di bawah permukaan bumi.¹¹

Pembangunan gedung, baik yang berada di atas maupun yang ada di ruang bawah tanah (tubuh bumi), harus memenuhi persyaratan yang bersifat kumulatif seperti syarat administratif yang di dalamnya termasuk menyangkut hak atas tanah dan aspek perizinan. Terhadap hak atas tanahnya, sebelum pendirian bangunan gedung harus dipastikan terlebih dahulu hak atas tanahnya, baik yang menyangkut macam atau jenis haknya, juga subjek serta kepastian luas dan batas-batas tanahnya. Sesuai dengan pengaturan Pasal 11 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2005 tentang Bangunan Gedung yang berbunyi:

“Setiap bangunan gedung harus didirikan pada tanah yang status kepemilikannya jelas, baik milik sendiri maupun milik pihak lain”.

Demikian pula jika bangunan tersebut dibangun atau didirikan di bawah permukaan bumi (tubuh bumi), tentu juga diperlukan persyaratan perizinan pembangunan seperti halnya pembangunan gedung yang berada di atas tanah, yaitu ada hak secara hukum memberi wewenang untuk mendirikan, memiliki dan

¹¹ Ires Amanda Putri, Op. Cit., 2013, hlm. 15.

menggunakan ruang bawah tanah.¹² Namun permasalahan muncul ketika fungsi dari bangunan gedung yang diperbolehkan didirikan di ruang bawah tanah tidak diperhatikan oleh individu.

Kepemilikan hak atas tanah termasuk salah satu hak asasi manusia yang dilindungi oleh hukum nasional yang sudah di jelaskan dalam pasal 28 H ayat (4) Undang-Undang Dasar tahun 1945 bahwa: “setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun”. Selain itu pasal 33 ayat (3) Undang- Undang Dasar tahun 1945 menyatakan juga bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terdapat di dalamnya dikuasai negara dan dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Hal ini dengan jelas mengandung amanat kostitusional yang sangat mendasar, yaitu bahwa pemanfaatan dan penggunaan tanah harus dapat mendatangkan kesejahteraan sebesar-besarnya bagi seluruh rakyat Indonesia.

Makna dikuasai dari pasal 33 Undang Undang Dasar 1945 kemudian di jelaskan dalam Undang-Undang No. 5 tahun 1960, mengenai hak menguasai oleh negara dalam Pasal 2 ayat (2) bahwa kewenangan negara adalah: Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan tanah atau pemeliharannya ; a. Menentukan dan mengatur hak – hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi , air, dan ruang angkasa itu. b. Menentukan dan mengatur hubungan – hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan – perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa , segala sesuatunya dengan tujuan

¹² Ibid., hlm. 14-15.

untuk mencapai sebesar besarnya kemakmuran rakyat dalam masyarakat adil dan makmur.

Dalam pembahasan mengenai pemanfaatan ruang atas dan bawah tanah secara otomatis akan berkaitan dengan hak-hak atas tanah, penataan ruang dan perijinan baik sektoral maupun peraturan daerah.

1. Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA)

Menurut Pasal 1 UUPA, ruang lingkup bumi adalah permukaan bumi, dan tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air. Permukaan bumi sebagai bagian dari bumi juga disebut tanah. Tanah yang dimaksud bukan dalam pengaturan di segala aspek, tetapi hanya mengatur salah satunya, yaitu tanah dalam pengertian yuridis yang disebut hak-hak penguasaan atas tanah. Pasal 4 UUPA mencantumkan 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 dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan 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 diatasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undangundang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi, (3)

Selain hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini ditentukan pula hak-hak atas air dan ruang angkasa.¹³

Selanjutnya dalam Pasal 4 ayat (1) mengatur bahwa hak atas tanah adalah hak atas permukaan bumi (dua dimensi panjang kali lebar) maka satuan hak atas tanah dalam sertifikat hak atas tanah adalah “luas”, sedangkan Pasal 4 ayat (2), mengatur “sekedar” yaitu sekedar untuk mendukung penggunaan permukaan bumi pemegang hak atas tanah dapat menggunakan ruang atas tanah atau tubuh bumi di dalamnya. Namun sampai saat ini pengaturan “sekedar” tidak secara eksplisit diatur, tapi pada kenyataannya “sekedar” tersebut sudah diterjemahkan dalam “kebijakan penataan ruang” misalnya ada terdapat zonazona yang dapat membangun bangunan tingkat tinggi, terdapat zona yang hanya dapat membangun rumah satu lantai dan lainnya.

Berkaitan dengan hak-hak atas tanah diatur pada Pasal 16 yaitu: (1). Hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) ialah:

- 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,

¹³ Sri Maharani, ‘Hukum Ruang Bawah Tanah’, Presentasi dan Paper yang dipaparkan dalam Focus Group Discussion yang diselenggarakan oleh Badan Pengembangan Infrastruktur Wilayah, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, 7-8 Oktober 2015.

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 disebutkan dalam Pasal 53.

Berdasarkan Penjelasan di atas bahwa UUPA telah mengatur berbagai jenis hak atas tanah, baik dimiliki oleh perorangan atau badan hukum, baik dimiliki secara sendiri-sendiri atau bersama-sama, sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 16, yang didalam huruh h nya tercantum hak-hak lain yang akan diatur oleh UU, karenanya apabila akan mengatur hak baru maka harus diatur oleh UU.

Batasan kewenangan hak atas tanah pun sudah diatur dalam Pasal 4 (1) UUPA, yaitu bahwa hak atas tanah adalah hak atas permukaan bumi (dua dimensi), selanjutnya dalam ayat (2) dicantumkan “sekedar” untuk keperluan yang berhubungan langsung dengan penggunaan tanah maka “pemegang hak dapat menggunakan tubuh bumi, atau ruang udara di atas permukaan bumi”. Pasal 4 tersebut dimaknai misalnya, pemegang hak dapat membangun rumah (di atas permukaan bumi), dan membangun pondasi rumah (di bawah permukaan bumi), yang penggunaan ruang tersebut berhubungan langsung dengan “penggunaan pembangunan rumahnya”.

Contoh lainnya adalah sumur air tanah dapat dibangun untuk menunjang kebutuhan atas penggunaan “permukaan buminya dalam bentuk rumah” demikian pula dengan kebutuhan basement baik sebagai area parkir atau gudang atau kios atau kantor sebagai penunjang kebutuhan atas permukaan bumi, itu sudah terpenuhi dengan aturan Pasal 4 tadi. Pemikiran atau makna

Pasal 4 UUPA tadi adalah “pemegang hak hanya dapat menggunakan ruang di atas atau di bawah bumi “sekedar” berhubungan langsung dengan kebutuhan penggunaan permukaan tanahnya”, karena sesungguhnya Pasal 4 ayat (1) adalah dua dimensi.

Namun agar hak yang dua dimensi tersebut dapat dimanfaatkan oleh pemegang haknya, implementasi dari makna “sekedar” diterjemahkan dalam pengaturan tata ruang, dan pemberian izin mendirikan bangunan (penggunaan ruang tiga dimensi), tetapi ambang batas tiga dimensinya tidak diatur, yaitu seberapa jauh batas ketinggian yang boleh dipergunakan pihak lain dan seberapa jauh batas kedalaman yang dapat dipergunakan pihak lain tidak diatur. Namun dalam konteks Pasal 4 tersebut di atas, pemegang hak dilarang membuat terowongan misalnya untuk jalan bawah tanah, yang melewati bawah pondasi rumahnya, di tanahnya sendiri sekalipun, apalagi bawah tanah orang lain, karena terowongan tersebut “tidak berhubungan dengan pondasi rumahnya dan tidak berhubungan langsung dengan bangunan rumahnya”. Ini berarti bahwa pemanfaatan ruang bawah tanah seperti pembangunan Mall di Bawah Tanah, Jalur Kereta Api Bawah Tanah, dan bentukbentuk lainnya tidak termasuk dalam Pasal 4 UUPA ini.¹⁴

Terhadap bangunan yang dibangun di atas tiang-tiang penyangga, ruang di atas tanah diantara tiang-tiang itu tersebut bisa digunakan untuk tempat usaha atau keperluan lain. Hak-hak atas tanah yang tersedia juga bisa mengakomodasikan keberadaan bangunan-bangunan yang sebagian besar

¹⁴ *Ibid.*

strukturnya menggunakan ruang udara di atas tanah, dengan hanya memerlukan bagian-bagian permukaan bumi untuk menempatkan tiang-tiang penyangganya.

Seperti bangunan jalan layang, jembatan layang, jembatan penyeberangan dan jalan kereta api layang. Tanah di bawahnya bisa kepunyaan pemilik bangunan sendiri, yang dikuasai dengan Hak Guna Bangunan (HGB) atau Hak Pakai (HP). Pemegang HGB dan HP tersebut bukan hanya mempunyai kewenangan untuk menggunakan tanah yang bersangkutan, melainkan juga ruang udara yang ada di atasnya. Secara fisik bangunan yang dibangun pasti berhubungan dengan permukaan buminya melalui tiang-tiang penyangga yang ada. Tanah dibawahnya bisa juga dikuasai dengan Hak Pengelolaan oleh Pemerintah Daerah. Keberadaan bangunan-bangunan di atasnya dilandasi HGB dan HP di atas HPL tersebut.

Perlu diketahui bahwa keberadaan, bahwa keberadaan jalan umum, baik jalan negara, jalan propinsi, jalan kabupaten/kotamadya dan jalan desa sekalipun menurut hukum harus ada landasan hukumnya. Dengan pengertian demikian, untuk keberadaan dan penguasaan serta penggunaan bangunan penghubung, jalan layang, jembatan layang, jembatan penyeberangan dan jalan kereta api layang yang dimaksudkan itu, tidak perlu diadakan lembaga hak baru, karena bisa dilandasi salah satu hak atas tanah yang ada.¹⁵

¹⁵ Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid 1 Hukum Tanah Nasional, Jakarta : Djambatan, 1997.

2. UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

Pengertian “ruang” menurut UU 26/2007 lebih luas dari pengertian ruang menurut UU 24/1992 sebagaimana dimuat dalam Pasal 6 ayat 3 bahwa penataan ruang wilayah nasional meliputi ruang wilayah yurisdiksi dan wilayah kedaulatan nasional yang mencakup ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan. Selanjutnya dalam ayat 4 dinyatakan penataan ruang wilayah provinsi dan Kabupaten/Kota meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan yang berlaku. Kemudian Pasal 32 ayat (1) dan (2) menyebutkan bahwa:

- a. Pemanfaatan ruang dilakukan melalui pelaksanaan program pemanfaatan ruang beserta pembiayaannya;
- b. Pemanfaatan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilaksanakan dengan pemanfaatan ruang, baik pemanfaatan ruang secara vertikal maupun pemanfaatan ruang di dalam bumi.

3. UU Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung

Pembahasan HGRBT juga terkait dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung serta peraturan pelaksanaannya, yakni Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2005 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung telah menentukan adanya keberadaan gedung di ruang bawah tanah. Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung dijelaskan

bahwa bangunan gedung adalah wujud fisik hasil kerja konstruksi yang menyatu dengan tempat kedudukannya sebagian atau seluruhnya berada di atas dan atau di bawah tanah. Hal ini berarti bahwa selain bangunan yang berada di atas permukaan bumi, ada pula bangunan yang berada di bawah permukaan bumi. Bangunan-bangunan tersebut terhadap tanah yang dilekatinya, apabila dianalogikan sama dengan bangunan yang berada di atas permukaan tanah, maka secara umum berlaku pula terhadapnya asas-asas dan prinsip-prinsip hukum tanah nasional, tidak terkecuali asas pemisahan horizontal.

Kemudian pasal 7 ayat 4 disebutkan bahwa penggunaan ruang di atas dan/atau di bawah tanah dan/atau air untuk bangunan gedung harus memiliki izin penggunaan sesuai ketentuan yang berlaku. Kemudian Pasal ini dipertegas pada penjelasannya yang menyebutkan: Misalnya pembangunan bangunan gedung seperti mal, terminal, dan perkantoran yang dibangun di atas atau di bawah jalan atau sungai, termasuk yang berada di atas atau di bawah ruang publik. Izin penggunaan atau pemanfaatan ruang diberikan oleh instansi yang berwenang dan bertanggung jawab atas penyelenggaraan prasarana dan sarana umum atau fasilitas lainnya tempat bangunan gedung tersebut akan dibangun di atasnya atau di bawahnya.

Selanjutnya pada pasal 9 dinyatakan bahwa bangunan gedung yang dibangun di atas dan/ atau di bawah tanah, air, atau prasarana dan sarana umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (2) pengajuan permohonan izin mendirikan bangunan gedungnya dilakukan setelah mendapatkan persetujuan dari pihak yang berwenang.“ Yang dimaksud dengan prasarana dan sarana

umum seperti jalur jalan dan/atau jalur hijau, daerah hantaran udara (transmisi) tegangan tinggi, dan/atau menara telekomunikasi, dan/atau menara air. Yang dimaksud dengan pihak yang berwenang adalah pihak/instansi yang bertanggung jawab dalam penyelenggaraan prasarana dan sarana. Hal ini berarti bahwa kehadiran bangunan gedung semacam ini akan melibatkan banyak pihak dengan kepentingannya.

Berdasarkan Pasal-pasal yang telah dijelaskan di atas berarti istilah Ruang Bawah Tanah telah dimasukkan dalam UU ini. Dengan kata lain, Undang-Undang Bangunan Gedung termasuk Peraturan pelaksanaannya dapat digunakan sebagai salah satu landasan hukum untuk pemanfaatan ruang bawah tanah.

4. UU Nomor 34 Tahun 2004 tentang Jalan

Pasal yang mengatur penggunaan dan pemanfaatan ruang bawah tanah adalah pasal 1 butir 4, bahwa jalan adalah prasarana transportasi darat yang meliputi segala bagian jalan, termasuk bangunan pelengkap dan perlengkapannya yang diperuntukkan bagi lalu lintas, yang berada pada permukaan tanah, di atas permukaan tanah, di bawah permukaan tanah dan/atau air, serta di atas permukaan air, kecuali jalan kereta api, jalan lori, dan jalan kabel.

Undang-Undang ini dapat digunakan sebagai landasan hukum untuk pemanfaatan ruang bawah tanah dalam pengembangan infrastruktur terpadu.

5. UU Nomor 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian

Dalam UU ini Pasal yang mengatur berkaitan dengan pemanfaatan ruang bawah tanah adalah pasal 1 butir 4 bahwa Jalur kereta api adalah jalur yang terdiri atas rangkaian petak jalan rel yang meliputi ruang manfaat jalur kereta api, ruang milik jalur kereta api, dan ruang pengawasan jalur kereta api, termasuk bagian atas dan bawahnya yang diperuntukkan bagi lalu lintas kereta api. Selanjutnya butir 7 menyebutkan bahwa jalan rel adalah satu kesatuan konstruksi yang terbuat dari baja, beton atau konstruksi lain yang terletak di permukaan, di bawah dan di atas tanah atau bergantung beserta perangkatnya yang mengarahkan jalannya kereta api.

Undang-Undang ini dapat digunakan sebagai landasan hukum untuk pemanfaatan ruang bawah tanah dalam pengembangan infrastruktur terpadu.

6. UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Dalam UU No 32 Tahun 2009 tidak secara spesifik mengatur pemanfaatan ruang dalam tanah, hanya menyebutkan adanya penerapan pajak lingkungan hidup bagi pengambilan air bawah tanah (penjelasan Pasal 43 UU No 32 Tahun 2009) dan tidak ada pengaturan secara spesifik mengenai perlindungan maupun pengelolaan Ruang Bawah Tanah.

7. UU Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun

Undang-Undang Rumah Susun termasuk salah satu UU yang dapat menjadi acuan pemanfaatan ruang bawah tanah. Dalam Pasal 47 disebutkan:

(1) Sebagai tanda bukti kepemilikan atas sarusun di atas tanah hak milik, hak guna bangunan, atau hak pakai di atas tanah negara, hak guna bangunan atau hak pakai di atas tanah hak pengelolaan diterbitkan SHM sarusun, (2) SHM sarusun sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diterbitkan bagi setiap orang yang memenuhi syarat sebagai pemegang hak atas tanah, (3) SHM sarusun sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan yang terdiri atas : a. salinan buku tanah dan surat ukur atas hak tanah bersama sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; b. gambar denah lantai pada tingkat rumah susun bersangkutan yang menunjukkan sarusun yang dimiliki; dan c. pertelaan mengenai besarnya bagian hak atas bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama bagi yang bersangkutan, (4) SHM sarusun sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diterbitkan oleh kantor pertanahan kabupaten/ kota, (5) SHM sarusun dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan uraian tersebut jelas bahwa setiap pengaturan hak dan kewajiban bagi pemegang hak diatur dalam UU, oleh sebab itu hak guna ruang atas dan bawah tanah juga selayaknya diatur dalam UU, pemisahan azas horizontal akan memperkuat bahwa hak atas tanah sekedar hak atas permukaan bumi, sehingga pemilik tanah hanya dapat menggunakan ruang atas dan bawah

tanah sekedar untuk keperluan yang berhubungan langsung dengan tanah sebagai permukaan bumi. oleh karena itu orang lain dapat melewati lorong di atas atau di bawahnya tanpa harus mendapatkan ijin pemilik tanah, karena lorong tersebut bukan dalam wilayah kepemilikannya.

8. UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Dalam UU ini yang berkaitan dengan pemanfaatan ruang bawah dan atas tanah ada dalam Pasal 1 ayat 4 menyebutkan Objek Pengadaan Tanah adalah tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, atau lainnya yang dapat dinilai. Undang-Undang ini termasuk peraturan pelaksanaannya dapat digunakan sebagai landasan hukum untuk pemanfaatan ruang bawah tanah dalam pengembangan infrastruktur terpadu.

9. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 02/Prt/M/2014 tentang Pedoman Pemanfaatan Ruang Di Dalam Bumi

Peraturan Menteri ini dibuat dengan konsideran berikut: a. bahwa dalam rangka mengatasi keterbatasan lahan di permukaan bumi, mewujudkan keterpaduan antar kegiatan, serta menjaga dan meningkatkan kualitas ruang dan kelestarian lingkungan diperlukan optimalisasi pemanfaatan ruang di dalam bumi; b. bahwa untuk meningkatkan efisiensi dalam pemanfaatan ruang di dalam bumi diperlukan pedoman sebagai acuan dalam pemanfaatan ruang di

dalam bumi. Pasal 1 butir (1) menyebutkan bahwa ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya. Ruang di Dalam Bumi yang selanjutnya disingkat RDB adalah ruang yang berada di bawah permukaan tanah yang digunakan untuk berbagai kegiatan manusia.

Pemanfaatan RDB adalah berbagai bentuk penggunaan ruang yang berada di bawah permukaan tanah untuk berbagai kegiatan manusia. Dalam Pasal 11 disebutkan jenis kegiatan beserta letaknya ditetapkan dengan memperhatikan tingkat kedalaman pemanfaatan RDB, tingkat kedalaman sebagaimana dimaksud terdiri atas : a. RDB dangkal; dan b. RDB dalam. RDB dangkal berada pada kedalaman 0 (nol) sampai dengan 30 (tiga puluh) meter di bawah permukaan tanah. sedangkan RDB dalam berada pada kedalaman lebih dari 30 (tiga puluh) meter di bawah permukaan tanah.

Selanjutnya Pasal 12 menyebutkan Pemanfaatan RDB dangkal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 diprioritaskan untuk: a. kegiatan yang keberadaannya atau letaknya berdekatan atau berada tidak jauh atau menyatu dengan ruang atau kegiatan di permukaan; b. kegiatan yang membutuhkan akses dari dan ke RDB dangkal; c. kegiatan yang sumber dayanya terletak di RDB dangkal; dan d. kegiatan yang berdasarkan hasil studi dan/atau alasan tertentu dapat atau harus ditempatkan pada RDB dangkal dan/atau tidak dapat ditempatkan pada RDB dalam.

Untuk Pemanfaatan RDB diprioritaskan terhadap : a. kegiatan yang menghubungkan antar pusat kegiatan, antar wilayah, dan/atau jaringan utama atau induk; b. kegiatan atau barang yang membutuhkan tingkat keamanan tinggi atau bersifat berbahaya; c. kegiatan yang sumber dayanya terletak di RDB dalam; dan d. kegiatan yang berdasarkan hasil studi dan/atau alasan tertentu dapat atau harus ditempatkan pada RDB dalam dan/atau tidak dapat ditempatkan pada RDB dangkal. Pemanfaatan RDB sebagaimana dimaksud baik untuk kepentingan publik maupun kepentingan privat harus mendapatkan rekomendasi teknis. Pemanfaatan RDB untuk kepentingan privat selain mendapatkan rekomendasi teknis juga harus mendapatkan izin. Rekomendasi teknis dan izin diberikan oleh instansi yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

10. Peraturan Gubernur Nomor 167 Tahun 2012

Pergub ini merupakan tindak lanjut dari Pasal 198 ayat (5) Peraturan Daerah Provinsi DKI Jakarta Nomor 1 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah 2030.

Pasal 1 Butir 15: Izin pemanfaatan ruang bawah tanah adalah izin yang diberikan untuk dapat memanfaatkan ruang bawah tanah dengan batas dan luas tertentu sebagai pengendalian pemanfaatan ruang bawah tanah.

Pasal 3: Pemanfaatan ruang bawah tanah dilaksanakan sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah, RDTR dan Peraturan Zonasi serta Master Plan

Pengembangan Kawasan dan Panduan Rancang Tata Kota pada lokasi kegiatan pemanfaatan ruang bawah tanah.

Pasal 4: (1). Ruang bawah tanah terdiri atas ruang bawah tanah dangkal dan ruang bawah tanah dalam, (2). Ruang bawah tanah dangkal merupakan ruang di bawah permukaan tanah sampai dengan ke dalaman 10 (sepuluh meter), (3). Ruang bawah tanah dalam merupakan ruang di bawah permukaan tanah dari ke dalaman 10 m sampai dengan batas kemampuan pemanfaatan ruang bawah tanah.

Pasal 5: 1) Kegiatan yang diperbolehkan pada ruang bawah tanah dangkal yaitu akses stasiun MRT, sistem jaringan prasarana jalan, sistem jaringan utilitas, kawasan perkantoran, fasilitas parkir, perdagangan dan jasa, pendukung kegiatan gedung di atasnya dan pondasi bangunan gedung di atasnya, 2) Kegiatan yang diperbolehkan pada ruang bawah tanah dalam yaitu sistem angkutan massal berbasis rel (MRT), sistem jaringan prasarana jalan, sistem utilitas dan pondasi bangunan gedung di atasnya.

Pasal 7 (1). Setiap badan usaha yang akan memanfaatkan ruang bawah tanah terlebih dahulu harus mendapatkan izin pemanfaatan ruang bawah tanah dari pemerintah daerah; (2). Izin pemanfaatan ruang bawah tanah bertujuan untuk: a. Mengatur pemanfaatan ruang bawah tanah; b. Mengatur fungsi bangunan yang dapat dibangun; c. Mengatur ketinggian maksimum bangunan yang diizinkan; d. Mengatur jumlah lantai/ lapis bangunan di bawah tanah yang diizinkan dan mengendalikan lingkungan, geologi/kondisi bawah tanah dan air tanah; (3). Izin pemanfaatan ruang bawah tanah dangkal secara umum

mengikuti proses perizinan yang berlaku sebagaimana ruang di atas tanah, kecuali untuk zona tertentu yang ditetapkan secara khusus; (4). Izin pemanfaatan ruang bawah tanah dalam hanya dapat diberikan secara khusus oleh Gubernur berdasarkan rekomendasi dari Kepala SKPD.

Dari peraturan perundangan di atas belum ada yang secara spesifik mengatur mengenai penggunaan pemanfaatan Hak Guna Ruang Atas dan Bawah Tanah (HGRBT). Untuk mengakomodasikan keberadaannya berikut gagasan Prof. BudiHarsono secara lengkapnya:¹⁶

“bagian dalam tubuh bumi di bawah permukaan bumi dan bangunan di dalam bumi dalam ruang di atas tanah yang merupakan bagian dari bangunan induk yang berada di atas tanah masih dapat terakomodasi oleh hak-hak atas tanah yang ada, demikian bangunan dalam ruang di atas tanah yang bukan merupakan bagian dari bangunan induk, keadaan bangunan-bangunan seperti itu pun masih dapat terakomodasi dengan hak-hak yang ada. Keberadaannya pasti ada hubungan fisik dengan permukaan bumi di bawahnya, yang dikuasai dengan salah satu hak atas tanah yang ada. Berbeda dengan apa yang dikemukakan di atas, jika bangunan yang keberadaan dan penguasaannya belum terakomodasikan, yaitu bangunan-bangunan yang memerlukan ruang di dalam tubuh bumi, yang secara fisik tidak ada kaitannya dengan bangunan yang berada dipermukaan bumi di atasnya.

Misalnya bangunan untuk kegiatan usaha pertokoan, restoran, setasiun dan jalan kereta api bawah tanah dan lain-lainnya. Untuk masuk dan keluar ruang

¹⁶ *Ibid.*

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, yang utamanya mengenai penggunaan permukaan bumi, tidak mungkin ditafsirkan mencakup juga keberadaan dan penguasaan bangunan-bangunan di bawah tanah yang dimaksudkan. Sehubungan dengan itu untuk keberadaan dan penguasaannya diperlukan lembaga hak baru, yang kiranya dapat diberi nama Hak Guna Ruang Bawah Tanah (HGRBT), melengkapi khasanah Hukum Tanah Nasional kita.”

Pendapat ini didukung oleh Prof. Arie Sukanti Hutagalung yang berpendapat bahwa peraturan hak baru tersebut memerlukan suatu peraturan perundang-undangan dalam bentuk UU karena bangunan yang bersangkutan dapat berbentuk sebagai Rumah Susun, yang terdiri atas bagian-bagian yang dapat dimiliki secara individual dan terpisah satu dengan yang lainnya, dengan bagian-bagian lain menjadi milik bersama. Ada kewajiban-kewajiban dan pembatasan-pembatasan mengenai kewenangan para pemegang haknya dan para pemegang hak atas tanah di atasnya, yang pengaturannya memerlukan undang-undang. Maka selain memberikan kepastian hukum bagi pemegang haknya dan pihak-pihak lain yang kepentingannya bisa dipengaruhi oleh adanya bangunan tersebut.

Berbeda dengan pendapat di atas, Prof Maria S.W. Sumardjono berpendapat bahwa Pasal 4 UUPA 1960 sudah dapat mengakomodasi pemberian hak terhadap ruang bawah tanah melalui cara berpikir analogi dan

interpretasi ekstensif.¹¹ Sampai saat ini yang sudah diatur 11 Sumardjono, Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi, Jakarta, Kompas, 2007. adalah lembaga hak atas tanah yang meliputi permukaan bumi dengan ruang di bawahnya serta di atasnya sekedar diperlukan. Di luar strata itu, konsisten dengan hak menguasai Negara, maka ruang di bawah tanah dan ruang udara adalah hak Negara. Beliau berpendapat, secara analogi Negara dapat memberikan sesuatu hak di ruang bawah tanah dan udara. Dengan demikian Pasal 4 UU Nomor 5 tahun 1960 dapat diperluas cakupan berlakunya meliputi ruang di bawah tanah dan udara. Dengan perkataan lain, lembaga hak baru belum diperlukan. Menggunakan ruang bawah tanah sudah banyak contohnya di Indonesia. Bagian-bagian bangunan yang disebut basement, ada yang digunakan sebagai parkir atau juga seperti tempat usaha seperti pertokoan, restoran, dan lain-lain.

11. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

Aturan UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja mengatur sangat banyak sekali aturan yang menurut peneliti tidak terperinci dan menjadikan aturan tersebut sebagai aturan “*sapu jagat*” yang mana ingin seluruh aturan khususnya dalam perizinan dan investasi dijadikan 1 (satu) aturan ditebas (*jagal/sapu jagat/disikat*) menjadi 1 (satu) aturan saja yang menjadikan aturan tersebut malah mengatur tidak rinci sehingga menjadikan aturan tersebut kurang memberikan keadilan dan kesejahteraan terutama untuk *role occupant* (masyarakat) khususnya masyarakat kaum menengah kebawah. Memang

untuk pemerintah, investor asing, dan pengusaha menguntungkan karena dengan ketidakrincian terutama aturan hak ruang bawah tanah menjadikan banyak hak-hak masyarakat kaum menengah kebawah hilang (seperti penggusuran tempat tinggal disekitar MRT Jakarta atau Karebosi Link Makassar sebelumnya) dan tidak dapat diupayakan haknya rakyat karena mau bagaimanapun juga apabila tidak diatur peraturan turunan khusus mengenai hak ruang bawah tanah seperti UU atau PP teknisnya terus bagaimana kepastian hukumnya rakyat yang lainnya kedepan dapat tergusur semena-mena *dong* oleh alasan kebijakan pemerintah sehingga perlu adanya perlindungan hukum kepada masyarakat sekitar yang tanahnya hendak dibangun program ruang bawah tanah lagi walaupun tetap ada asas fungsi sosial atas tanah tetap perlu aturan khusus mengenai prosedural-prosedural masyarakat yang tergusur memperoleh haknya terutama penggantian tempat tinggal di rumah susun atau dan sebagainya kedepan.

Kebijakan *omnibus law* adalah kebijakan ide prerogatif Presiden Joko Widodo yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai *law making institution* (lembaga pembentuk Undang-Undang) nya Negara Indonesia akhirnya menghasilkan undang-undang *sapu jagat* tersebut, yaitu UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Dengan ditetapkannya UU Cipta Kerja, Peraturan Pemerintah (PP), dan Peraturan Presiden (Perpres) sebagai peraturan pelaksanaannya, menimbulkan dampak dalam sistem perundang-undangan, baik dalam bentuk peraturan maupun materi muatan. Dampaknya seperti Undang-Undang (UU) Pokok Agraria, pengadaan lahan,

dan UU pemanfaatan Kawasan hutan Indonesia dirampingkan menjadi 1 (satu) klaster yaitu klaster pengadaan lahan atau klaster 9 (Sembilan) dari beberapa klaster yang diatur dalam UU Cipta Kerja.

Hak ruang bawah tanah Pasal 146 Paragraf 4 dalam UU Nomor 11 Tahun 2020 bagian Pemberian Hak Atas Tanah/Hak Pengelolaan pada Ruang atas Tanah dan Ruang Bawah Tanah diatur dalam Pasal 146 yang mana berbunyi sebagaimana berikut, *“(1) Tanah atau ruang yang terbentuk pada ruang atas dan/atau bawah tanah dan digunakan untuk kegiatan tertentu dapat diberikan hak guna bangunan, hak pakai, atau hak pengelolaan, (2) Batas kepemilikan tanah pada ruang atas tanah oleh pemegang hak atas tanah diberikan sesuai dengan koefisien dasar bangunan, koefisien lantai bangunan, dan rencana tata ruang yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, (3) Batas kepemilikan tanah pada ruang bawah tanah oleh pemegang hak atas tanah diberikan sesuai dengan batas kedalaman pemanfaatan yang diatur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, (4) Penggunaan dan pemanfaatan tanah pada ruang atas dan/atau bawah tanah oleh pemegang hak yang berbeda dapat diberikan hak guna bangunan, hak pakai, atau hak pengelolaan, (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai penggunaan tanah pada ruang atas tanah dan/atau ruang di bawah tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) diatur dalam Peraturan Presiden.”* Kemudian diatur *juncto* juga pada Pasal 147 yang berbunyi, *“Tanda bukti hak atas tanah, hak milik atas satuan rumah susun, hak pengelolaan, dan hak tanggungan, termasuk akta peralihan hak*

atas tanah dan dokumen lainnya yang berkaitan dengan tanah dapat berbentuk elektronik.”

Dari aturan diatas tercantum dalam Pasal 146 ayat (5) UU Omnibus law mengatur bahwa, *“Ketentuan lebih lanjut mengenai penggunaan tanah pada ruang atas tanah dan/atau ruang di bawah tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) diatur dalam Peraturan Presiden”*. Maka aturan omnibus law menyuruh peraturan turunan (aturan organik) dalam bentuk Peraturan Presiden untuk mengatur lebih lanjut mengenai prosedural-prosedural tentang penggunaan hak ruang bawah tanah yang sampai saat ini belum dibentuk Peraturan Presiden (Perpres) tersebut adanya adalah PP Nomor 18 Tahun 2021 dan itu adalah Peraturan Pemerintah (PP) yang mana muatannya beda dengan Perpres dan peneliti sudah beberapa kali meminta untuk dibuatkan dalam bentuk aturan khusus berupa UU serta yang hanya dapat menggunakan hak ruang bawah tanah adalah berupa hak guna bangunan, hak guna usaha, dan hak pakai yang mana berbeda dengan hak milik yang memiliki kepastian hukum lebih jelas dan dapat dimiliki perseorangan. Masa nanti ada asas *horizontal* hak atas tanah beserta benda yang melekat diatasnya seperti rumah atau pohon punya si A tetapi hak ruang bawah tanahnya milik pemerintah, lalu bagaimana hak si A atas air sumur apakah menjadi milik pemerintah karena tidak dapat hak milik untuk hak ruang bawah tanah hanya tanah dan bangunan rumah diatasnya saja.

B. URGENSI PENGATURAN TATA RUANG BAWAH TANAH

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menyatakan bahwa “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 ini diakomodir di dalam Pasal 2 UUPA yang menyatakan bahwa:

1. Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
2. Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk:
 - a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
 - b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
 - c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
3. Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat 2 pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.

4. Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada Daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah

Kemudian selanjutnya Pasal 4 UUPA 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 dipunyai 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.
3. Selain hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam ayat 1 pasal ini ditentukan pula hak-hak atas air dan ruang angkasa.

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, Pasal 2 UUPA serta Pasal 4 tersebut tersebut jelas hanya mengatur mengenai alas hak atas tanah di atas permukaan bumi saja yaitu bumi, air dan ruang angkasa baik dari peruntukannya, hubungan hukum maupun perbuatan hukumnya. Padahal sekarang ini sudah banyak tersedia ruang di bawah tanah yang sudah berfungsi untuk kepentingan bisnis tanpa

adanya bukti kepemilikan atas kepemilikan ruang di bawah tanah itu. Hukum harus responsif terhadap permasalahan ini melalui kebijakan legislasi yang mengatur alas hak bagi kepemilikan ruang di bawah tanah.

Dapat dikaji dari ciri-ciri hukum progresif Satjipto Rahardjo yang telah digambarkan pada kerangka teori dalam Bab I dapat diambil 4 ciri yang berkaitan langsung dengan apa yang harus dilakukan terhadap kebijakan pemanfaatan ruang di bawah tanah di Indonesia khususnya di kota-kota besar yaitu: peraturan merupakan subordinasi dari prinsip dan kebijakan; pertimbangan hukum harus berorientasi pada tujuan dan akibat bagi kemaslahatan masyarakat; kekuasaan didayagunakan untuk mendukung vitalitas hukum dalam melayani masyarakat; akses partisipasi publik dibuka lebar dalam rangka integrasi advokasi hukum dan sosial.

Pertama, peraturan merupakan subordinasi dari prinsip dan kebijakan. Dapat dilihat kajian dari hubungan antara Pasal 33 UUD 1945, Pasal 2 UUPA serta Pasal 4 UUPA yang menjelaskan bahwa Negara hanya membuat peraturan yang mengatur mengenai pemanfaatan dan penggunaan tanah di permukaan bumi saja. Peraturan yang menjadi landasan hukum untuk kepemilikan ruang bawah tanah belum diatur secara nasional. Sertifikat atas ruang bawah tanah merupakan bukti kepemilikan yang kuat dan penuh dalam arti sudah jelas secara hukum kepemilikan atas ruang bawah tanah tersebut.

Adapun diambil contoh Perda DKI Jakarta No. 1 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah 2030 yang mengatur tentang syarat teknis penggunaan ruang di bawah tanah namun tidak ada induk peraturan perundang-

undangan yang mengatur alas hak pemanfaatan ruang di bawah tanah yang digunakan sebagai bukti kepemilikan ruang di bawah tanah. Pasal 198 Peraturan Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta Nomor 1 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah 2030, menyatakan bahwa:

1. Pemanfaatan ruang di atas dan/atau di bawah tanah yang melintasi prasarana dan/atau sarana umum mengikuti arahan:
 - a. tidak untuk fungsi hunian atau tempat tinggal;
 - b. tidak mengganggu fungsi prasarana dan sarana yang berada di bawah tanah;
 - c. memenuhi persyaratan kesehatan sesuai fungsi bangunan gedung;
 - d. memiliki sarana khusus untuk kepentingan keamanan dan keselamatan bagi pengguna bangunan gedung;
 - e. mempertimbangkan daya dukung lingkungan.
2. Pemanfaatan ruang di bawah dan/atau di atas air mengikuti arahan:
 - a. Tidak mengganggu keseimbangan lingkungan dan fungsi lindung kawasan;
 - b. Tidak menimbulkan perubahan arus air yang dapat merusak lingkungan;
 - c. Tidak menimbulkan pencemaran; dan
 - d. Telah mempertimbangkan faktor keselamatan, kenyamanan, kesehatan, dan kemudahan bagi pengguna bangunan gedung.
3. Pemanfaatan ruang di atas prasarana dan/atau sarana umum mengikuti arahan:

- a. Tidak mengganggu fungsi prasarana dan sarana yang berada di bawahnya dan/atau di sekitarnya;
 - b. Tetap memperhatikan keserasian bangunan gedung terhadap lingkungannya; dan
 - c. Memenuhi persyaratan keselamatan dan kesehatan sesuai fungsi gedung.
4. Pembangunan ruang bawah tanah untuk kepentingan perorangan dan umum mempunyai batasan kedalaman tertentu sesuai dengan fungsi yang akan dikembangkan dan akan diatur dengan peraturan sendiri.
 5. Ketentuan lebih lanjut tentang pembangunan dan pemanfaatan ruang di atas dan/atau di bawah tanah, air dan/atau prasarana dan sarana umum ditetapkan oleh Gubernur.

