Pemberian Hak Atas Ruang Bawah Tanah: Perspektif Hukum Agraria

Suyanto

Fakultas Hukum Universitas Gresik, Gresik Jawa Timur

Email: suyanto@unigres.ac.id

ARTICLE INFO

Article history:

Received Feb 21, 2023
Revised Mar 15, 2023
Accepted Mar 17, 2023

Keywords:

Hak atas tanah,
Konflik norma,
Ruang bawah tanah.

ABSTRACT

This research aims to examine the right to control the state and its authority in granting rights to underground space based on Law No. 11 of 2020 concerning Job Creation in conjunction with PP No.18 of 2021. The type of research is normative legal research using primary and secondary legal sources, the approach used is Legislation, Conceptual, and Philosophy. The results of the research are (1). PP No. 18 of 2021 is to implement the provisions of Article 142 and Article 185 of the Job Creation Law The definition of land including space above and inside the body is different from the definition in the legal regime of the Basic Agrarian Law (hereinafter abbreviated as UUPA), (2). The granting of rights to underground space is a new norm regarding the granting of land rights, previously the norm governing the granting of land rights was the UUPA which had granted rights to the land surface, (3). The new norm can lead to conflicts in agrarian law norms, namely differences between holders of aboveground space rights and holders of underground space rights when the norm is not synchronized with other regulations.

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk meneliti tentang hak menguasai negara dan kewenangannya dalam pemberian hak atas ruang bawah tanah berdasarkan UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja juncto PP No.18 Tahun 2021. Tipe penelitian adalah penelitian hukum normative dengan menggunakan sumber bahan hukum primer dan skunder, pendekatan yang digunakan Perundang-Undangan, Konseptual dan Filsafat, hasil penelitian adalah (1). PP No. 18 Tahun 2021 tersebut untuk melaksanakan ketentuan Pasal 142 dan Pasal 185 UU Cipta Kerja Definisi tanah termasuk ruang diatas dan didalam tubuh hal tersebut berbeda dengan definisi dalam rezim hukum Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), (2). Pemberian hak atas ruang bawah tanah adalah norma baru tentang pemberian hak atas tanah, yang sebelumnya norma yang mengatur pemberian hak hak atas tanah adalah UUPA yang telah memberikan hak atas permukaan tanah. (3). Norma baru tersebut dapat menimbulkan konflik norma hukum agraria yakni perbedaan pemegang hak ruang atas tanah dan pemegang hak ruang bawah tanah ketika norma tersebut tidak disinkronkan dengan regulasi lainnya.

Corresponding Author:

Suyanto;

Fakultas Hukum, Universitas Gresik.

Jl. Arief Rahman Hakim No. 2B Gresik Jawa Timur 61111

Pendahuluan

Pembangunan di Indonesia yang berkelanjutan salah satunya berimplikasi pada keterbatasan ketersediaan tanah di kota-kota besar seperti Jakarta, Surabaya, Denpasar, Makasar, Medan dan kota-kota lainnya, keterbatasan ketersediaan tanah (permukaan bumi) dalam pembangunan infrastruktur dan keuntungan secara ekonomi masyarakat dan pemerintah dalam meningkatkan pendapatan daerah menuntut kreatifitas menggali potensi penyediaan lahan, salah satu diantaranya adalah pemanfaatan ruang di bawah tanah yang dipergunakan untuk pembanunan stasiun MRT, system jaringan prasarana jalan, jaringan utilitas, parkir dan lainnya.