Kedua, pertimbangan hukum harus berorientasi pada tujuan dan akibat bagi kemaslahatan masyarakat. Tujuan diakomodirnya kebijakan atas hak guna ruang bawah tanah sebagai lembaga hak baru adalah demi kepastian hukum atas kepemilikan ruang-ruang di bawah tanah yang selama ini sudah berjalan, seperti ruang-ruang bawah tanah di Kota dan Blok-M. akibat dari adanya kebijakan tersebut maka sedikitnya sudah ada payung hukum atas kepemilikan ruang di bawah tanah, sehingga suatu ketika baik instansi maupun masyarakat yang menggunakan dan memanfaatkan ruang bawah tanah sudah jelas ada landasan hukumnya.

Pertimbangan hukum atas hak guna ruang bawah tanah akan dijadikan salah satu hak atas ruang pada legislasi akan sangat berguna seperti halnya pendapat dari Hendricus Andy Simarmata, pengamat perkotaan Universitas

Indonesia, yang menyatakan bahwa ruang bawah tanah dapat digunakan untuk 5 (lima) kegiatan utama, yakni: transportasi massal, kegiatan produksi, aktifitas komersial, kegiatan pergudangan dan kegiatan lainnya seperti pengembangan ilmu kebumih. MRT hanya merupakan salah satu pemanfaatan ruang bawah tanah. Pembangunan MRT seharusnya diintegrasikan dengan tata ruang bawah tanah yang sesuai visi pembangunan Jakarta masa depan.¹⁷ Semua kegiatan tersebut perlu didukung dengan alas hak yang memberikan kepastian hukum dalam melakukan semua aktifitas tersebut.

Ketiga, kekuasaan didayagunakan untuk mendukung vitalitas hukum dalam melayani masyarakat. Kekuasaan ada pada pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia di bidang legislasi untuk membuat suatu peraturan yang mengakomodir kepentingan rakyat yang memanfaatkan dan menggunakan ruang bawah tanah dengan adanya kepastian hukum yaitu sertipikat. Keempat, akses partisipasi publik dibuka lebar dalam rangka integrasi advokasi hukum dan sosial. Partisipasi dapat dilakukan dengan adanya uji publik terhadap kebijakan legislasi yang sedang disusun serta adanya rapat dengar pendapat umum dengan pakar-pakar bidang hukum agraria dan tata ruang. Hal ini sangat berguna agar terjadinya sinkronisasi peraturan antar instansi pemerintah yang sudah berjalan selama ini.

Sudah saatnya Indonesia melengkapi peraturan pemanfaatan atas tanah yaitu membuat peraturan induk sebagai alas hak pemanfaatan ruang di bawah

¹⁷ DKI Butuh Tata Ruang Bawah Tanah, <http://www.bkprn.org/v2/subpage.php?id=205>, diakses 2 Juni 2013.

tanah mengingat sudah sangat overload penggunaan tanah di atas permukaan bumi yang disebabkan semakin meningkatnya arus penduduk masuk ke kotakota besar yang mengakibatkan terbatasnya lahan atau tanah di atas permukaan bumi untuk dimanfaatkan.

Kekosongan hukum atas tidak adanya induk peraturan atas alas hak guna ruang di bawah tanah menjadi tantangan tersendiri bagi pengambil kebijakan untuk mengakomodir substansi tentang hak guna ruang bawah tanah di dalam peraturan perundang-undangan. Untuk memberikan masukan terhadap penerapan hak guna ruang bawah tanah sebagai lembaga baru dalam hukum tanah nasional didefinisikan terlebih dahulu tentang hak guna ruang bawah tanah. Secara sederhana hak guna ruang bawah tanah diartikan sebagai suatu hak bagi pemegang hak yang memanfaatkan ruang di bawah tanah baik untuk tujuan pribadi maupun bersama-sama.

Hak guna ruang bawah tanah dapat didefinisikan lebih rinci sebagai berikut: (1). Hak guna ruang bawah tanah meliputi hak atas permukaan bumi yang merupakan pintu masuk/keluar tubuh bumi dan hak membangun dan memakai ruang dalam tubuh bumi, serta hak milik atas bangunan yang berbentuk ruang dalam tubuh bumi; (2). Hak guna ruang bawah tanah tidak terlepas dari hak atas tanah yang untuk memiliki/ menggunakan tanah sebagai pintu masuk/ keluar tubuh bumi harus dilandasi dengan suatu hak atas tanah; (3). Sebagai landasan hak untuk menggunakan/memiliki ruangan di dalam

tubuh bumi, di bawah tanah yang menjadi hak orang lain; (4). Untuk kepastian hukum dalam kepemilikan bangunan dalam ruang di dalam tubuh bumi.¹⁸

Hak guna ruang bawah tanah disebut juga hak di bawah permukaan bumi yang mana merupakan hak yang mengandung unsur-unsur: (1). Hak atas tanah untuk ruang tempat masuk ke dalam bangunan; (2). Mempertimbangkan hak keperdataan pihak yang ada di atasnya (di atas tanah); (3). Hak mendirikan dan memiliki bangunan di bawah tanah serta memanfaatkan ruang bangunannya dengan mempertimbangkan kedalaman dan luas bangunan yang boleh digali di bawah permukaan bumi berdasarkan faktor-faktor keselamatan, kesehatan, keamanan, tingkat teknologi yang digunakan dan kelestarian lingkungan bagi pengguna bangunan, pemilik tanah di atasnya dan masyarakat luas lainnya; (4). Hak guna ruang bawah tanah harus dikenakan untuk setiap kegiatan pembangunan yang memanfaatkan ruang bawah tanah seperti bangunan fisik, aliran listrik/gas/telepon, dan sebagainya; (5). Pemilik hak guna ruang bawah tanah harus bertanggung jawab kepada pemilik tanah yang ada di atasnya dan masyarakat luas lainnya atas segala resiko kerugian yang ditimbulkan akibat pemanfaatan ruang bawah tanah tersebut; (6). Hak guna ruang bawah tanah seyogyanya jangka waktunya lebih pendek dibandingkan hak atas tanah yang ada di atasnya, dan dapat diperpanjang; (7). Hak guna ruang bawah tanah dapat

¹⁸ Indra Gumilar, dkk, Dir. Pendaftaran Hak Tanah dan Guna Ruang, <http://eleveners.wordpress.com/2010/01/19/dir-pendaftaran-hak-tanah-dan-guna-ruang/>, diakses 5 Juni 2013.

berlaku penuh di perkotaan, namun terbatas di pedesaan/pertanian mengingat aliran air bawah tanah dan kondisi alam lainnya.¹⁹

Setelah definisi dan unsur-unsur atas hak guna ruang bawah tanah jelas maka diperlukan substansi yang perlu diakomodir dalam penerapannya dalam peraturan perundang-undangan. Beberapa pakar bidang agraria di Indonesia mempunyai berbagai macam pemikiran yang dapat menjadi bahan masukan untuk substansi legislasi perundang-undangan. Boedi Harsono, pakar hukum agraria, memberikan pemikirannya terkait hak guna ruang bawah tanah sebagai lembaga hak baru yaitu:²⁰

1. Nama haknya: Hak Guna Ruang Bawah Tanah (HGRBT);
2. HGRBT memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk membangun dan memiliki bangunan di dalam tubuh bumi tertentu, berupa ruang berdimensi tiga serta menggunakan bagian-bagian permukaan bumi tertentu di atasnya sebagai jalan masuk dan keluar bangunan yang bersangkutan;
3. Bangunan yang dibangun bisa terdiri atas bagian-bagian tertentu yang dapat digunakan secara terpisah satu dengan yang lain serta bagian-bagian lain, seperti lorong, tangga dan lain-lainnya digunakan secara bersama. Bagian-bagian yang dapat digunakan secara terpisah tersebut dapat disewakan kepada pihak lain oleh pemegang HGRBT.

¹⁹ Asmadi Adnan, Keberadaan dan Pengaturan Hak-Hak Ruang Atas Tanah dan Ruang Bawah Tanah, Jurnal Ilmiah:Hasil-Hasil Penelitian Dan Kajian Pertanahan, Ed. IX, No. 1, 2008, Pusat Penelitian dan Pengembangan Badan Pertanahan Nasional, 2007, ISSN: 1410-1971, hlm. 5.

²⁰ Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia: ... , hlm. 420-422.

4. HGRBT diberikan oleh Negara dengan jangka waktu selama-lamanya sekian tahun, dengan kemungkinan diperpanjang dengan jangka waktu selama-lamanya sekian tahun;
5. HGRBT dapat beralih melalui pewarisan dan pemindahan hak;
6. HGRBT dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan menurut ketentuan Undang-Undang No. 4 Tahun 1996;
7. HGRBT dapat dipunyai oleh warganegara Indonesia dan badan-badan hukum yang didirikan di Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
8. HGRBT didaftar dalam buku tanah yang dilengkapi dengan sertifikat sebagai surat bukti haknya, menurut peraturan tentang pendaftaran hak atas tanah, yang dilengkapi dengan ketentuan untuk mengidentifikasi letak, ukuran dan luas bangunan dan bagian-bagiannya;
9. Pembangunan dan penggunaan ruang yang bersangkutan oleh pemegang HGRBT tidak boleh mengakibatkan kerusakan pada tubuh bumi dan tanah di atasnya serta tidak boleh menimbulkan gangguan pada pemegang hak atas tanah di atasnya;
10. Penggunaan tanah di atasnya oleh pemegang hak atas tanah yang bersangkutan juga tidak boleh mengakibatkan kerusakan atau gangguan dalam penggunaan ruang bawah tanah tersebut;
11. Tanpa mempunyai HGRBT pemegang hak atas tanah dilarang membangun atau memberi izin pihak lain untuk membangun di dalam tubuh bumi di bawah tanah yang dihaki, jika dibangun yang dibangun itu tidak ada

hubungan fisik dengan bangunan yang dibangun di atas tanah yang bersangkutan.

Selanjutnya Arie S. Hutagalung, Guru Besar Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Indonesia, berpendapat terkait hak guna ruang bawah tanah dalam acara Rapat Dengar Pendapat Umum tentang RUU Perubahan Atas UUPA yang diselenggarakan oleh DPR RI, memberikan masukan bahwa jenis-jenis hak terkait agraria setelah UUPA dirubah adalah sebagai berikut: (1). Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai; (2). Hak Sewa, membuka tanah, memungut hasil hutan; (3). Hak-atas ruang lainnya: a. Hak Milik atas Satuan Bangunan Bertingkat, b. Hak Guna Ruang Atas Tanah, Hak Guna Ruang Bawah Tanah.

Adapun Maria Sumardjono, pakar hukum agraria Universitas Gajah Mada, menyatakan bahwa dalam kaitannya dengan ruang di bawah tanah, maka ada beberapa kemungkinan yang dapat terjadi, yaitu:²¹

1. Pertama, bila subyek hak di atas tanah sama dengan subyek hak di bawah tanah, maka hak yang diberikan untuk ruang di bawah tanah sama dengan hak yang berada di atasnya. Misalnya: suatu bank pemerintah membangun fasilitas parkir di bawah tanah untuk kelancaran pelayanan kepada nasabahnya, maka dapat diberikan hak milik. Bila yang membangun sarana parkir itu suatu hotel untuk keperluan pengoperasian hotel tersebut, maka HGB dapat diberikan;

²¹ Maria S. W. Sumardjono, Tanah: Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial Dan Budaya, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2009), Hal. 131-132.

2. Kedua, bila hak di bawah tanah terpisah dengan penguasaannya di atasnya, maka ada beberapa kemungkinan yang dapat terjadi: (1) untuk pembangunan subway (terminal berikut jaringan), bila yang membangun, memiliki, dan mengoperasikan seluruhnya pemerintah, maka dapat diberikan hak pengelolaan; (2) bila subway dibangun, dimiliki, dan dioperasikan oleh pihak swasta, maka dapat diberikan HGB; (3) bila subway dibangun oleh pemerintah, tetapi dikelola/dioperasikan oleh pihak swasta, maka pemerintah mempunyai hak pengelolaan dan di atas hak pengelolaan tersebut dapat diberikan HGB kepada pihak swasta;
3. Ketiga, untuk pembangunan business center, maka dapat diberikan HGB;
4. Keempat, kemungkinan yang bersifat hipotesis, yakni apabila badan-badan hukum yang diperkenankan mempunyai hak milik (bank-bank pemerintah, organisasi keagamaan, dan sebagainya) yang memohon hak atas ruang di bawah tanah, kiranya dapat juga diberikan hak milik;
5. Kelima, untuk membedakan (sekedar nama) antara hak-hak yang diperoleh terkait ruang di 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;
6. Keenam, pembentukan lembaga hak atas tanah yang baru belum diperlukan, pilihan apa pun yang akan dijatuhkan dalam menghadapi perkembangan serta era globalisasi, seyogianya dilakukan dengan tetap mengingat tanggung jawab terhadap generasi yang akan datang.

Dari sisi teknis tata ruang, Hendricus Andy Simarmata, pengamat perkotaan Universitas Indonesia, mengatakan bahwa jika selama ini pemikiran tentang pemanfaatan ruang bawah tanah di Jakarta berkembang hanya sebatas pembangunan subway sebagai bagian dari Mass Rapid Transit (MRT), sebenarnya pemanfaatan tersebut bisa dikembangkan untuk menjawab masalah kependudukan di Jakarta yang sudah *overload*. Berdasarkan pengalaman Negara Belanda, ruang bawah tanah dapat dikembangkan untuk struktur kota seperti fondasi dan struktur untuk bangunan dan jaringan jalan, parkir mobil, stasiun bawah tanah, sinema, perkantoran, bangunan komersial, pusat perbelanjaan dan perumahan. Beliau mengatakan bahwa harus digalakkan upaya menyakinkan masyarakat dan sektor privat tentang keamanan dan kenyamanan tinggal dan berada di kedalaman 4-16 meter di bawah permukaan tanah. Justru di kedalaman itu suhu udara lebih stabil daripada seperti di permukaan. Idealnya, lapisan pertama di kedalaman sekitar 4 meter untuk publik, sedangkan lapisan kedua di kedalaman 16 meter bisa disewakan untuk sektor swasta. Tetapi yang paling penting adalah aturan yang melibatkan instansi pemerintahan yang sama sampai tahap yang detail.²²

Dari sekian banyak pernyataan dari pakar hukum agraria Indonesia terkait urgensi akan adanya payung hukum penggunaan HGRBT dapat penulis simpulkan bahwa untuk membuat suatu kebijakan atas HGRBT tersebut harus dikaji dari berbagai unsur-unsur yang mendukung HGRBT tersebut. Unsur-

²² Ruang Bawah Tanah, Solusi Kependudukan Jakarta?, <http://www.forumbebas.com/thread-79576.html>, diakses 12 Juni 2013.

unsur tersebut antara lain: (1) nama hak dan definisinya; (2) subyek hak; (3) jangka waktu hak; (4) tata cara pemindahan hak; (5) hapusnya hak.

Pertama, nama hak dilihat dari letak sasaran hak adalah bawah tanah maka nama yang dapat dijadikan opsi antara lain Hak Guna Ruang Bawah Tanah atau Hak Milik Bawah Tanah atau Hak Guna Bangunan Bawah Tanah. Definisi dapat dilihat dari nama hak tersebut yang dapat dipisah-pisah katanya yakni hak, guna dan ruang bawah tanah. Hak merupakan kewenangan yang dipunyai oleh pemegang hak. Guna merupakan tujuan atau sasaran dari hak untuk menggunakan bagian dari tubuh bumi yaitu ruang bawah tanah. Selanjutnya ruang bawah tanah merupakan bagian bawah permukaan bumi atau tanah. Jadi dapat didefinisikan secara sederhana bahwa misalnya yang digunakan namanya adalah Hak Guna Ruang Bawah Tanah, didefinisikan suatu hak yang memberikan kewenangan kepada pemegang hak untuk menggunakan, memiliki dan membangun bangunan pada ruang di bawah permukaan bumi tertentu.

Kedua, subyek hak merupakan siapa pemegang hak yang dapat menggunakan, memiliki maupun membangun sebuah bangunan di ruang bawah tanah. Subyek hak ini sangat penting untuk dikaji siapa saja yang dapat memiliki hak guna ruang bawah tanah nantinya. Apakah Warga Negara Asing dan Badan Hukum Asing dapat memiliki ruang bawah tanah ini dengan berbagai batasan yang diatur. Hak pemanfaatan ruang bawah tanah tidak seperti hak milik atas tanah yang kepemilikannya terkuat dan terpenuh selama tidak ada kepentingan umum di atas hak milik atas tanah tersebut. Penulis memberikan opsi bahwa subyek hak atas pemanfaatan ruang bawah tanah

antara lain (a) Warga Negara Indonesia; (b) Badan Hukum Indonesia artinya menutup pihak asing untuk memiliki ruang bawah tanah atau pihak asing dapat juga memiliki dengan pembatasan sebagai berikut: (a) Warga Negara Indonesia; (b) Badan Hukum Indonesia; (c) Warga Negara Asing dengan pembatasan; (d) Badan Hukum Asing dengan pembatasan.

Ketiga, jangka waktu hak harus dibatasi dalam penggunaan dan pemanfaatan ruang bawah tanah. Pembatasan ini bertujuan agar tidak terjadinya penelantaran ruang bawah tanah yang pada akhirnya akan mengurangi fungsi pemeliharaan dari ruang bawah tanah tersebut. Jangka waktu hak tersebut terdiri dari jangka waktu awal kemudian dapat diperpanjang dengan syarat-syarat yang harus dipenuhi antara lain tidak ditelantarkan, pemeliharaannya baik selama menggunakan ruang bawah tanah tersebut. Jangka waktu yang tepat antara 10 sampai 30 tahun dengan perpanjangan antara 10 sampai 20 tahun.

Keempat, hak atas ruang bawah tanah dapat dipindahtangankan baik jual beli, dijaminkan, sampai pada sewa menyewa. Dari ketiga jenis pemindahan hak ruang bawah tanah sangat penting untuk dibatasi dengan syarat-syarat yang diatur lebih khusus pada peraturan pelaksana dimana akan lebih rinci pengaturannya dalam peraturan khusus tersebut.

Kelima, hapusnya hak ruang bawah tanah dapat terjadi antara lain: (a) jangka waktunya berakhir dimana kemudian hak tersebut akan kembali menjadi milik negara; (b) ruang bawah tanahnya musnah akibat *force majeure* misalnya bencana alam yang memusnahkan ruang bawah tanah itu; (c) dihentikan

sebelum jangka waktunya berakhir karena syarat yang tidak dipenuhi; (d) pelepasan hak oleh pemegang hak; (e) dicabut atas dasar kepentingan umum yang dilaksanakan oleh negara (f) ditelantarkan oleh pemegang hak.

Menurut uraian di atas beberapa pemikiran baik secara substansi maupun teknis dapat dijadikan bahan masukan dalam mengambil kebijakan dalam bidang agraria khususnya dalam mengakomodir alas hak guna ruang bawah tanah untuk pemanfaatan dan penggunaan ruang di bawah tanah. Hal ini karena hukum yang responsif itu digambarkan dari kebijakan yang mengerti akan adanya kekosongan hukum yang terjadi di masyarakat, sehingga masyarakat juga mendapat kepastian hukum dan aman dalam menggunakan dan memanfaatkan ruang di bawah tanah.

C. PEMANFAATAN TATA RUANG BAWAH TANAH

Kuantitas penduduk yang semakin padat di daerah perkotaan memicu pemerintah untuk memenuhi kebutuhan fasilitas umum dalam beberapa tahun terakhir sehingga dapat ditelusuri lebih lanjut dalam pembangunannya. Tentunya pemerintah terkadang melakukan pembelian sejumlah tanah penduduk bahkan menggarap beberapa wilayah untuk pembangunan fasilitas tersebut tidak terkecuali dalam pembangunan fasilitas umum di bawah tanah, misalnya untuk pembangunan rel kereta api, terowongan, utilitas, saluran air, dan sebagainya.

Pengertian ruang bawah tanah dan bangunan gedung berdasarkan Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang,

sebagai berikut: “Ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya”.

Sedangkan ruang bawah tanah adalah bagian bawah permukaan bumi (tubuh bumi) yang diperuntukan dan penggunaan tubuh bumi tidak hanya untuk pengambilan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, tapi juga dimungkinkan untuk kepentingan lain, termasuk penggunaan dan peruntukan pembangunan.

Pengertian bangunan gedung menurut Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung sebagai berikut : “Bangunan gedung adalah wujud fisik hasil pekerjaan konstruksi yang menyatu dengan tempat kedudukannya, sebagian atau seluruhnya berada di atas dan/atau di dalam tanah dan/atau air, yang berfungsi sebagai tempat manusia melakukan kegiatannya, baik untuk hunian atau tempat tinggal, kegiatan keagamaan, kegiatan usaha, kegiatan sosial, budaya, maupun kegiatan khusus.”

Jauh sebelum masalah pembangunan subway muncul, 4 tahun yang lalu dalam seminar nasional “Hak Atas Tanah Dalam Konteks Masa Kini dan yang Akan Datang”. Telah dibahas aspek politis dan yuridis serta aspek teknis dan administratif pemberian hak di bawah tanah dan ruang udara. Dari hasil rumusan seminar tersebut tampak bahwa mengenai aspek hukum tanah/agraria, pemberian hak di bawah tanah telah diberikan penyelesaiannya melalui analogi dan interpretasi ekstensi pasal 4 UUPA. Yang masih harus dikembangkan

adalah pengaturan aspek teknis pembangunan subway beserta kelengkapan dan peraturan lain yang relevan mengingat dampak sosial ekonomi yang dapat ditimbulkannya.²³

Hal ini mengunggah akan kepastian hukum dalam pengaturan pemberian hak atas penggunaan ruang bawah tanah pada bangunan gedung tidak ditemukan, dalam peraturan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung hanya menjelaskan bahwa pengaturan ruang bawah tanah bersifat menyatu atau menjadi kesatuan dengan konstruksi bangunannya yang disebut bangunan gedung.

Dua pendapat yang muncul dalam seminar tersebut bertitik tolak ada pemikiran yang sama, yakni bahwa pasal 4 UUPA telah memberikan definisi hak atas tanah yang memberikan wewenang kepada pemegang nya untuk menggunakan hak tersebut, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang di atasnya sekedar diperlukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.²⁴

Sampai saat ini peraturan perundang-undangan nasional yang mengatur secara khusus itu belum ada²⁵ akan tetapi beberapa daerah di Indonesia yang baru mengeluarkan peraturan daerah terkait dengan kepentingan pembangunan ruang bawah tanah di daerahnya didasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2004 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, serta

²³ Maria S.W Sumarjono, Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi, Kompas, Jakarta, 2005, hlm. 101.

²⁴ *ibid*, hlm. 102.

²⁵ Harris Yonatan Parmahan Sibuea. Tinjauan Yuridis Atas Pemanfaatan Ruang Di Bawah Tanah. NEGARA HUKUM: Vol. 4, No. 1, Juni 2013, hlm.20.

peraturan lain yang terkait untuk menentukan Pengaturan Pemanfaatan Ruang Bawah Tanah. Hal ini mencerminkan adanya kemajuan bagi Hukum Agraria dengan mengkodifikasikan hukum ruang bawah tanah ke dalam peraturan daerah walaupun belum menjadi hukum nasional. Peraturan perundang-undangan Nasional yang ada mengatur tentang pemanfaatan ruang bawah tanah dapat dilihat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pengaturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang dan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung.

1. Berdasarkan Perspektif Undang-Undang Pokok Agraria

Sekarang ini sudah banyak tersedia ruang di bawah tanah yang sudah berfungsi untuk kepentingan bisnis tanpa adanya bukti kepemilikan atas kepemilikan ruang di bawah tanah itu. Pemanfaatan ruang bawah tanah di Indonesia dikaitkan dengan adanya asas pemisahan horizontal (horizontal scheiding) ditemukan pengaturannya dalam Pasal 44 ayat (1) dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pengaturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang menyatakan bahwa:

“Seorang atau suatu badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah, apabila ia berhak menggunakan hak tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan, dengan membayar kepada pemiliknya, sejumlah uang sebagai uang sewa”.

Implementasi dari asas pemisahan horizontal adalah Hak Sewa Untuk Bangunan, yaitu seorang atau badan hukum menyewa tanah Hak Milik orang lain yang kosong atau tidak ada bangunannya dengan membayar

sejumlah uang sebagai uang sewa yang besarnya ditetapkan atas dasar kesepakatan, untuk jangka waktu tertentu, dan penyewa diberi hak mendirikan bangunan yang digunakan untuk jangka waktu tertentu yang disepakati oleh kedua belah pihak. Dalam Hak Sewa Untuk Bangunan ada pemisahan secara horizontal antara kepemilikan tanah dengan kepemilikan bangunan yang ada di atasnya, yaitu tanah milik pemilik tanah, sedangkan bangunannya milik penyewa tanah.

Berpangkal pada definisi Pasal 4 UUPA tersebut, untuk mengakomodasikan penggunaan ruang di bawah tanah yang tidak ada kaitannya dengan bangunan yang ada di atasnya (subway, kegiatan bisnis, dan lain-lain). Prof. Boedi Harsono menyarankan perlunya dibentuk lembaga hak baru yang mungkin dapat disebut hak guna ruang bawah tanah (HGRBT), yang pengaturannya memerlukan undang-undang guna melengkapi Pasal 16 UUPA. Alasannya adalah, bahwa karena bangunan utama kewenangan yang berkaitan dengan hak atas tidak mungkin ditafsirkan mampu mencakup pembangunan, kepemilikan, dan pengelolaan bangunan bawah tanah termaksud.

Berbeda dengan Prof. Boedi Harsono, Maria S.W Sumarjono berpendapat bahwa Pasal 4 UUPA tersebut sudah dapat mengakomodasi pemberian hak terhadap ruang bawah tanah melalui cara berpikir analogi dan interpretasi ekstensif.²⁶ Sampai saat ini yang sudah diatur adalah

²⁶ Maria S.W Sumarjono, Op.cit. hlm. 104.

lembaga hak atas tanah yang meliputi permukaan bumi dengan ruang di bawahnya serta di atasnya sekadar diperlukan.

Di luar strata itu, konsisten dengan hak menguasai negara, maka ruang di bawah tanah dan ruang udara adalah hak negara. Secara analogi negara dapat memberikan sesuatu hak di ruang bawah tanah dan ruang udara. Dengan demikian Pasal 4 UUPA dapat diperluas cakupan berlakunya meliputi ruang di bawah tanah dan ruang udara dipertahankan dan diberlakukan secara analogi terhadap perluasan obyek hak atas tanah, yakni di ruang bawah tanah dan ruang udara, misalnya berkenaan dengan ketentuan tentang subyek hak, jangka waktu, peralihan, pembebanan, hapusnya, dan sebagainya dengan penambahan seperlunya dalam pengaturan tentang pemberian tanda bukti haknya. Dengan perkataan lain, lembaga hak baru belum perlu dibentuk.

Sesuai dengan pemikiran di atas, bila hak di bawah tanah terpisah dengan penguasaan di atasnya (contohnya: subway), maka ada beberapa kemungkinan yang dapat terjadi, yakni: (1) bila subway dibangun, dimiliki, dan dioperasikan seluruhnya oleh pemerintah, maka dapat diberikan hak pengelolaan/ HPL (BT); (2) bila subway dibangun, dimiliki, dan dioperasikan oleh pihak swasta, maka pemerintah mempunyai HPL (BT) dan di atas HPL itu dapat diberikan HGB (BT) kepada pihak swasta; (3) bila subway dibangun oleh pemerintah, tetapi dikelola dan dioperasikan oleh pihak swasta, maka pemerintah mempunyai HPL (BT) dan di atas HPL itu dapat diberikan HGB (BT) pada pihak Swasta; (4) untuk penggunaan

lain dapat diberikan HGB (BT), hak sewa (BT), bahkan mungkin juga hak milik (BT) analog dengan hak atas tanah yang diatur oleh Pasal 16 UUPA.

Pendapat manapun yang dianut, perlu dicatat bahwa UUPA telah dapat mengakomodasi perkembangan teknologi dan sosial ekonomi melalui upaya redefinisi Pasal 4 UUPA tanpa perlu melakukan revisi atau perombakan terhadap UUPA.

Pengaturan dari segi teknis administratif pembangunan *subway* akan memuat ketentuan berkenaan dengan syarat-syarat pembangunan *subway* yang antara lain, meliputi: keharusan adanya rancangan, jenis, dan cara penyajian dokumen rancangan untuk keperluan pengajuan permohonan izin membangun, ketentuan berkenaan dengan perancangan dan pengawasan, serta tata cara pengujian rancangan, dan pemeriksaan bangunan dalam proses pembangunan.

Dari segi teknis, dalam arti keamanan diperlukan ketentuan berkenaan dengan, antara lain: keamanan struktur bangunan (termasuk di dalamnya kedalaman/jarak dari pondasi bangunan di atasnya sesuai dengan sifat tanahnya), keamanan terhadap kebakaran, keamanan dari kemungkinan bencana alam (gempa, banjir), kemudahan usaha penyelamatan, pencegahan terhadap gangguan kesehatan, pencegahan terhadap kemungkinan timbulnya pencemaran suara, air, udara, pencegahan pemborosan energi, pencegahan terhadap kerusakan bangunan di atasnya, termasuk instalasi air minum, listrik, telepon, dan saluran pembuangan air.

Pengalaman dan peraturan dari negara-negara lain akan sangat bermanfaat untuk digunakan sebagai pedoman penyusunan peraturan di negara kita.

Karena pembangunan *subway* ditujukan untuk keamanan dan kenyamanan para penggunanya, maka sejak dalam proses pembangunannya seyogianya diperhitungkan dampak sosial ekonomi yang mungkin timbul. Misalnya, cara menampung keluhan penduduk yang terkena pencemaran suara (bising pada saat pengeboran dilakukan sebelum jam kerja atau setelah lewat waktu), atau terkena debu karena penggalian terowongan, jaminan perbaikan bangunan, dan berbagai instalasi yang retak/rusak sebagai akibat penggalian, jaminan bahwa, bila diperlukan untuk sementara waktu penduduk harus dipindah akan tersedia tempat penampungan yang memadai dan kelak akan dikembalikan ke tempat semula keadaan baik/terpelihara, jaminan untuk memperoleh ganti kerugian yang adil atas mundurnya usaha atau diambilnya hak atas tanah untuk emplasement atau keluar, jaminan atas penanggulangan tindak kejahatan yang mungkin timbul, kemudahan tertentu bagi para penyandang cacat yang akan menggunakan jasa kereta bawah tanah.

Hal-hal tersebut perlu diperhatikan, karena dalam perkembangan dimasa yang akan datang, transportasi di bawah tanah akan merupakan suatu kebutuhan dan tidak selalu dimungkinkan untuk membangun jalur di bawah jalan tetapi juga di bawah bangunan yang ada. Perlu dipertimbangkan walaupun pemerintah tidak menyediakan dana, namun yang menjadi obyek kegiatan adalah tanah negara di bawah pengelolaan

instansi pemerintah yang merupakan suatu aset negara. Karena tujuan pembangunan *subway* adalah manfaatnya untuk kepentingan masyarakat, maka dalam proses pembangunannya agar diusahakan supaya semua penawaran dilakukan sesuai dengan prinsip tertentu yakni: (1) keterbukaan; (2) kompetisi; (3) pertanggungjawaban; (4) transparan; dan (5) dukungan peraturan yang jelas.²⁷ Bila hal-hal tersebut di atas dilaksanakan, maka hanya mereka yang unggul dalam kualitas yang akan dipercaya untuk ikut serta menangani pembangunan *subway* dan segala sarannya, dan keuntungan yang diperoleh pemerintah juga dapat diperhitungkan memanfaatkan bagi kesejahteraan publik secara cermat untuk selanjutnya dimanfaatkan bagi kesejahteraan publik.

Mengenai penjelasan lebih lanjut tentang Pemanfaatan Ruang ditegaskan dalam penjelasan Pasal 32 dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang sebagai berikut ini:

- a. Pelaksanaan program pemanfaatan ruang merupakan aktivitas pembangunan, baik yang dilaksanakan oleh pemerintah maupun masyarakat untuk mewujudkan rencana tata ruang. Penyusunan program pemanfaatan ruang dilakukan berdasarkan indikasi program yang tertuang dalam rencana tata ruang dengan dilengkapi perkiraan pembiayaan.
- b. Pemanfaatan ruang secara vertikal dan pemanfaatan ruang di dalam bumi dimaksudkan untuk meningkatkan kemampuan ruang dalam

²⁷ *Ibid.*

menampung kegiatan secara lebih intensif. Contoh pemanfaatan ruang secara vertikal misalnya berupa bangunan bertingkat, baik di atas tanah maupun di dalam bumi. Sementara itu, pemanfaatan ruang lainnya di dalam bumi, antara lain, untuk jaringan utilitas (jaringan transmisi listrik, jaringan telekomunikasi, jaringan pipa air bersih, dan jaringan gas, dan lain-lain) dan jaringan kereta api maupun jaringan jalan bawah tanah.

- c. Program pemanfaatan ruang dilaksanakan oleh seluruh pemangku kepentingan yang terkait.”

Berdasarkan uraian Pasal 32 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, pemanfaatan ruang secara vertikal dan pemanfaatan ruang di dalam bumi menandakan bahwa pengaturan ruang bawah tanah hanya diatur untuk penggunaannya saja namun belum sampai pada batas kedalaman tanah. Jika dipahami dengan berdasarkan asas pemisahan horizontal, kepemilikan hak atas pemanfaatan ruang bawah tanah pada bangunan gedung tergantung dari penggunaan pemilik bangunan, apabila izin mendirikan bangunan sudah diberikan oleh instansi yang berwenang maka fungsi dari pemanfaatan dari ruang bawah tanah hanya digunakan untuk kepentingan pribadi (privat) pemilik atau pengguna bangunan gedung tersebut.

2. Berdasarkan Perspektif Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung

Mengenai pengaturan pemanfaatan ruang bawah tanah, pada Pasal 7 ayat (4) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung menyatakan bahwa:

“Penggunaan ruang di atas dan/atau di bawah tanah dan/atau di air untuk bangunan gedung harus memiliki izin penggunaan sesuai ketentuan yang berlaku”.

Sedangkan penjelasan Pasal 7 ayat (4) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung menyatakan bahwa:

“Misalnya pembangunan bangunan gedung seperti mal, terminal, dan perkantoran yang dibangun di atas atau di bawah jalan atau sungai, termasuk yang berada di atas atau di bawah ruang publik. Izin penggunaan atau pemanfaatan ruang diberikan oleh instansi yang berwenang dan bertanggung jawab atas penyelenggaraan prasarana dan sarana umum atau fasilitas lainnya tempat bangunan tersebut akan dibangun di atasnya atau di bawahnya.”

Peraturan bangunan gedung ini dengan jelas menerangkan bahwa dalam pembangunan bangunan gedung dapat dimanfaatkan untuk fasilitas umum dan/atau kepentingan umum sesuai dengan teknis dan fungsinya baik pembangunan yang berada di atas dan/atau di bawah tanah. Dalam persyaratan kemudahan pembangunan gedung, Pasal 29 dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung menyebutkan:

- a. Kemudahan hubungan vertikal dalam bangunan gedung, termasuk sarana transportasi vertikal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (2) berupa penyediaan tangga, ram, dan sejenisnya serta lift dan/atau tangga berjalan dalam bangunan gedung.

- b. Bangunan gedung yang bertingkat harus menyediakan tangga yang menghubungkan lantai yang satu dengan yang lainnya dengan mempertimbangkan kemudahan, keamanan, keselamatan, dan kesehatan pengguna.
- c. Bangunan gedung untuk parkir harus menyediakan ram dengan kemiringan tertentu dan/atau sarana akses vertikal lainnya dengan mempertimbangkan kemudahan dan keamanan pengguna sesuai standar teknis yang berlaku.
- d. Bangunan gedung dengan jumlah lantai lebih dari 5 (lima) harus dilengkapi dengan sarana transportasi vertikal (lift) yang dipasang sesuai dengan kebutuhan dan fungsi bangunan gedung.
- e. Ketentuan mengenai kemudahan hubungan vertikal dalam bangunan gedung sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.”

Bila dilihat dari sudut pandang tujuan persyaratan kemudahan dalam hubungan vertikal pada bangunan gedung hal ini mengarah ke pada (tubuh bumi) ruang bawah tanah, untuk mencapai suatu ruang di bawah tanah memerlukan beberapa akses jalan sebagai standar teknis yang sudah ditentukan.

Pengaturan ruang bawah tanah pada bangunan gedung dalam hukum nasional tidak mengatur secara jelas pemanfaatannya, beberapa pasal dalam undang-undang maupun peraturan daerah hanya menjelaskan penyelenggaraan prasarana dan sarana umum atau fasilitas lainnya yang akan

dibangun di atas atau di bawah bangunan gedung didirikan dengan izin penggunaan yang diberikan oleh instansi yang berwenang sehingga pemanfaatan ruang bawah tanah pada bangunan gedung mengikuti fungsi bangunan dan pengelolaannya. Disebutkan pada penjelasan Pasal 6 ayat (3) dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung bahwa:

“Jika fungsi bangunan gedung mengalami perubahan, setiap perubahan tersebut harus diikuti oleh pemenuhan persyaratan bangunan gedung terhadap fungsi yang baru dan diproses kembali untuk mendapatkan perizinan yang baru dari Pemerintah Daerah.”

Pemanfaatan ruang bawah tanah dalam peraturan bangunan gedung ini hanya membahas tentang izin pendirian sesuai dengan fungsi bangunan gedung yang mengikutinya. Tidak ada pasal yang menyebutkan untuk pemanfaatan ruang bawah tanah pada bangunan gedung secara spesifik atau jelas dalam undang-undang tersebut.

3. Pemanfaatan Ruang Bawah Tanah Pada Bangunan Gedung Untuk Kepentingan Komersil

Dalam pemanfaatan ruang bawah tanah pada bangunan gedung berdasarkan Penjelasan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung khususnya dalam pemanfaatan bangunan gedung yang memiliki ruang bawah tanah misalnya adalah perkantoran, termasuk kantor yang disewakan; perdagangan, seperti warung, toko, pasar, dan mal; perindustrian seperti pabrik, laboratorium, dan perbengkelan; perhotelan; wisata dan rekreasi, seperti gedung pertemuan, olahraga,

anjungan, bioskop, dan gedung pertunjukan; terminal, seperti terminal angkutan darat, stasiun kereta api, bandara, dan pelabuhan laut; penyimpanan, seperti gudang, tempat pendingin dan gedung parkir. Kombinasi fungsi dalam bangunan gedung, misalnya kombinasi fungsi hunian dan fungsi usaha, seperti bangunan gedung rumah-toko, rumah-kantor, apartemen-mal, dan hotel-mal, atau kombinasi fungsi-fungsi usaha seperti bangunan gedung kantor-toko dan hotel-mal. Namun jika dilihat dari penerapan fungsi di atas, ruang bawah tanah yang banyak digunakan adalah untuk *basement* pada perhotelan, rumah susun, perkantoran dan mal.

Bangunan di ruang bawah tanah dapat dimanfaatkan dengan cara memperoleh izin pemanfaatan, yang mana bagi ruang bawah tanah dangkal mengikuti proses perizinan yang berlaku sebagaimana ruang di atas tanah, sedangkan bagi ruang bawah tanah dalam diberikan secara khusus oleh Gubernur berdasarkan rekomendasi dari Kepala SKPD. Dengan catatan, pemanfaatan ruang bawah tanah itu harus menghormati pemegang hak milik, hak pengelolaan dan hak guna atas tanah dan bangunan di atasnya dan menjaga serta melindungi kepentingan umum.²⁸

Izin adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan larangan perundangan. Izin adalah suatu KTUN (keputusan Tata Usaha Negara) yang berkarakter konstitutif (melahirkan hak dan kewajiban

²⁸<https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt588c4057e9ff9/prosedurpemanfaatan-ruang-bawah-tanah/> diakses pada tanggal 03 September 2019 pukul 18.41 WIB.

Karakter konstitutif suatu izin memberikan hak bagi seseorang untuk melakukan suatu kegiatan tertentu, *a contrario* tanpa izin seseorang tidak diperkenankan untuk melakukan kegiatan tertentu.²⁹

Penggunaan hak atas tanah tentang hak dikuasai oleh negara untuk kemakmuran rakyat dituangkan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 *juncto* dengan Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pengaturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yaitu sebagai kekuasaan organisasi seluruh rakyat tertinggi atas pemanfaatan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Dari pendapat penulis tersebut merupakan perwujudan pasal di atas untuk pemanfaatan ruang bawah tanah di kota-kota besar cenderung menggunakan kombinasi fungsi sesuai dengan penjelasan umum pada Pasal 5 ayat (7) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung, fungsi usaha yaitu kegiatan perekonomian dan kepentingan lainnya, sedangkan pada bagian atas (*subway*) digunakan untuk fasilitas umum, seperti terminal, perkantoran, pasar, dan lain-lain.

Menurut ketentuan dalam Pasal 33 Undang-undang Nomor 26 tahun 2007 mengatur tentang penatagunaan tanah yaitu :

- a. Pemanfaatan ruang mengacu pada ruang yang diterapkan dalam rencana tata ruang dilaksanakan dengan mengembanan penatagunaan tanah,

²⁹ Sri Hajati, dkk, Politik Hukum Pertanahan, Airlangga University Press, Surabaya, 2018, hlm. 257.

penatagunaan air, penatagunaan udara, dan penatagunaan sumberdaya alam lainnya.

- b. Dalam rangka pengembangan penatagunaan sebagaimana dimaksud pada ayat 1 diselenggarakan kegiatan penyusunan dan penetapan neraca penatagunaan tanah, penatagunaan air, penatagunaan udara, penataan sumberdaya lainnya.
- c. Penatagunaan tanah pada ruang yang direncanakan untuk pembagunan prasarana dan sarana bagi kepentingan umum memberikan hak prioritas pertama bagi pemerintah dan pemerintah daerah untuk menerima pengalihan hak atas tanah dari pemegang hak atas tanah.
- d. Dalam pemanfaatan ruang pada ruang yang berfungsi lindung, diberikan prioritas pertama bagi pemerintah dan pemerintah daerah untuk menerima pengalihan hak atas tanah dari pemegang hak atas tanah jika yang bersangkutan melepaskan haknya.
- e. Ketentuan lebih lanjut mengenai penatagunaan tanah, penatagunaan air, penatagunaan udara, penatagunaan sumberdaya lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.³⁰

Adanya perkembangan pembangunan di zaman modern ini, kebutuhan akan penggunaan ruang bawah tanah semakin meningkat. Tidak dapat dipungkiri bisa saja dengan meningkatnya pertumbuhan penduduk di kota-kota besar di Indonesia, menambah ide produsen rumah hunian, rumah

³⁰ Urip Santoso, Hukum Agraria, Kencana, Jakarta, 2015, hlm. 244.

susun, kondominium, dan lain-lain untuk menggunakan konsep pembangunan ruang bawah tanah dengan model yang modern sebagai salah satu alternatif menyinergikan pemanfaatan tata ruang secara efisien dan optimal. Walaupun dalam persyaratan keandalan bangunan gedung sangat kompleks tetapi jika dalam pembangunan gedung tersebut benar sesuai dengan ketentuan ini maka dapat dipastikan suatu rumah hunian dapat dikatakan laik fungsi atau memenuhi persyaratan yang ditentukan atau yang harus ada. Pemanfaatan ruang bawah tanah untuk kepentingan komersil sangat baik dan efisien, hal ini tentu saja membutuhkan peraturan khusus yang mengatur tentang ruang bawah tanah untuk kepentingan bisnis dan komersil. Salah satu contoh kasus, di Jakarta sangat terasa saat dimulainya pembangunan proyek *Jakarta Mass Rapid Transit* yang sebagian jalurnya menggunakan akses terowongan bawah tanah dan juga kebutuhan untuk membangun sarana pendukung bawah tanah yang bersifat komersil.

Hal ini menunjukkan dengan adanya perkembangan teknologi setiap kota-kota besar di Indonesia memerlukan undang-undang yang mengatur pemanfaatan ruang bawah untuk kepentingan komersil, tidak hanya menambah daya tarik arsitektur bangunan tetapi juga menambah peminat masyarakat dalam berbisnis. Diharapkan dengan adanya peraturan daerah tentang ruang bawah tanah untuk kepentingan komersil ini mampu memperluas pembangunan ekonomi di Indonesia demi kemakmuran rakyat sesuai dengan cita-cita pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

D. MODEL PENGGUNAAN DAN PEMANFAATAN RUANG ATAS DAN BAWAH TANAH

Pengertian HGRAT, antara lain merupakan: 1) Hak untuk menggunakan permukaan bumi (tanah) seperti hak milik, hak pakai, dan hak guna usaha; 2) Hak untuk menggunakan ruang di atas permukaan bumi dan di dalam tubuh bumi; 3) Hak mempunyai bangunan yang terdapat dalam ruang di atas permukaan bumi dan dalam tubuh bumi.

Ruang lingkup Hak Guna Ruang Atas Tanah (HGAT) meliputi:³¹

1. Hak Guna Ruang Atas Tanah meliputi hak atas permukaan bumi tempat pondasi bangunan dan hak untuk menguasai ruang udara seluas bangunan tersebut serta hak kepemilikan bangunan;
2. HGAT tidak terlepas dari hak untuk memiliki atau mempergunakan tanah, perlu dilandasi dengan sesuatu hak atas tanah, misalnya; hak untuk memiliki tanah atau hak guna bangunan, dan hak pakai untuk menggunakan tanah atau memanfaatkan hasil tanah;
3. Diperlukan hak untuk menggunakan ruang udara di atas permukaan bumi yang diwakunya, ataupun di atas hak orang lain;
4. Diperlukan hak untuk memiliki bangunan guna kepastian hukum, dari bangunan itu sendiri yang mungkin nilai ekonominya lebih tinggi dari tanah tempat pondasi bangunan.

Hak Guna Ruang Bawah Tanah (HGBT) meliputi:³²

³¹<https://eleveners.wordpress.com/2010/01/19/dir-pendaftaranhak-tanah-dan-guna-ruang>.

³² *Ibid.*

1. Hak Guna Ruang Bawah Tanah meliputi hak atas permukaan bumi yang merupakan pintu masuk/keluar tubuh bumi dan hak membangun dan memakai ruang dalam tubuh bumi, serta hak milik atas bangunan yang berbentuk ruang dalam tubuh bumi;
2. HGBT tidak terlepas dari hak atas tanah. Untuk memiliki/menggunakan tanah sebagai pintu masuk/keluar tubuh bumi harus dilandasi dengan suatu hak atas tanah;
3. Sebagai landasan hak untuk menggunakan/ memiliki ruangan di dalam tubuh bumi, di bawah tanah yang menjadi hak orang lain;
4. Untuk kepastian hukum dalam kepemilikan bangunan dalam ruang di dalam tubuh bumi.

Ada beberapa model penggunaan dan pemanfaatan ruang atas dan bawah tanah tidak hanya di Jakarta tetapi juga di daerah seperti:

1. Lapangan Karebosi - Makassar

Dalam melakukan revitalisasi terhadap Lapangan Karebosi, Pemerintah Kota Makassar melakukan kerjasama dengan PT Tosan Permai Lestari yang disebut dengan Kerjasama Bangun Guna Serah. Dalam Perjanjian ini PT Tosan bertanggungjawab membangun Revitalisasi Lapangan Karebosi tanpa ada biaya dari Pemerintah Kota Makassar. Sebagai Imbalan, PT Tosan Permai Lestari diberikan hak untuk mengelola selama 30 (tiga puluh) tahun, kemudian akan diserahkan kepada Pemerintah Kota Makassar. Bagian lapangan seluas 4,3 ha yang revitalisasi, dimana 2,58 ha. (60%) berfungsi sebagai fasilitas sosial yaitu sebagai areal parkir

(parking lot), 1,72 ha (40%), berfungsi sebagai areal komersial yang berada di bawah permukaan lapangan (sebagai fungsi penunjang). Jenis-jenis kegiatan yang ada di atas permukaan lapangan karebosi pasca revitalisasi adalah areal parkir, panggung upacara, lapangan softball, area senam, skateboard, helipad, lapangan futsal, lapangan sepakbola, lapangan bola basket, lapangan tennis, jalur pedestrian, dan pelataran beringin.

Pro kontra status hukum Lapangan Karebosi ini kemudian diajukan ke Pengadilan. Kalangan masyarakat yang tidak mendukung revitalisasi Lapangan Karebosi kemudian menggugat Pemerintah Kota Makassar melalui gugatan warga negara (*citizen lawsuit*).³³ Mereka menilai bahwa tergugat yang antara lain Pemerintah Kota Makassar, Dinas Tata Kota dan Bangunan Kota Makassar dan Propinsi Sulawesi Selatan, Bapedalda Kota Makassar dan Propinsi Sulawesi Selatan, DPRD Kota Makassar, serta PT Tosan Permai Lestari telah mengalihfungsikan Lapangan Karebosi melalui revitalisasi tersebut serta mengkomersilkan barang milik atau aset Warga Makassar. Penggugat menilai bahwa masyarakat tidak lagi dapat menikmati Lapangan Karebosi secara gratis. Begitu juga dengan pedagang yang dulunya berjualan di Lapangan Karebosi harus rela kehilangan lokasi berdagangnya.³⁴

Pengadilan Negeri Makassar kemudian dalam putusannya memenangkan Pemerintah Kota Makassar sehingga secara tidak langsung,

³³ Ismail Alrip, Farida Patittingi, Faisal Abdullah, Pengaturan Pemanfaatan Ruang Bawah Tanah Fakultas Hukum, Pascasarjana, Universitas Hasanuddin.

³⁴ www.bkm.go.id.

maka Pemerintah Kota Makassar dinilai berwenang melakukan pengelolaan terhadap Lapangan Karebosi. Berkaitan dengan Pemanfaatan Ruang Bawah Tanah, Pemerintah Kota Makassar tidak menerbitkan Peraturan Daerah atau Peraturan Walikota.

2. *Underpass Dewa Ruci Bali*

Pemanfaatan Ruang Bawah Tanah pada Underpass Dewa Ruci hanya dimanfaatkan sebagai jalan umum, tidak ada fasilitas lain dalam underpass tersebut. Pembangunan Underpass Dewa Ruci Bali hanya didasarkan pada AMDAL dan UPL-UKL. Pemerintah atau Pemerintah Kota Denpasar tidak menerbitkan Peraturan daerah yang memberikan izin mengenai pemanfaatan ruang bawah tanah dalam pembangunannya.

Pembangunan jalan underpass merupakan upaya pemerintah dalam mengurangi kemacetan lalu lintas di Kota Denpasar dan Kabupaten Badung, khususnya di wilayah Kuta yang merupakan daerah tujuan wisata favorit. Pemilik Tanah *underpass* Dewa Ruci sebelum dibangun sebagian adalah tanah milik masyarakat yang kemudian dilakukan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

3. Pusat Perbelanjaan di bawah terminal Bis Blok M Jakarta (Blok M MALL)

Blok M mall yang berada di bawah tanah, tepat di bawah terminal Blok M. Dibangun pada tahun 1993, terintegrasi langsung dengan terminal bus

dan Blok M Square. Blok M Mall adalah satu-satunya Mall yang berada di bawah Terminal Bus dan dipadukan dengan Taman Kota.

4. Jembatan penyeberangan yang berfungsi sebagai toko seperti di Pondok Indah Mall, Pasar Tanah Abang, Glodok, ITC Mangga Dua

Di beberapa Pusat Pertokoan di Jakarta cukup banyak yang menggunakan jembatan penyeberangan antar pusat pertokoan sebagai toko, hal ini tentunya perlu diberikan dasar hukum terhadap penggunaan dan pemanfaatan jembatan penyeberangan sebagai toko.

5. Flyover Antasari-Blok M dan Kampung Melayu-Tanah Abang (Casablanca).

Meski banyak pihak yang memprotes bahwa kebijakan pembangunan jalan layang (*flyover*) hanya akan menambah kemacetan, pemerintah tetap akan membangun flyover di sejumlah titik untuk mengurangi kemacetan. Jalan layang (*flyover*) adalah jalan yang dibangun tidak sebidang melayang menghindari daerah/kawasan yang selalu menghadapi permasalahan kemacetan lalu lintas, melewati persilangan kereta api untuk meningkatkan keselamatan lalu lintas dan efisiensi. Jalan layang merupakan perlengkapan jalan bebas hambatan untuk mengatasi hambatan karena konflik persimpangan, melalui kawasan kumuh yang sulit ataupun melalui kawasan rawa-rawa.³⁵

³⁵ <http://the-kadi.blogspot.com>.

Di Jakarta, *flyover* Antasari memiliki panjang 4,8 kilometer dengan lebar 17,75 meter untuk dua jalur. Sementara *flyover* Kampung Melayu-Tanah Abang dibangun sepanjang 1,8 kilometer, yaitu di atas Jalan Dr Satrio hingga Jalan Mas Mansyur.

Pemerintah Provinsi DKI Jakarta saat ini mulai membangun mega proyek *Flyover* Semanggi, jalan berbentuk lengkung lingkaran itu akan menghubungkan kendaraan dari arah Grogol menuju Senayan dan Sudirman menuju Cawang. *Flyover* diharapkan dapat mengurangi 30 persen kemacetan. Dengan adanya *flyover* tersebut, kendaraan dari Jalan Gatot Subroto tak akan bertemu dengan kendaraan dari Jalan Sudirman di kolong jembatan.

6. MRT

Mass Rapid Transit (MRT) artinya adalah angkutan yang dapat mengangkut penumpang dalam jumlah besar secara tepat. MRT yang merupakan suatu sistem transportasi perkotaan ini memiliki kriteria utama yaitu, mass (daya angkut besar), rapid (waktu tempuh cepat dan frekuensi tinggi), dan transit (berhenti di banyak stasiun di titik utama perkotaan). Beberapa bentuk dari MRT antara lain berdasarkan jenis fisik:

- a. *Bus Rapid Transit* (BRT), Sistem transportasi berbasis jalan yang menkombinasikan elemen stasiun dan kendaraan dengan sistem perencanaan transportasi kota, umumnya mencakup jalur bus yang terpisah dan modernisasi teknologi bus. BRT umumnya mencakup:

- i. Sistem turun-naik penumpang yang cepat;
 - ii. Sistem tiket efisien;
 - iii. Stasiun dan halte yang nyaman;
 - iv. Teknologi bus yang ramah lingkungan;
 - v. Integrasi moda transportasi;
 - vi. Pelayanan konsumen yang baik.
- b. *Light Rapid Transit* (LRT) adalah sistem transportasi metropolitan dengan menggunakan kereta rel listrik yang ditandai dengan kemampuan mengoperasikan gerbong pendek seperti monorel dan trem di sepanjang jalur eksklusif baik di bawah tanah, udara atau di jalan.
- c. *Heavy Rapid Transit* (HRT), Sistem transportasi metropolitan yang menggunakan kereta berkinerja tinggi, digerakkan secara elektrik, beroperasi di jalur eksklusif, tanpa jalur persilangan, dengan peron stasiun yang besar, serta memiliki kapasitas besar.

Dasar Hukum dari pembangunan MRT adalah Peraturan Gubernur Nomor 167 Tahun 2012 tentang Ruang Bawah Tanah. Peraturan Gubernur ini merupakan tindak lanjut dari Pasal 198 ayat (5) Peraturan Daerah Provinsi DKI Jakarta Nomor 1 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah 2030. Dalam Pasal 3 disebutkan bahwa Pemanfaatan Ruang Bawah Tanah dilaksanakan sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah, RDTR dan Peraturan Zonasi serta Master Plan Pengembangan Kawasan dan Panduan Rancang Tata Kota pada lokasi kegiatan pemanfaatan ruang bawah tanah. Ruang bawah tanah terdiri atas ruang bawah tanah dangkal

dan ruang bawah tanah dalam. Ruang bawah tanah dangkal merupakan ruang di bawah permukaan tanah sampai dengan ke dalaman 10 m (sepuluh meter). Ruang bawah tanah dalam merupakan ruang di bawah permukaan tanah dari ke dalaman 10 m sampai dengan batas kemampuan pemanfaatan ruang bawah tanah.

E. PENGATURAN RUANG BAWAH TANAH DITINJAU DARI TEORI SISTEM HUKUM

Ciri apa pun yang kita lekatkan pada sistem hukum, ciri tersebut sama dengan yang ada pada sistem atau proses manapun.³⁶ Juga teruntuk pelaksanaan mediasi penyelesaian sengketa pertanahan harus berdasarkan sistem agar bekerjanya tertata, teratur, dan dapat diukur keberhasilannya. Pertama dalam sistem, di sana ada input, bahan-bahan mentah yang masuk pada satu sisi sistem tersebut. Sebuah pengadilan, misalnya, tidak akan mulai bekerja tanpa ada seseorang yang berusaha mengajukan gugatan dan perkara hukum. Lebih awal lagi sebelumnya ada Tindakan konkret yang berlaku sebagai pemicu: Polisi menangkap seseorang, seorang pemilik tanah yang mengganggu seorang penyewa; seseorang dicemarkan nama baiknya oleh tetangganya, terluka karena sebuah mobil yang ngebut, ditinggalkan oleh istrinya. Secara fisik, perkara hukum dimulai dengan lembaran-lembaran kertas, permohonan yang diajukan ke pengadilan; tanpa semua ini tidak akan ada pengadilan dalam masyarakat kita. Dalam hal ini juga berlaku untuk pengaturan

³⁶ Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*. (Bandung: Nusa Media, 2020), hal 13.

hak ruang bawah tanah seharusnya terdapat input outputnya juga dalam membuat payung hukum hak ruang bawah tanah kedepan, jangan malah seperti saat ini belum ada kepastian tentang kepemilikan hak ruang bawah tanah, padahal Negara menurut Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 sebagaimana yang telah dijelaskan oleh peneliti dalam bab sebelumnya, hanya memiliki kekuasaan sebatas "...dikuasai oleh negara dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.", jadi dalam hal ini perlu didistribusikan pula hak ruang bawah tanah untuk rakyat dan dapat dimiliki hak milik rakyat menurut ide peneliti, karena konsep asas horizontal kepemilikan tanah hanya mengatur barang yang berada diatasnya saja, seperti pohon diatas tanah rumahnya, tetapi belum mengatur jelas kepemilikan hak milik dalam ruang bawah tanah.

Berikutnya pengadilan, staffnya, dan pihak-pihak yang terlibat mulai *memproses* bahan-bahan yang masuk. Para hakim dan petugas melakukan sesuatu; mereka mengerjakan bahan-bahan yang masuk. Para hakim dan petugas melakukan sesuatu; mereka mengerjakan bahan-bahan mentah itu dengan cara yang sistematis. Mereka memikirkan, bertukar pikiran, membuat perintah-perintah, memberkas kertas-kertas, dan menyelenggarakan persidangan. Pihak-pihak yang terlibat dan para pengacara juga memainkan peran mereka. Berikutnya, pengadilan menghasilkan suatu *output* – suatu putusan atau ketetapan; terkadang pengadilan juga mengeluarkan peraturan umum. Pengadilan bisa jadi membuat keputusan tertentu untuk penggugat atau bagi tergugat, atau mencapai kesepakatan tertentu. Bagaimanapun juga hasilnya adalah berupa output, meskipun sekedar berupa penolakan untuk menyidangkan kasusnya. Lebih dari itu, outputnya diabaikan atau

tidak, bisa menghasilkan efek besar atau kecil. Informasi mengenai efek ini akan mengalir kembali ke dalam sistem tersebut. Proses ini dinamakan *umpan balik*.³⁷ Kita bisa membicarakan umpan balik secara lebih umum sebagai cara tertentu di mana produk atau output sebuah sistem berpulang dari mempengaruhi sistem itu sendiri. Sebuah organisasi hak-hak sipil mengajukan gugatan hukum atas sebuah distrik sekolah wilayah selatan. Penuntut memenangkan kasus ini. Orang-orang atau kelompok lain mendengar kabar ini dan mengajukan gugatan hukum terhadap distrik ini atau yang lainnya atau mengenai persoalan tertentu yang terkait. Efek-efek lainnya dirasakan oleh para legislator, polisi, para walikota, dan ketua lembaga-lembaga. Jika dalam kasus hak ruang bawah tanah input berupa peraturan undang-undang (UU) dengan Peraturan Pemerintah (PP), maka output yang hendak diusulkan peneliti yang berupa sertifikat-sertifikat kepemilikan hak ruang bawah tanah sebagaimana yang telah dijelaskan diatas yang diatur dalam hukum agrarian kita hanya konsep horizontal bangunan diatasnya saja sehingga bangunan dibawah tanah seharusnya masih memiliki potensi untuk dimiliki sebagai hak milik pribadi. Dalam pengertian luas, input yang masuk ke dalam sistem hukum merupakan gelombang kejut berupa tuntutan, yang memancar bersumber dari masyarakat. Dalam pengertian yang lebih sempit, input adalah lembaran-lembaran kertas dan kepingan perilaku yang menggerakkan proses hukum. Dalam banyak sistem hukum, para pihak yang berperkara tidak bisa mendekati pengadilan secara informal; mereka harus melakukan Langkah formal tertentu, seperti mengajukan

³⁷ Lihat Easton, h. 127-129 dalam bukunya Lawrence M. Friedman, Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial. (Bandung: Nusa Media, 2020), hal 13.

gugatan perkara jenis tertentu. Dalam pengadilan, hal-hal itu berwujud surat gugatan, petisi, atau pengajuan perkara. Ada ratusan peraturan yang membahas tentang bentuk input ini; semua peraturan ini merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari hukum Barat modern. Common law Inggris (*common law*) terutama mengembangkan kebanyakan isinya dari peraturan-peraturan mengenai surat gugatan dan bentuk-bentuk tindakan. Dewasa ini, prosedur memainkan peran yang lebih kecil dalam hukum, namun peraturan-peraturan tetap memiliki arti penting yang pokok. Mereka mendistribusikan kekuasaan (jurisdiksi) di antara institusi-institusi hukum. Mereka mengatur peran aktor-aktor dalam proses tersebut. Mereka menciptakan atau memperkecil ketergantungan orang-orang awam terhadap para pengacara. Yang terakhir, mereka menetapkan akses menuju hukum dan dengan demikian berfungsi untuk menjaga agar struktur kekuasaan dalam masyarakat tetap utuh atau memungkinkan perubahan hanya dengan cara-cara yang disepakati dan valid.

Yang menjadi inti dari sistem adalah caranya mengubah input menjadi output. Struktur sistem hukum mirip dengan program komputer yang besar, dimuat kode untuk menangani jutaan *problem* yang diumpungkan setiap hari ke dalam mesin. Peraturan-peraturan organisasi, jurisdiksi, dan prosedur adalah bagian dari pengkodeannya. Yang juga penting adalah peraturan hukum materiil. Mereka adalah output dari sistem, yang berlaku untuk membentuk sosok output yang akan datang.

Salah satu pandangan yang lazim mengenai sistem hukum – dan khususnya pengadilan – diambil dari metafora mesin besar yang terprogram. Pandangan ini

menganggap peraturan-peraturan hukum sebagai buku petunjuk yang meliputi semua atau hampir semua situasi kehidupan untuk ditangani oleh hukum. Pandangan ini khususnya terkait dengan pemikiran akhir abad kesembilan belas, walaupun demikian hal itu tidak pernah mati. Para ahli hukum merasa bahwa idealnya hukum bersifat pasti, bisa diprediksi, dan bebas dari hal yang subjektif – dengan kata lain amat terprogram. Segala sesuatu yang lain dari itu akan dipandang tidak adil. Lebih dari itu, gambaran ini pada umumnya dianggap bisa diwujudkan. “Bila undang-undang yang diusulkan Kongres hendak ditolak,” kata Hakim Roberts dari Mahkamah Agung Amerika Serikat, “cabang yudisial dari pemerintah hanya punya satu tugas, - meletakkan pasal Konstitusi yang secara berdampingan di sebelah undang-undang yang hendak ditolak itu dan memutuskan bahwa yang tersebut kemudian tidak sejalan dengan yang pertama.”³⁸

Seorang hakim yang menjalankan trik ini secara tulus, yang meletakkan kedua teks tersebut berdampingan, diandaikan akan sampai pada jawaban yang benar. Ini merupakan teori hukum mekanis. Dalam sebuah pabrik pembuat mainan plastik, sekali kita mengetahui mesin tersebut, bahan-bahan mentahnya, dan apa yang telah diajarkan atau disuruhkan pada mesin itu untuk dikerjakan, kita akan bisa memprediksi dengan amat baik apa yang akan dihasilkan oleh mesin itu. Tentu saja, gambaran seperti ini sulit untuk diterapkan pada sistem hukum. Gambaran ini menghasilkan elemen pilihan – peluang, alternatif, dan irasionalitas. Pada abad kedua puluh, realisme hukum menjadi aliran yang dominan dalam yurisprudensi

³⁸ U. S. v. Butler, 297, U. S. 1, 62 (1936) dalam bukunya Lawrence M. Friedman, Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial. (Bandung: Nusa Media, 2020), hal 14.

Amerika beserta aliran-aliran serupa di negara-negara lainnya. Pesannya adalah bahwa kita tidak bisa memprediksi output secara utuh dari struktur dan peraturan – paling tidak, tidak selalu bisa.³⁹ Betapa pun juga, kaum realis dalam hal tertentu nyaris memiliki kelengahan seperti para pendahulu mereka karena mengabaikan sisi input hukum. Mereka memandang bahwa hakim bukanlah sebuah mesin namun mereka berasumsi bahwa ia mirip tuhan. Maksud dasar dalam karya mereka adalah hendak mengedepankan fakta ini dan mendorong agar tuhan tersebut berperilaku dengan cara yang lebih berprinsip dan berkesadaran sosial.⁴⁰

Kita bisa berasumsi bahwa hakim bukan tuhan dan bukan sebuah mesin, dan bahwa *struktur* sistem hukum secara keseluruhan bukan tuhan dan juga bukan mesin. Pertanyaan pokoknya tetap ada, Apa itu sistem hukum? Apa perbedaan yang dihasilkan struktur? Apa perbedaan yang dihasilkan oleh para profesional hukum? Peran independent apa yang dimainkan oleh sistem dalam mengarahkan kekuatan-kekuatan sosial dan mengubah masyarakat? Kekuatan-kekuatan sosial berubah menjadi tuntutan yang mengalir masuk pada satu sistem; keputusan-keputusan dan peraturan mengalir keluar pada sisi lainnya. Sejauh mana peranan kotak hitam

³⁹ Tinjauan umumnya oleh Wilfrid E. Rumble, Jr., *American Legal Realism, Skepticism, Reform, and the Judicial Process* (1968); Karl N. Llewellyn, “Some Realism about Realism”, 44 *Harv. L. Rev.* 1222 (1931), memberikan statemen fundamental. Mengenai Llewellyn sendiri, lihat William Twining, *Karl Llewellyn and the Realist Movement* (1973). Di Jerman, “gerakan hukum bebas” bisa dipandang sebagai padanannya; lihat Klaus Riebschlager, *Die Freirechtsbewegung* (1968) dalam bukunya Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*. (Bandung: Nusa Media, 2020), hal 15.

⁴⁰ Yang menarik, akhir-akhir ini para ilmuwan sosial dalam upaya mereka mencari tahu bagaimana “sebenarnya” cara para hakim memutuskan kasus juga banyak berfokus pada kepribadian dan nilai-nilai yang dianut hakim, sampai-sampai melalaikan pengaruh pihak yang berperkara dan kekuatan sosial di luar diri mereka, yaitu, sisi input hukum. Lihat Bab VII, h. 170-178. Di Inggris, *barrister* adalah pengacara untuk kasus-kasus pengadilan tinggi; *solicitor* adalah pengacara untuk kasus-kasus pengadilan rendah, juga bertugas mempersiapkan keperluan *barrister* di pengadilan tinggi dalam bukunya Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*. (Bandung: Nusa Media, 2020), hal 15.

yang ada di tengah? Bagaimana mesin itu bekerja, dan apa yang dikerjakannya? Apakah mesin itu bekerja seperti selaput di mana kekuatan-kekuatan melewatinya tanpa mengubah bentuknya? Seberapa pentingkah artinya bila suatu masyarakat memiliki sistem hukum jenis X sementara yang lainnya sistem jenis Y? Perbedaan apa yang dihasilkan bila suatu sistem memiliki atau tidak memiliki juri? Bila para hakimnya dipilih atau diangkat? Bila ia menganut atau tidak menganut sistem federalis, sistem imbalan, tribunal alih-alih *barrister* dan *solicitor*? Semua pertanyaan ini tertuju pada variabel struktural.

Jenis bahwa *struktur* adalah salah satu dasar dan elemen nyata dari sistem hukum. *Substansi* (peraturan-peraturan) adalah elemen lainnya. Ketika seorang pengamat mencoba untuk menjelaskan sebuah sistem hukum secara menyilang, kemungkinan ia akan berbicara tentang dua elemen ini. Struktur sebuah sistem adalah kerangka badannya; ia adalah bentuk permanennya, tubuh institusional dari sistem tersebut, tulang-tulang kaku yang menjaga agar proses mengalir dalam batas-batasnya. *Struktur* sebuah sistem yudisial terbayang ketika kita berbicara tentang jumlah para hakim, yurisdiksi pengadilan, bagaimana pengadilan yang lebih tinggi berada di atas pengadilan yang lebih rendah, dan orang-orang yang terkait dengan berbagai jenis pengadilan. Sementara *substansi* tersusun dari peraturan-peraturan dan ketentuan mengenai bagaimana institusi-institusi itu harus berperilaku. H.L.A Hart berpendapat bahwa ciri khas suatu sistem hukum adalah kumpulan ganda dari peraturan-peraturan. Suatu sistem hukum adalah kesatuan dari “peraturan-peraturan primer” dan “peraturan-peraturan sekunder”. Peraturan primer adalah norma-norma perilaku; peraturan sekunder adalah norma mengenai

norma-norma ini – bagaimana memutuskan apakah semua itu valid, bagaimana memberlakukannya, dll.⁴¹ Tentu saja, baik peraturan primer maupun sekunder adalah sama-sama *output* dari sebuah sistem hukum. Semua itu merupakan cara menjelaskan perilaku sistem hukum bila dilihat secara menyilang. Para pihak yang berperkara akan berperilaku atas dasar substansi yang membuahkan perkiraan yang direspon mereka.

Dunia ilmu hukum tradisional jelas familiar dengan struktur dan dengan dua jenis substansi ini, dengan istilah yang sama atau berbeda. Namun herannya kebanyakan para ahli ini nampaknya rabun, setidaknya bagi sorang awam. Para cendekiawan berbicara, berdebat, dan meneliti peraturan dan struktur, menerima realitasnya begitu saja. Mereka cenderung untuk mengabaikan perbedaan antara apa yang dijadikan pegangan tindakan institusi-institusi itu dan apa yang benar-benar mereka kerjakan. Dalam dunia nyata peraturan tertentu digunakan atau disalahgunakan, struktur tertentu tidak bekerja, sementara yang lainnya bekerja dengan cara-cara yang ganjil dan menyimpang dari ketentuan. Struktur dan substansi adalah komponen-komponen riil dari sebuah sistem hukum, tetapi semua itu paling jauh hanya merupakan cetak biru atau rancangan, bukan sebuah mesin yang tengah bekerja. Persoalannya, pada struktur dan substansi tradisional semua itu bersifat statis; mereka seperti foto diam dari sebuah sistem hukum – gambar tak bernyawa dan bias. Gambar itu tidak menampilkan gerak dan kenyataan. Sistem hukum yang digambarkan semata-mata sebagai struktur dan substansi formal

⁴¹ H.L.A. Hart, *The Concept of Law*, (1961), h. 91-92 dalam bukunya Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*. (Bandung: Nusa Media, 2020), hal 16

adalah seperti ruang pengadilan yang diam karena tersihir, membeku, dan mendek di bawah pengaruh mantra keabadian yang ganjil.

Yang memberi nyawa dan realitas pada sistem hukum adalah dunia sosial eksternal. Sistem hukum tidak terisolasi atau terasing; ia bergantung secara mutlak pada input-input dari luar. Tanpa ada pihak-pihak yang berperkara, tidak akan ada pengadilan. Tanpa ada masalah dan kehendak untuk menyelesaikannya, tidak akan ada orang yang berperkara. Semua elemen sosial ini mencairkan kebekuan gambar di atas dan menggerakkan sistem.

Kekuatan-kekuatan sosial terus-menerus menggerakkan hukum – merusak disini, memperbaharui di sana; menghidupkan di sini, mematikan di sana; memilih bagian mana dari “hukum” yang akan beroperasi, bagian mana yang tidak; mengganti, memintas, dan melewati apa yang muncul; perubahan-perubahan apa yang akan terjadi secara terbuka atau diam-diam. Karena tidak ada istilah lain yang lebih tepat lagi, kita bisa namakan Sebagian dari kekuatan-kekuatan ini sebagai *kultur hukum*. Kultur hukum adalah elemen sikap dan nilai sosial. Istilah “kekuatan-kekuatan sosial” itu sendiri merupakan sebuah abstraksi; namun begitu, kekuatan-kekuatan demikian tidak secara langsung menggerakkan sistem hukum. Orang-orang dalam masyarakat memiliki kebutuhan dan membuat tuntutan- tuntutan; semua ini kadang menjangkau dan kadang tidak menjangkau proses hukum – bergantung pada kulturenya. Apakah sebuah serikat pekerja akan melakukan mogok, memulai sebuah revolusi, mengajukan gugatan hukum, berunding secara kolektif, atau membentuk sebuah partai politik bergantung pada banyak faktor. Nilai-nilai dan sikap-sikap yang dipegang oleh para pemimpin dan

aggotanya adalah di antara faktor-faktor ini, karena perilaku mereka bergantung pada penilaian mereka mengenai pilihan mana yang dipandang berguna dan benar. Dengan begitu kultur hukum mengacu pada bagian-bagian yang ada pada kultur umum – adat kebiasaan, opini, cara bertindak dan berpikir – yang mengarahkan kekuatan-kekuatan sosial menuju atau menjauh dari hukum dan dengan cara-cara tertentu. Secara garis besar istilah tersebut menggambarkan sikap-sikap mengenai hukum, kurang lebih analog dengan *kultur politik*, yang didefinisikan oleh Almond dan Verba sebagai “sistem politik sebagaimana yang terinternalisasi dalam alam pikiran, perasaan, dan penilaian para manusianya.”⁴² Gagasan dasarnya adalah bahwa nilai-nilai dan sikap-sikap ketika diterjemahkan menjadi *tuntutan* akan menghidupkan mesin sistem hukum itu menjadi bergerak atau, sebaliknya, akan menghentikannya di tengah perjalanan.⁴³

Suatu sistem hukum dalam operasi aktualnya merupakan sebuah organisme kompleks di mana struktur, substansi, dan kultur berinteraksi. Untuk menjelaskan latar belakang dan efek dari setiap bagiannya diperlukan peranan dari banyak elemen sistem tersebut. Hal itu bergantung pada ketentuan hukum yang berlaku. Untuk membentuk konstruksi hukum baru mengenai payung hukum hak ruang bawah tanah, sejatinya sebagaimana yang telah dijelaskan diatas, perlu ketiga sub-

⁴² Gabriel Almond dan Sidney Verba, *The Civic Culture* (1963), h. 14. Istilah “kultur hukum” juga bisa digunakan dalam pengertian antropologis – pembawaan perilaku dan sikap yang membuat hukum sebuah masyarakat berbeda dari masyarakat lain, yang membuat hukum orang-orang Eskimo berbeda dari hukum orang-orang Perancis, hukum orang-orang Romawi kuno, dan hukum orang-orang Kamboja, Istilah tersebut bisa digunakan dengan cara yang agak berbeda untuk menjelaskan pembawaan dasar suatu sistem hukum secara keseluruhan gagasan-gagasan penentunya, citarasanya, gayanya dalam bukum Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*. (Bandung: Nusa Media, 2020), hal 17.

⁴³ Kita akan membahas lebih lanjut tentang kultur hukum dalam Bab VIII dalam bukunya Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*. (Bandung: Nusa Media, 2020), hal 17.

sistem yaitu struktur, substansi, dan kultur hukum untuk membentuk baik peraturan hak ruang bawah tanah maupun substansi bagaimana cara-cara untuk memperoleh kepemilikan hak milik ruang bawah tanah, sehingga nantinya konstruksi hukum baru hak ruang bawah tanah termasuk salah satu pembentukan hukum yang sesuai dengan jiwa bangsa (*volkgeist*) sebagaimana teori Keadilan Pancasila yang telah dijelaskan dalam kerangka teori dalam bab sebelumnya.