Dalam perkembangan kebutuhan tanah yang semakin meningkat dan lahan tanah yang terbatas serta untuk kepentingan kehidupan masyarakat yang lain pemanfaatan ruang atas tanah tersebut sedikit demi sedikit bergeser kepada penggunaan ruang bawah tanah, dan bergeser pada kebutuhan bisnis tetapi tidak mempunyai alas hak atas kepemilikan ruang bawah tanah, salah satu contoh penggunaan ruang bawah tanah tersebut di Ibu Kota Jakarta yang dilaksanakan melalui Peraturan Daerah DKI Jakarta No. 1 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Tahun 2030, yang didalamnya mengatur tentang syarat teknis penggunaan ruang bawah tanah yang selanjutnya dilaksanakan dalam Peraturan Gubernur No. 167 Tahun 2012, sedangkan untuk perizinan terkait penggunaan ruang bawah tanah MRT di Jakarta dengan mengeluarkan Peraturan Gubernur DKI Nomor 53 Tahun 2017.¹ Dalam pembangunan pengembangan ruang bawah tanah Karebosi Kota Makasar menggunakan perjanjian bangun guna serah guna.

Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang mendefinisikan ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang didalam bumi sebagai suatu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya. Pemanfaatan

ruang secara vertical dan pemanfaatan ruang didalam bumi dimaksudkan untuk meningkatkan kemampuan ruang dalam menampung kegiatan. secara lebih intensif, contohnya pemanfaatan ruang secara vertical berupa bangunan bertingkat, baik itu diatas tanah maupun didalam bumi.

Regulasi tentang hukum pertanahan dan pendaftaran tanah belum mengikuti perkembangan zaman tersebut, padahal salah satu dari tujuan hukum adalah memberikan kepastian dan kemanfaatan hukum. Sementara hukum agraria yang sudah ada yakni UUPA dalam Pasal 2 dan Pasal 4 hanya mengatur mengenai alas hak atas tanah dipermukaan bumi saja yaitu, bumi, air dan ruang angkasa baik dari sisi peruntukannya, hubungan hukum maupun perbuatan hukumnya, sehingga bukti kepemilikan atas ruang bawah tanah belum diatur dalam UUPA maupun peraturan hukum pelaksana UUPA lainnya. Hak-hak atas tanah yang telah datur dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA antara lain hak milik; hak guna usaha; hak guna bangunan; hak pakai; hak sewa; hak membuka tanah; dan hak memungut hasil hutan, selain hak tersebut terdapat peraturan lain yang mengatur hak yang bersifat sementara.

Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dalam Pasal 146 memuat ketentuan baru tentang hak atas tanah yakni tentang pemanfaatan ruang bawah tanah (under ground claster), yang pada prinsipnya mengatur bahwa tanah atau ruang yang terbentuk pada ruang atas dan/atau ruang bawah tanah dan digunakan untuk kegiatan tertentu dapat diberikan hak guna bangunan, hak pakai, atau hak pengelolaan. Ketentuan pasal ini memberikan kewenangan pada negara untuk memberikan hak atas ruang baik dibawah maupun diatas tanah dengan batas kedalaman dan ketinggian tertentu.

Terdapat perbedaan prinsip UUPA Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) dengan Pasal 146 UU Cipta Kerja, UUPA prinsipnya mengatur bahwa orang pribadi atau badan hukum yang telah memiliki hak atas tanah yaitu dipermukaan tanah maka secara otomatis mereka memiliki hak pemanfaatan terhadap ruang dibawah tanah dan diatas tanah

¹ Triasita Nur Azizah, Iwan rachmad Seotjipto, Rosita Indrayati, *Kewenangan Pemberian Izin Penggunaan Ruang Bawah Tanah dalam Proyek Mass rapid Transit Jakarta*, Jurnal Lentera Hukum, Universitas Jember, Vol. 5, No. 2 (2018).

sepanjang diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah yang dimilikinya, hak tersebut melekat dengan sendirinya, sedangkan dalam UU Cipta Kerja hak atas ruang tersebut diberikan sama halnya dengan ketika orang atau badan hukum diberikan hak atas tanah, orang atau badan hukum yang tidak memiliki hak di atas permukaan bumi dapat memiliki hak di ruang bawah tanah, atau dengan kata lain pemilik hak atas tanah berbeda antara di atas ruang tanah dengan di ruang bawah tanah.

Dalam melaksanakan ketentuan Pasal 142 dan Pasal 185 huruf b Undang-Undang No.11 Tahun 2020, Presiden Joko Widodo pada tanggal 2 Februari 2021 menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, dengan mencabut dan menyatakan tidak berlaku Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas tanah; Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau hunian oleh orang asing yang berkedudukan di Indonesia; dan ketentuan mengenai jangka waktu pengumuman Pendaftaran Tanah secara Sistematis dan jangka waktu pengumuman Pendaftaran Tanah secara sporadic dalam Pasal 45 ayat (1) huruf e Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Pasal 74 ayat (1) menegaskan, penggunaan dan pemanfaatan bidang tanah yang dipunyai oleh Pemegang hak atas tanah dibatasi oleh (a). batas ketinggian sesuai koefisien dasar bangunan dan koefisien lantai bangunan yang diatur dalam rencana tata ruang; (b) batas kedalaman yang diatur dalam rencana tata ruang atau sampai dengan kedalaman 30 (tiga puluh) meter dari permukaan tanah dalam hal belum diatur dalam rencana tata ruang. Selanjutnya dalam ayat (2) menyebutkan tanah yang secara struktur dan/atau fungsi terpisah dari pemegang hak atas tanah merupakan ruang atas tanah atau ruang bawah tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

Peraturan Pemerintah tersebut memberikan ruang bawah tanah dengan ruang bawah tanah

dangkal, tanah yang dipunyai oleh pemegang hak atas tanah dengan batas kedalaman 30 (tiga puluh) meter, dan ruang bawah tanah merupakan tanah yang secara struktur dan/atau fungsi terpisah dari pemegang hak atas tanah yang dikuasai oleh negara. Terhadap hak atas tanah tersebut PP No. 18 tahun 2021 memberikan hak berupa Hak Pengelolaan, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai pada ruang atas tanah atau ruang bawah tanah.

Ruang bawah tanah adalah ruang yang berada dibawah permukaan tanah yang digunakan untuk ketentuan tertentu yang penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan pada bidang tanah, sedangkan tanah merupakan permukaan bumi baik berupa daratan maupun yang tertutup air, termasuk ruang diatas dan didalam tubuh bumi, dalam batas tertentu yang penggunaan dan pemanfaatannya terkait langsung maupun tidak langsung dengan penggunaan dan pemanfaatan permukaan bumi.

Happy Hayati Helmi dan Anna Erliyana³, dalam artikel yang berjudul Reformasi Hukum Pertanahan: Pengaturan Komersialisasi Ruang Tanah, menyebutkan beranjak dari Putusan Mahkamah Konstitusi No. 15/PUU-XVI/2018 pengaturan pemanfaatan ruang tanah harus diatur dalam RUU Pertanahan yang mengatur kerjasama komersial dalam ruang bawah tanah. Erlina⁴, dalam artikelnya yang berjudul Aspek Yuridis atas Pendirian Bangunan di Ruang Bawah Tanah, menyebutkan diperlukan konsep hukum (hak baru) dalam pengaturan penggunaan tanah dibawah permukaan bumi atau ruang dibawah tanah, yang memberi wewenang untuk menggunakan ruang bawah tanah untuk pembangunan Gedung.

Dari hal tersebut diatas, penulis tertarik meneliti tentang bagaimana kewenangan negara dalam pemberian hak atas ruang bawah tanah melalui UU Cipta Kerja juncto Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, serta meneliti tentang norma hukum Agraria Nasional setelah berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja.

³ Happy Hayati Helmi, Anna Erliyana, *Reformasi Hukum Pertanahan: Pengaturan Komersialisasi Ruang Tanah*, Jurnal Rechtsvinding, Media Pembinaan Hukum Nasional, Vol 8, No. 3, Desember 2019.

⁴ Erlina, *Aspek Yuridis atas Pendirian Bangunan di Ruang Bawah Tanah*, Jurnal Jurisprudentie, Vol. 5, No. 1, Juni 2018

Metode

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normative, yang meneliti aspek peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemberian hak atas ruang bawah tanah, dengan menggunakan sumber bahan hukum primer dan skunder, dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual dan filosofis.