Sebagaimana putusan hakim pengadilan, maka berikutnya, perlu rekonstruksi sistem pada *struktur* pengadilan. Tidak adanya pengadilan yang dekat, biaya pengadilan yang mahal, atau kerumitan yurisdiksi yang amat sangat akan mengurangi keberhasilan penyelesaian sengketa pertanahan. Di sini *struktur* dan *substansi* merupakan ciri-ciri kukuh yang terbentuk pelan-pelan oleh kekuatan-kekuatan sosial dalam jangka panjang, Semua itu memodifikasi tuntutan-tuntutan yang berlangsung dan pada dirinya merupakan endapan jangka-panjang dari tuntutan-tuntutan sosial lainnya. *Kultur hukum* juga bisa mempengaruhi tingkat pembentukan hukum baru mengenai hak ruang bawah tanah, yakni sikap mengenai apakah akan dipandang benar atau salah, berguna atau sia-sia bila kita pergi ke jika peraturan hak ruang bawah tanah tersebut dibentuk; hal tersebut juga akan mempengaruhi keputusan untuk mengusahakan penerapan hukum (*law enforcement*) nantinya dalam menegakkan hak ruang bawah tanah. Maka jika pembentukan hukum hak ruang bawah tanah belum kuat, belum mengikat, dan masih dapat diganggu gugat lagi sebagaimana pada keadaan saat ini, maka sebagian orang juga bersikap tidak akan menggunakan atau acuh tak acuh terhadap hak-hak mereka atau takut untuk mengajukan sertifikat hak ruang bawah tanah tersebut.

Maka disini malah terjadi *status quo* tidak adanya hukum yang jelas mengenai kepemilikan hak ruang bawah tanah. Nilai-nilai dalam kultur umum juga akan sangat mempengaruhi tingkat penggunaan: apa yang akan dipikirkan atau dikatakan oleh para kerabat atau tetangga mengenai permasalahan persengketaan pertanahan; efeknya pada diri sendiri, keluarga, dan anak-anak; keengganan ketertiban dan moral. Nilai-nilai demikian secara keseluruhan dan dalam jangka panjang turut memberi bentuk dan ciri pembentukan hukum hak ruang bawah tanah itu sendiri. Berangkat dari situlah kemudian peneliti menyarankan perlu dibentuk payung hukum mengenai kepemilikan hak ruang bawah tanah yang jelas agar tidak *status quo* tetapi juga sejalan dengan model *kultur* budaya hukum masyarakat Negara Indonesia.

Dengan demikian perilaku hukum tidak bisa dipahami kecuali dalam konteksnya, termasuk di antaranya konteks kultural. Secara analitis, konteks terdiri atas banyak elemen yang menghasilkan berbagai jenis proposisi perilaku. Pertama, ada keteraturan umum perilaku – proposisi mengenai cara berperilaku manusia, yang, jika valid, berlaku benar di manapun, kapan pun, dan untuk semua jenis perilaku – hukum, ekonomi, religius, dan semacamnya. Sebagai contoh, imbalan dan hukuman mempengaruhi perilaku dengan cara-cara umum yang melampaui kultur dan masa. Kedua, ada proposisi yang lebih terkait dengan kultur atau kelompok kultur – misalnya mengenai tuntutan yang akan diajukan oleh para pengusaha terhadap hukum. Proposisi yang tidak begitu luas cakupannya ini bisa digunakan untuk menjelaskan dan memprediksi perilaku hukum orang Amerika atau Prancis. Diperlukan berbagai jenis proposisi untuk membahas tentang hukum

masyarakat manapun; seorang pemilik kapal yang tinggal di Yunani adalah seorang manusia, sekaligus seorang Yunani dan seorang pemilik kapal, yang berperilaku sesuai dengannya.⁴⁴

Penegakan hukum dibutuhkan komponen-komponen lain yang saling menunjang. Komponen lain tersebut antara lain kebijakan hukum dan proses dari pembentukan hukum “*Law Making Process*”. Proses pembentukan hukum akan berdampak juga pada praktik penegakan hukum. Proses penegakan hukum “*Law Enforcement Process*” dan proses pembentukan hukum nasional “*Law Making Process*” saling berkaitan satu sama lain karena proses penegakan hukum yang baik, benar dan bertanggung jawab dapat dipengaruhi oleh proses pembentukan hukum yang aspiratif, proaktif dan kredibel. Faktor-faktor yang menghambat efektifitas penegakan hukum tidak hanya terletak pada sikap mental aparat penegak hukum akan tetapi juga terletak pada faktor sosialisasi hukum yang sering diabaikan. Kendala hukum tersebut dapat dijawab dalam 3 (tiga) kebijakan sebagai berikut: Kebijakan bersifat preventif “*Preventive Policy*”, Kebijakan Represif “*Represive Policy*”, dan Kebijakan rehabilitatif “*Rehabilitative Policy*” atau simultan digerakan bersama-sama.⁴⁵

Menurut Friedman,⁴⁶ paling tidak ada 3 (tiga) faktor yang cukup prinsip keadilan. Kritikan dari ajaran ini terhadap penegakan hukum di negara kita tidak hanya sesuai dengan kenyataan melainkan juga sangat membantu dan menambah

⁴⁴ *Loc.cit.*, hal 17.

⁴⁵ Romli Atmasasmita, 2001. *Reformasi Hukum, Hak Asasi Manusia dan Penegakan Hukum*. Penerbit Mandar Maju Bandung. hal 56.

⁴⁶ Lawrence M. Friedman, *American Law An Introduction*, (New York-London: W.W. Norton & Company, 1984) baca pula dalam *Sistem Hukum: Perspektif Ilmu Sosial*, terjemahan, (Bandung: Penerbit Nusa Media, 2009), hal 14.

menguraikan benang kusut dan carut marut penegakan hukum di negara kita ini akan diungkap (*to explore*), akan dikritisi kebijakan yang tidak sejalan dengan nilai keadilan (*to criticize*) dengan tujuan untuk mengetahui (*to understand*) persoalan kebijakan hukum terhadap hak ruang bawah tanah yang belum mendapatkan tempat pada nilai keadilan (karena masih ber *status quo* dan tidak sejalan dengan konsep horizontal kepemilikan tanah).

Untuk itu dalam Rekonstruksi pembentukan hukum hak ruang bawah tanah pertanahan ini, dititikberatkan pada unsur kebijakan yang dimulai konstruksi berpikir bahwa dari setiap pembuatan undang-undang dan kebijakan publik hendaknya mengambil sumber materialnya baik secara filosofis maupun secara sosiologis. Secara filosofis setiap peraturan dan kebijakan publik harus sesuai dengan rasa keadilan di dalam masyarakat. Sementara secara sosiologis setiap peraturan dan kebijakan publik harus sesuai dengan kondisi objektif masyarakat secara ekonomis, antropologis dan sistem nilai yang hidup dalam masyarakat. Selain itu perlu diperhatikan bahwa setidaknya setiap peraturan dan kebijakan publik telah sejak harus ada partisipasi masyarakat, sehingga masyarakat tidak hanya terfokus pada tataran implementasi saja. Partisipasi masyarakat tidak hanya ditekankan pada tahap implementasi, tetapi perlu dibangun komunikasi aktif dan terbuka di segala tingkatan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan dan kebijakan publik. Kondisi demikian melahirkan respons positif dan dapat menciptakan suasana yang kondusif.

BAB IV
HAK RUANG BAWAH TANAH
BELUM BERKEADILAN

A. KONSEP KEADILAN GUNA MEREKONSTRUKSI HAK RUANG BAWAH TANAH

Penggunaan “*Ubi Societas Ibi Ius*” atau dalam bahasa inggris disebut “*Where there is society there is law*” dalam bahasa indonesia disebut “Di mana ada sekelompok sosial/masyarakat disana pasti terdapat sebuah hukum yang mengatur kelangsungan kehidupan berkelompok tersebut”.

Adagium tersebut mengingatkan kita bahwa hukum tidak lahir secara tiba-tiba melainkan karena ada masyarakat. Hukum hakikatnya dibuat untuk merekayasa sosial, yaitu selain mengatur masyarakat menjadi tertib, juga membuat masyarakat menjadi sejahtera. Jadi hukum harus dapat bertindak adil, karena keadilan ada di dalam masyarakat yang tertib dan hasil dari keadilan dapat membuat masyarakat menjadi sejahtera.

Hukum hakikatnya adalah *A tool of social engineering* (alat untuk merekayasa sosial) begitulah menurut Rescoe Pound. Tujuan dari merekayasa sosial yaitu menjadikan masyarakat menjadi lebih tertib dan sejahtera lagi didalam hukum yang dicita-citakan (*ius constituendum*) di dalam perubahan hukum yang mana hukum pada saat ini belum merepresentasikan manfaat dan keadilan sebagaimana hukum pada kehidupan sehari-hari perlu dirubah menurut *Principle of Legality* Lonn Fuller.

Lon L. Fuller, misalnya, dalam bukunya *The Morality of Law* (1964), menggunakan kata “*principle of legality*”¹ untuk memaknai prinsip hukum secara umum, yang bahkan disebutnya sebagai *inner morality of law*. Kata ‘*principle*’ dalam konteks ini diartikan sama dengan prinsip atau asas. Fuller menyebutkan delapan asas legalitas itu, yang diringkas menjadi delapan pernyataan sebagai berikut: (1) *laws should be general*; (2) *they should be promulgated, that citizens might know the standards to which they are being held*; (3) *retroactive rule-making and application should be minimized*; (4) *laws should be understandable*; (5) *they should not be contradictory*; (6) *laws should not require conduct beyond the abilities of those affected*; (7) *they should remain relatively constant through time*; dan (8) *there should be a congruence between the laws as announced and their actual administration*.

Hukum menurut para ahli adalah suatu aturan yang dibentuk oleh pemerintah (*law making institution*) sebagai pelaksanaan atas kedaulatan yang telah diberikan rakyat (*sovereignty*) yang memaksa untuk ditaati (*imperative*) karena terdapat ancaman sanksi apabila dilanggar.² Hukum bertujuan untuk menciptakan keadilan dan kedamaian dalam kehidupan (di dalam kedamaian terdapat kesejahteraan, ketertiban, dan keadilan) masyarakat. Saat membentuk hukum, pemerintah diwajibkan menggali nilai-nilai dan norma-norma di dalam masyarakat (*volkgeist*), jika hal tersebut dapat tercapai maka tercapailah yang disebut hukum responsif, yaitu hukum yang sesuai dengan keinginan dan pelaksanaan kehidupan sehari-hari

¹ Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, *Ibid*.

² John Austin, *The Province of Jurisprudence Determined Edited by David Campbell and Philip Thomas*. (London: Routledge Taylor & Francis Group, 1998), hlm. Xiii.

dalam masyarakat, sehingga hukum diciptakan untuk alam semesta, maka perlu mengakomodir kebutuhan-kebutuhan baik lingkungan maupun seluruh makhluk hidup, agar hukumnya yang keluar dapat mewujudkan kedamaian dalam dunia ini. Pembentukan hukum terutama hukum hak atas ruang bawah tanah seringkali belum berjalan seperti yang diharapkan (*das sollen*), karena pembentukan hukum sering dipengaruhi oleh kepentingan politik suatu kaum masyarakat. Hukum dan politik bagaikan dua mata sisi uang logam, yang mana mempunyai wajah (fisik) yang berbeda (contoh mata uang logam Negara Indonesia yaitu burung garuda dengan nilai nominalnya), tetapi tidak dapat dipisahkan. Penerapannya yaitu dengan adanya politik suatu kaum masyarakat membuat hukum tidak untuk kepentingan bersama, tetapi untuk menguntungkan kepentingan politik kaum masyarakat tersebut, maka terkadang timbul aturan yang tidak pro-rakyat.

Politik menurut peneliti adalah jantung dari semua aktivitas secara kolektif, formal maupun informal, publik maupun privat, di semua kelompok, lembaga dan masyarakat manusia. Wujudnya yang luas, politik berkenaan produksi, distribusi, dan penggunaan sumber daya dalam kehidupan sosial. Politik pada dasarnya menurut buku Harold Lasswell adalah kekuasaan yaitu suatu rangkaian asas, prinsip, keadaan, jalan, cara dan alat yang digunakan untuk mencapai tujuan tertentu yang kita kehendaki, apa pun caranya.³

Politik hukum agraria khususnya hukum hak atas ruang bawah tanah adalah cara hukum agraria untuk mencapai tujuan yang ingin dicapai hukum agrarian

³ Andrew Heywood, *Politics*. (Basingstoke : Palgrave MacMillan, 2013), Alih Bahasa oleh Ahmad Lintang Lazuardi, *Politik*, (Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2014), hlm. 14-15..

tersebut. Sedangkan politik hukum Negara Indonesia yaitu alinea IV Undang-Undang Dasar (UUD) Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) Tahun 1945 yaitu, “... untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial ...”, sedangkan perlunya magister kenotariatan mempelajari politik hukum agar tidak memandang hukum semata-mata sebagai aturan yang bersifat imperatif atau keharusan-keharusan yang bersifat *das sollen* saja, tetapi juga memberikan pemahaman mengenai hukum yang dalam kenyataan *das sein* baik dalam pembentukan produk hukum yang telah dilaksanakan maupun yang akan dilaksanakan (*ius constituendum*) oleh Negara.

Kemudian dasar yang menjadi politik hukum agraria khususnya hukum hak atas ruang bawah tanah tertulis dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NKRI Tahun 1945 yang berbunyi, “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”, tanah yang menjadi salah satu objek kajian agraria dan termasuk yang dipelajari dalam dunia kenotariatan, menjadikan Pasal ini menjadi dasar politik hukum kenotariatan di Negara Indonesia.

Politik hukum berkaitan hukum yang berlaku dan hukum yang dicita-citakan dalam suatu Negara tersebut (*ius constituendum*)⁴, sehingga memungkinkan seringnya perubahan dalam hukum yang berbentuk peraturan tersebut, khususnya pada hukum regulasi-regulasi agrarian terutama juga yaitu Undang-Undang Jabatan Pokok Agraria (UUPA) dan peraturan yang terkait mengenai hukum hak atas ruang

⁴Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*. (Rajawali Press: Jakarta, 2019), hlm. 9.

bawah tanah yang menurut peneliti masih perlu direkonstruksi dan belum mencerminkan nilai keadilan terutama keadilan menurut *triadism law* (Gustav Radbruch).

Sebelum membahas mengenai keadilan, peneliti ingin menjelaskan mengenai pengertian keadilan terlebih dahulu. Pengertian keadilan⁵ ini bisa dibedakan menjadi beberapa aspek; 1) Keadilan Distributif (*iustitia distributiva*) yaitu keadilan yang berupa kewajiban pimpinan masyarakat untuk memberikan kepada para warga masyarakat beban sosial, fungsi-fungsi, balas jasa dan kehormatan secara proporsional (seimbang) dengan kecakapan dan jasa dalam hubungan-hubungan antar warga, atau, dilihat dari sudut pemerintahan memberikan kepada setiap warganya secara sama tanpa menghiraukan perbedaan-perbedaan keadaan pribadi atau jasanya. 2) Keadilan Vindikatif (*iustitia vindicativa*) yaitu keadilan yang berupa memberikan ganjaran (hukuman) sesuai dengan kesalahan yang bersangkutan. 3) Keadilan Protektif (*iustitia protectiva*) yaitu keadilan berupa perlindungan yang diberikan kepada setiap manusia, sehingga tak seorangpun akan mendapat perlakuan sewenang-wenang.

Kemudian keadilan⁶ adalah nilai universal yaitu mengakui dan menghormati hak-hak yang sah bagi setiap orang dan melindungi kebebasannya, kehormatannya, darah dan harta bendanya dengan jalan menegakkan kebenaran dan keadilan di antara sesama. Salah satu ciri keadilan yang terpenting ialah keseimbangan antara hak dan kewajiban. Adil ialah berdiri di tengah-tengah antara dua perkara, memberi

⁵ *Ibid.* hal xix.

⁶ Sayyid Sabiq, *Sumber Kekuatan Islam*, terjemah Salim Bahreisy dan Said Bahreisy Surabaya, Bina Ilmu, 1980, hal 198. lihat pula J.S. Badudu dan Sutan Mohammad Zain, *Kamus Umum Bahasa Indonesia Jakarta*: Pustaka Sinar Harapan, 1996, hal 8.

tiap-tiap orang apa yang ia berhak menerimanya.⁷ Sumber konsep keadilan penguasaan, penggunaan, pemilikan dan pemanfaatan tanah sangat erat hubungannya dengan konsep religius, dimana tanah adalah dipandang sebagai pemberian Tuhan, untuk setiap makhluk hidupnya, konsep demikian sesuai dengan konsep hukum alam, sehingga tanah merupakan hak bagi setiap manusia, atau lebih tepatnya setiap manusia mempunyai hak hidup atas tanah, setiap manusia mempunyai hak kodrati atas tanah, sebagaimana hak hidup lain seperti hak atas sandang, pangan dan papan. Tanah merupakan hak kodrati bagi setiap makhluk hidup dan merupakan konsep keadilan yang diberikan oleh Tuhan YME.

Bagaimana konsep religius memandang keadilan. Dalam injil dikatakan tentang konsep keadilan, kebijakan Raja/Pemimpin terkait dengan rekonstruksi mediasi arbitrase bagi rakyatnya:

“Cukuplah itu, hai raja-raja Israel, jauhkanlah kekerasan dan aniaya, tetapi lakukanlah keadilan dan kebenaran; hentikanlah kekerasanmu yang mengusir umat-Ku dari tanah miliknya, demikianlah firman Tuhan Allah.⁸ Semata-mata keadilan, itulah yang harus kaukejar, supaya engkau hidup dan memiliki negeri yang diberikan kepadamu oleh Tuhan, Allahmu.”⁹ dan tegakkanlah keadilan, sebab sebentar lagi akan datang keselamatan...,¹⁰ Bukalah mulutmu, ambillah keputusan secara adil dan berikanlah kepada yang tertindas dan yang miskin hak mereka.¹¹

⁷ Baharuddin lopa, *Al-Qur'an dan Hak-hak Asasi Manusia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1980, hal 157.

⁸ <http://alkitab.sabda.org/dictionary.php?word=Keadilan>, Yeh 45:9.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid*, Yes 56:1

¹¹ *Ibid*, Ams 31:9

Begitu juga dalam konsep Islam diterangkan bahwa Allah. SWT memerintahkan manusia berlaku adil, termasuk dalam memutuskan suatu perkara dan memberikan kesaksian. Keadilan dalam hukum adalah keadilan yang dapat mewujudkan ketenteraman, kebahagiaan dan ketenangan secara wajar bagi masyarakat.

Allah memerintahkan berbuat adil, mengerjakan amal kebaikan, bermurah Hati kepada kerabat, dan Ia melarang melakukan perbuatan keji, munkar dan kekejaman. Ia mengajarkan kepadamu supaya menjadi pengertian bagimu. (Q.S. An-Nahl [16]: 90).

Keadilan adalah sebuah istilah yang menyeluruh, dan termasuk juga segala sifat hati yang bersih dan jujur. Tetapi agama menuntut yang lebih hangat dan lebih manusiawi, melakukan pekerjaan yang baik, meskipun ini tidak diharuskan secara ketat oleh keadilan, seperti kejahatan yang di balas dengan kebaikan, atau suka membantu mereka yang dalam bahasa duniawi "tak mempunyai suatu tuntutan" kepada kita dan sudah tentu pula memenuhi segala tuntutan, yanguntutannya dibenarkan oleh kehidupan sosial.¹²

Allah memerintahkan kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya. Apabila kamu mengadakan di antara manusia bertindaklah dengan adil. Sungguh Allah mengajar kamu dengan sebaik-baiknya, karena Allah Maha Mendengar, Maha Melihat. (Q.s.An-Nisa' [4].58).

¹² Abdullah Yusuf Ali, *Qur'an terjemahan dan Tafsir nya*, terjemahan Ali Audah [Jakarta: Pustaka Firdaus, 1993], 681 footnote 2127.

Menetapkan hukum di antara manusia harus diputuskan dengan adil, sesuai dengan apa yang diajarkan Allah Subhanahu Wata'ala, tidak memihak kecuali kepada kebenaran dan tidak pula menjatuhkan sanksi kecuali kepada yang melanggar, tidak menganiaya walau terhadap lawan, dan tidak pula memihak walau kepada teman. Tetapi menetapkan hukum bukanlah wewenang setiap orang. Ada syarat-syarat yang harus dipenuhi untuk tampil melaksanakannya, antara lain pengetahuan tentang hukum dan tatacara menetapkan serta kasus yang dihadapi. Bagi yang memenuhi syarat-syaratnya dan bermaksud tampil menetapkan hukum, kepadanya lah ditujukan perintah untuk menetapkan dengan adil.¹³

Wahai orang-orang yang beriman, jadilah kamu penegak keadilan, menjadi saksi karena Allah, meskipun terhadap diri kamu sendiri, ibu bapamu dan kaum kerabatmu, baik ia kaya atau miskin Allah lebih tahu kemaslahatannya. Janganlah karena mengikuti hawa nafsu, supaya kamu tidak menyimpang. Dan jika kamu memutarbalikkan atau menyimpang dari keadilan, maka Allah Mahatahu atas segala perbuatanmu. (Q.s. An-Nisa' [4]: 135).

Setiap Mukmin diserukan untuk menjadi penegak keadilan yang sempurna lagi sebenar-benarnya (*Kafah*), menjadi saksi karena Allah, yakni selalu merasakan kehadiran Ilahi, memperhitungkan segala langkah dan menjadikannya demi karena Allah. Persaksian yang ditunaikan juga hendaknya demi karena Allah, bukan untuk tujuan - tujuan duniawi yang tidak sejalan dengan nilai-nilai Ilahi. Didahulukannya

¹³ M. Quraish Shihab, *Tafsir Al-Mishbah*, Lentera Hati, Jakarta, tahun 2000, Volume 2, hal 456-457.

perintah penegakan keadilan atas kesaksian karena Allah, karena tidak sedikit orang yang hanya pandai memerintahkan yang ma'ruf, tetapi ketika tiba gilirannya untuk melaksanakan ma'ruf yang diperintahkannya itu ia lalai. Setiap mukmin niscaya melaksanakan keadilan atas dirinya baru menjadi saksi yang mendukung atau memberatkan orang lain.¹⁴

Adil adalah sifat Allah S.W.T. Untuk menegakkan keadilan orang harus menjadi saksi demi Allah, sekalipun itu akan mengganggu kepentingan kita sendiri, seperti yang dapat kita bayangkan, atau kepentingan mereka yang dekat kepada kita atau yang kita sayangi. Peribahasa Latin menyatakan, "Keadilan harus berjalan sekalipun langit akan runtuh." Keadilan Religius lebih tinggi daripada keadilan formal menurut hukum positif atau hukum yang mana pun yang dibuat manusia. Ia menembus sampai ke lubuk perasaan yang paling dalam, karena kita melakukannya seolah kita berada di hadapan Allah, yang mengetahui segala benda, segala kerja dan gerak hati.¹⁵

Konsep keadilan dalam ranah religius selalu dikedepankan pada keadilan Illahiyah..."Dan dia akan melindungi urusannya itu lebih baik daripada yang dapat dilakukan manusia". konsep ini lebih jelasnya sebagai berikut:

Hai orang - orang rang beriman! Jadilah kamu penegak keadilan, sebagai saksi-saksi karena Allah, dan janganlah kebencian orang kepadamu membuat kamu berlaku tidak adil. Berlakulah adil itu lebih dekat kepada taqwa. Dan bertakwalah kepada Allah. Allah tahu benar apa yang kamu kerjakan. (Q.s. Al-

¹⁴ M. Quraish Shihab, *Al-Misbah, Op Cit.* Volume 2, hal 591-593

¹⁵ Abdullah Yusuf Ali, *Qur'an Terjemahan dan Tafsirnya, Op Cit.* hal 223.

Maidah [5]:8).

Realita penegakan keadilan bukan hakim saja yang dituntut untuk menjatuhkan putusan yang adil, tetapi undang-undang itu sendiri atau hukum itu (termasuk di dalamnya keputusan atas kebijakan hukum pertanahan, pen.) haruslah mengandung rasa keadilan, sekaligus dapat mengubah keadaan sosial, seperti hukum yang memungkinkan rakyat kecil memperoleh peluang untuk mencapai kehormatan yang lebih baik.¹⁶

Keadilan ialah sesuatu yang dirasakan seimbang, pantas, sehingga semua orang atau sebagian besar orang yang mengalami merasa pantas. Salah satu ciri keadilan yang terpenting ialah keseimbangan antara hak dan kewajiban. Adil ialah berdiri di tengah-tengah antara dua perkara, memberi tiap-tiap orang apa yang ia berhak menerimanya.¹⁷ Allah S.W.T memerintahkan manusia berlaku adil, termasuk dalam memutuskan suatu perkara dan memberikan kesaksian. Keadilan dalam hukum adalah keadilan yang dapat mewujudkan ketenteraman, kebahagiaan dan ketenangan secara wajar bagi masyarakat. Keadilan dalam hukum dapat dilihat secara nyata dalam praktik, antara lain apabila keputusan hakim yang dijatuhkan oleh aparat penegak hukum atau bahkan sebuah kebijakan publik yang diterapkan dalam sebuah sistem hukum, jika telah mampu memberikan rasa ketenteraman, kebahagiaan dan ketenangan bagi masyarakat dan mampu menumbuhkan opini masyarakat, sebagai contoh bahwa putusan hakim atau kebijakan publik dikatakan sudah adil dan wajar jika telah membawa kepada cita-cita hukum yaitu

¹⁶ Baharuddin Lopa, *Al-Qur'an dan Hak-hak Asasi Manusia, Op Cit.* hal 124.

¹⁷ *Ibid.* hal157.

ketentraman, kebahagiaan dan ketenangan.

Maria S.W. Sumardjono,¹⁸ menerangkan bahawa secara teoretis terdapat tiga prinsip keadilan terkait distribusi tanah dan sumber daya alam, yaitu: 1) keadilan berdasarkan hak, 2) keadilan berdasarkan kemampuan/jasa, dan 3) keadilan atas dasar kebutuhan. Kebijakan hukum pertanahan ditujukan untuk mencapai tiga hal pokok yang saling melengkapi, yaitu efisiensi dan pertumbuhan ekonomi, keadilan sosial, pelestarian lingkungan dan pola penggunaan tanah yang berkelanjutan. Untuk mencapai efisiensi, dapat ditempuh berbagai pendekatan dengan berpijak pada aspek *urgensi*, konsistensi dan resiko.

Tercapainya keadilan sosial dapat dijabarkan melalui beberapa aspek, misalnya, peran tanah sebagai dasar untuk memperoleh pekerjaan dan pendapatan, identifikasi pihak-pihak yang dirugikan dalam berbagai konflik kepentingan, serta peduli terhadap tanah-tanah masyarakat hukum adat. Sedang tujuan yang berkaitan dengan masalah lingkungan hidup menghendaki tersedianya peraturan tentang penggunaan tanah yang *komprehensif*, kemampuan menggali peran serta masyarakat setempat dalam pengelolaan sumber daya alam, serta koordinasi cabang-cabang administrasi yang efektif.

Teori *triadism law* Gustav Radbruch yang menjadi tambahan pisau analisa penelitian ini selain teori keadilan pancasila, sistem hukum, dan hukum progresif yang intinya bahwa hukum untuk memenuhi keadilan dalam hak atas ruang bawah tanah dituntut untuk memenuhi tiga ranah keberlakuan yang disebut *triadism law*.

¹⁸ Maria S.W. Sumardjono, *Op Cit.* hal 105.

Gustav Radbruch menyatakan bahwa tujuan hukum adalah nilai keadilan (*gerechtigheit*), nilai kemanfaatan (*zwechmaerten*) dan nilai kepastian (*rechtssicherheit*),¹⁹ terkhusus nilai keadilan karena ia merupakan akar untuk menciptakan kesejahteraan dan ketertiban dunia.

Inti dari nilai dasar hukum ialah untuk menciptakan keadilan yang substansial, untuk menciptakan keadilan yaitu dengan cara memformalkan hukum (nilai kepastian hukum) karena akan menimbulkan kekuatan hukum, punya sanksi formal, dan *ipsojure*. Tapi nilai kepastian hukum baru dapat diterapkan apabila pembentukan hukum sudah sesuai dengan apa yang dibutuhkan dalam masyarakat (memenuhi nilai kemanfaatan), kemudian apabila nilai kemanfaatan dan nilai kepastian hukum sudah dapat dicapai dan berkolaborasi bersama, maka akan tercipta nilai keadilan. Sekalipun ketiganya merupakan nilai dasar hukum, namun masing-masing nilai mempunyai tuntutan yang berbeda satu dengan yang lainnya, sehingga ketiganya mempunyai potensi untuk terkadang bertentangan dan menyebabkan adanya ketegangan antara ketiga nilai tersebut (*Spannungsverhältnis*), tetapi walaupun ada *spannungsverhältnis*, hubungan ketiga nilai dasar hukum tersebut juga saling berkaitan (*zurechnungsprinzip*) untuk membentuk nilai keadilan tersebut.

Bertolak dari konsep *triadism law* Gustav Radbruch tersebut, dapat diungkapkan tiga nilai dasar *triadism law* tersebut maka telah dihasilkan oleh lembaga pembuat peraturan terkait dengan sistem birokrasi dan pelayanan publik BPN sebagai upaya konstruksi hukum hak atas ruang bawah tanah antara lain sebagai berikut:

¹⁹ Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, *Ibid*.

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasal 33 tentang Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial;
2. Ketetapan MPR RI No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.;
3. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;
4. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Undang-Undang Pokok Agraria) (Lembaran Negara Nomor 104 Tahun 1960, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043);
5. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah (Lembaran Negara Nomor 42 Tahun 1996, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3632);
6. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung (Lembaran Negara Nomor 134 Tahun 2002, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4247);
7. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan (Lembaran Negara Nomor 132 Tahun 2004, Tambahan Lembaran Negara Nomor 132);
8. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian (Lembaran Negara Nomor 65 Tahun 2007, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4722);
9. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1992 Sebagaimana Diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007

- tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Nomor 68 Tahun 2007, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4725);
10. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup;
 11. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman (Lembaran Negara Nomor 7 Tahun 2011, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5188);
 12. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Nomor 53 Tahun 2004, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4389);
 13. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Nomor 244 Tahun 2014, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587);
 14. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573);
 15. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (Lembaran Negara Nomor 59 Tahun 1997, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3696);
 16. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2005 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung (Lembaran Negara Nomor 83 Tahun 2005, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4532);

17. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 45, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4385);
18. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 56 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Perkeretaapian (Lembaran Negara Nomor 129 Tahun 2009);
19. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang (Lembaran Negara Nomor 21 Tahun 2010, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5103);
20. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 28);
21. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 21);
22. Peraturan Menteri Agraria Nomor 2 Tahun 1960 tentang Pelaksanaan Ketentuan Undang-Undang Pokok Agraria;
23. Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan;
24. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 02/PRT/M/2014 tentang Pedoman Penggunaan Ruang di Dalam Bumi;
25. Surat Edaran Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 4/SE/I/2015 tentang Batasan Usia Dewasa dalam Rangka Pelayanan Pertanahan;

26. Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 34 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penanganan dan Penyelesaian Masalah Pertanahan;
27. Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 167 Tahun 2012 tentang Ruang Bawah Tanah (Berita Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 162 Tahun 2012);
28. Peraturan Walikota Makassar Nomor 23 Tahun 2007 tentang Pembagian Ruang Peruntukan dan Larangan Penggunaan dalam Area Permukaan Lapangan Karebosi Kota Makassar;
29. Putusan Pengeadilan Negeri Makasar Nomor 246/PDT.G/2007/PN.MKS. Tanggal 09 Juni 2008;
30. Putusan Pengadilan Tinggi Makasar Nomor 325/PDT/2008/PT.MKS Tanggal 09 Januari 2009;
31. Putusan Kasasi Nomor 366/K/PDT/2010. Tanggal 26 November 2010.

Ternyata dari sekian banyak peraturan agrarian dan yang terkait mengenai hukum hak atas ruang bawah tanah, kewenangan yuridis dalam pengaturan kebijakan pertanahan termasuk pengaturan penggunaan ruang bawah tanah ada pada Pemerintah Pusat yang bersumber dari Hak Menguasai dari Negara, sedangkan kewenangan Pemda menurut Undang-undang Pemerintahan Daerah ditekankan pada pelayanan pertanahannya. Sedangkan kewenangan penggunaan ruang ruang bawah tanah selama ini ada pada subjek hukum hak atas tanah di atasnya, namun hanya terbatas yang diperlukan untuk mendukung pemanfaatan hak atas tanahnya.

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

Peraturan hukum yang diterbitkan oleh negara atau pemerintah yang tidak terhitung jumlahnya, semuanya bertolak dari konsep bekerjanya hukum dan keadilan *triadism law*. Produk-produk peraturan perundang-undangan tersebut dapat diketahui faktor-faktor bekerjanya hukum, baik secara yuridis formal (menyangkut pembuatan peraturan perundang-undangannya), penegakannya (para pihak dan peranan pemerintah), khususnya MK terkait dengan kewenangan *Judicial Review* dan *Constitutional Review* (jika peraturan sudah diundangkan). Serta menyangkut faktor yang bersifat yuridis sosiologis (menyangkut pertimbangan ekonomis dan kultur hukum pelaku bisnis dari *role occupant*). Penerapan penyelesaian sengketa pertanahan dapat dilihat dari bekerjanya hukum tersebut jika tidak responsif (jika antara konsepsi dan pelaksanaan tidak sama), maka hal tersebut akan berakibat pada ketidakadilan sehingga dapat dilakukan rekonstruksi ulang peraturan yang mendasarinya, atau dalam istilah Satjipto Rahardjo perlu dilakukan *rule breaking* (rekonstruksi) terhadap aturan yang demikian.

Rekonstruksi kebijakan hukum pertanahan khususnya hukum hak atas ruang bawah tanah merupakan langkah-langkah perbaikan atas kebijakan Negara khususnya di bidang hukum hak atas ruang bawah tanah. Sistem hukum dan problemnya dalam tata hukum Indonesia dewasa ini, terutama dalam rangka menyusun arah reformasi hukum perlu memperhitungkan terjadinya perubahan lingkungan kerja dan kecenderungan dinamika budaya (*culture*) dan sosial ekonomi masyarakat secara universal.

Indonesia sebagai negara berkembang oleh Fred W. Riggs digolongkan ke dalam negara yang *intransisional*,²⁰ perlu dibangun (*direkonstruksi*) kebijakan hukum pertanahan, khususnya pilihan penyelesaian sengketa pertanahan dalam pelayanan publik BPN. Penyelesaian tersebut harus berorientasi pada pembangunan (rekonstruksi) kebijakan hukum pertanahan yang berkultur dan terstruktur *rasional-egaliter*, bukan sistem birokrasi *rasional-hirarkis* sebagaimana dikembangkan oleh teori birokrasi modern Weber.

Sejalan dengan pemikiran hukum progresif maka dalam melakukan rekonstruksi penyelesaian sengketa kebijakan hukum pertanahan diperlukan suatu pendekatan *religius*. Pendekatan *religius* merupakan amanat dan sekaligus tuntutan Bangunan Nasional dan Bangunan Hukum Nasional, pembaharuan (Rekonstruksi Hukum) Sistem Hukum Nasional harus sesuai dengan Sistem Hukum Nasional yang ber-Pancasila,²¹ yaitu mengandung tiga pilar utama, pertama pilar Ketuhanan

²⁰ Lijan Poltak Sinambela, dkk, *Reformasi Pelayanan Publik Teori, Kebijakan, dan Implementasi*, Bumi Aksara Cetakan 4, Jakarta 2008, hal 61.

²¹ Barda Nawawi Arief, *Pendekatan Keilmuan dan Pendekatan Religius dalam Rangka Optimalisasi dan Reformasi Penegakan Hukum (Pidana) di Indonesia*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro Semarang, cetakan kedua, Januari 2011, hal 51.

(*religius*), dimana rambu-rambu hukum nasional menuntut adanya pendekatan *religius*, begitu juga tanah sebagai hak kodrati setiap manusia dari Tuhan, sehingga tanah dan manusia mempunyai hubungan yang sangat erat yaitu hubungan yang tidak terpisahkan, oleh karena itu kebijakan hukum pertanahan menuntut adanya pendekatan *religius* dalam pengambilan maupun penerapan kebijakannya. Kebijakan hukum pertanahan harus mampu menggali, mengikuti dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat, bukan nilai-nilai *kapitalisme atau sekulerisme*.

Moeljatno, menegaskan bahwa dalam negara kita berdasarkan Pancasila, dengan adanya sila Ketuhanan Yang Maha Esa, maka tiap ilmu pengetahuan (termasuk ilmu hukum atau kebijakan hukum, pen.) yang tidak dibarengi dengan ilmu ketuhanan adalah tidak lengkap.²² Notohamidjojo memberikan penegasan bahwa norma-norma *ethis-religius* harus merupakan aspek *normatif* atau *imperatif* dari negara hukum.²³ Albert Einstein menyatakan dalam sebuah ungkapan “*science without religion is lame*”²⁴ dimana ilmu hukum tanpa agama/ilmu ketuhanan (*value of religius*) adalah tidak lengkap, timpang, dan bahkan berbahaya.

Barda Nawawi menegaskan pentingnya pendekatan keilmuan dan pendekatan religius dalam penegakan hukum (termasuk penegakan kebijakan hukum pertanahan, pen.) di Indonesia.²⁵ Kedua yaitu pilar kemanusiaan (*humanistik*), dimana Bangsa Indonesia melihat manusia sebagai satu umat, suatu kesatuan, yang

²² Barda Nawawi Arief, *Pendekatan Keilmuan dan Pendekatan Religius dalam Rangka Optimalisasi dan Reformasi Penegakan Hukum (Pidana) di Indonesia*, Ibid hal 54.

²³ Ibid, hal 54

²⁴ Ibid, hal 55.

²⁵ Ibid, hal 55.

mengandung arti tidak adanya manusia kelas tinggi dan rendah. Kebijakan rekonstruksi pembentukan peraturan ruang bawah tanah harus di dasarkan suatu konsep keadilan yang tidak memihak pada golongan manapun atau tidak memihak pada kelas apapun, sehingga kebijakan hukum pertanahan bersifat *non-diskriminatif*, pilar kemanusiaan HAT bangsa-bangsa secara *holistik* menolak adanya *Herrenvolk* dan *Sklaven Volk*, menentang bangsa penjajahan dan bangsa yang dijajah. Diakui dan dilindunginya bangsa-bangsa, yang berarti secara *implisit* diakuinya pula hak *komunal* (dalam konsep hukum tanah nasional mewajibkan adanya tanah sebagai fungsi sosial). Hak bangsa-bangsa maupun hak komunal terdiri dari individu-individu sehingga konsep HAT juga mengakui adanya hak individu yang dikenal dengan hak milik atas tanah.