Metode pendekatan merupakan salah satu tahapan penelitian yang dimaksudkan untuk mengumpulkan data-data dalam berbagai aspek untuk mencari jawaban atas permasalahan yang telah dirumuskan dalam penelitian ini. Penulis menggunakan tiga metode pendekatan antara lain pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan komparatif (*comparative approach*). Dengan sumber bahan hukum primer dan skunder.

Hasil dan Pembahasan

Tanah dan Undang-Undang Ketentuan Pokok-Pokok Agraria

Undang-Undang Pokok Agraria melakukan perubahan secara fundamental hukum agraria Indonesia, yaitu perubahan mengenai asas (prinsip) hukum, konsepsi, lembaga hukum, struktur perangkat hukum, dan system hukum agraria yang berlaku sebelumnya⁵. Salah satu diantaranya memberikan pengertian bumi, selain permukaan bumi, termasuk pula tubuh bumi dibawahnya serta yang berada di bawah air, sedangkan pengertian air termasuk baik perairan pedalaman maupun laut wilayah Indonesia. Peter Butt seperti yang dikutip Ida Nurlinda⁶, memberikan pemahaman tanah lebih luas, yaitu tanah tidak hanya berarti permukaan tetapi segala sesuatu diatas dan dibawahnya.

Dalam ruang lingkup hukum agraria, tanah merupakan bagian dari bumi yang disebut permukaan bumi. Tanah yang dimaksud disini bukan mengatur tanah dalam segala aspeknya melainkan hanya salah satu aspeknya, yaitu tanah dalam pengertian yuridis yang disebut dengan hak.

Undang-Undang Pokok Agraria Pasal 4 ayat (1) yaitu atas dasar menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 32 ditentukan adanya berbagai 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. Sehingga dapat disimpulkan tanah menurut pengertian yuridis adalah permukaan bumi, yang berbatas dan berdimensi dua dengan ukuran Panjang dan lebar, sedangkan ruang dalam pengertian yuridis yang berbatas, berdimensi tiga yaitu Panjang, lebar dan tinggi yang dipelajari hukum penataan ruang.⁷ Istilah ruang menjadi istilah dominan dalam Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan ruang⁸.

Boedi Harsono menyatakan bahwa hukum tanah adalah keseluruhan peraturan-peraturan hukum yang mengatur hak-hak penguasaan tanah, yang berupa lembaga-lembaga hukum dan hubungan-hubungan hukum yang kongkrit dengan tanah⁹. Effendi Perangin menyatakan hukum tanah adalah keseluruhan peraturan-peraturan hukum, baik yang tertulis maupun tidak tertulis, yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah yang merupakan lembaga-lembaga hukum yang kongkrit¹⁰. Urip Santoso menyatakan bahwa hukum tanah adalah keseluruhan ketentuan-ketentuan hukum, baik tertulis maupun tidak tertulis, yang semuanya mempunyai objek pengaturan yang sama yaitu hak-hak penguasaan tanah sebagai lembaga-lembaga hukum dan sebagai hubungan hukum yang kongkrit, beraspek public dan privat, yang dapat disusun dan dipelajari secara sistematis, hingga keseluruhannya menjadi satu kesatuan merupakan suatu system.¹¹

Hukum tanah memiliki dua aspek, yaitu aspek public dan aspek privat. Hak bangsa Indonesia atas tanah beraspek public dan beraspek privat; hak menguasai atas tanah beraspek public dan beraspek privat; hak-hak perseorangan atas tanah bersifat privat. Hierarkhi hak-hak penguasaan atas tanah dalam hukum nasional, adalah hak bangsa Indonesia atas tanah; hak menguasai dari negara atas tanah; hak ulayat masyarakat hukum adat dan hak-hak perseorangan yang terdiri dari hak-hak atas tanah; wakaf tanah hak milik; hak jaminan atas tanah; hak milik atas

⁵ Suyanto, *Hapusnya Hak Atas Tanah, Akibat Penitipan Ganti Kerugian dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*, Jakad Publishing, Surabaya, 2019, hal 227.

⁶ Ida Nurlinda, *Prinsip-prinsip Pembaharuan Hukum Agraria Perspektif Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009, hal 38.

⁷ Abintoro Prakoso, *Sejarah Hukum Agraria*, Setara Press, Malang, 2021, hal 10.

⁸ Waskito, Hadi Arnowo, *Pertanahan, Agraria, dan Tata Ruang*, Kencana Prenadamedia, Jakarta, 2018, hal 7.

⁹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid I, Hukum Tanah Nasional, Jambatan, Jakarta, 2018, hlm 8.

¹⁰ Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Rajawali, Jakarta, 2019, hlm 195.

¹¹ Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-hak atas Tanah*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2006, hlm 8.

satuan rumah susun. Dalam hukum tanah dikenal 2 (dua) asas yang satu sama lain bertentangan yaitu asas perlekatan vertical (*vertical accessie beginsel*) yang dianut KUHPerdota dan asas pemisahan horizontal (*horizontal scheidung beginsel*) yang berasal dari hukum adat¹². Terdapat perbedaan yang signifikan diantara keduanya, yakni KUHPerdota berasal dari hukum kolonial dan UUPA menganut hukum adat¹³. Hasni¹⁴, menegaskan pemisahan antara bangunan dan tanah tersebut hakekatnya asas ini dapat diinterpretasikan untuk mengatur pemanfaatan ruang bawah tanah.

Asas accessie menentukan bahwa bangunan dan tanaman yang berada diatas tanah merupakan satu kesatuan, artinya bangunan dan tanaman tersebut bagian dari tanah yang bersangkutan. Hak atas tanah dengan sendirinya karena hukum; meliputi juga kepemilikan bangunan dan tanaman yang ada diatasnya yang dihaki, kecuali apabila ada kesepakatan lain dengan pihak yang membangun dan atau menanamnya. Sedangkan *azas horizontale scheidung* menentukan bahwa bangunan dan tanaman yang berada di atas tanah bukan merupakan bagian dari tanah yang bersangkutan. Hak atas tanah tidak dengan sendirinya meliputi kepemilikan bangunan dan tanaman yang ada diatasnya. Perbuatan hukum mengenai tanah tidak dengan sendirinya meliputi bangunan dan tanaman milik yang punya tanah. Dalam hukum agraria nasional menggunakan asas pemisahan horizontal antara tanah dan bangunan yang ada diatasnya. Asas ini menjadi sangat penting dalam hal terlibat tiga komponen yang saling berkaitan yaitu tanah, bangunan diatasnya dan jaminan kebendaan yang membebaninya.¹⁵

Undang-Undang Pokok Agraria pasal 4 menyebutkan bahwa tanah adalah permukaan bumi, sedangkan hak atas tanah adalah hak atas permukaan bumi, yaitu bagian tertentu dari permukaan bumi yang merupakan satuan yang berbatas dan berdimensi dua. Dalam UUPA tersebut kegunaan tanah juga diperluas, meliputi Sebagian ruang udara di atasnya dan Sebagian tubuh bumi dibawah tanah yang bersangkutan. Tetapi perluasan tersebut tetap berbatas yaitu sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah (permukaan bumi) yang bersangkutan, sedangkan ruang udara dan tubuh bumi yang dipergunakan itu bukan hak pemegang hak atas tanah, dan karenanya ia tidak berhak untuk

menyerahkan penggunaannya kepada pihak lainnya, apabila tidak berikutan penggunaan permukaan buminya.

Ditinjau dari sudut penggunaannya, objek hak atas tanah praktis berdimensi tiga, yang pada kenyataannya selain permukaan bumi meliputi juga ruang diatas permukaan bumi dan ruang dalam tubuh bumi, berukuran Panjang, lebar, dan tinggi/dalam. Bangunan dalam tubuh bumi dibawah permukaan bumi dan bangunan dalam ruang diatas tanah yang merupakan bagian dari bangunan induk yang berada diatas tanah. Dalam perkembangannya ruang bawah bumi dibutuhkan untuk bangunan-bangunan seperti pondasi-pondasi, lahan parkir basement, atau bahkan bangunan-bangunan dalam bentuk lain yang berada dibawah tanah, karena bagian utama struktur bangunan berada didalam tubuh bumi, maka si kewenangan yang bersumber pada hak atas tanah sebagaimana ditetapkan dalam UUPA Pasal 4, yang utamanya mengenai penggunaan permukaan bumi, tidak mungkin ditafsirkan mencakup juga keberadaan dan penguasaan bangunan-bangunan dibawah tanah.