Hak individu adalah hak paling hakiki untuk mendapat perlindungan sehingga tidak dibenarkan adanya *eksploitasi* manusia atas manusia, perlindungan terhadap penindasan, dan perlindungan terhadap penghisapan dengan obyek hak milik tanah individu apalagi dalam menyelesaikan sengketa pertanahan juga tidak dibenarkan penindasan, *eksploitasi*, dan sebagainya. **Maka peneliti memberikan *novelty* membolehkan adanya hak individu mengenai hak atas ruang bawah tanah karena selaras dengan asas horizontal HAT.** Tujuan manusia dalam hidupnya untuk menemukan jalan mempergunakan alat-alat perlengkapan hidupnya (tanah merupakan pemenuhan atas raga, rasa, rasio dan rukun). Sehingga perlu penegasan konsep kemanusiaan dalam hukum pertanahan, dimana yang perlu ditegaskan adanya asas hak kodrati manusia atas tanah (sebut saja Asas Hak Kodrati Atas Tanah) dalam UUPA, sebagai bagian dari alat untuk mempertahankan hak-hak

kodrati manusia (masyarakat/rakyat) terhadap penggunaan, penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan maupun pemberian hak atas tanah, yang disebut sebagai prinsip pemenuhan hak-hak konstitusional rakyat dalam rangka memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari dan menghargai prinsip kesederajatan kemanusiaan. Ketiga yaitu pilar kemasyarakatan (demokratik, kerakyatan, dan keadilan sosial) dimana tujuan hidup manusia Indonesia adalah pencapaian hidup bahagia, tidak mungkin bisa tercapai jika sekedar dilihat dari konsep individu, akan tetapi konsep yang diperlukan adalah konsep kebangsaan. Segala perbuatan-perbuatan kita yang mengenai hidup bersama, dalam istilah jawa “bebrayan” selalu hendak berdiri di atas dasar kekeluargaan, di atas dasar musyawarah, di atas dasar demokrasi, di atas dasar yang kita namakan kedaulatan rakyat. Bukan sekedar sebagai *slogan* akan tetapi harus diwujudkan sebagai usaha mencapai bentuk masyarakat yang di cita-citakan, yaitu masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera. Dalam konsep ini kebijakan rekonstruksi pembuatan peraturan hak ruang bawah tanah harus memperhatikan hak atas tanah sebagai fungsi sosial. Sumber hukum tanah kita adalah hukum tanah adat, keberadaan hak atas tanah komunal dilindungi dan diakui sebagai bagian dari fungsi tanah sebagai fungsi sosial.

B. ANALISA KETIDAKADILAN HAK ATAS RUANG BAWAH TANAH

Keadilan masyarakat adalah keadilan sosial yaitu keadilan yang pelaksanaannya tidak lagi tergantung pada kehendak pribadi, atau pada kebaikan-kebaikan individu yang bersikap adil, tetapi sudah bersifat struktural. Artinya, pelaksanaan keadilan sosial tersebut sangat tergantung kepada penciptaan struktur-

struktur sosial yang adil. Apabila terdapat ketidakadilan sosial, penyebabnya adalah struktur sosial yang tidak adil. Mengusahakan keadilan sosial pun berarti harus dilakukan melalui perjuangan memperbaiki struktur-struktur sosial yang tidak adil tersebut.²⁶ Keadilan sosial juga dapat didefinisikan sebagai perilaku, yakni perilaku untuk memberikan kepada orang lain apa yang menjadi haknya demi terwujudnya masyarakat yang sejahtera. Kesejahteraan adalah tujuan utama dari adanya keadilan sosial.

John Rawls, memberi gambaran tentang keadilan sebagai *fairness*²⁷ yaitu menggeneralisasikan dan mengangkat konsepsi tradisional tentang kontrak sosial kelevel yang lebih tinggi, keadilan sebagai kebijakan utama dalam institusi sosial yang di analogikan sebagai kebenaran dalam sistem pemikiran yaitu suatu teori betapapun *elegan* dan ekonomisnya, harus ditolak/direvisi jika ia tidak benar, demikian pula dengan hukum dan institusi, betapapun efisien dan rapinya, harus direformasi atau dihapuskan (*rule breaking*). Kebijakan adalah bagian dari proses hukum oleh karena itu jika tidak adil maka keadilan menolak jika lenyapnya kebebasan bagi sejumlah orang dapat dibenarkan oleh hal yang lebih besar, yang di dapat orang lain, keadilan tidak membiarkan pengorbanan yang dipaksakan pada segelintir orang jika ditimbang oleh sebagian besar keuntungan yang dinikmati orang banyak, dimana hak-hak individu warganya dijamin oleh keadilan dan tidak

²⁶ Budhy Munawar-Rachman, *Refleksi Keadilan Sosial Dalam Pemikiran Keagamaan, dalam keadilan Sosial-Upaya Mencari Makna Kesejahteraan Bersama Indonesia*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2004, hal 217.

²⁷ John Rawls, *A Theory Of Justice*, Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts, 1995, *Teori Keadilan, Dasar-dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara*, terjemah Uzair Fauzan-Heru Prasetyo, Penerbit Pustaka Pelajar, Yogyakarta, Cetakan I, Mei 2006, hal 1-8.

tunduk pada tawar menawar kebijakan dan kalkulasi kepentingan sosial. Ketidakadilan bisa dibiarkan hanya ketika ia butuh menghindari ketidakadilan yang lebih besar. Prinsip keadilan sosial adalah 1) memberikan hak-hak dan kewajiban di lembaga-lembaga dasar masyarakat artinya prinsip keadilan harus menentukan pemetaan yang layak. 2) Menentukan pembagian keuntungan dan beban kerjasama sosial secara layak (efisien dan stabil).

Konsep negara hukum, mendefinisikan bahwa hukum tidak sekedar berfungsi sebagai keamanan dan ketertiban masyarakat (*Kamtibmas*), lebih penting adalah untuk menciptakan kesejahteraan yang lebih baik bagi rakyat dan mencapai tujuan hukum itu sendiri yaitu keadilan serta melaksanakan hukum secara konsisten. I.S. Susanto, dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, memberikan suatu penjelasan bahwa fungsi primer negara hukum adalah:²⁸

1. Perlindungan yaitu hukum mempunyai fungsi untuk melindungi masyarakat dari ancaman bahaya dan tindakan-tindakan yang merugikan yang datang dari sesamanya dan kelompok masyarakat, termasuk yang dilakukan oleh pemegang kekuasaan (pemerintah dan negara) dan yang datang dari luar yang ditujukan terhadap fisik, jiwa, kesehatan, nilai-nilai dan hak-hak asasinya.
2. Keadilan yaitu fungsi lain dari hukum adalah menjaga, melindungi dan memberi keadilan bagi seluruh rakyat. Secara negatif dapat dikatakan bahwa hukum yang tidak adil adalah apabila hukum yang bersangkutan dipandang

²⁸ I.S Susanto, *Kejahatan Korporasi di Indonesia Produk Kebijakan Rezim Orde Baru*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Madya Undip, Semarang, 1999, hal 17-18.

melanggar nilai-nilai dan hak-hak yang kita percayai harus dijaga dan dilindungi bagi semua orang.

3. Pembangunan yaitu fungsi hukum yang ketiga adalah pembangunan dalam rangka mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia. Ini mengandung makna bahwa pembangunan Indonesia sepenuhnya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat di segala aspek ekonomi, sosial, kebijakan, kultur, dan spiritual. Dengan demikian hukum dipakai sebagai kendaraan baik dalam menentukan arah tujuan, dan pelaksanaan pembangunan secara adil. Yos Johan Utama, mengatakan bahwa konskuensi sebagai negara hukum, secara *mutatis mutandis* memunculkan kewajiban bagi negara, untuk melaksanakan prinsip negara berkeadilan, prinsip keadilan dalam negara hukum tersebut, berusaha untuk mendapatkan titik tengah antara dua kepentingan. Pada satu sisi kepentingan, memberi kesempatan negara untuk menjalankan pemerintahan dengan kekuasaannya, tetapi pada sisi yang lain, masyarakat harus mendapatkan perlindungan atas hak-haknya melalui prinsip keadilan hukum.²⁹

Arief Hidayat, memberikan gambaran tentang Negara Hukum, dimana dalam negara hukum demokrasi tidak dapat dibicarakan secara terpisah atau tanpa mengaitkan dengan konsep negara hukum, karena negara hukum merupakan salah satu ciri negara demokrasi, dan demokrasi merupakan cara paling aman untuk mempertahankan kontrol atas negara hukum. Gagasan dasar negara hukum adalah

²⁹ Paradigma negara kesejahteraan, menempatkan warga negara ataupun orang perorang menjadi subyek hukum, yang harus dilindungi serta disejahterakan dalam segala aspek kehidupannya. Negara dalam paradigma negara kesejahteraan, menempatkan warganya sebagai subyek hukum bukan sebagai obyek hukum, lihat Yos Johan Utama, *Membangun Peradilan tata Usaha Negara Yang Berwibawa*, Pidato pengukuhan, Guru Besar UNDIP Semarang, 4 Februari 2010, hal 5

bahwa hukum negara harus dijalankan dengan baik (dalam arti sesuai dengan apa yang diharapkan oleh masyarakat terhadap hukum) dan adil (karena maksud dasar dari hukum adalah keadilan).³⁰

C. ANALISA KESEJAHTERAAN DALAM HAK ATAS RUANG BAWAH TANAH

Pencetus teori *welfare state*, Mr. R. Kranenburg,³¹ menyatakan bahwa negara harus secara aktif mengupayakan kesejahteraan, bertindak adil yang dapat dirasakan seluruh masyarakat secara merata dan seimbang, bukan mensejahterakan golongan tertentu tapi seluruh rakyat. Maka akan sangat ceroboh jika pembangunan ekonomi *dinafikan*, kemudian pertumbuhan ekonomi hanya dipandang dan dikonsentrasikan pada angka *persentase* belaka. Kesejahteraan rakyat adalah *indikator* yang sesungguhnya. Faham negara kesejahteraan (*welfare state*) mewajibkan peran negara dalam berbagai aspek kehidupan, David Storey dalam bukunya *Territory The Claiming of Space*, menegaskan tentang peran dan fungsi negara, yaitu;³² 1) mengatur perekonomian negara, 2) menyediakan kebutuhan dan kepentingan publik terutama kesehatan dan transportasi (termasuk di dalamnya sandang, pangan dan papan adalah bagian kebutuhan primer dari kebutuhan publik,

³⁰ Arief Hidayat, *Bernegara Itu Tidak Mudah, Dalam Perspektif Politik dan Hukum*, Pidato Pengukuhan, Guru Besar Ilmu Hukum UNDIP, 4 Februari 2010, hal 30.

³¹ Mark Lutz: *Economics can no longer be seen as the theory of maximum possible production with consequent effects on welfare, but rather, in the opposite manner, as the theory of maximum possible welfare with consequent effects on production.* Bobby Savero, *Ekonomi Indonesia Antara Tionghoa dan Kaum Proletar*, lihat dalam; <http://bobbysavero.blogspot.com/2008/05/ekonomi-indonesia-antara-tionghoa-dan.html>.

³² David Storey, Prentice Hall, 2001: 39, dalam Artidjo Alkostar, *Reformasi Sistem Peradilan Dalam Penegakan Hukum di Indonesia*, <http://www.legalitas.org/27> Juni 2007.

pen.), 3) menyediakan perangkat hukum dan menegakkan keadilan bagi rakyatnya (termasuk di dalamnya menjamin kepastian hukum dan melindungi kepemilikan HAT terutama hak atas ruang bawah tanah, pen.), 4) membela dan menjaga teritorial wilayah negara dan keamanan rakyatnya dari ancaman pihak luar.

Paham negara mengalami perkembangan dari *political state* menjadi *legal state* dan selanjutnya menjadi *welfare state*, hal mana disebabkan terjadinya pergeseran dan perkembangan peran negara sebagai akibat proses modernisasi dan demokratisasi, sehingga kekuasaan yang dimiliki negara adalah sebagai penentu kehendak terhadap aktivitas rakyat yang dikuasainya. Paham negara dalam teori *welfare state* dapat diartikan sebagai berikut: ³³ 1) *welfare* bukanlah monopoli negara dan oleh karena itu bukanlah tugas eksklusif negara. Suatu negara *welfare* yang sehat dan sejati, bukan suatu negara *totaliter*, melainkan suatu negara yang menolong warga negaranya untuk mencapai kemakmuran yang setinggi-tingginya, dengan jalan menciptakan syarat-syarat guna perkembangan kemakmuran oleh semua orang bagi semua orang. 2) *Welfare State* yang sejati menghargai kemerdekaan dan menghargai inisiatif swasta. *Welfare State* membatasi kemerdekaan warga negaranya sejauh diperlukan untuk kepentingan keadilan, tetapi serentak melindungi pula kemerdekaan dan inisiatif warga negaranya sebanyak mungkin. 3) *Welfare State* yang sejati menunjukkan kerelaan serta minat yang besar kepada kerjasama dengan semua badan-badan, perkumpulan-perkumpulan, organisasi-organisasi, yang bertujuan memajukan kemakmuran

³³ J. Verkul, dalam T. Sumarnonugroho, *Sistem Intervensi Kesejahteraan Sosial*, PT Hanidita, Yogyakarta, 1991, hal 66-67.

rakyat, dan ia tidak merintangi inisiatif kreatif bagi warga negaranya, akan tetapi justru menganjurkannya. Kemakmuran bukanlah monopoli negara, melainkan suatu hal yang menuntut inisiatif, tanggungjawab dan kerja sama dari semua orang. *Welfare state* muncul sebagai jawaban atas ketimpangan sosial yang terjadi dalam sistem ekonomi liberal. Fahaman Negara Kesejahteraan sudah dikenal adanya pembagian (*distribution*) dan pemisahan (*separation*) kekuasaan. Negara milik *freies ermeinszen*, yaitu kebebasan untuk turut serta dalam seluruh kegiatan sosial, politik dan ekonomi dengan tujuan akhir menciptakan kesejahteraan umum (*bestuurszorg*).³⁴

Negara kesejahteraan adalah suatu bentuk pemeritahan demokratis yang menegaskan bahwa negara bertanggung jawab terhadap kesejahteraan rakyat yang minimal. Terkait dengan batasan minimal ini, Dias mengatakan:³⁵ “...*the welfare state attempts to satisfy ‘basic needs’*. The world ‘*basic*’ implies that over and above certain minimal, it is open to same people to enjoy additional amenities, so that there will continue to be ‘*haves*’ and ‘*have-nots*’.

Pemerintah harus mengatur pembagian kekayaan negara agar tidak ada rakyat yang kelaparan (termasuk di dalamnya adalah penyediaan kebutuhan pangan, sandang dan papan/perumahan, pen.), tidak ada rakyat yang memenuhi ajalnya karena tidak dapat membayar biaya rumah sakit. Dapat dikatakan bahwa negara kesejahteraan mengandung unsur *sosialisme*, mementingkan kesejahteraan di bidang politik maupun di bidang ekonomi. Dapat juga dikatakan bahwa negara

³⁴ Mahfud Marbun, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara, Liberty*, Yogyakarta, 1987, hal 42.

³⁵ RWM Dias, *Jurisprudence*, Butterworth, London, 1985. hal 67

kesejahteraan mengandung asas kebebasan (*liberty*), asas kesetaraan hak (*equality*), maupun asas persahabatan (*fraternity*) atau kebersamaan (*mutuality*). Asas persahabatan atau kebersamaan dapat disamakan dengan asas kekeluargaan atau gotong royong.³⁶

Pilihan Indonesia untuk berpaham negara kesejahteraan menjadi tekad yang bulat. Di mana selain sebagai negara kesejahteraan, Indonesia juga mendeklarasikan dirinya sebagai negara hukum.³⁷ Prinsip negara hukum yang dianut oleh NKRI adalah Negara Hukum Pancasila yang bersifat *prismatic* dan *integratif*, yaitu prinsip negara hukum yang mengintegrasikan atau menyatukan unsur-unsur yang baik dari beberapa konsep yang berbeda (yaitu unsur-unsur dalam *Rechtsstaat*, *the Rule of Law*. Konsep negara hukum formil dan negara hukum materiil) dan diberi nilai ke Indonesiaan (seperti Ketuhanan, Kekeluargaan, Kebapakan, Kekerukutan, Keseimbangan dan Musyawarah yang semuanya merupakan akar-akar dari budaya hukum Indonesia) sebagai nilai spesifik sehingga menjadi prinsip negara hukum Pancasila.³⁸ Prinsip kepastian hukum dalam

³⁶ RMAB Kusuma, Negara Kesejahteraan dan Jaminan Sosial, Jurnal Konstitusi, Vol. 3, Februari 2006, Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006, hal 160.

³⁷ Lihat penjelasan pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945. lihat pula penjelasan tentang ilmu hukum, dimana ilmu hukum mengenal dua istilah *Rechtsstaat* dan *the Rule of Law*, yang diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia menjadi negara hukum yaitu sebagaimana diidentifikasi oleh Roscoe Pound, *Rechtsstaat* memiliki karakter administratif, bersumber dari tradisi hukum negara-negara Eropa Kontinental, dan bersandar pada *Civil Law*, dan *ligisme* yang menganggap hukum adalah aturan tertulis (hukum positif), pilihan pada *rechtsstaat* karena menekankan “kepastian hukum”, sedangkan *the Rule of Law* berkarakter *judicial*, berkembang dalam negara-negara Anglo Saxon, yang mengembangkan sistem *Common Law* (hukum tidak tertulis), yaitu kebenaran hukum bukan semata-mata pada hukum tertulis, bahkan disini hakim dituntut untuk membuat hukum-hukum sendiri melalui *Yurisprudensi* tanpa harus terikat secara ketat kepada hukum-hukum tertulis, Indonesia mencoba menggabungkan keduanya dengan istilah *prismatik*. lihat Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Pustaka LP3ES, Jakarta, 2006, hal 24-25.

³⁸ Negara hukum dalam perspektif Pancasila yang dapat diistilahkan sebagai negara hukum Indonesia atau negara hukum Pancasila disamping memiliki elemen-elemen yang sama dengan elemen negara hukum dalam *rechtstaat* maupun *rule of law*, juga memiliki elemen-elemen yang

Rechtsstaat dipadukan dengan prinsip keadilan dalam *the Rule of Law*, kepastian hukum harus ditegakkan untuk memastikan bahwa keadilan di dalam masyarakat juga tegak.³⁹ Sebagai negara hukum yang menganut faham negara kesejahteraan, maka negara dapat menggunakan hukum sebagai salah satu sarana untuk mengatur dan menyelenggarakan serta menjamin kesejahteraan rakyatnya.

Konstitusi kita dengan tegas mengamanatkan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (Pasal 33 UUD NRI 1945). Pasal 2 Undang-Undang Pokok (UUPA No.5 Tahun 1960), lebih lanjut menjelaskan bahwa sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang dimaksudkan di sini adalah dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka berdaulat, adil dan makmur. Amanat konstitusi di atas lalu diikuti dengan Tap MPR No. IX Tahun 2001, yang menggariskan bahwa kebijakan hukum pertanahan harus bisa berkontribusi meningkatkan kesejahteraan rakyat dan melahirkan sumber-sumber baru

spesifik yang menjadikan negara hukum Indonesia berbeda dengan konsep negara hukum yang dikenal secara umum. Perbedaan itu terletak pada nilai-nilai yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945 yang di dalamnya mengandung Pancasila dengan prinsip-prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa serta tidak adanya pemisahan antara negara dan agama, prinsip musyawarah dalam pelaksanaan kekuasaan pemerintahan negara, prinsip keadilan sosial, kekeluargaan dan gotong royong serta hukum yang mengabdikan pada keutuhan negara kesatuan Indonesia. Pembentukan hukum baik oleh pembentuk undang-undang maupun oleh Mahkamah Konstitusi harus menjadikan keseluruhan elemen negara hukum itu dalam satu kesatuan sebagai nilai standar dalam pembentukan maupun pengujian undang-undang. Pandangan Satjipto Raharjo (lihat Satjipto Rahardjo, 2006: 53) mengenai keresahannya terhadap negara hukum Indonesia dengan suatu harapan bahwa hukum hendaknya membuat rakyat bahagia, tidak menyulitkan serta tidak menyakitkan. Di atas segalanya dari perdebatan tentang negara hukum, menurut Satjipto kita perlu menegaskan suatu cara pandang bahwa negara hukum itu adalah untuk kesejahteraan dan kebahagiaan bangsa Indonesia, bukan sebaliknya. Hukum tidak boleh menjadikan kehidupan lebih sulit. Inilah yang sebaiknya menjadi ukuran penampilan dan keberhasilan (*standard of performance and result*) negara hukum Indonesia.

³⁹ Bobby Savero, *Ibid*, <http://bobbysavero.blogspot.com/2008/05/ekonomi-Indonesia-antara-tionghoa-dan.html>.

kemakmuran rakyat, mengembangkan tatanan kehidupan bersama yang lebih berkeadilan dalam kaitannya dengan pemanfaatan, penggunaan, dan pemilikan tanah, menjamin berlanjutannya sistem kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan Indonesia dengan memberikan akses seluas-luasnya kepada generasi akan datang pada sumber-sumber ekonomi masyarakat khususnya tanah, sehingga menciptakan tatanan kehidupan bersama secara harmonis dengan mengatasi berbagai sengketa dan konflik pertanahan di Tanah Air dan menata sistem pengelolaan yang tidak lagi melahirkan sengketa serta konflik di kemudian hari.⁴⁰

Fungsi penyelenggaraan pemerintahan di bidang pertanahan harus didukung dengan keberadaan dan peran sumber daya manusia (SDM) dalam sistem pendaftaran tanah, artinya peran mereka tidaklah sebatas mengelola aspek administrasi dan manajemen pertanahan semata, sebagaimana pencitraan negatif yang telah membentuk pencitraan birokrasi para aparatur pelayan birokrasi BPN dalam beberapa dasawarsa terakhir ini.⁴¹

Perwujudan cita-cita luhur bangsa Indonesia sebagaimana tertuang dalam Mukadimah Undang-Undang Dasar 1945, diperlukan komitmen kebijakan hukum

⁴⁰ <http://bataviase.co.id/category/media/koran-tempo>, 06 maret 2010.

⁴¹ Tujuan negara untuk mewujudkan sistem birokrasi pertanahan yang baik adalah terkait erat dengan kebijakan hukum pertanahan dalam rangka mencapai tujuan reformasi yaitu demi mewujudkan masyarakat adil makmur, secara jelas terdapat dalam mukadimah Tap MPR No. IX Tahun 2001, diamanatkan bahwa sumberdaya dan sumber daya alam sebagai Rahmat Tuhan Yang Maha Esa kepada Bangsa Indonesia, merupakan kekayaan Nasional yang wajib disyukuri. Oleh karena itu harus dikelola dan dimanfaatkan secara optimal bagi generasi sekarang dan generasi mendatang, dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur, untuk menetapkan arah dan dasar bagi pembangunan nasional yang dapat menjawab berbagai persoalan kemiskinan, ketimpangan dan ketidakadilan sosial-ekonomi rakyat serta pengelolaan sumberdaya yang berlangsung, yang selama ini telah menimbulkan ketimpangan struktur, substansi dan kultur dari penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatannya serta menimbulkan berbagai konflik dimana peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan sumberdaya saling tumpang tindih dan bertentangan sehingga pengelolaan sumberdaya yang adil dan berkelanjutan, harus dilakukan dengan cara terkoordinasi, terpadu dan menampung dinamika, aspirasi dan peran serta masyarakat, serta menyelesaikan konflik.

(tidak terkecuali kebijakan hukum pertanahan., pen.) yang sungguh-sungguh untuk memberikan dasar dan arah bagi pembaruan yang adil, berkelanjutan. Pembaruan sistem hukum harus dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip dalam Tap MPR RI No. IX/2001, Pasal 5; diantaranya mensejahterakan rakyat, terutama melalui peningkatan kualitas sumber daya manusia Indonesia, mewujudkan keadilan dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatan, dan pemeliharaan sumberdaya, mengakui dan menghormati hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumberdaya, melaksanakan desentralisasi berupa pembagian kewenangan di tingkat nasional, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat, berkaitan dengan alokasi dan manajemen sumber daya .⁴²

D. WAWANCARA AHLI MENGENAI HAK ATAS RUANG BAWAH TANAH

Pemegang hak atas tanah boleh menggunakannya untuk keperluan pribadinya, misalnya untuk keperluan sehari-hari bagi kegiatan rumah tangga dan usahanya, dalam batas-batas kewajaran.⁴³ Menurut Bapak Sih Rianung⁴⁴ penggunaan ruang bawah tanah yang mana pada permukaan tanahnya berstatus hak milik bagi individu tertentu diperbolehkan, sepanjang penggunaan tersebut sesuai dengan

⁴² Arah kebijakan pembaruan adalah: Melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan dalam rangka sinkronisasi kebijakan antarsektor demi terwujudnya peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud Pasal 5 Tap MPR RI No. IX/2001. Melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (*landreform*) yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah untuk rakyat, baik tanah pertanian maupun tanah perkotaan. Menyelenggarakan pendataan pertanahan melalui inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah secara *komprehensif* dan *sistematis* dalam rangka pelaksanaan *landreform*. Upaya perbaikan yang terpenting pada reformasi hukum adalah melakukan rekonstruksi pilihan penggunaan *Sistem Publisitas Negatif* (berunsur positif) sebagai bagian dari sistem birokrasi dan pelayanan publik BPN.

⁴³ Ires Amanda Putri, Op. Cit., 2013, hlm. 7.

⁴⁴ Kepala Dinas Tata Ruang dan Cipta Karya Kota Semarang.

peruntukan hak atas tanahnya, yang berarti hanya sebatas untuk menunjang pemanfaatan hak milik tersebut. Misalnya tanah yang digunakan untuk bangunan rumah tinggal, penggunaan ruang bawah tanah diperbolehkan untuk dibangun basement yang kemudian dimanfaatkan untuk lahan parkir atau gudang tempat penyimpanan barang. Jika penggunaan bangunan untuk basement tidak lebih dari 2 lapis, proses perizinan dilakukan seperti biasa. Namun jika lebih dari 2 lapis harus melalui tim ahli bangunan gedung.⁴⁵

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:

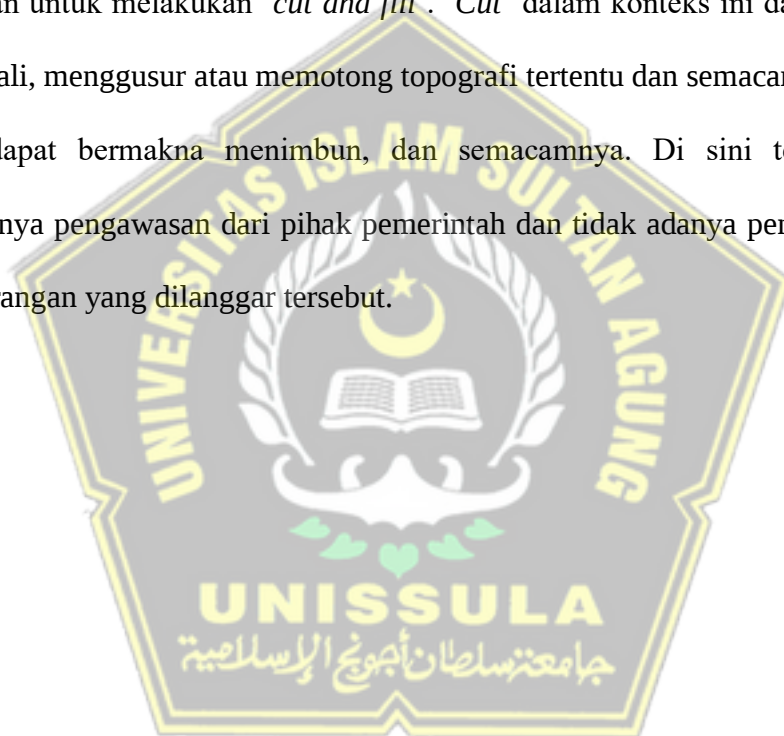
“Dalam pengertian bumi, selain permukaan bumi, termasuk pula tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air”

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

⁴⁵ Hasil wawancara Penulis dengan Bapak Ir. Sih Rianung, Kepala Dinas Tata Ruang dan Cipta Karya Kota Semarang. Hari Semarang, 14 Maret 2022, di Kantor Dinas Tata Ruang dan Cipta Karya Kota Semarang.

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. Di sini terlihat bahwa kurangnya pengawasan dari pihak pemerintah dan tidak adanya penerapan sanksi atas larangan yang dilanggar tersebut.



BAB V

REKONSTRUKSI HAK RUANG BAWAH TANAH YANG

BERKEADILAN

A. TABEL REKONSTRUKSI

Hak Atas Tanah	Regulasi saat ini	Rekonstruksi Regulasi
Hak Milik	Tidak dibahas	
Hak Guna Usaha	Tidak dibahas	
Hak Guna Bangunan	Tidak dibahas	
Hak Pakai	Tidak dibahas	
HMSRS (Hak Milik Satuan Rumah Susun)	Tidak dibahas	
HRBT (Hak Ruang Bawah Tanah)	Melalui Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun (selanjutnya disingkat UU Rumah Susun). Disebutkan dengan gamblang melalui Pasal 1 angka 1, Pasal 17, Pasal 18, Pasal 25, Pasal 46, Pasal 47 UU Rumah Susun, di mana secara ringkas pasal-pasal tersebut hanya menyiratkan adanya pemisahan hak atas tanah dengan bangunan gedung yang umumnya menjulang ke atas (tidak menjulang ke bawah, <i>vertical accessie</i>	penggunaan dan pemanfaatan ruang bawah tanah perlu diberikan kategori atau jenis hak baru yaitu Hak Ruang Bawah Tanah (selanjutnya disingkat HRBT). HRBT adalah hak yang diberikan negara pada penggunaan dan pemanfaatan ruang bawah tanah untuk kepentingan umum dan/atau kepentingan lain pada kedalaman tertentu, namun tidak untuk kegiatan pertambangan mineral dan batubara

	<i>beginisel).</i>	(tunduk pada regulasi tersendiri).
--	--------------------	------------------------------------

B. ANALISA TEORI SISTEM HUKUM UNTUK REKONSTRUKSI HAK ATAS RUANG BAWAH TANAH

Ikhtisar pada uraian di atas mengerucut kepada dua hal pokok, pertama bahwa pengaturan ruang bawah tanah mendesak untuk dirumuskan dalam kerangka memberikan jaminan kepastian hukum untuk setiap orang serta meminimalisir konflik atas ruang bawah tanah dalam mempertahankan kepemilikan hak yang (seolah-olah) dimiliki. Kedua, kendatipun masing-masing Negara memiliki konsep pengaturan yang bervariasi, namun pada hakikatnya pengaturan ruang bawah tanah perlu mengatur hal-hal yang bersifat teknis (kedalaman berapa meter, topografi, sifat dan jenis tanah) terhadap tanah yang dimiliki oleh pemegang hak serta bagaimana status hubungan hukum ketika ruang bawah tanah yang di atasnya terdapat pemilik hak atas tanah permukaan kemudian dipergunakan oleh Negara atau pihak ketiga (privat) untuk kepentingan umum dan/atau kepentingan komersial.

Pada tataran filosofis, secara mafhum ditafsirkan bahwa bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat, di mana mendasarkan wewenang yang dimiliki oleh Negara untuk kemudian digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti

kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka berdaulat, adil dan makmur. Konsep inilah yang kemudian sering dikenal dengan Hak Menguasai Negara (selanjutnya disingkat HMN), di mana mendalilkan pandangan Notonagoro¹ relasi yuridis antara Negara dengan bumi, air, dan ruang angkasa adalah suatu relasi di mana negara dianggap sebagai refleksi penjelmaan dari kehendak seluruh rakyat. Salah satu visualisasi dari relasi tersebut adalah relasi antara Negara langsung dengan bumi dan sebagainya bukan sebagai subyek perorangan, dan bukan dalam kedudukannya sebagai negara yang mempunyai, namun sebagai Negara yang menjadi cerminan dari rakyat seluruhnya, dengan demikian konsepsi ini menjelaskan bahwa negara tidak dapat dilepaskan dari kehendak rakyat, di mana entitas sebuah negara hanya menjadi pendiri, pendukung daripada kesatuan-kesatuan rakyat.

Selanjutnya, HMN tidak otomatis melekat dengan sendirinya pada negara sebagai manifestasi organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Wewenang dari HMN diberikan oleh rakyat yang bersatu sebagai bangsa Indonesia untuk mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat. Pada tataran empiris, wewenang negara tersebut dapat didelegasikan kepada daerah-daerah dan masyarakat hukum adat sebagai pelaksanaan dari prinsip tugas pembantuan (*medebewind*).² Mendasarkan kepada ketentuan Pasal 2 ayat (2) UUPA, diksi menguasai ditafsirkan “mengatur” dan “menyelenggarakan” yang kemudian oleh Mahkamah Konstitusi (Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 35/PUU-X/2012; Putusan

¹ Notonagoro. (1972). Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia. Jakarta: Pancuran Tudjuh.

² Sumardjono, Maria S.W. (2009). Kebijakan Pertanahan, Antara Regulasi dan Implementasi, Edisi revisi, Cetakan kelima. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 50/PUUX/2012; dan Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 3/PUU-VIII/2010) diberikan ketegasan akan makna dari "menguasai" yaitu merumuskan atau membuat kebijakan, mengatur, mengurus, mengelola, dan mengawasi. Wewenang Negara tersebut bertalian dengan (a) penggunaan dan/atau peruntukan, persediaan, dan pemeliharaan atas bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia; (b) penentuan dan pengaturan macam hak atas tanah; (c) penentuan dan pengaturan hubungan-hubungan hukum antar orang dan/atau badan hukum yang berobyekkan tanah. Singkatnya, kewenangan yang dipunyai oleh Negara tersebut wajib ditujukan pada upaya untuk mencapai kemakmuran rakyat secara maksimal.

Bertalian dengan penggunaan dan pemanfaatan ruang bawah tanah, maka persoalan hak di sini secara kompleksitas dimungkinkan bersinggungan dengan regulasi dan isu hukum di sektor lain seperti penataan ruang; pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum; pertambangan mineral dan batubara; sumber daya air; perkebunan; minyak dan gas bumi; kehutanan; rumah susun; ketenagalistrikan, perumahan dan kawasan permukiman; pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil; perlindungan sumberdaya alam hayati dan ekosistemnya; wakaf; masyarakat adat. Untuk itu, pelekatan hak hukum terkait dengan penggunaan dan pemanfaatan ruang bawah tanah perlu dikaji secara mendalam dan hati-hati sehingga di kemudian hari selain berguna menghindari munculnya potensi konflik agraria, pemberian hak tersebut juga tidak keluar dari ruh HMN dalam kerangka mewujudkan masyarakat Indonesia yang makmur,

sejahtera dan berkeadilan.

Diskursus pemberian hak atas ruang bawah tanah sebagaimana diderivasikan dari HMN telah digulirkan oleh pakar agraria tanah air sekitar tahun 1991, di mana berbasiskan kepada Pasal 4 UUPA,³ kemudian mengemukakan empat alternatif pemikiran. Alternatif pemikiran pertama, apabila subyek hak di atas permukaan tanah diasumsikan sama dengan subyek hak di bawah tanah, maka hak yang diberikan adalah Hak Guna Bangunan (selanjutnya disingkat HGB). Contoh dari pelekatan HGB untuk penggunaan ruang bawah tanah ini adalah pembangunan sarana parkir dibawah hotel atau gedung perkantoran. Pemikiran kedua, apabila hak di atas permukaan tanah dipisahkan dengan penguasaan hak di bawah tanah, maka pemberian hak atas penguasaan bawah tanah dapat dilekatkan melalui (1) Hak Pengelolaan, apabila yang membangun, memiliki, dan mengoperasikan seluruhnya adalah Pemerintah; (2) HGB, jika yang membangun, memiliki, dan mengoperasikan seluruhnya adalah pihak swasta; dan (3) Andai yang membangun adalah Pemerintah, akan tetapi pengelolaan dan pengoperasiannya ditangan pihak swasta, maka Pemerintah memiliki Hak Pengelolaan dan di atas Hak Pengelolaan tersebut dapat diberikan HGB kepada pihak swasta. Pemikiran yang ketiga, bahwa pembangunan business centre yang murni kepentingan komersial dapat diberikan HGB. Alternatif pemikiran keempat, kendatipun masih bersifat hipotesis, pemberian hak ruang bawah tanah dimungkinkan dengan pengajuan hak milik atas ruang bawah tanah oleh badan usaha milik negara maupun organisasi kemasyarakatan.

³ *Loc.cit.*

Nampaknya, pemikiran Sumardjono berpengaruh kuat terhadap gagasan pengaturan penggunaan ruang bawah tanah yang digulirkan di dalam proses perumusan RUU Pertanahan. Melalui penggunaan interpretasi ekstensif Pasal 4 ayat (2) UUPA, RUU Pertanahan menyebutkan bahwa jika subyek yang menguasai ruang di atas tanah dan ruang di bawah tanah berbeda dengan pemegang hak atas tanah dan secara fisik pemanfaatan ruang di atas dan ruang di bawah tanah terpisah dengan pemanfaatan hak atas tanah, maka terdapat dua alternatif pemikiran terkait dengan konstruksi yuridisnya. Pertama, terhadap pemanfaatan ruang di atas dan ruang di bawah tanah, dapat diberikan status hukum yang berbeda dengan status hak atas tanah (dari subyek hak yang berbeda) dengan tambahan penyebutan: HGB (Bawah Tanah), HP (Bawah Tanah), dan hak yang lain yang isi kewenangannya mutatis-mutandis sesuai dengan kewenangan hak atas tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁴ Pemikiran kedua, terhadap penggunaan ruang di atas dan ruang di bawah tanah dimungkinkan dilekati dengan hak tersendiri atau diberikan jenis hak baru, yaitu Hak Ruang Atas Tanah dan Hak Ruang Bawah Tanah.⁵

Mendalilkan kepada Pasal 2 ayat (2) huruf b UUPA yang memberikan penafsiran bahwa Negara berdasar wewenang yang dimilikinya diperbolehkan menetapkan kategori atau jenis hak atas tanah dan ditujukan kepada siapa hak atas tanah itu diberikan atau didistribusikan, atau dalam penafsiran serupa Negara diperkenankan untuk menambah atau mengurangi varian hak atas tanah sepanjang

⁴ *Loc.cit.*

⁵ Harsono, Boedi. (1999). Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya. Jakarta: Djambatan.

diatur melalui ketentuan peraturan perundang-undangan serta bertujuan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Berkesesuaian dengan penafsiran pasal tersebut, maka artikel ini berpendapat bahwasanya pemberian hak atas penggunaan dan pemanfaatan ruang bawah tanah seyogyanya disandarkan kepada empat argumentansi mendasar yaitu:

Pemberian hak hukum terhadap penggunaan dan pemanfaatan ruang bawah tanah wajib selaras dan harmoni dengan hakikat dari HMN, dan tidak diperkenankan berlawanan dengan tujuan dari HMN itu sendiri. Pergeseran paradigma tanah sebagai komoditas ekonomi⁶ sebagai eksekutif negatif dari globalisasi⁷ dan kapitalisme⁸ yang mencengkeram kuat patron ideologi para pelaku ekonomi neoklasik kemudian menggugah peran Negara untuk mereposisi kebijakan reforma agraria pada tataran domestik dalam kerangka mendekatkan kepada tujuan pendistribusian tanah yang lebih berkeadilan. Koheren dengan pembangunan infrastruktur ruang bawah tanah yang sarat akan kapital, sains, dan kepentingan, maka proporsi keterlibatan negara sebaiknya lebih besar dari proporsi swasta. Hal ini mengandung maksud selain mendukung kebijakan pro-investasi namun juga tidak semata menjadikan tanah sebagai komoditas ekonomi yang secara bebas dapat dipertukarkan dengan jati diri bangsa dan kedaulatan negara. Keterlibatan pihak swasta dalam pembangunan, pengelolaan, penggunaan, dan

⁶ Becker, R. J. . (1958). Land Valued As A Commodity, *Journal of ASFMRA*, 22(2): 32–37.

⁷ Hosseini, S.A. Hamed & Barry K. Gills. (2017). *Critical globalization studies and development*, In Henry Veltmeyer, Paul Bowles (Eds). *The Essential Guide to Critical Development Studies*. London: Routledge.

⁸ Newell, Peter. (2012). *Globalization and the Environment Capitalism, Ecology & Power*. Cambridge: Polity Press.

pemanfaatan ruang bawah tanah tidak dilarang, namun diperbolehkan secara terbatas atau limitatif, di mana wajib mengikutsertakan pihak Pemerintah guna menghindari penggunaan dan pemanfaatan ruang bawah tanah yang justru berseberangan dengan tujuan HMN.

Pemberian hak wajib selaras dengan asas fungsi sosial dan fungsi ekologi lingkungan. Perspektif filsafat etika lingkungan menempatkan bahwa tanah sejatinya memiliki nilai intrinsik dan nilai ekstrinsik.⁹ Nilai intrinsik adalah nilai yang melekat pada tanah itu sendiri, di mana berfungsi menjaga keberlangsungan sekaligus mempertahankan kesetimbangan dalam suatu ekosistem (*intrinsic value/inherent worth*).¹⁰ Nilai ekstrinsik merupakan nilai yang telah ditetapkan untuk suatu opsi oleh faktor-faktor selain harga aset yang mendasarinya.¹¹ Nilai ekstrinsik ini dapat berupa nilai ekonomi, nilai rekreasional, nilai kultural dan nilai konsumsi.¹² Bertitik tolak dari konvergensi nilai intrinsik dan ekstrinsik inilah kemudian muncul fungsi sosial dari tanah sebagaimana tertuang di dalam Pasal 6 UUPA bahwasanya pemberian hak atas tanah wajib memperhatikan sifat kodrati dan orientasi yang jelas hendak ke mana tujuan hak itu diberikan. Pemberian hak wajib untuk memperhatikan kesetaraan secara berimbang antara kepentingan masyarakat luas dengan kepentingan individu, sehingga ketika tanah dilekatkan dengan nilai ekstrinsik guna kepentingan komersial maka nilai-nilai intrinsik yang

⁹ Callicott, J. Baird. (1999). *Beyond the Land Ethic More Essays in Environmental Philosophy*. Albany: State University of New York Press.

¹⁰ Feldman, Fred. (2000). Basic Intrinsic Value, *Philosophical Studies*. An International Journal for Philosophy in.

¹¹ Bradley, Ben. (1998). Extrinsic Value, *Philosophical Studies*. An International Journal for Philosophy in the Analytic Tradition, 91(2).

¹² Bergstrom, John C. (2005). Post productivism and Changing Rural Land Use Values and Preferences. In John C. Bergstrom, Stephen J Goetz, & James S. Shortle. *Land Use Problems and Conflicts Causes, Consequences and Solutions*. New York: Routledge.

tersimpan didalamnya tidak musnah, namun senantiasa lestari untuk kepentingan generasi sekarang dan masa depan. Bertalian dengan pemberian hak atas penggunaan dan pemanfaatan ruang bawah tanah, Pemerintah sebaiknya hadir dalam posisi dominan untuk menegakkan HMN sehingga penggunaan dan pemanfaatan ruang bawah tanah tidak didominasi aspek ekstrinsik guna kepentingan ekonomi semata, namun juga menjaga dan melindungi aspek nilai intrinsik dari tanah itu sendiri.

Pemberian hak sebaiknya selaras dengan prinsip berkelanjutan. Secara ringkas,¹³ mendefinisikan tata kelola tanah berkelanjutan sebagai “*a knowledge based procedure that helps integrate land, water, biodiversity, and environmental management (including input and output externalities) to meet rising food and fiber demands while sustaining ecosystem services and livelihoods*”. Hal ini mengandung pengertian bahwasanya tata kelola tanah berkelanjutan sebagai proses berkesinambungan yang berbasiskan kepada ilmu pengetahuan terkait dengan penggunaan dan pemanfaatan tanah wajib untuk mengelaborasi dimensi ekonomi, dimensi sosial, dan dimensi lingkungan hidup secara harmoni dan selaras sebagai arahan kebijakan pembangunan suatu negara. Berkaca dari pengalaman negara-negara Eropa dalam konteks pemenuhan prinsip-prinsip keberlanjutan terkait dengan pemberian hak atas ruang bawah tanah, maka terlihat jelas bagaimana instrumen-instrumen (*toolkit*) yang sangat ketat diberlakukan dalam penggunaan dan pemanfaatan ruang bawah, seperti misalnya aspek desain,

¹³ The World Bank. (2008) Sustainable Land Management Sourcebook Agricultural and Rural Development. Washington: World Bank Publication.

penggunaan air dan drainasenya, kebutuhan energi, sirkulasi emisi dan gas buang, sampai dengan instrumen pengelolaan limbah atau sampah.¹⁴ Mengingat bahwa negara Indonesia terdiri dari pluralisme suku, adat istiadat, dan multi etnis, maka penggunaan dan pemanfaatan ruang bawah tanah dengan beragam dalih diniscayakan akan bersentuhan dengan kepentingan hak ulayat adat dan/atau hak masyarakat adat. Jumbuh dengan hal itu, perumusan kebijakan Negara dalam hal pemberian hak atas ruang bawah tanah sangat diperlukan ketelitian, kecermatan, dan kehati-hatian.

Pemberian hak seyogyanya responsif terhadap dinamika perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Selain unsur modal/ kapital, aktivitas penggunaan dan pemanfaatan ruang bawah tanah identik dengan ilmu pengetahuan dan teknologi. Kunci penting penggunaan dan pemanfaatan ruang bawah tanah di beberapa negara terletak pada ukuran kedalaman tanah¹⁵ sehingga memastikan bahwa pemilik hak di atas permukaan tidak terganggu dengan adanya aktivitas yang terjadi di ruang bawah tanah. Sebagaimana telah diulas sebelumnya batas kedalaman memainkan peran yang vital dalam pemberian hak atas ruang bawah tanah. Untuk itu pemberian hak ruang bawah tanah di Indonesia perlu mempertimbangkan aspek ini, sebab jika batas kedalaman tidak diatur dengan responsif dan dinamis mengikuti perkembangan maka potensi penyalahgunaan hak atas ruang bawah tanah sangat rentan dimanfaatkan oleh pihak yang memiliki kapital dan kapasitas ilmu

¹⁴ Hunt, D. V. L. I. Jefferson, & C. D. F. Rogers. (2011). Assessing the Sustainability of Underground Space Usage - A Toolkit for Testing Possible Urban Futures. *Journal of Mountain Science* 8(2) in Cano-Hurtado, J. J., J. Canto-Perello (1999). Sustainable Development of Urban Underground Space for Utilities 14. *Tunnelling and Underground Space Technology*, 3(1).

¹⁵ Gamayunova, Olga, Eliza Gumerova. (2016). Solutions to the Urban Problems by Using of Underground Space. *Procedia Engineering*, 165.

pengetahuan yang mumpuni. Rujukan kepada aspek ilmu pengetahuan dan teknologi penting untuk dilakukan mengingat bahwa fakta empiris menunjukkan tingkat kesiapan akan sains dan teknologi Indonesia masih kalah jauh dengan negara-negara maju lainnya.¹⁶

Mendalilkan kepada empat argumentasi dasar tersebut di atas maka artikel ini berpendapat bahwa penggunaan dan pemanfaatan ruang bawah tanah perlu diberikan kategori atau jenis hak baru yaitu Hak Ruang Bawah Tanah (selanjutnya disingkat HRBT). HRBT adalah hak yang diberikan negara pada penggunaan dan pemanfaatan ruang bawah tanah untuk kepentingan umum dan/atau kepentingan lain pada kedalaman tertentu, namun tidak untuk kegiatan pertambangan mineral dan batubara (tunduk pada regulasi tersendiri). Sebagai derivasi dari HMN, maka adresat pemegang hak atas ruang bawah tanah dapat diberikan kepada pemerintah dan/atau pihak swasta, namun tidak dapat diberikan kepada orang perseorangan. Secara *mutatis-mutandis*, HRBT mempunyai kewenangan yang sama secara terbatas sebagaimana terdapat dalam hak atas tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Artinya, HRBT di sini dapat dilekatkan hak tanggungan atau dijadikan jaminan hutang, namun mengingat proporsi kepemilikan pemerintah begitu dominan dalam penggunaan dan pemanfaatan ruang bawah tanah maka HRBT tidak diperkenankan untuk dialihkan. Pada saat pemerintah membangun, mengelola, serta mengoperasikan penggunaan dan pemanfaatan ruang bawah tanah murni tidak ada campur tangan pihak lain, maka status hak yang

¹⁶ The World Bank. (2020). DataBank-World Development Indicators, Retrieved from <https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=2&Topic=14>.

diberikan adalah Hak Pengelolaan, sementara ketika pembangunan, pengoperasian, dan pengelolaan ruang bawah tanah dilaksanakan oleh pihak swasta maka diberikan status HRBT, di mana pemberian HRBT di sini diwajibkan menggandeng pihak pemerintah dengan proporsi kewenangan yang lebih besar di tangan pemerintah.

Mencermati beberapa kajian ilmiah yang mengupas persoalan seputar hak atas ruang bawah tanah sejatinya mengisyaratkan bahwasanya norma hukum yang ada belum sepenuhnya tegas mengatur penggunaan ruang bawah tanah (Hasbullah, 1992; Rubiati, 2015; Andari dan Purwoatmodjo, 2019). Demikian juga ketika isu pelekatan hak atas ruang bawah tanah ini dikorelasikan dengan asas pemisahan horizontal (*horizontale scheidung beginsel*) dan asas pelekatan vertikal (*vertical accessie beginsel*) maka dapat diketahui bahwa regulasi domestik yang tersedia hanya mengatur pemisahan antara hak tanah dengan bangunan di atas tanah dan belum menyentuh kepada status hak penggunaan ruang bawah.¹⁷ Ambil contoh ketika mencermati regulasi tentang rumah susun melalui Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun (selanjutnya disingkat UU Rumah Susun). Disebutkan dengan gamblang melalui Pasal 1 angka 1, Pasal 17, Pasal 18, Pasal 25, Pasal 46, Pasal 47 UU Rumah Susun, di mana secara ringkas pasal-pasal tersebut hanya menyiratkan adanya pemisahan hak atas tanah dengan bangunan gedung yang umumnya menjulang ke atas (tidak menjulang ke bawah, *vertical accessie beginsel*). Bahkan, ketika regulasi tentang rumah susun ini kemudian di revisi dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Cipta Kerja (selanjutnya disingkat

¹⁷ Dwiyatmi, Sri Harini. (2020). Asas Pemisahan Horizontal (*Horizontale Scheiding Beginsel*) dan Asas Perlekatan (*Verticale Accessie*) dalam Hukum Agraria Nasional. *Jurnal Refleksi Hukum*, 5(1).

UU Cipta Kerja) maka dapat disimpulkan tidak ada perubahan yang mendasar mengenai isu hak atas ruang bawah tanah. Artinya selain tidak diatur, isu penggunaan dan/atau pemanfaatan ruang bawah tanah dinilai akan membahayakan dari sisi kepastian hukum dengan keberadaan Pasal 117A ayat (4) huruf h UU Cipta Kerja. Pasal ini dengan jelas membuka keran investasi asing atas pembiayaan dan pembangunan rumah susun, sehingga jika penggunaan ruang bawah tanah tidak diberikan status hukum yang kuat dan jelas dimungkinkan berpotensi menimbulkan konflik hukum di kemudian hari.

Berkesesuaian dengan hal tersebut, penelitian ini berpendapat bahwa perlu ada pemisahan yang tegas antara pemilik hak di atas permukaan tanah dengan pemilik hak ruang bawah tanah, dengan catatan sebelumnya sudah tersedia regulasi baku yang mengatur batas kedalaman yang berbeda pada setiap daerah dengan mendasarkan pada jenis dan sifat tanah, kualitas struktur tanah, dan kekuatan tanah. Penelitian ini tidak sependapat dengan gagasan sebagaimana tersebut pada Pasal 39 ayat (2) RUU Pertanahan yang menyatakan tanah yang berada di ruang atas dan/atau dalam tanah yang dikuasai oleh pemegang hak yang sama dan secara fisik bangunan di bawah tanah merupakan kesatuan dengan bangunan di atas tanah, status hak ruang di atas dan/atau di bawah tanah mengikuti status hak atas tanahnya. Argumentasi ketidaksepakatan terhadap rumusan pasal tersebut disebabkan (1) regulasi yang mengatur batasan kedalaman pada masing-masing daerah tidak tersedia dan belum teruji secara sains ilmiah, (2) Ketidadaan pengaturan tentang batas kedalaman tertentu pada ruang bawah tanah, berpotensi menimbulkan pelanggaran yang dilakukan oleh pemegang hak atas di atas tanah, terlebih apabila

pemilik hak di atas tanah adalah korporasi dengan kapital yang besar serta didukung oleh kemampuan ilmu pengetahuan dan kapasitas teknologi yang hebat. Pemegang hak di atas tanah dengan mudahnya memanfaatkan celah hukum serta keterbatasan pengawasan dari pemerintah untuk kemudian menggunakan dan memanfaatkan ruang bawah tanah sekitar (kanan kiri) yang di atasnya ada pemegang hak atas tanah yang lain. dan (3) Potensi pelanggaran yang sama juga dimungkinkan akan menimpa pada hak ulayat adat, di mana dengan segala keterbatasan ilmu pengetahuan teknologi yang dimiliki, masyarakat adat cenderung akan dirugikan apabila penggunaan dan pemanfaatan ruang bawah tanah yang dilakukan oleh korporasi besar melewati teritorial masyarakat adatnya, sehingga situasi seperti ini perlu pengaturan melalui pemberian jenis hak tersendiri atau HRBT.

Dalam menjelaskan rekonstruksi ruang bawah tanah yang berkeadilan, karena dalam Bab I sudah dituliskan dalam kerangka teoritik, yang menjadi salah satu pisau teori analisisnya yaitu teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman.

Ciri apa pun yang kita lekatkan pada sistem hukum, ciri tersebut sama dengan yang ada pada sistem atau proses manapun.¹⁸ Juga teruntuk pelaksanaan rekonstruksi hak ruang bawah tanah harus berdasarkan sistem agar berkeadilan, tertata, teratur, dan dapat diukur keberhasilannya. Pertama dalam sistem, di sana ada input, bahan-bahan mentah yang masuk pada satu sisi sistem tersebut. Sebuah pengadilan, misalnya, tidak akan mulai bekerja tanpa ada seseorang yang berusaha

¹⁸ Lawrence M. Friedman, Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial. (Bandung: Nusa Media, 2020), hlm. 13.

mengajukan gugatan dan perkara hukum. Lebih awal lagi sebelumnya ada Tindakan konkret yang berlaku sebagai pemicu: Polisi menangkap seseorang, seorang pemilik tanah yang mengganggu seorang penyewa; seseorang dicemarkan nama baiknya oleh tetangganya, terluka karena sebuah mobil yang ngebut, ditinggalkan oleh istrinya. Secara fisik, perkara hukum dimulai dengan lembaran- lembaran kertas, permohonan yang diajukan ke pengadilan; tanpa semua ini tidak akan ada pengadilan dalam masyarakat kita. Tetapi karena konsep pengaturan hak ruang bawah tanah di Negara Indonesia belum tersistem maka belum ada kepastian hukum terhadap hak ruang bawah 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.¹⁹

Berikutnya pengadilan, staffnya, dan pihak-pihak yang terlibat mulai *memproses* bahan-bahan yang masuk. Para hakim dan petugas melakukan sesuatu; mereka mengerjakan bahan-bahan yang masuk. Para hakim dan petugas melakukan sesuatu; mereka mengerjakan bahan-bahan mentah itu dengan cara yang sistematis.

¹⁹ Ladang Pembebasan, Kritik dan Penolakan Terhadap Naskah RUU tentang SDA, (Bandung : Konsorsium Pembaruan Agraria, Edisi II 2004), hlm. 12.

Mereka memikirkan, bertukar pikiran, membuat perintah-perintah, memberkas kertas-kertas, dan menyelenggarakan persidangan. Pihak-pihak yang terlibat dan para pengacara juga memainkan peran mereka. Berikutnya, pengadilan menghasilkan suatu *output* – suatu putusan atau ketetapan; terkadang pengadilan juga mengeluarkan peraturan umum. Pengadilan bisa jadi membuat keputusan tertentu untuk penggugat atau bagi tergugat, atau mencapai kesepakatan tertentu. Bagaimanapun juga hasilnya adalah berupa output, meskipun sekedar berupa penolakan untuk menyidangkan kasusnya. Lebih dari itu, outputnya diabaikan atau tidak, bisa menghasilkan efek besar atau kecil. Informasi mengenai efek ini akan mengalir kembali ke dalam sistem tersebut. Proses ini dinamakan *umpan balik*.²⁰ Kita bisa membicarakan umpan balik secara lebih umum sebagai cara tertentu di mana produk atau output sebuah sistem berpulang dari mempengaruhi sistem itu sendiri. Sebuah organisasi hak-hak sipil mengajukan gugatan hukum atas sebuah distrik sekolah wilayah selatan. Penuntut memenangkan kasus ini. Orang-orang atau kelompok lain mendengar kabar ini dan mengajukan gugatan hukum terhadap distrik ini atau yang lainnya atau mengenai persoalan tertentu yang terkait. Efek-efek lainnya dirasakan oleh para legislator, polisi, para walikota, dan ketua lembaga-lembaga.

Dalam pengertian luas, input yang masuk ke dalam sistem hukum merupakan gelombang kejut berupa tuntutan, yang memancar bersumber dari masyarakat. Dalam pengertian yang lebih sempit, input adalah lembaran-lembaran kertas dan

²⁰ Lihat Easton, hlm. 127-129 dalam bukunya Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*. (Bandung: Nusa Media, 2020), hlm. 13.

kepingan perilaku yang menggerakkan proses hukum. Dalam banyak sistem hukum, para pihak yang berperkara tidak bisa mendekati pengadilan secara informal; mereka harus melakukan Langkah formal tertentu, seperti mengajukan gugatan perkara jenis tertentu. Dalam pengadilan, hal-hal itu berwujud surat gugatan, petisi, atau pengajuan perkara. Ada ratusan peraturan yang membahas tentang bentuk input ini; semua peraturan ini merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari hukum Barat modern. Common law Inggris (*common law*) terutama mengembangkan kebanyakan isinya dari peraturan-peraturan mengenai surat gugatan dan bentuk-bentuk tindakan. Dewasa ini, prosedur memainkan peran yang lebih kecil dalam hukum, namun peraturan-peraturan tetap memiliki arti penting yang pokok. Mereka mendistribusikan kekuasaan (jurisdiksi) di antara institusi-institusi hukum. Mereka mengatur peran aktor-aktor dalam proses tersebut. Mereka menciptakan atau memperkecil ketergantungan orang-orang awam terhadap para pengacara. Yang terakhir, mereka menetapkan akses menuju hukum dan dengan demikian berfungsi untuk menjaga agar struktur kekuasaan dalam masyarakat tetap utuh atau memungkinkan perubahan hanya dengan cara-cara yang disepakati dan valid.

Yang menjadi inti dari sistem adalah caranya mengubah input menjadi output. Struktur sistem hukum mirip dengan program komputer yang besar, dimuat kode untuk menangani jutaan *problem* yang diumpangkan setiap hari ke dalam mesin. Peraturan-peraturan organisasi, jurisdiksi, dan prosedur adalah bagian dari pengkodeannya. Yang juga penting adalah peraturan hukum materiil. Mereka adalah output dari sistem, yang berlaku untuk membentuk sosok output yang akan

datang.

Salah satu pandangan yang lazim mengenai sistem hukum – dan khususnya pengadilan – diambil dari metafora mesin besar yang terprogram. Pandangan ini menganggap peraturan-peraturan hukum sebagai buku petunjuk yang meliputi semua atau hampir semua situasi kehidupan untuk ditangani oleh hukum. Pandangan ini khususnya terkait dengan pemikiran akhir abad kesembilan belas, walaupun demikian hal itu tidak pernah mati. Para ahli hukum merasa bahwa idealnya hukum bersifat pasti, bisa diprediksi, dan bebas dari hal yang subjektif – dengan kata lain amat terprogram. Segala sesuatu yang lain dari itu akan dipandang tidak adil. Lebih dari itu, gambaran ini pada umumnya dianggap bisa diwujudkan. “Bila undang-undang yang diusulkan Kongres hendak ditolak,” kata Hakim Roberts dari Mahkamah Agung Amerika Serikat, “cabang yudisial dari pemerintah hanya punya satu tugas, - meletakkan pasal Konstitusi yang secara berdampingan di sebelah undang-undang yang hendak ditolak itu dan memutuskan bahwa yang tersebut kemudian tidak sejalan dengan yang pertama.”²¹

Seorang hakim yang menjalankan trik ini secara tulus, yang meletakkan kedua teks tersebut berdampingan, diandaikan akan sampai pada jawaban yang benar. Ini merupakan teori hukum mekanis. Dalam sebuah pabrik pembuat mainan plastik, sekali kita mengetahui mesin tersebut, bahan-bahan mentahnya, dan apa yang telah diajarkan atau disuruhkan pada mesin itu untuk dikerjakan, kita akan bisa memprediksi dengan amat baik apa yang akan dihasilkan oleh mesin itu. Tentu saja,

²¹ U. S. v. Buttlar, 297, U. S. 1, 62 (1936) dalam bukunya Lawrence M. Friedman, Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial. (Bandung: Nusa Media, 2020), hlm. 14.

gambaran seperti ini sulit untuk diterapkan pada sistem hukum. Gambaran ini menghasilkan elemen pilihan – peluang, alternatif, dan irasionalitas. Pada abad kedua puluh, realisme hukum menjadi aliran yang dominan dalam yurisprudensi Amerika beserta aliran-aliran serupa di negara-negara lainnya. Pesannya adalah bahwa kita tidak bisa memprediksi output secara utuh dari struktur dan peraturan – paling tidak, tidak selalu bisa.²² Betapa pun juga, kaum realis dalam hal tertentu nyaris memiliki kelengahan seperti para pendahulu mereka karena mengabaikan sisi input hukum. Mereka memandang bahwa hakim bukanlah sebuah mesin namun mereka berasumsi bahwa ia mirip tuhan. Maksud dasar dalam karya mereka adalah hendak mengedepankan fakta ini dan mendorong agar tuhan tersebut berperilaku dengan cara yang lebih berprinsip dan berkesadaran sosial.²³

Kita bisa berasumsi bahwa hakim bukan tuhan dan bukan sebuah mesin, dan bahwa *struktur* sistem hukum secara keseluruhan bukan tuhan dan juga bukan mesin. Pertanyaan pokoknya tetap ada, Apa itu sistem hukum? Apa perbedaan yang dihasilkan struktur? Apa perbedaan yang dihasilkan oleh para profesional hukum? Peran independent apa yang dimainkan oleh sistem dalam mengarahkan kekuatan-

²² Tinjauan umumnya oleh Wilfrid E. Rumble, Jr., *American Legal Realism, Skepticism, Reform, and the Judicial Process* (1968); Karl N. Llewellyn, “Some Realism about Realism”, hlm. 44 *Harv. L. Rev.* 1222 (1931), memberikan statemen fundamental. Mengenai Llewellyn sendiri, lihat William Twining, *Karl Llewellyn and the Realist Movement* (1973). Di Jerman, “gerakan hukum bebas” bisa dipandang sebagai padanannya; lihat Klaus Riebschlager, *Die Freirechtsbewegung* (1968) dalam bukunya Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*. (Bandung: Nusa Media, 2020), hlm. 15.

²³ Yang menarik, akhir-akhir ini para ilmuwan sosial dalam upaya mereka mencari tahu bagaimana “sebenarnya” cara para hakim memutuskan kasus juga banyak berfokus pada kepribadian dan nilai-nilai yang dianut hakim, sampai-sampai melalaikan pengaruh pihak yang berperkara dan kekuatan sosial di luar diri mereka, yaitu, sisi input hukum. Lihat Bab VII, hlm. 170-178. Di Inggris, *barrister* adalah pengacara untuk kasus-kasus pengadilan tinggi; *solicitor* adalah pengacara untuk kasus-kasus pengadilan rendah, juga bertugas mempersiapkan keperluan *barrister* di pengadilan tinggi dalam bukunya Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*. (Bandung: Nusa Media, 2020), hlm. 15.

kekuatan sosial dan mengubah masyarakat? Kekuatan-kekuatan sosial berubah menjadi tuntutan yang mengalir masuk pada satu sisi sistem; keputusan-keputusan dan peraturan mengalir keluar pada sisi lainnya. Sejauh mana peranan kotak hitam yang ada di tengah? Bagaimana mesin itu bekerja, dan apa yang dikerjakannya? Apakah mesin itu bekerja seperti selaput di mana kekuatan-kekuatan melewatinya tanpa mengubah bentuknya? Seberapa pentingkah artinya bila suatu masyarakat memiliki sistem hukum jenis X sementara yang lainnya sistem jenis Y? Perbedaan apa yang dihasilkan bila suatu sistem memiliki atau tidak memiliki juri? Bila para hakimnya dipilih atau diangkat? Bila ia menganut atau tidak menganut sistem federalis, sistem imbangan, tribunal alih-alih *barrister* dan *solicitor*? Semua pertanyaan ini tertuju pada variabel struktural.

Jenis bahwa *struktur* adalah salah satu dasar dan elemen nyata dari sistem hukum. *Substansi* (peraturan-peraturan) adalah elemen lainnya. Ketika seorang pengamat mencoba untuk menjelaskan sebuah sistem hukum secara menyilang, kemungkinan ia akan berbicara tentang dua elemen ini. Struktur sebuah sistem adalah kerangka badannya; ia adalah bentuk permanennya, tubuh institusional dari sistem tersebut, tulang-tulang kertas yang kaku yang menjaga agar proses mengalir dalam batas-batasnya. *Struktur* sebuah sistem yudisial terbayang ketika kita berbicara tentang jumlah para hakim, yurisdiksi pengadilan, bagaimana pengadilan yang lebih tinggi berada di atas pengadilan yang lebih rendah, dan orang-orang yang terkait dengan berbagai jenis pengadilan. Sementara *substansi* tersusun dari peraturan-peraturan dan ketentuan mengenai bagaimana institusi-institusi itu harus berperilaku. H.L.A Hart berpendapat bahwa ciri khas suatu sistem hukum adalah

kumpulan ganda dari peraturan-peraturan. Suatu sistem hukum adalah kesatuan dari “peraturan-peraturan primer” dan “peraturan-peraturan sekunder”. Peraturan primer adalah norma-norma perilaku; peraturan sekunder adalah norma mengenai norma-norma ini – bagaimana memutuskan apakah semua itu valid, bagaimana memberlakukannya, dll.²⁴ Tentu saja, baik peraturan primer maupun sekunder adalah sama-sama *output* dari sebuah sistem hukum. Semua itu merupakan cara menjelaskan perilaku sistem hukum bila dilihat secara menyilang. Para pihak yang berperkara akan berperilaku atas dasar substansi yang membuahkan perkiraan yang direspon mereka.

Sama juga terhadap pengaplikasiannya kepada permasalahan rekonstruksi hak ruang bawah tanah perlu terdapat *struktur* yang jelas agar hukumnya tersistematis. Dalam pemanfaatan ruang bawah tanah paling tidak focus pembentukan strukturnya yaitu dimulai dengan 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: 1. Keselamatan/Keamanan (*kebakaran, ketersediaan oksigen, gerakan tanah, gempa bumi dan banjir*) 2. Kelestarian Lingkungan (*tata air dan ekologi bawah tanah*), 3. Teknologi Pendukung (*pompa dan pengkondisian udara*).²⁵ Dari ketiga kriteria

²⁴ H.L.A. Hart, *The Concept of Law*, (1961), hlm. 91-92 dalam bukunya Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*. (Bandung: Nusa Media, 2020), hlm. 16.

²⁵ Hadi Setia Tunggal, *Bangunan Gedung*, (Jakarta: Harvarindo, 2003), hlm. 8.

teknis tersebut nampaknya yang paling utama adalah faktor keselamatan dan keamanan. 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, dan banjir.

Dunia ilmu hukum tradisional jelas familiar dengan struktur dan dengan dua jenis substansi ini, dengan istilah yang sama atau berbeda. Namun herannya kebanyakan para ahli ini nampaknya rabun, setidaknya bagi sorang awam. Para cendekiawan berbicara, berdebat, dan meneliti peraturan dan struktur, menerima realitasnya begitu saja. Mereka cenderung untuk mengabaikan perbedaan antara apa yang dijadikan pegangan tindakan institusi-institusi itu dan apa yang benar-benar mereka kerjakan. Dalam dunia nyata peraturan tertentu digunakan atau disalahgunakan, struktur tertentu tidak bekerja, sementara yang lainnya bekerja dengan cara-cara yang ganjil dan menyimpang dari ketentuan. Struktur dan substansi adalah komponen-komponen riil dari sebuah sistem hukum, tetapi semua itu paling jauh hanya merupakan cetak biru atau rancangan, bukan sebuah mesin yang tengah bekerja. Persoalannya, pada struktur dan substansi tradisional semua itu bersifat statis; mereka seperti foto diam dari sebuah sistem hukum – gambar tak bernyawa dan bias. Gambar itu tidak menampilkan gerak dan kenyataan. Sistem hukum yang digambarkan semata-mata sebagai struktur dan substansi formal adalah seperti ruang pengadilan yang diam karena tersihir, membeku, dan mendek di bawah pengaruh mantra keabadian yang ganjil.

Yang memberi nyawa dan realitas pada sistem hukum adalah dunia sosial

eksternal. Sistem hukum tidak terisolasi atau terasing; ia bergantung secara mutlak pada input-input dari luar. Tanpa ada pihak-pihak yang berperkara, tidak akan ada pengadilan. Tanpa ada masalah dan kehendak untuk menyelesaikannya, tidak akan ada orang yang berperkara. Semua elemen sosial ini mencairkan kebekuan gambar di atas dan menggerakkan sistem.

Kekuatan-kekuatan sosial terus-menerus menggerakkan hukum – merusak disini, memperbaharui di sana; menghidupkan di sini, mematikan di sana; memilih bagian mana dari “hukum” yang akan beroperasi, bagian mana yang tidak; mengganti, memintas, dan melewati apa yang muncul; perubahan-perubahan apa yang akan terjadi secara terbuka atau diam-diam. Karena tidak ada istilah lain yang lebih tepat lagi, kita bisa namakan Sebagian dari kekuatan-kekuatan ini sebagai *kultur hukum*. Kultur hukum adalah elemen sikap dan nilai sosial. Istilah “kekuatan-kekuatan sosial” itu sendiri merupakan sebuah abstraksi; namun begitu, kekuatan-kekuatan demikian tidak secara langsung menggerakkan sistem hukum. Orang-orang dalam masyarakat memiliki kebutuhan dan membuat tuntutan- tuntutan; semua ini kadang menjangkau dan kadang tidak menjangkau proses hukum – bergantung pada kulturennya. Apakah sebuah serikat pekerja akan melakukan mogok, memulai sebuah revolusi, mengajukan gugatan hukum, berunding secara kolektif, atau membentuk sebuah partai politik bergantung pada banyak faktor. Nilai-nilai dan sikap-sikap yang dipegang oleh para pemimpin dan aggotanya adalah di antara faktor-faktor ini, karena perilaku mereka bergantung pada penilaian mereka mengenai pilihan mana yang dipandang berguna dan benar. Dengan begitu kultur hukum mengacu pada bagian-bagian yang ada pada kultur

umum – adat kebiasaan, opini, cara bertindak dan berpikir – yang mengarahkan kekuatan-kekuatan sosial menuju atau menjauh dari hukum dan dengan cara-cara tertentu. Secara garis besar istilah tersebut menggambarkan sikap-sikap mengenai hukum, kurang lebih analog dengan *kultur politik*, yang didefinisikan oleh Almond dan Verba sebagai “sistem politik sebagaimana yang terinternalisasi dalam alam pikiran, perasaan, dan penilaian para manusianya.”²⁶ Gagasan dasarnya adalah bahwa nilai-nilai dan sikap-sikap ketika diterjemahkan menjadi *tuntutan* akan menghidupkan mesin sistem hukum itu menjadi bergerak atau, sebaliknya, akan menghentikannya di tengah perjalanan.²⁷

Suatu sistem hukum dalam operasi aktualnya merupakan sebuah organisme kompleks di mana struktur, substansi, dan kultur berinteraksi. Untuk menjelaskan latar belakang dan efek dari setiap bagiannya diperlukan peranan dari banyak elemen sistem tersebut. Yang pertama hal itu bergantung pada ketentuan hukum yang berlaku. Untuk mengatasi persoalan rekonstruksi pembentukan peraturan ruang bawah tanah tersebut memang sejatinya kita perlu kembali pada sistem musyawarah sebagai masukan pembentukan peraturan hak ruang bawah tanah dalam masyarakat kepada DPR. Dalam sila ke 4 (empat) dengan menyatakan bahwa kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam

²⁶ Gabriel Almond dan Sidney Verba, *The Civic Culture* (1963), hlm. 14. Istilah “kultur hukum” juga bisa digunakan dalam pengertian antropologis – pembawaan perilaku dan sikap yang membuat hukum sebuah masyarakat berbeda dari masyarakat lain, yang membuat hukum orang-orang Eskimo berbeda dari hukum orang-orang Perancis, hukum orang-orang Romawi kuno, dan hukum orang-orang Kamboja, Istilah tersebut bisa digunakan dengan cara yang agak berbeda untuk menjelaskan pembawaan dasar suatu sistem hukum secara keseluruhan gagasan-gagasan penentunya, citarasanya, gayanya dalam bukum Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*. (Bandung: Nusa Media, 2020), hlm. 17.

²⁷ Kita akan membahas lebih lanjut tentang kultur hukum dalam Bab VIII dalam bukunya Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*. (Bandung: Nusa Media, 2020), hlm. 17.

permusyawaratan/perwakilan telah menyakinkan kepada kita bahwa sistem hukum yang tepat untuk menyelesaikan rekonstruksi pembentukan peraturan/hukum mengenai hak ruang bawah tanah selayaknya diselesaikan melalui musyawarah mufakat terlebih dahulu, atau yang lebih dikenal hukum *bottom to up* kemudian dirapatkan dan disahkan oleh DPR bersama Presiden.

Belum ada angin segar dalam bentuk keabsahan legalitas sumber hukum formalnya mengenai hak atas ruang bawah tanah, maka berikutnya, perlu rekonstruksi sistem pada *struktur* legislatif. Tidak adanya keseriusan legislatif untuk mempercepat pembentukan peraturan hak atas ruang bawah tanah, biaya *bargaining* dengan DPR yang mahal, atau kerumitan yurisdiksi yang amat sangat akan mengurangi keberhasilan pembentukan peraturan hak ruang bawah tanah. Di sini *struktur* dan *substansi* merupakan ciri-ciri kukuh yang terbentuk pelan-pelan oleh kekuatan-kekuatan sosial dalam jangka panjang. Semua itu memodifikasi tuntutan-tuntutan yang berlangsung dan pada dirinya merupakan endapan jangka-panjang dari tuntutan-tuntutan sosial lainnya. *Kultur hukum* masukan dari masyarakat juga bisa mempengaruhi tingkat masukan dan dorongan agar terwujudnya pembentukan peraturan hak ruang bawah tanah, yakni sikap mengenai apakah akan dipandang benar atau salah, berguna atau sia-sia bila legislative/DPR membantuk peraturan tentang hak ruang bawah tanah tersebut; hal tersebut juga akan mempengaruhi keputusan untuk mengusahakan penerapan hukum (*law enforcement*) peraturan pertanahan lainnya yang terkait. Maka jika peraturan mengenai hak ruang bawah tanah belum ada dan belum mengikat dan masih dapat diganggu gugat lagi, maka sebagian orang juga bersikap tidak akan berinisiatif atau

acuh tak acuh terhadap pembangunan bangunan bawah tanah kedepannya dan *investor* takut berinvest dalam infrastruktur Negara Indonesia tersebut. Nilai-nilai dalam kultur umum juga akan sangat mempengaruhi tingkat penggunaan: apa yang akan dipikirkan atau dikatakan oleh para kerabat atau *investor* lainnya mengenai permasalahan gagalnya pembentukan peraturan hak ruang bawah tanah; efeknya pada diri sendiri, masyarakat, dan Negara; keengganan ketertiban dan moral juga akan ada kedepan karena pemerintah dianggap masyarakat tidak memenuhi *feedback* nya. Nilai-nilai demikian secara keseluruhan dan dalam jangka panjang turut memberi bentuk dan ciri hukum-hukum pembentukan rekonstruksi peraturan hak ruang bawah tanah itu sendiri. Berangkat dari situlah kemudian peneliti menyarankan perlu adanya pembuatan peraturan khusus yang mengatur mengenai kepemilikan hak ruang bawah tanah ini seiring dengan perubahan globalisasi masyarakat internasional berbentuk peraturan perundang-undangan (UU) dan Peraturan Pemerintah (PP) sebagai payung hukum agar masyarakat dapat mengajukan hak ruang bawah tanahnya itu sendiri dan tidak ber *status quo* lagi hak ruang bawah tanah yang selama ini belum mempunyai tuannya karena konsep asas horizontal hanya mengatur kepemilikan hak diatas tanah seperti pohon diatas tanah tuannya.