Siti Sarah Afifah¹⁶, berpendapat penggunaan tanah dengan 3 (tiga) dimensi tidak hanya menyangkut ukuran Panjang dan lebar tanah saja, tetapi menyangkut ukuran tinggi/kedalaman tanah, sehingga dalam penggunaan ruang bawah tanah harus memperhatikan aspek-aspek hukum lainnya yang terkait seperti aspek hak atas tanah, penataan ruang, dan perizinan, agar ruang bawah tanah dapat dipergunakan secara legal, dan optimal sesuai dengan tujuan, dengan tetap menjaga aspek penataan ruang dan lingkungan.

Hak Menguasai Negara dan Pemberian Hak atas Ruang Bawah Tanah.

Hak menguasai negara atas bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya memberikan kewenangan untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi air dan ruang angkasa; menentukan dan mengatur hubungan-hubungan

¹² Djuhaendah Hasan, *Lembaga Jaminan Kebendaan bagi tanah dan benda lain yang melekat pada tanah dalam konsepsi Penerapan Asas Pemisahan Horizontal*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hal 332.

¹³ Dyah Devina, *Kriteria Asas Pemisahan Horizontal Terhadap Penguasaan Tanah dan Bangunan*, Jurnal Yuridika Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Vol. 32. No. 2, 2017.

¹⁴ Hasni, *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah, Dalam Konteks UUPA-UUPR-UUPLH*, Raja Grafindo, Jakarta, 2008, hal 328.

¹⁵ F Husni Hasbullah, *Asas Pemisahan Horizontal (Horizontale scheidung) dalam hukum tanah di Indonesia dan Permasalahannya*, Jurnal Hukum Pembangunan, Vol 3. No.1, 1992.

¹⁶ Siti Sarah Afifah, Nia Kurniati, Yusuf Saepul Zamil, *Penggunaan Ruang Bawah Tanah untuk Bangunan Gedung ditinjau dari Peraturan Perundang-Undangan terkait yang berlaku*, Jurnal Bina Hukum Lingkungan, Vol. 3, No. 1, Oktober 2018.

hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa dengan menentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut dengan tanah, pemberian hak tersebut diatur dalam pasal 16 UUPA yang terdiri dari hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan dan hak-hak yang bersifat sementara dalam pasal 53, yakni hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian. Iman Soetikno¹⁷, memberikan pengertian hak menguasai negara dibagi atas hak menguasai aktif dan hak menguasai pasif. Kewenangan negara yang disebut hak menguasai negara atas tanah akan sangat berkaitan dengan dasar hak bagi masyarakat yang memanfaatkan dan menggunakan ruang bawah tanah¹⁸. Pada dasarnya kekuasaan negara tidak hanya terbatas pada kekuasaan yang tercantum pada undang-undang, tetapi meliputi kekuasaan bebas, tetapi berlandaskan prinsip negara hukum dan demokrasi.¹⁹

Anna Triningsih²⁰, mengatakan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 mengamanatkan kepada negara bahwa segala sesuatu yang berkaitan dengan tanah sebagai bagian dari bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya yang ada di Indonesia harus dan wajib untuk dikelola dan dimanfaatkan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia. Hak menguasai negara khususnya dibidang pertanahan merupakan hak yang diberikan kepada negara untuk pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*).