Sebagaimana Pasal 6 UU Nomor 12 Tahun 2011 materi muatan perundang-undangan harus berisi mengenai pengayoman; kemanusiaan; kebangsaan; kekeluargaan; kenusantaraan; bhinneka tunggal ika; keadilan; kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; ketertiban dan kepastian hukum;

dan/atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan. Hal ini pengaturan hak ruang bawah tanah jika dibentuk peraturan khusus tersendiri berupa peraturan perundang-undangan cocok karena sudah memenuhi kategori materi muatan kekeluargaan khususnya buku 1 KUH Perdata tentang hak dan kewajiban orang serta keluarga diatur disitu seperti perkawinan waris dan sebagainya.

Jika sudah dibentuk peraturan perundang-undangan, pastinya perlu juga dibentuk PP nya karena sebagai peraturan yang dapat menjalankan UU. Materi muatan PP yaitu pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam undang-undang yang tegas-tegas menyebutnya dan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam undang-undang yang mengatur meskipun tidak tegas-tegas menyebutnya sebagaimana Pasal 12 UU Nomor 12 Tahun 2011.

Dengan demikian perilaku hukum tidak bisa dipahami kecuali dalam konteksnya, termasuk di antaranya konteks kultural. Secara analitis, konteks terdiri atas banyak elemen yang menghasilkan berbagai jenis proposisi perilaku. Pertama, ada keteraturan umum perilaku – proposisi mengenai cara berperilaku manusia, yang, jika valid, berlaku benar di manapun, kapan pun, dan untuk semua jenis perilaku – hukum, ekonomi, religius, dan semacamnya. Sebagai contoh, imbalan dan hukuman mempengaruhi perilaku dengan cara-cara umum yang melampaui

kultur dan masa. Kedua, ada proposisi yang lebih terkait dengan kultur atau kelompok kultur – misalnya mengenai tuntutan yang akan diajukan oleh para pengusaha terhadap hukum. Proposisi yang tidak begitu luas cakupannya ini bisa digunakan untuk menjelaskan dan memprediksi perilaku hukum orang Amerika atau Prancis. Diperlukan berbagai jenis proposisi untuk membahas tentang hukum masyarakat manapun; seorang pemilik kapal yang tinggal di Yunani adalah seorang manusia, sekaligus seorang Yunani dan seorang pemilik kapal, yang berperilaku sesuai dengannya begitupun mengenai kepemilikan hak ruang bawah tanah apakah otomatis mengikut kepada pemilik tanah di atasnya secara asas *horizontal* atau ada kebijakan yang lain yang lebih jelas mengenai pemberian hak dan kewajibannya.²⁸ Penegakan hukum dibutuhkan komponen-komponen lain yang saling menunjang. Komponen lain tersebut antara lain kebijakan hukum dan proses dari pembentukan hukum “*Law Making Process*”. Proses pembentukan hukum akan berdampak juga pada praktik penegakan hukum. Proses penegakan hukum “*Law Enforcement Process*” dan proses pembentukan hukum nasional “*Law Making Process*” saling berkaitan satu sama lain karena proses penegakan hukum yang baik, benar dan bertanggungjawab dapat dipengaruhi oleh proses pembentukan hukum yang aspiratif, proaktif dan kredibel. Faktor-faktor yang menghambat efektifitas penegakan hukum tidak hanya terletak pada sikap mental aparat penegak hukum akan tetapi juga terletak pada faktor sosialisasi hukum yang sering diabaikan. Kendala hukum tersebut dapat dijawab dalam 3 (tiga) kebijakan sebagai berikut: Kebijakan bersifat preventif “*Preventive Policy*”, Kebijakan Represif “*Repressive Policy*”, dan Kebijakan

²⁸ *Loc.cit.*, hlm. 17.

rehabilitatif “*Rehabilitative Policy*” atau simultan digerakan bersama-sama.²⁹

Menurut Friedman,³⁰ paling tidak ada 3 (tiga) faktor yang cukup prinsip keadilan. Kritikan dari ajaran ini terhadap penegakan hukum di negara kita tidak hanya sesuai dengan kenyataan melainkan juga sangat membantu dan menambah menguraikan benang kusut dan carut marut penegakan hukum di negara kita ini akan diungkap (*to explore*), akan dikritisi kebijakan yang tidak sejalan dengan nilai keadilan (*to criticize*) dengan tujuan untuk mengetahui (*to understand*) persoalan kebijakan hukum terhadap Notaris sebagai saksi dan kedudukan akta otentik sebagai alat bukti yang sempurna, yang belum mendapatkan tempat pada nilai keadilan (belum berbasis nilai keadilan).

Untuk itu dalam Rekonstruksi pembentukan peraturan hak ruang bawah tanah ini, dititikberatkan pada unsur kebijakan yang dimulai konstruksi berpikir bahwa dari setiap pembuatan undang-undang dan kebijakan publik hendaknya mengambil sumber materialnya baik secara filosofis maupun secara sosiologis. Secara filosofis setiap peraturan dan kebijakan publik harus sesuai dengan rasa keadilan di dalam masyarakat. Sementara secara sosiologis setiap peraturan dan kebijakan publik harus sesuai dengan kondisi objektif masyarakat secara ekonomis, antropologis dan sistem nilai yang hidup dalam masyarakat. Selain itu perlu diperhatikan bahwa setidaknya setiap peraturan dan kebijakan publik telah sejak harus ada partisipasi masyarakat, sehingga masyarakat tidak hanya terfokus pada tataran implementasi

²⁹ Romli Atmasasmita, 2001. *Reformasi Hukum, Hak Asasi Manusia dan Penegakan Hukum*. Penerbit Mandar Maju Bandung. hlm. 56.

³⁰ Lawrence M. Friedman, *American Law An Introduction*, (New York-London: W.W. Norton & Company, 1984) baca pula dalam *Sistem Hukum: Perspektif Ilmu Sosial*, terjemahan, (Bandung: Penerbit Nusa Media, 2009), hlm. 14.

saja. Partisipasi masyarakat tidak hanya ditekankan pada tahap implementasi, tetapi perlu dibangun komunikasi aktif dan terbuka di segala tingkatan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan dan kebijakan publik. Kondisi demikian melahirkan respons positif dan dapat menciptakan suasana yang kondusif.

Jika institusi hukum (termasuk di dalamnya hukum pertanahan, pen.) dipahami sebagai suatu sistem, maka seluruh tata aturan yang berada di dalamnya tidak boleh saling bertentangan, demikian Esmi Warassih menerangkan³¹ bahwa menurut *strafentum Kelsen*, norma hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan norma hukum yang lebih tinggi. Bahkan, lebih dari itu, dalam pembentukan dan penegakan hukum sebagai suatu sistem, ia selalu menerima masukan dari bidang-bidang lain yang selanjutnya menghasilkan keluaran (*output*) yang disalurkan ke dalam masyarakat. L.M. Friedman menggambarkan keterpautan itu dengan mengatakan: *The heart of the sistem is the way in turning input into output. The struktur of the legal sistem is like some gigantic computer program, ended to deal with million of problem that are fed dialing into the machine.*³²

Jika hukum pertanahan dipahami sebagai suatu sistem norma, maka setiap peraturan perundangan-undangan yang paling tinggi sampai pada peraturan yang paling rendah (terkait dengan pengaturan hak ruang bawah tanah) harus merupakan suatu jalinan sistem yang tidak boleh saling bertentangan satu sama lain (*lex superiori deroget legi priori*). Proses pembentukan norma-norma itu dimulai dari yang paling tinggi sampai yang paling rendah disebut sebagai proses *konkretisasi*.

³¹ Lawrence M. Friedman, *legal sistem. USA: Russel Sage Foundations*, 1975, lihat juga dalam Shrode and Voich, *Op Cit*, 1974 dalam Esmi Warassih, *Ibid*, hlm. 42.

³² *Ibid*, hlm 42-43.

Pemahaman sistem yang demikian itu, mengisyaratkan, bahwa persoalan hukum yang kita hadapi sangat kompleks. Di satu sisi, hukum pertanahan dipandang sebagai suatu sistem nilai yang secara keseluruhan dipayungi oleh sebuah norma dasar yang disebut *grundnorm* atau *basic norm*. Pancasila adalah *grundnorm* yang menjadi dasar dalam tata hukum nasional, termasuk tata hukum dalam sistem kebijakan rekonstruksi pembentukan peraturan hak ruang bawah tanah nantinya, seharusnya norma dasar itulah yang dipakai sebagai dasar dan sekaligus penuntun penegakan hukum pertanahan dalam sistem birokrasi dan pelayanan publik pertanahan yaitu Pancasila sebagai sistem nilai, maka *grundnorm* itu merupakan sumber nilai dan juga sebagai pembatas dalam penerapan hukum. Hans Kelsen memandang *grundnorm* sebagai *the basic norm as the source of identity and as the sources of unity of legal sistem*.³³

Bicara soal hukum sebagai suatu sistem, Lawrence M. Friedman mengemukakan adanya komponen-komponen yang terkandung dalam hukum yaitu:³⁴

1. Komponen yang disebut dengan struktur, yaitu kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum seperti pengadilan negeri, pengadilan administrasi yang mempunyai fungsi untuk mendukung bekerjanya sistem hukum itu sendiri. Komponen struktur ini memungkinkan pemberian pelayanan dan penggarapan hukum secara teratur.

³³ Joseph Raz, *The Concept of Legal Sistem, An Introduction to the Theory of the Legal Sistem*, London: Oxford University Press, 1973. dalam Esmi Warassih, *Op Cit* hlm. 81-82.

³⁴ Lawrence Friedman, lihat dalam Gunther Teubner (Ed), *ibid*, 1986. Hlm. 13-27. William J. Chambliss dan Robert B. Seidman, *Law, Order and Power*, Reading, Mass: Addison-Wesley, 1971, hal 5-13. Juga dalam Lawrence Friedman "*Law and Development, A General Model*" dalam *Law and Society Review*, No. VI, 1972. dalam Esmi Warassih, *Op Cit*. hlm. 81-82.

2. Komponen substansi yaitu berupa norma-norma hukum, baik itu peraturan-peraturan, keputusan-keputusan dan sebagainya yang semuanya dipergunakan oleh para penegak hukum maupun oleh mereka yang diatur.
3. Komponen hukum yang bersifat kultural, yaitu terdiri dari ide-ide, sikap-sikap, harapan dan pendapat tentang hukum. Kultur hukum ini dibedakan antar *internal legal culture* dan *external legal culture* adalah kultur hukum masyarakat pada umumnya.

Semua komponen hukum merupakan pengikat sistem serta menentukan tempat sistem hukum itu ditengah kultur bangsa secara keseluruhan. Seseorang menggunakan atau tidak menggunakan hukum, dan patuh atau tidak terhadap hukum sangat tergantung pada kultur hukumnya. Kultur hukum seseorang dari lapisan bawah akan berbeda dengan mereka yang berada di lapisan atas. Demikian pula, kultur hukum seorang pengusaha berbeda dengan orang-orang yang bekerja sebagai pegawai negeri dan seterusnya. Jadi, tidak ada dua orang laki-laki maupun wanita yang memiliki sikap yang sama terhadap hukum. Di sini tampak adanya korelasi yang sistematis antara berbagai faktor seperti umur, jenis kelamin, pekerjaan, kebangsaan dan sebagainya,³⁵ sehingga untuk membangun rekonstruksi pembentukan peraturan hak ruang bawah tanah yang berbasis keadilan sosial, maka perlu dipahami faktor struktur, substansi dan kultur masyarakatnya.

Rekonstruksi pembentukan peraturan hak ruang bawah tanah harus dipahami

³⁵ Lawrence Friedman, *Legal Culture and Welfare State*, dalam Gunther Teubner (Ed), *Dilemmas of Law in the Welfare State*. Berlin New York: Walter de Gruyter, 1986, hlm. 13-27. William J. Chambliss & Robert B. Seidman, *Law, Order and Power*, Reading, Mass: Addison-Wesley, 1971, hal 5-13. juga dalam Lawrence Friedman, *Law and Development, A General Model*, dalam *Law and Society Review*, No. VI, 1972 dalam Esmi Warassih, *Op Cit*. hlm. 82.

dari segi individu dan Negara yang termasuk komponen dalam masyarakat, dimana individu yang menyusun masyarakat terdiri dari berbagai golongan, tentunya golongan ekonomi lemah cara pengambilan keputusan akan berbeda dengan golongan ekonomi yang kuat, begitu pula golongan masyarakat yang berpendidikan tinggi tentu tidak sama dengan golongan masyarakat yang berpendidikan rendah. Individu-individu ini sangat berpengaruh terhadap kinerja sistem birokrasi dan pelayanan publik pertanahan. Begitu pula individu-individu tersebut harus dipahami dari segi masyarakat tempat di mana mereka menjadi anggotanya. Budaya (*cultur*) tempat di mana mereka hidup dan bersosialisasi di dalamnya sangat mempengaruhi pola hidup dan interaksi sosial serta pandangan mereka terhadap rekonstruksi pembentukan kebijakan hak ruang bawah tanah yang ditetapkan oleh pemerintah. Sebagian besar pengaruh lingkungan dirasakan dalam bentuk interaksi sosial, maka perilaku adalah sesuatu yang dikonstruksi dan bersifat *sirkular*, bukan bawaan dan bersifat lepas (*released*).

C. PERBANDINGAN ATURAN HAK RUANG BAWAH TANAH DENGAN NEGARA LAIN

Penggunaan ruang bawah tanah sebenarnya tidak hanya terbatas untuk sarana transportasi saja, Finlandia sejak tahun 1896 sudah lebih dahulu memanfaatkan ruang bawah tanah untuk terowongan kereta api bawah tanah, ruang bawah tanah juga digunakan untuk terowongan pembangkit listrik tenaga air, terowongan untuk memindahkan air baku, terowongan untuk kendaraan reguler, dan sarana rekreasi

untuk kepentingan umum.³⁶ Pemanfaatan ruang bawah tanah akan memberikan pilihan yang lebih baik terhadap pembangunan, di mana jika fasilitas ekonomi, sosial, dan budaya bawah tanah seperti kereta bawah tanah, jalan bawah tanah, tempat penyimpanan dan distribusi air bawah tanah, tempat pengolahan air hujan dan limbah bawah tanah, pembangkit listrik bawah tanah dan distribusinya, fasilitas budaya dan hiburan bawah tanah, parkir bawah tanah, tempat tinggal bawah tanah, kantor bawah tanah, serta pabrik bawah tanah yang telah terencana dengan baik akan memungkinkan penggunaan area di atas tanah yang lebih efisien. Orientasi penggunaan ruang bawah tanah cenderung mengoptimalkan sumber daya tanah serta memaksimalkan fungsi penggunaan lahan. Indonesia, sebelum pembangunan MRT di Jakarta, juga telah memanfaatkan ruang bawah tanah terutama di daerah perkotaan seperti Blok M Mall Jakarta dan Karebosi Link Makassar yang merupakan pusat perbelanjaan, serta area parkir bawah tanah pusat perbelanjaan.

Faktor utama yang 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.³⁷ Artikel ini akan difokuskan pada aspek hukum

³⁶ Rönkä et al., 1998.

³⁷ Dobinson, 1997.

penggunaan ruang bawah tanah. 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 (selanjutnya disingkat UUD 1945) jo. Pasal 2 jo. Pasal 4 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (selanjutnya disingkat UUPA), 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) UUD 1945, Pasal 2 UUPA serta Pasal 4 tersebut tersebut secara tegas hanya mengatur mengenai alas hak atas tanah di atas permukaan bumi saja.³⁸ Rancangan Undang-Undang tentang Pertanahan (selanjutnya disingkat RUU Pertanahan) tahun 2019 memuat pengaturan mengenai hak atas tanah, di mana salah satunya timbul dari hubungan hukum antara pemegang hak dengan ruang di bawah tanah untuk menguasai, memiliki, menggunakan, dan memanfaatkan, serta memelihara ruang di bawah tanah. RUU Tentang Pertanahan juga mengatur jenis hak untuk penggunaan dan pemanfaatan Tanah oleh pemegang hak yang berbeda

³⁸ Sibuea, 2016

pada ruang bawah tanah yaitu Hak Guna Bangunan (selanjutnya disingkat HGB) atau Hak Pakai (selanjutnya disingkat 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 RUU 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.

Akan tetapi, beberapa contoh mengenai pembangunan hak atas ruang bawah tanah yang telah dijelaskan pada Bab III tersebut di atas, belum ada hak secara utuh terhadap bangunan induk maupun fasilitas komersial yang diberikan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional karena hingga saat ini belum ada pengaturan mengenai hak ruang bawah tanah (Mappatombong et al., 2020). Keadaan ini menimbulkan permasalahan terutama bagi investor yang telah berinvestasi pada project tersebut, di mana investor tidak memperoleh kepastian hak terhadap ruang bawah tanah yang telah dibangun.

Permasalahan lain yang timbul akibat penggunaan ruang bawah tanah adalah berapa kedalaman tanah yang menjadi hak milik pemilik tanah. Hal ini berhubungan dengan keadaan jika terjadi penggunaan ruang bawah tanah oleh pihak ketiga (publik/privat) yang bukan pemegang hak atas tanah, belum lagi jika terjadi kerugian atas penggunaan ruang bawah tanah yang menyebabkan kerusakan terhadap properti milik pemegang hak atas tanah, potensi kerusakan lingkungan hidup, persinggungan dengan hak ulayat, maupun terhadap aspek sosial yang lain.

Mendalikn kepada sekilas uraian tersebut di atas maka pokok permasalahan dalam artikel ini adalah (1) Bagaimana konsep dasar terkait dengan penggunaan dan pemanfaatan ruang bawah tanah serta seperti apa pengaturan di negara lain sebagai kajian perbandingan? dan (2) Apakah status hukum yang dilekatkan pada penggunaan ruang bawah tanah sebagaimana diatur di dalam RUU Pertanahan sudah sesuai apabila dicermati dari teori hukum pertanahan. Adapun tujuan penulisan ini, yakni: pertama, mengetahui dan memperjelas konsep hukum mengenai penggunaan atau pemanfaatan ruang bawah tanah dan konsep pengaturan di beberapa negara lain, kedua, mengkonsepkan hak yang memadai terhadap penggunaan dan pemanfaatan ruang bawah tanah setelah diturunkan dari Hak Menguasai Negara.

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 (Rönkä et al., 1998). Secara global, ruang bawah tanah telah banyak digunakan untuk industri, sarana untuk kepentingan publik dan infrastruktur transportasi di daerah perkotaan, untuk mengurangi dampak negatif kehidupan kota.

Beberapa negara telah melakukan perencanaan dan mengimplementasikan dengan baik pengembangan ruang bawah tanah terhadap daerah perkotaan mereka. *Pertama* negara-negara tersebut antara lain: Finlandia, Inggris, Kanada, Belanda,

Tiongkok, Singapura, dan Malaysia. Alasan negara-negara tersebut melakukan pembangunan ruang bawah tanah mereka (Heng, 2020) yaitu: pertama, topografi and geologi, daerah perbukitan dan pegunungan di Hong Kong (Tiongkok) dan Helsinki (Finlandia) menyebabkan melakukan pengembangan bawah tanah, terutama terowongan kereta api dan jalan, kerana dengan kondisi fisik ini, akan lebih ekonomis untuk membangun ruang bawah tanah untuk melewati medan yang curam, daripada melewati permukaan tanah yang curam tersebut atau mengelilinginya.

Selanjutnya, secara geologis *kedua* kota tersebut memiliki struktur bantuan yang bagus pada bagian bawah tanah atau bagian yang dekat dengan ruang bawah tanah, sehingga dapat menurunkan biaya pengembangan ruang bawah tanah. Kedua, Iklim, kota-kota seperti Helsinki (Finlandia) dan Montréal (Kanada) sering menghadapi musim dingin yang ekstrim, hal ini yang menjadi pendorong utama untuk pengembangan ruang bawah tanah. Musim dingin yang ekstrim membuat penduduk di kota-kota ini tidak nyaman saat bepergian. Kondisi tersebut telah mendorong terciptanya jaringan pejalan kaki bawah tanah (*Underground Pedestrian Networks* (UPNs)), di mana dengan adanya fasilitas ini memungkinkan penduduk untuk bepergian dengan nyaman.

Ketiga, kekurangan lahan, kelangkaan lahan dan urbanisasi yang cepat menyebabkan ruang bawah tanah dinilai sebagai ruang tambahan yang dapat dikembangkan untuk memenuhi kebutuhan perkotaan. Tingginya harga tanah mengakibatkan biaya pengembangan menjadi lebih tinggi. Keadaan tersebut telah mendorong kota-kota di Asia seperti Tokyo, Hong Kong, Seoul, Shanghai,

Beijing, Singapura, Jakarta, Kuala Lumpur, dan Taipei untuk mengeksplorasi dan memperluas penggunaan ruang bawah tanah mereka.

Tanah adalah bagian penting dari aktivitas manusia (Sinaga, 2020), namun untuk menggunakan tanah tersebut harus diatur dengan norma hukum positif, karena jika tidak diatur maka diniscayakan akan menimbulkan ketidakpastian hukum dan memicu *chaos*. Norma hukum positif tersebut dapat berupa undang-undang serta peraturan pelaksanaannya dan budaya setempat yang berlaku, di mana peraturan tersebut antara lain mengatur: siapa yang dapat menggunakan tanah tersebut, apa yang dapat dilakukan terhadap tanah tersebut, siapa yang dapat masuk ke wilayah tanah tersebut. Hak atas tanah tersebut pada dasarnya adalah hak seseorang atau sekelompok orang untuk menggunakan tanah di mana orang lain tidak diperbolehkan mempergunakannya (Mattson, 2004).

Lebih lanjut, terdapat beberapa aspek seseorang atau sekelompok orang dapat dianggap sebagai pemilik tanah: pertama, mempunyai hak untuk mempergunakan tanah tersebut di mana hak tersebut mengecualikan orang lain untuk mempergunakannya dan juga mempunyai hak untuk mengalihkan tanah tersebut kepada orang lain untuk dimiliki (Snare, 1972), selanjutnya hak memiliki ini pada prinsipnya abadi berbeda dengan hak menggunakan yang dibatasi oleh waktu dan pada akhirnya dikembalikan kepada pemilik. Kedua, hak atas tanah dimiliki oleh pemilik, namun hak tersebut dibatasi oleh peraturan perundang-undangan di mana peraturan tersebut mengatur hak-hak apa saja yang tidak dimiliki oleh pemilik atas tanahnya dan hak kepemilikan juga dibatasi apabila pemilik telah memberikan hak tertentu kepada pihak lain seperti hak sewa (Mattsson, 2004). Ketiga, hak

kepemilikan timbul karena adanya aturan hukum (undang-undang) yang mengaturnya.

Berkaitan dengan hukum yang berlaku untuk kepemilikan ruang bawah tanah, terdapat dua maxim hukum tentang kepemilikan tanah yang diterapkan pada kepemilikan ruang bawah tanah yaitu: “*superficies solo cedit*” dan “*cuius est solum, eius est usque ad coelom et ad inferos*”. Maxim hukum “*superficies solo cedit*” ini diartikan sebagai “*the surface goes with the land. that is, whatever is attached to the land forms part of it*” ditafsirkan sebagai apa yang berada di permukaan tanah adalah bagian dari tanah (Garner & Black, 2009). Maxim ini bersumber dari prinsip hukum Romawi yang menyatakan bahwa siapapun yang menjadi pemilik tanah juga memiliki apa yang ditempatkan di atas tanah (Admiraal & Cornaro, 2016). Maxim hukum kedua, berasal dari prinsip hukum abad pertengahan, “*cuius est solum, eius est usque ad coelom et ad inferos*” diartikan sebagai “*whoever owns the soil owns everything up to the sky and down to the depths*” ditafsirkan sebagai siapapun pemilik tanah memiliki hak atas segala sesuatu yang berada di atas tanahnya sampai langit/surga dan yang juga memiliki segala sesuatu berada di bawah tanah sampai dengan inti bumi.

Maxim hukum “*cuius est solum, eius est usque ad coelom et ad inferos*” jika diterapkan saat ini maka banyak permasalahan yang akan timbul baik politik, ekonomi, sosial, dan budaya terhadap penggunaan ruang udara dan bawah tanah. Oleh karena hukum diperlukan untuk membatasi hak udara dan hak bawah tanah yang dimiliki pemilik tanah permukaan. Contoh dari permasalahan ini adalah pemanfaatan ruang udara di atas permukaan tanah. Kasus penting mengenai

penggunaan ruang udara terjadi antara Pemerintah Amerika Serikat melawan Causby, di mana Mahkamah Agung Amerika Serikat (*U.S. Supreme Court*) memutuskan: “*The common law doctrine that ownership of land extends to the periphery of the universe has no place in the modern world*”. Selanjutnya William O. Douglas (Hakim Agung pada Mahkamah Agung Amerika Serikat) dalam pengadilan tersebut menyampaikan pendapatnya:

“It is ancient doctrine that at common law ownership of the land extended to the periphery of the universe – cuius est solum ejus est usque ad coelum. But that doctrine has no place in the modern world. The air is a public highway, as Congress has declared. Were that not true, every transcontinental flight would subject the operator to countless trespass suits. Common sense revolts at the idea. To recognize such private claims to the airspace would clog these highways, seriously interfere with their control and development in the public interest, and transfer into private ownership that to which only the public has a just claim” (United States v. Causby, 1946).

Berdasarkan Putusan Mahkamah Agung Amerika Serikat *maxim* hukum “*cuius est solum, ejus est usque ad coelum et ad inferos*” tidak mempunyai tempat pada dunia modern, salah satu Hakim juga menyatakan wilayah udara wilayah publik yang digunakan untuk lalu lintas, di mana jika ada pihak perorangan atau swasta yang mengklaim wilayah ruang udara akan bertentangan dengan kepentingan umum. Selain sengketa tersebut di atas, pada tahun 2010, Mahkamah Agung Inggris (*UK Supreme Court*) juga telah memutuskan bahwa pengeboran ke dalam tanah secara diagonal yang mencapai 2.800 kaki dari sebidang tanah yang berdekatan adalah kegiatan masuk tanpa izin terhadap tanah milik pemilik tanah permukaan (*diagonal drilling down to 2,800ft from an adjacent plot of land is still trespassing under the surface*) (Lowther, 2014).

Selanjutnya, terdapat empat kondisi yang mungkin timbul jika diterapkan pembatasan kepemilikan pemilik tanah permukaan terhadap ruang bawah tanahnya, yaitu: pertama, pemilik tanah permukaan memiliki segala sesuatu yang berada di bawah tanah miliknya sampai dengan inti bumi, kedua, pemilik tanah permukaan memiliki segala sesuatu yang berada di bawah tanah miliknya sejauh terdapat alasan yang rasional, ketiga, pemilik tanah permukaan hanya memiliki segala sesuatu yang berada di bawah tanah dengan batas tertentu dari permukaan tanah (misalnya hanya mempunyai hak atas ruang bawah tanah sampai kedalaman 6 meter), keempat, pemilik tanah permukaan tidak memiliki hak atas ruang bawah tanah (Working Group No. 4, 2000).

Melihat sengketa-sengketa dan kemungkinan-kemungkinan tersebut di atas terdapat beberapa pilihan mengenai kepemilikan ruang bawah tanah: pertama, kepemilikan ruang bawah tanah oleh pemilik tanah permukaan dibatasi sampai kedalaman tertentu dari permukaan tanah di mana tanah di bawah batas tersebut dimiliki oleh negara yang akan digunakan untuk kepentingan umum, kebijakan ini digunakan antara lain oleh Jepang dan Singapura.

Kedua, negara dapat memperoleh ruang bawah yang dimiliki perorangan atau swasta karena adanya mandat hukum, hal ini dikenal sebagai: pembelian wajib (*a compulsory purchase*), kewenangan pemerintah untuk mengambil tanah yang dimiliki perseorangan atau swasta untuk dirubah menjadi fasilitas umum, di mana diberikan penggantian yang rasional (*eminent domain*) atau melalui pengambilalihan (*expropriation*).

Contoh penggunaan model ini adalah Inggris, dengan *the Crossrail Hybrid Act* 2008 menentukan Sekretaris Negara dapat memiliki tanah yang disebutkan dalam *the Crossrail Hybrid Act* 2008 selama 5 tahun kemudian dapat diperpanjang 5 tahun di mana hak-hak perorangan atau swasta dapat hilang dan akan diberikan kompensasi.

Ketiga, hak untuk menggunakan tanah baik di atas atau di bawahnya untuk tujuan tertentu yang dimiliki orang lain (*an easement*), hak ini timbul akibat perjanjian yang dibuat para pihak di mana perjanjiannya menentukan kompensasi yang dibutuhkan baik untuk kondisi sekarang maupun kondisi dimasa yang akan datang akibat penggunaan atau pembangunan yang dilakukan dipermukaan maupun di bawah tanah.

Pada umumnya setiap negara paling tidak mengatur: pertama, berapa kedalaman yang dapat dimiliki oleh pemilik tanah permukaan untuk memiliki tanah di bawah permukaan dan interaksi dengan hak-hak lain, kedua, hak-hak apa saja yang dapat dimiliki untuk memanfaatkan ruang bawah tanah, ketiga, bagaimana pertanggungjawaban terkait proyek-proyek bawah tanah di mana kepemilikan dibagi secara vertikal maupun horizontal, dan keempat, pengaturan mengenai perencanaan, zonasi, pemanfaatan dan bentuk standar kontrak konstruksi bawah tanah (Working Group No. 4, 2000). Berkesesuaian dengan hal itu, berikut ulasan sekilas mengenai penerapan hukum atas ruang bawah tanah di beberapa negara yang telah terlebih dahulu mengembangkan dan membangun ruang bawah tanah.

1. Jepang

Pengaturan hukum ruang bawah tanah di Jepang mulai ada sejak diterbitkannya Undang-undang tentang Tindakan Khusus mengenai Penggunaan Bagian Dalam Bawah Tanah untuk Kepentingan Umum (*the Act on Special Measures concerning Public Use of Deep Underground/ Deep Underground Act*) pada tahun 2000. Secara umum pemilik tanah di Jepang memiliki hak atas ruang baik di atas maupun di bawah tanah miliknya sejauh pemilik tanah dapat mengelolanya (Pasal 207 Kitab Undang-undang Hukum Perdata Jepang/*Article 207 of the Civil Code of Japan*) (Chew, 2017). Adanya hak ini menyebabkan pembangunan atau penggunaan ruang bawah tanah untuk kepentingan umum di bawah tanah milik perorangan atau swasta menjadi sebuah keniscayaan dan sangat mahal. Namun, setelah diundangkannya *Deep Underground Act*, kepemilikan ruang bawah tanah baik perorangan maupun swasta yang berada di Kota Tokyo, Osaka, dan Nagoya telah dibatasi atau diatur lebih tegas yaitu hanya sampai 40 meter di bawah permukaan tanah dan juga dilarang melakukan pembangunan 10 meter dibawah pondasi gedung. Ruang bawah tanah yang berada di bawah 40 meter digunakan oleh Pemerintah untuk kepentingan umum tanpa membeli memberikan kompensasi kepada pemilik tanah permukaan karena adanya hak pemerintah yang lebih diutamakan dari perorangan ataupun swasta.³⁹

Pemilik tanah baik perorangan maupun swasta di Jepang dapat menggunakan ruang bawah tanah miliknya secara bebas namun tetap dibatasi

³⁹ Kishii, 2016.

peraturan hukum yang berlaku seperti Undang-undang tentang Standard Bangunan (*the Building Standards Act*), Undang-undang Pemadam Kebakaran (*Fire Service Act*), dll., di mana biasanya ruang bawah tanah tersebut dipergunakan sebagai lantai basement untuk toko, gudang, tempat mesin yang menunjang gedung, dan tempat parkir. Beberapa pengembangan area ruang bawah tanah di Jepang juga dilakukan di area yang dimiliki oleh negara, sebagai contoh adalah pembangunan jalan tol *Shinjuku Line (Yamate Tunnel)* sepanjang kurang lebih 11 km yang berada di bawah jalan raya (*the Yamate Road*). Pembangunan beberapa sungai bawah, saluran retensi, dan saluran pembuangan air juga dibuat di bawah tanah milik negara seperti yang dibuat di bawah Jalan *Tokyo's Loop Road 7 and National Route 16*.

Berdasarkan hukum Jepang, tanah dan bangunan dipertimbangkan sebagai sesuatu yang terpisah di mana pemilik tanah dan bangunan dapat dimiliki oleh pemilik yang berbeda. Hal ini dapat terjadi apabila pemilik bangunan menyewa tanah dari pemilik tanah atau memperoleh hak untuk mempergunakannya. Jenis hak yang ada di atas tanah menurut hukum di Jepang dapat timbul karena kepemilikan atau hak menggunakan. Pemilik tanah mempunyai hak untuk menggunakan, memperoleh keuntungan dari tanah tersebut, dan dapat mengalihkan kepemilikannya kepada pihak lain. Hak kepemilikan di Jepang dikategorikan sebagai hak sesungguhnya (*a real right*), di mana berdasarkan hak ini seseorang memiliki hak sepenuhnya atas sesuatu berbeda dengan hak yang timbul karena perjanjian antara para pihak (*saiken*). Hak ini dapat dituntut kepada pihak lain setelah hak ini terdaftar. Bentuk umum dari hak

menggunakan adalah sewa-menyewa tanah, hak menggunakan tanah orang lain untuk didirikan bangunan baik di atas tanah maupun di bawah tanah (*Superficies/Chijyoken*), dan hak menggunakan tanah orang lain untuk mendapatkan kenyamanan atau kemanfaatan (*Servitude/Chiekiken*) seperti hak untuk jalan. Berdasarkan penjelasan di atas pemilik tanah baik perorangan atau swasta dapat mempergunakan ruang bawah tanahnya untuk kepentingan mereka sendiri atau disewakan kepada pihak lain.

2. Malaysia

Malaysia mengatur penggunaan ruang bawah tanah setelah adanya Amandemen Kanun Tanah Negara 1965 (*National Land Code 1965*) pada tahun 1990. Amandemen ini dilakukan karena beberapa masalah yang timbul akibat adanya pengembangan dan pembangunan ruang bawah tanah seperti implikasi hukum terhadap pemilik tanah di permukaan berkaitan dengan pengembangan ruang bawah tanah dan masalah teknis yang berkaitan dengan struktur bangunan dan keselamatan penghuninya (Rasid, 2016; Rasid, 2015). Amandemen Kanun ini memungkinkan Malaysia menerbitkan *Stratum Tittle* untuk ruang bawah tanah, di mana *Stratum Tittle* ini dapat diterbitkan secara terpisah dengan hak kepemilikan yang dimiliki oleh pemilik hak atas permukaan tanah. Istilah *stratum title* tidak dikenal dalam kepustakaan hukum Indonesia, namun pada intinya memiliki pengertian kepemilikan bersama secara horizontal di samping pemilikan secara vertikal. Selanjutnya, Amandemen Kanun ini memberikan definisi *stratum* sebagai suatu lapisan

kubik ruang bawah tanah, sedangkan ruang bawah tanah diartikan sebagai tanah yang terletak di bawah permukaan bumi. Amandemen juga memberikan pengertian yang tegas mengenai batas-batas ruang bawah tanah yaitu *stratum* yang berada di atas, di bawah dan di samping ruang bawah tanah.

Tanah di Malaysia terdiri dari Tanah Negara (*State Land*), Tanah Negara dialihkan secara permanen atau dalam jangka waktu tertentu (beberapa tahun) karena sewa oleh Negara namun tidak termasuk tanah untuk pertambangan (*Alienated Land*), dan tanah yang untuk sementara waktu digunakan untuk kepentingan umum (*Reserved Land*). Sedangkan bentuk kepemilikan ruang bawah tanah di Malaysia yaitu kepemilikan ruang bawah di bawah tanah milik negara, kepemilikan ruang bawah tanah yang merupakan tanah milik negara yang telah ditetapkan kedalamannya, kepemilikan ruang bawah tanah di bawah hak milik tanah pemilik tanah permukaan yang tidak ditetapkan kedalamannya, sewa ruang bawah tanah yang disediakan untuk kepentingan umum, dan sewa ruang bawah tanah yang berada di bawah ruang bawah tanah yang digunakan untuk kepentingan umum.

Berdasarkan Amandemen Kanun Tanah Negara 1965, ruang bawah tanah yang telah menjadi hak milik baik secara permanen maupun untuk jangka waktu tertentu dapat dipergunakan:

- a. Pemilik tanah permukaan secara wajar untuk kepentingannya sesuai ketentuan hukum (*reasonably necessary to the lawful use and enjoyment*).
- b. Pemilik tanah ruang bawah tanah secara bebas di mana pemilik tanah ruang bawah tanah berbeda dengan pemilik tanah permukaan.

- c. Sebagian baik oleh Pemilik tanah permukaan maupun pemilik ruang bawah tanah.

Selanjutnya kedalaman stratum di Malaysia ditentukan oleh Otoritas Lokal, di mana Otoritas Lokal dapat menetapkan kedalaman tertentu dari *stratum* yang dapat dinikmati dan digunakan oleh pemilik tanah permukaan, lalu kedalaman tersebut akan ditulis/disahkan dalam sertifikat tanah dimiliki. Namun, kedalaman *stratum* tidak boleh melebihi kedalaman yang ditentukan oleh Kanun Tanah Negara (*Minimum Depth Underground Land*) 2006 yang diberlakukan pada tanggal 5 Desember 2006 yaitu Pemilik atau Penyewa tanah permukaan dapat mempergunakan ruang bawah tanah dengan kedalaman sesuai kategori tanah:

- a. Tanah pertanian dapat mempergunakan ruang bawah tanah dengan kedalaman 6 meter.
- b. Tanah yang di atasnya terdapat bangunan dapat mempergunakan ruang bawah tanah dengan kedalaman 10 meter.
- c. Tanah yang di atasnya terdapat bangunan industri dapat mempergunakan ruang bawah tanah dengan kedalaman 15 meter.

Ruang bawah tanah yang berada di bawah kedalaman tersebut di atas adalah milik negara dan dapat dimintakan permohonan kepemilikan *stratum* baik kepemilikan secara permanen atau dalam jangka waktu tertentu.

Kepemilikan ruang bawah tanah di Malaysia tidak diatur secara khusus dalam Kanun Tanah Negara namun diatur dalam ketentuan umum mengenai

siapa saja yang dapat memiliki tanah. Perseorangan atau Badan-badan yang dapat memiliki tanah yaitu:

- a. Perseorangan yang telah berumur 18 tahun.
- b. Perusahaan swasta yang mempunyai kewenangan untuk memiliki tanah.
- c. Pemerintah Asing, Organisasi Asing, dan Perseorangan yang mempunyai kewenangan menguasai tanah yang diatur *the Diplomatic and Consular Privileges Ordinance*, 1957.
- d. Lembaga-lembaga yang secara tegas mempunyai kewenangan menguasai tanah berdasarkan ketentuan undang-undang.

Apabila *stratum* ruang bawah tanah di Malaysia telah dilekatkan hak milik tetentu, maka pemiliknya juga memiliki hak-hak yang sama dengan yang dinikmati oleh pemilik tanah permukaan. Selain mempunyai hak-hak yang sama pemilik juga mempunyai tanggungjawab sama seperti pemilik tanah permukaan.

Malaysia juga mengatur hal-hal tertentu setelah ruang bawah milik negara yang akan diserahkan baik kepada perseorangan maupun Lembaga, yaitu Negara dapat: (1) Menentukan sampai mana kedalaman ruang bawah tanah dapat digunakan; (2) Menentukan secara khusus peruntukan ruang bawah; (3) Menetapkan syarat yang menjadi dasar penggunaan ruang bawah tanah, antara lain penyediaan perlindungan dan dukungan untuk semua tanah bawah tanah yang berbatasan serta penyediaan akses di satu atau lebih tempat; (4) Menetapkan syarat khusus yang sesuai sehubungan dengan pekerjaan pembangunan struktur ruang bawah tanah, termasuk: ketentuan untuk

memberikan perlindungan atas hak-hak Negara, ketentuan untuk menyediakan pemindahan, relokasi atau penataan ulang dari setiap drainase, selokan, pipa, kabel atau kawat, sekaligus dengan semua pendukung yang diperlukan dan setiap pekerjaan tambahan yang ada di dalamnya; dan (5) Menetapkan ketentuan-ketentuan lain yang dianggap sesuai oleh Negara. Semua ketentuan tersebut di atas harus ditulis dan disahkan pada dokumen hak atas ruang bawah tanah yang diberikan oleh negara.

3. Singapura

Sebelum tahun 2015, Singapura telah mengatur beberapa ketentuan terkait dengan penggunaan ruang bawah tanah antara lain seperti hak Negara atas sumber daya alam yang ditemukan di bawah tanah pribadi dan ketentuan perundang-undangan yang memungkinkan Negara untuk membangun struktur seperti saluran pembuangan atau terowongan di bawah tanah milik pribadi. Namun, pada tahun 2015, Singapura melakukan serangkaian perubahan terhadap peraturan yang ada untuk mengatur kepemilikan ruang bawah tanah, salah satu perubahan penting adalah Amandemen Undang-Undang Tanah Negara (*State Lands Act*) pada tahun 2015, di mana amandemen tersebut diperlukan untuk mendukung *the Urban Redevelopment Authority* (URA) dalam menyelesaikan formulasi masterplan ruang bawah tanah dan memulai mempromosikan secara aktif pengembangan ruang tersebut⁴⁰

⁴⁰ Janice, 2015.

Singapura menetapkan bahwa pemilik tanah permukaan hanya dapat mengklaim ruang bawah tanah sebanyak yang diperlukan secara wajar untuk digunakan dan dinikmati (*reasonably necessary for use and enjoyment*) tanpa menetapkan batasan kedalaman. Namun demikian, Singapura membatasi penggunaan ruang bawah tanah dengan menyatakan sebatas kedalaman ruang bawah tanah seperti yang ditentukan oleh Negara untuk tanah tersebut (*such depth of subterranean space as is specified in the State title for that land*), atau jika tidak ditentukan maka batas ruang bawah tanah yang dapat dipergunakan adalah 30 meter di bawah permukaan laut. Meskipun sudah ada rasio pembatasan tersebut, pemilik tanah permukaan masih dapat mempergunakan ruang bawah tanah diluar batas yang telah ditetapkan untuk membuat struktur bangunan guna mendukung bangunan atau ruang di atasnya dengan dilakukan penilaian terlebih dahulu (*a right of easement*).

Hukum Singapura tidak secara tegas menjelaskan siapa pemilik ruang bawah tanah yang berada di bawah 30 meter, terdapat pendapat yang menyatakan bahwa *asas res nullius naturaliter fit prim* dapat diterapkan, di mana berdasarkan asas tersebut jika tidak ada pemiliknya maka secara alami siapa yang pertama kali menemukan adalah pemiliknya (*has no owner naturally belongs to the first taker*), sehingga pemilik ruang bawah tanah adalah orang atau siapapun yang mempunyai hak eksklusif terhadap penggunaan tanah. Akan tetapi secara tersirat, Hukum Singapura menyatakan jika ruang bawah tanah di bawah 30 meter yang tidak ada hak yang melekat terhadapnya, maka segala sesuatu berkaitan dengan pemberian hak tertentu atau sewa

terhadap ruang bawah tanah merujuk kepada Pemerintah. Kendatipun tidak dinyatakan secara tegas, berdasarkan ketentuan tersebut Hukum Singapura mengatur bahwa tanah dibawah tanah milik pemilik tanah permukaan adalah tanah negara.

Secara umum, bentuk kepemilikan tanah di Singapura adalah hak milik (*freehold*) dan tanah negara yang disewakan kepada para penyewa.⁴¹ Kepemilikan tanah menggunakan hak milik dibedakan menjadi dua yaitu *fee simple* dan *estate in perpetuity*.

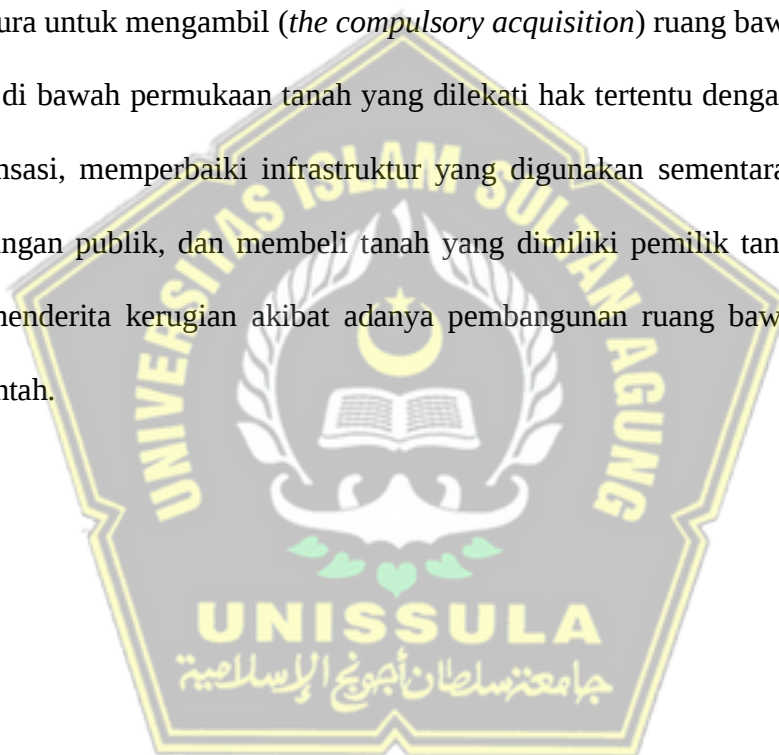
Fee simple adalah hak milik atas tanah yang diberikan oleh negara kepada pemegang hak, di mana pemilik hak diberikan kekuasaan terluas terhadap tanah berupa kekuasaan untuk menggunakan dan mengalihkan tanah sesuai kehendak pemegang hak.⁴² Pemilik tanah yang memegang hak *fee simple* memiliki tanah tanpa batas waktu, tanpa perlu membayar sewa, dan setelah kematiannya dapat diwariskan kepada ahli warisnya. *Estate in perpetuity* adalah hak atas tanah yang diberikan oleh negara untuk selama-lamanya kepada penerima hak, namun peralihan tersebut tunduk pada syarat dan ketentuan yang disepakati oleh kedua pihak.

Bentuk kepemilikan lainnya berdasarkan Hukum Singapura adalah hak sewa (*leasehold title*). Negara pada umumnya memberikan jangka waktu selama kurun waktu 30, 60, 99, atau bahkan sampai dengan 999 tahun kepada Penyewa dengan membayar biaya sewa, di mana tanah yang disewakan adalah tanah negara,

⁴¹ Haila, 2015.

⁴² Motha & Yuen, 1999

selanjutnya Penyewa mendapatkan hak kepemilikan secara eksklusif dan hak untuk mempergunakan tanah tersebut sesuai ketentuan berdasarkan perjanjian sewa yang dibuat. Seperti di Malaysia, kepemilikan ruang bawah tanah di Singapura juga dapat diberikan oleh Negara kepada pemilik yang berbeda dengan pemilik tanah permukaan yang diatur dalam *Land Acquisition (Amendment) Act 2015*. *Land Acquisition (Amendment) Act 2015* juga memberikan ruang kepada Pemerintah Singapura untuk mengambil (*the compulsory acquisition*) ruang bawah tanah yang berada di bawah permukaan tanah yang dilekati hak tertentu dengan memberikan kompensasi, memperbaiki infrastruktur yang digunakan sementara waktu untuk kepentingan publik, dan membeli tanah yang dimiliki pemilik tanah permukaan yang menderita kerugian akibat adanya pembangunan ruang bawah tanah oleh pemerintah.



BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Bagaimana pengaturan terkait pemberian hak atas ruang bawah tanah saat ini?

Hak ruang bawah tanah diatur dalam Pasal 146 Paragraf 4 dalam UU Nomor 11 Tahun 2020 bagian Pemberian Hak Atas Tanah/Hak Pengelolaan pada Ruang atas Tanah dan Ruang Bawah Tanah diatur dalam Pasal 146 yang mana berbunyi sebagaimana berikut, “(1) Tanah atau ruang yang terbentuk pada ruang atas dan/atau bawah tanah dan digunakan untuk kegiatan tertentu dapat diberikan hak guna bangunan, hak pakai, atau hak pengelolaan, (2) Batas kepemilikan tanah pada ruang atas tanah oleh pemegang hak atas tanah diberikan sesuai dengan koefisien dasar bangunan, koefisien lantai bangunan, dan rencana tata ruang yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, (3) Batas kepemilikan tanah pada ruang bawah tanah oleh pemegang hak atas tanah diberikan sesuai dengan batas kedalaman pemanfaatan yang diatur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, (4) Penggunaan dan pemanfaatan tanah pada ruang atas dan/atau bawah tanah oleh pemegang hak yang berbeda dapat diberikan hak guna bangunan, hak pakai, atau hak pengelolaan, (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai penggunaan tanah pada ruang atas tanah dan/atau ruang di bawah tanah sebagaimana dimaksud

pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) diatur dalam Peraturan Presiden.” Kemudian diatur juncto juga pada Pasal 147 yang berbunyi, “Tanda bukti hak atas tanah, hak milik atas satuan rumah susun, hak pengelolaan, dan hak tanggungan, termasuk akta peralihan hak atas tanah dan dokumen lainnya yang berkaitan dengan tanah dapat berbentuk elektronik.”

Dari aturan diatas tercantum dalam Pasal 146 ayat (5) UU Omnibus law mengatur bahwa, *“Ketentuan lebih lanjut mengenai penggunaan tanah pada ruang atas tanah dan/atau ruang di bawah tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) diatur dalam Peraturan Presiden”*. Maka aturan omnibus law menyuruh peraturan turunan (aturan organik) dalam bentuk Peraturan Presiden untuk mengatur lebih lanjut mengenai prosedural-prosedural tentang penggunaan hak ruang bawah tanah yang sampai saat ini belum dibentuk Peraturan Presiden (Perpres) tersebut adanya adalah PP Nomor 18 Tahun 2021 dan itu adalah Peraturan Pemerintah (PP) yang mana muatannya beda dengan Perpres dan peneliti sudah beberapa kali meminta untuk dibuatkan dalam bentuk aturan khusus berupa UU serta yang hanya dapat menggunakan hak ruang bawah tanah adalah berupa hak guna bangunan, hak guna usaha, dan hak pakai yang mana berbeda dengan hak milik yang memiliki kepastian hukum lebih jelas dan dapat dimiliki perseorangan. Masa nanti ada asas *horizontal* hak atas tanah beserta benda yang melekat diatasnya seperti rumah atau pohon punya si A tetapi hak ruang bawah tanahnya milik pemerintah, lalu bagaimana hak si A atas air sumur

apakah menjadi milik pemerintah karena tidak dapat hak milik untuk hak ruang bawah tanah hanya tanah dan bangunan rumah di atasnya saja.

2. Mengapa pengaturan terkait pemberian hak atas ruang bawah tanah saat ini belum berkeadilan?

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

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

Kebijakan rekonstruksi pembentukan peraturan ruang bawah tanah harus di dasarkan suatu konsep keadilan yang tidak memihak pada golongan

manapun atau tidak memihak pada kelas apapun, sehingga kebijakan hukum pertanahan bersifat *non-diskriminatif*, pilar kemanusiaan HAT bangsa-bangsa secara *holistik* menolak adanya *Herrenvolk* dan *Sklaven Volk*, menentang bangsa penjajahan dan bangsa yang dijajah. Diakui dan dilindunginya bangsa-bangsa, yang berarti secara *implisit* diakuinya pula hak *komunal* (dalam konsep hukum tanah nasional mewajibkan adanya tanah sebagai fungsi sosial). Hak bangsa-bangsa maupun hak komunal terdiri dari individu-individu sehingga konsep HAT juga mengakui adanya hak individu yang dikenal dengan hak milik atas tanah.

Hak individu adalah hak paling hakiki untuk mendapat perlindungan sehingga tidak dibenarkan adanya *eksploitasi* manusia atas manusia, perlindungan terhadap penindasan, dan perlindungan terhadap penghisapan dengan obyek hak milik tanah individu apalagi dalam menyelesaikan sengketa pertanahan juga tidak dibenarkan penindasan, *eksploitasi*, dan sebagainya. Maka peneliti memberikan *novelty* membolehkan adanya hak individu mengenai hak atas ruang bawah tanah karena selaras dengan asas horizontal HAT. Tujuan manusia dalam hidupnya untuk menemukan jalan mempergunakan alat-alat perlengkapan hidupnya (tanah merupakan pemenuhan atas raga, rasa, rasio dan rukun). Sehingga perlu penegasan konsep kemanusiaan dalam hukum pertanahan, dimana yang perlu ditegaskan adanya asas hak kodrati manusia atas tanah (sebut saja Asas Hak Kodrati Atas Tanah) dalam UUPA, sebagai bagian dari alat untuk mempertahankan hak-hak kodrati manusia (masyarakat/rakyat) terhadap penggunaan, penguasaan,

pemilikan dan pemanfaatan maupun pemberian hak atas tanah, yang disebut sebagai prinsip pemenuhan hak-hak konstitusional rakyat dalam rangka memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari dan menghargai prinsip kesederajatan kemanusiaan. Ketiga yaitu pilar kemasyarakatan (demokratik, kerakyatan, dan keadilan sosial) dimana tujuan hidup manusia Indonesia adalah pencapaian hidup bahagia, tidak mungkin bisa tercapai jika sekedar dilihat dari konsep individu, akan tetapi konsep yang diperlukan adalah konsep kebangsaan. Segala perbuatan-perbuatan kita yang mengenai hidup bersama, dalam istilah jawa “bebrayan” selalu hendak berdiri di atas dasar kekeluargaan, di atas dasar musyawarah, di atas dasar demokrasi, di atas dasar yang kita namakan kedaulatan rakyat. Bukan sekedar sebagai *slogan* akan tetapi harus diwujudkan sebagai usaha mencapai bentuk masyarakat yang di cita-citakan, yaitu masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera. Dalam konsep ini kebijakan rekonstruksi pembuatan peraturan hak ruang bawah tanah harus memperhatikan hak atas tanah sebagai fungsi sosial. Sumber hukum tanah kita adalah hukum tanah adat, keberadaan hak atas tanah komunal dilindungi dan diakui sebagai bagian dari fungsi tanah sebagai fungsi sosial.

3. Bagaimana rekonstruksi sistem pemberian hak atas ruang bawah tanah yang berbasis nilai keadilan?

Berangkat dari situlah kemudian peneliti menyarankan perlu adanya pembuatan peraturan khusus yang mengatur mengenai kepemilikan hak ruang bawah tanah ini seiring dengan perubahan globalisasi masyarakat

internasional berbentuk peraturan perundang-undangan (UU) dan Peraturan Pemerintah (PP) sebagai payung hukum agar masyarakat dapat mengajukan hak ruang bawah tanahnya itu sendiri dan tidak ber *status quo* lagi hak ruang bawah tanah yang selama ini belum mempunyai tuannya karena konsep asas horizontal hanya mengatur kepemilikan hak diatas tanah seperti pohon diatas tanah tuannya.

Sebagaimana Pasal 6 UU Nomor 12 Tahun 2011 materi muatan perundang-undangan harus berisi mengenai pengayoman; kemanusiaan; kebangsaan; kekeluargaan; kenusantaraan; bhinneka tunggal ika; keadilan; kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan. Hal ini pengaturan hak ruang bawah tanah jika dibentuk peraturan khusus tersendiri berupa peraturan perundang-undangan cocok karena sudah memenuhi kategori materi muatan kekeluargaan khususnya buku 1 KUH Perdata tentang hak dan kewajiban orang serta keluarga diatur disitu seperti perkawinan waris dan sebagainya.

Jika sudah dibentuk peraturan perundang-undangan, pastinya perlu juga dibentuk PP nya karena sebagai peraturan yang dapat menjalankan UU. Materi muatan PP yaitu pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam undang-undang yang tegas-tegas menyebutnya dan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam undang-undang yang mengatur meskipun tidak tegas-tegas menyebutnya sebagaimana Pasal 12 UU Nomor 12 Tahun 2011.

Penggunaan dan pemanfaatan ruang bawah tanah pada umumnya identik

dengan pembangunan infrastruktur berbasiskan pada kekuatan modal dan kemampuan teknologi mutakhir. Kebutuhan akan pembangunan infrastruktur demi kepentingan umum tidak selamanya terakomodasi pada penggunaan dan pemanfaatan ruang atas tanah dengan segala keterbatasannya. Sejalan dengan hal itu, pengaturan ruang bawah tanah perlu dirumuskan dengan tetap mengikuti kaidah-kaidah serta prinsip-prinsip agraria yang selaras dengan jiwa dan semangat Konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Mencermati perbandingan pengaturan terhadap penggunaan dan pemanfaatan ruang bawah tanah di beberapa negara lain, mayoritas mengarah kepada dominasi keterlibatan pemerintah dengan tetap memberikan kesempatan kepada pihak swasta secara limitatif. *Ipsso facto*, pengaturan penggunaan dan pemanfaatan ruang bawah tanah di Indonesia sebaiknya diatur melalui jenis hak baru atau varian tersendiri yaitu Hak Ruang Bawah Tanah (HRBT) sehingga pelekatan hak melalui HRBT di sini cukup memadai apabila ditelaah dari perspektif hukum pertanahan nasional serta tidak keluar dari ruh Hak Menguasai Negara dalam kerangka mewujudkan penatakelolaan dan pendistribusian tanah yang berkeadilan.

Urgensi peraturan yang menjadi landasan hukum atas pemanfaatan ruang bawah tanah dirasa kurang karena ada kekosongan hukum yang menjadi induk peraturan atas alas hak pemanfaatan hak guna ruang bawah tanah. Hal ini dibuktikan sampai saat ini UUPA maupun peraturan perundang-undangan yang lain belum mengatur secara jelas mengenai alas hak guna ruang bawah tanah sebagai payung hukum penggunaan ruang bawah tanah.

Pengaturan hak guna ruang bawah tanah sebagai lembaga hak baru dalam hukum tanah nasional sangat diperlukan dalam peraturan perundang-undangan di bidang agraria dengan substansi sebagai berikut: nama hak, subyek hak, obyek hak, jangka waktu pemanfaatan hak, hak dan kewajiban pemegang hak. Selain itu dari segi tata ruang diperlukan peraturan teknis seperti ukuran kedalaman dari ruang di bawah tanah yang dapat dimanfaatkan untuk kepentingan pribadi maupun bersama.

B. Saran dan Rekomendasi

1. Kebijakan yang membiarkan kepemilikan ruang di bawah tanah tanpa ada alas hak yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berdampak akan terjadinya konflik kepemilikan atas ketidakpastian hukum di masa yang akan datang.
2. Kebijakan yang merespons kekosongan hukum yang terjadi di masyarakat terkait belum diaturnya alas hak bagi penggunaan dan pemanfaatan ruang di bawah tanah yang dampaknya akan sangat berguna di berbagai bidang baik ekonomi, hukum, sosial maupun politik. Hal ini dapat diakomodir dalam Rancangan Undang-Undang Pertanahan yang sedang disusun oleh Komisi II Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia sebagai usul inisiatif dengan induknya UUPA. Terkait dengan memenuhi hukum yang responsif, maka diharapkan diakomodir tentang kepemilikan hak guna ruang bawah tanah yang perlu diatur lebih lanjut dengan peraturan pelaksanaannya.

3. Kewenangan Pengelolaan dan Pemanfaatan bangunan di Ruang Bawah Tanah ini, pada dasarnya sama dengan kepemilikan akan bangunan di atas tanah. Sesuai yang di jelaskan dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Agraria, tetapi bagaimana dengan bangunan ruang bawah tanah yang menjadi selimutnya adalah tanah. Selain itu juga perlu di perhatikan akan kegunaan bangunan, ketinggian, jumlah lantai, dan mampu mengendalikan lingkungan, geologi, kondisi bawah tanah, dan air tanah. Tetapi semua yang di jelaskan ini itu hanya di khususkan untuk bangunan-bangunan Umum sesuai yang di atur dalam Peraturan Gubernur DKI Jakarta. Jadi bagaimana dengan bangunan-bangunan pribadi (Privat) yang memfungsikan ruang bawah tanah menjadi tempat hunian.
4. Keberadaan hak atas bangunan dalam tanah (kepemilikan Ruang bawah tanah) yang di lihat dari hukum positif Indonesia. Dari undang-undang No.5 tahun 1960 tentang Agraria sampai Peraturan Gubernur No.167 tahun 2012 tentang Ruang Bawah Tanah. Ini merupakan regulasi yang ada belum kongkrit sehingga pengaturan pembangunan bangunan baik itu di ruang atas tanah maupun di ruang bawah tanah masih banyak di lakukan secara ilegal.
5. Perlunya rekonstruksi terhadap pembentukan peraturan hak ruang bawah tanah karena pengaturan ruang bawah tanah pada bangunan gedung belum diatur secara jelas. Ketidakjelasan itu disebabkan karena penyelenggaraan prasarana dan sarana umum atau fasilitas lainnya yang dibangun di atasnya atau di bawah bangunan gedung didirikan dengan izin penggunaan yang diberikan

oleh instansi yang berwenang sehingga pemanfaatan ruang bawah tanah pada bangunan gedung mengikuti fungsi bangunan dan pengelolaannya.

C. Implikasi Kajian

1. Implikasi Teoritis:

- a. Hasil penelitian ini nantinya terkait diharapkan dapat memberikan pembaharuan pemikiran hukum secara holistic terkait persoalan tata Kelola hak atas ruang bawah tanah yang mampu mewujudkan kebutuhan bangsa negara secara berkeadilan;
- b. Diharapkan hasil penelitian dapat menjadi sarana pendukung bagi sistem penguatan teori-teori hukum khususnya yang berkaitan dengan hukum agraria sebagai alternatif penyelesaian masalah kepadatan dan tata ruang wilayah kota atau kabupaten;
- c. Diharapkan hasil penelitian nantinya dapat menjadi bahan hukum yang dapat digunakan sebagai pendukung proses tri dharma perguruan tinggi utamanya dalam mendukung pengajaran yang dilakukan pada fakultas hukum di Indonesia.

2. Implikasi Praktis:

- a. Diharapkan hasil penelitian nantinya dapat menjadi bahan rujukan bagi pemerintah untuk memberikan penguatan bagi peraturan perundang-undangan yang berkaitan erat dengan tema pokok tata ruang dan wilayah kota atau kabupaten khususnya di dalam tata kelola ruang bawah tanah;

- b. Diharapkan hasil penelitian dapat menjadi pedoman bagi masyarakat secara umum dalam menyelesaikan sengketa pertanahan melalui pendekatan inovasi yang salah satunya dilakukan pemaksimalan pengelolaan tata kelola ruang bawah tanah;
- c. Diharapkan hasil penelitian nantinya menjadi saran yang mampu memaksimalkan bentuk kebijakan yang secara teknis dilakukan oleh pemerintah yang berkaitan dengan ide bagi pemerintah dalam melakukan reformasi agrarian khususnya di bidang tata kelola ruang bawah tanah.



DAFTAR PUSTAKA

A. Buku/Literatur :

- 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
- Alrip, Ismail., (2018). *Pengaturan Pemanfaatan Ruang Bawah Tanah*. Makassar: Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
- Alwi, Hasan., (2007). *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Keempat*. Jakarta: PT Balai Pustaka
- Aminudin dan H. Zainal Asikin., (2005). *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Apeldoorn, L.J van., (2005). *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Pradnya Paramita
- Asshiddiqie, Jimly dan M. Ali Safa'at, 2006, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Jakarta Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI
- Bahasa, Pusat., (1996). *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Ketiga*. Jakarta: Balai Pustaka
- Chambliss dan Robert B. Seidman., (1971). *Law, Order and Power, Reading*. Massachusetts: Addison-Wesley Publishing.
- 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
- Faisal, Sanapiah., (1990). *Penelitian Kualitatif: Dasar-dasar dan Aplikasi*. Malang

- Friedman, Lawrence M., (2020). *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*. Bandung: Nusa Media.
- Friedmann, Wolfgang., (1953). *Legal Theory*. London: Stevens and Sons Ltd
- Frondizi, Risieri., (2001). *Pengantar Filsafat Nilai*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Fuady, Munir, 1999, *Hukum Bisnis Dalam Teori Dan Praktik*, Buku Kedua, Citra Aditya Bakti, Bandung
- Harsono, Boedi., (1997). *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan
- 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, W., (2011). *Rekonstruksi Kebijakan Pertanahan Berbasis Nilai Keadilan Sosial (Studi Kasus Tentang Stelsel Publisitas Negatif Tidak Murni pada Sistem Birokrasi dan Pelayanan Publik Badan Pertanahan Nasional)*. Semarang: Universitas Diponegoro.
- _____. (2014). *Kebijakan Hukum Pertanahan Sebuah Refleksi Keadilan Hukum Progresif*. Yogyakarta: Thafa Media.
- Hirts and Thomson, *Globalization in Question*, (Blackwell Publisher, Cambridge, 1996)
- Kadir Muhammad, 2004, Abdul, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung
- K. Norman, Denzin dan Y. Vonna S. Lincoln., (2009). *Handbook of Qualitative Research*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar

- Kartohadiprodjo, Soediman., (1979). *Membina Tata Kehidupan Politik Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945*. Bandung: Alumni
- Kelsen, Hans, 2009, *Dasar-Dasar Hukum Normatif*, Nusamedia, Jakarta
- Komaruddin dan Yooke Tjumparmah., (2000). *Kamus Istilah Karya Tulis Ilmiah*. Jakarta: Bumi Aksara
- Koesnoe, Moh., (1979). *Catatan-catatan Terhadap Hukum Adat Dewasa Ini*. Surabaya: Airlangga University Press
- Kusumah, Mulyana W. dan Paul S. Baut., (1998). *"Hukum, Politik dan Perubahan Sosial"*. Jakarta: Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia
- L. Tanya, Bernard, dkk., 2010, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Genta Publishing, Yogyakarta
- Lembaga Pengkajian Ekonomi Pancasila, *Ekonomi Pancasila*, (Mutiara, 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
- M.D., Moh. Mahfud, (2006) *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: Pustaka LP3ES
- _____(2011). *Satjipto Rahardjo dan Hukum Progresif -Urgensi dan Kritik*. Jakarta: Epistemic Institute dan HuMa.
- Malik, Rusdi., (2000). *Penemu Agama Dalam Hukum di Indonesia*. Jakarta: Universitas Trisakti.
- 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)
- Mattew, B. Miles dan A. Michael Haberman., (1992). *Analisis Data Kualitatif*. Jakarta: Penerbit UI Press.
- Menski, Werner., (2012). *Perbandingan Hukum Dalam Konteks Global Sistem Eropa, Asia dan Afrika Comparative Law In A Global Context*, Bandung: Nusa Media.
- Muladi, *Hak Asasi Manusia*, (UNDIP, Semarang, 2004)
- Muliadi, Ahmad., (2012). *Makalah Politik Hukum*. Jakarta: SAP S-2 Universitas Jayabaya
- Nasution, S., (1996). *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*. Bandung
- 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)
- Nonet, Philippe dan Philip Selznick., (2008). *Hukum Responsif*. Bandung: Nusamedia.
- Noor, Aslan., (2004). *Konsepsi Hak Milik Atas Tanah Bagi Bangsa Indonesia*. Bandung: CV MandarMaju
- 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)
- Parsons, Wayne., (1995). *Publik Policy, An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. United States: Edward Elgar Pub.
- Prakosa, Djoko dan Budiman Adi Purwanto., (1985). *Eksistensi Prona Sebagai Pelaksanaan Mekanisme Fungsi Agraria*. Jakarta: Ghalia Indonesia
- Rahardjo, Satjipto, 2003, *Sisi-Sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, Kompas, Jakarta
- _____. (2012) *Ilmu Hukum*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- 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
- Suwandi, Sarwiji., (2008). *Semantik Pengantar Kajian Makna*, Yogyakarta: Media Perkasa
- 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, *Pelepasan atau 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, Soerjono, dan Siti Mamudji Siswosoemarto, Rubijanto, *Intelejen Ekonomi, Teori Dan Aplikasi*, (Gramedia Pustaka Utama, 2012), 1985, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali Jakarta, Press
- Soekanto, Soerjono & Mamudji, Sri., (2013). *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Soemitro, Ronny Hanitijo., (1990). *Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Soedjono Dirdjosworo, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Soetriono 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 Kpentingan 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)

Suteki., (2013). *Desain Hukum di Ruang Sosial*. Yogyakarta: Tafa Media. Teubner,

Gunther., (1985). *Dilemas of Law in the Welfare State*. Berlin-New York: Walter de Gruyter.

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

Waluyo, Bambang., (1991). *Penelitian Hukum dan Praktek*. Jakarta: Sinar Grafika.

Warassih, Esmi., (2005). *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*. Semarang: Suryandaru Utama.

Yudi Latif, *Negara Paripurna, Historistas, Rasionalitas, Dan Aktualitas Pancasila*, (PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2011)

Zaman, Nurus, 2016, *Politik Hukum Pengadaan Tanah, Amtara Kepentingan Umum Dan Perlindungan Hak Asasi Manusia*, Refika Aditama, Bandung

B. Jurnal, Tulisan Ilmiah, dan Makalah

Ade Saptomo “Pengelolaan Konflik Sumber Daya Alam antar Pemerintah Daerahdan Implikasi Hukumnya: Studi Kasus Konflik Sumber Daya Air Sungai Tanang, Sumatera Barat”, dalam *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 9, No. 2, September 2006, Univ.Muhammadiyah Surakarta

Adhim, Nur. (2019). PENGGUNAAN RUANG BAWAH TANAH DILEMA ANTARA KEBUTUHAN DAN PENGATURAN. *Jurnal Diponegoro Private Law Review*, Vol. 4, No. 3, Bulan November

Afifah, Siti Sarah, Nia Kurniati, dan Yusuf Saepul Zamil. (2018). PENGGUNAAN RUANG BAWAH TANAH UNTUK BANGUNAN GEDUNG DITINJAU DARI PERATURAN

PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT YANG BERLAKU.
Jurnal Bina Hukum Lingkungan, Vol. 3, No. 1, Bulan Oktober

Agustina, Dwi Wahyu dan Fajar Nugraha. (2019). Pemanfaatan Ruang Bawah Tanah pada Bangunan Gedung Untuk Kepentingan Komersil. *Jurnal Mizan*, Vol. 8, No. 2, Bulan Desember

Alrip, Ismail dan Kadarudin. (2021). PROBLEMATIKA PENGGUNAAN RUANG BAWAH TANAH DARI ASPEK YURIDIS. *Jurnal Hermeneutika*, Vol. 5, No. 2, Bulan Agustus

Dju'u, Eldiust Nobert. (2014). TINJAUAN YURIDIS TENTANG HAK ATAS BANGUNAN DI RUANG BAWAH TANAH. *Jurnal Lex Administratum*, Vol. 2, No. 1, Bulan Januari – Maret

Erlina. (2018). Aspek Yuridis Atas Pendirian Bangunan Di Ruang Bawah Tanah. *Jurnal Jurisprudentie*, Vol. 5, No. 1, Bulan Juni

Helmi, Happy Hayati. (2019). Reformasi Hukum Pertanahan: Pengaturan Komersialisasi Ruang Tanah. *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 8, No. 3, Bulan Desember

Hermawan, Sapto dan Supid Arso Hananto. (2021). Pengaturan Ruang Bawah Tanah berdasarkan Prinsip Agraria Nasional. *Jurnal Pandecta*, Vol. 16, No. 1, Bulan Juni

Lawrence Friedman “*Law and Development, A General Model*” dalam *Law and Society Review*, No. VI, 1972

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

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

Roscoe Pound, *Scope and Purpose of Sociological Jurisprudence*, *Harvard Law Review*. Vol. 25, Desember 1912

Ridho Saputra, Pengembangan Sistem Rental Kamera Online, *Jurnal Pengembangan Teknologi Informasi dan Ilmu computer*, Vol.2 No.6 (Juni,2018), hlm. 2221-2226

Riyadi, S.B, “Law of Agrarian Conflict and Resolution Effort: A Claim Dispute of Eigendom Verponding Land”, *International Journal of Law*, Volume 3, Issue 3, May 2017.

_____, “Sociology of Law: An Agrarian Dispute Settlement”, *International Journal of Law*, Volume 3, Issue 3, May 2017.

Sakti, Trie. (2016). Aspek Yuridis Dan Implikasi Hak Guna Ruang Atas Dan Bawah Tanah. *Jurnal Pertanahan*, Vol. 6, No. 1, Bulan September

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

Satjipto Rahardjo, dalam Pertemuan Ilmiah LIPI, tanggal 17 dan 18 Oktober 1977, yang dimuat dalam Majalah Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, “*Masalah-masalah Hukum*”, hlm. 20-26

_____, *Hukum Progresif: Hukum yang Membebaskan*. *Jurnal Hukum Progresif Program Doktor Ilmu Hukum Univ. Diponegoro*, Vol. 1/No. 1/April 2005, hlm. 3-5

Sibuea, Harris Y.P. (2013). TINJAUAN YURIDIS ATAS PEMANFAATAN RUANG DI BAWAH TANAH. *Jurnal Negara Hukum*, Vol. 4, No. 1, Bulan Juni

Suteki, *Hukum Progresif: Hukum Berdimensi Transendentak dalam Konteks Keindonesiaan*. *Publikasi Ilmiah Universitas Muhammadiyah Surakarta*, Prosiding Seminar Nasional/Januari 2018, hlm. 9-15.

C. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasal 33 tentang Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial;

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Amandemen ke IV Tahun 2002;

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok – Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043);

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4247);

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725);

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah;

Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan Tanah;

Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung;

Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang;

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2015 Tentang Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur;

Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria;

Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 02/Prt/M/2014 Tentang Pedoman Pemanfaatan Ruang di Dalam Bumi;

Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor 05/PRT/M/2016 Tentang Izin Mendirikan Bangunan Gedung;

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah;

Peraturan Daerah Nomor 8 tahun 2014 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 1982 tentang Perusahaan Daerah Pembangunan Sarana Jaya Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta;

Peraturan Daerah Nomor 1 tahun 2018 tentang RPJMD Provinsi DKI Jakarta Tahun 2017-2022;

Rancangan Undang-Undang Pertanahan Putusan Mahkamah Konstitusi 15/PUU-XVI/2018.

D. Media Elektronik

Rizki 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%20kenai kan,akan%20memiliki%20harga%20yang%20tinggi.>, pada 12 Mei 2022

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

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

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

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

Aristoteles, *Nicomachean Ethics*, translated by W.D. Ross, <http://bocc.ubi.pt/pag/Aristoteles-nicomachaen.html>. diakses pada 12 Mei 2022

Andrew Altman (1990) *Critical Legal Studies-a Liberal Critique*. Princeton Univ. Press, Princeton, N.J. <http://www.legalitas.org>, diakses pada tanggal 13 Maret 2016

Mudjahirin Thohir, “Penelitian Sosial Budaya Berdasarkan Metodologi Penelitian Kualitatif, dalam <http://staff.undip.ac.id/sastra/mudjahirin/2009/03/06/penelitian-sosial-budaya/>, diakses 3 Oktober 2011