UUPA sebagai Hukum Agraria Nasional mempunyai delapan azas, diantaranya adalah Kenasional; penguasaan tertinggi oleh negara terhadap bumi, air dan ruang angkasa; mengutamakan kepentingan nasional dan negara; hak tanah berfungsi sosial; hanya warga negara yang dapat mempunyai hak milik atas tanah; setiap warga negara mempunyai persamaan hak terhadap penguasaan tanah; tanah pertanian harus dikerjakan secara aktif oleh pemiliknya dan tata guna (penggunaan) tanah secara berencana. Asas tata

guna dalam praktiknya diperlukan planning mengenai peruntukan, penggunaan, dan persediaan bumi, air dan ruang angkasa untuk berbagai kepentingan hidup rakyat dan negara.

Asas-asas dalam UUPA karena menjadi dasar, dengan sendirinya harus menjiwai pelaksanaan UUPA dan segenap peraturan-peraturan pelaksanaannya. Sehingga setiap peraturan pelaksanaan dari UUPA harus pula menjiwai asas-asas yang dipunyai UUPA. Ketentuan-ketentuan yang dimuat dalam UUPA hanya asas-asas dan pokok-pokok agraria dalam garis besarnya, sehingga menempatkan UUPA sebagai peraturan inti yang hanya berfungsi mengatur hal-hal yang pokok tentang Agraria.

Sebagai Undang-Undang induk UUPA harus dijadikan sebagai acuan dan yang meletakkan dasar bagi pembentukan undang-undang lain yang berkaitan dengan agraria, dalam bentuk peraturan lain yang bersifat melaksanakan, menjabarkan, melengkapi kehendak pasal-pasal dalam UUPA. Penyusunan peraturan perundang-undangan yang diperintahkan UUPA harus memperhatikan sinkronisasi baik secara *vertical* maupun *horizontal* berdasarkan hierarki atau tata urutan perundang-undangan di Indonesia yakni Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019.

Pemberian hak atas ruang bawah tanah secara substantif diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, namun dalam konsiderannya tidak mendasarkan pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Pokok-Pokok Dasar Agraria, tetapi berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 142 dan Pasal 185 huruf b UU Cipta Kerja. Padahal dalam Undang-Undang Cipta Kerja tidak mencabut UUPA, sehingga seharusnya dalam pembuatan Peraturan Pemerintah tersebut

¹⁷Iman Soetikno, *Politik Agraria Nasional*, Gadjadarmas University Press, Yogyakarta, 1990, hal. 53.

¹⁸Harris Sibuea, *Tinjauan Yuridis atas Pemanfaatan Ruang di Bawah Tanah*, Jurnal Negara Hukum, Vol. 4, No. 1 (2013).

¹⁹ Aminuddin Ilmar, *Hak Menguasai Negara dalam Privatisasi BUMN*, Kencana Prenadamedia, Jakarta, 2012, Hal. 31

²⁰ Anna Triningsih, Zaka Firma Aditya, *Pembaharuan Penguasaan Hak Atas Tanah dalam Perspektif Konstitusi*, Jurnal Rechtsvinding, Media Pembinaan Hukum Nasional, Vol. 8, No. 3, Desember 2019.

berpedoman pada UUPA, agar regulasi yang diatur dalam Peraturan tersebut sinkron dengan norma yang diatur dalam UUPA.

Dalam peraturan pemerintah tersebut mendefinisikan ruang bawah tanah adalah ruang yang berada dibawah permukaan tanah yang digunakan untuk kegiatan tertentu yang penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatannya terpisah dari penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan pada bidang tanah. Pada ruang atas tanah atau ruang bawah tanah pasal 77 Peraturan Pemerintah tersebut dapat diberikan hak berupa Hak Pengelolaan, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai.

Dalam memberikan Hak Pengelolaan, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai pada ruang bawah tanah diberikan pada ruang bawah tanah dangkal atau ruang bawah tanah dalam, yang penggunaan dan pemanfaatan pada ruang bawah tanah dangkal mengganggu kepentingan umum dan/atau kepentingan pemegang hak atas tanah pada permukaan tanah maka diperlukan persetujuan dari pemegang hak atas tanah dalam bentuk akta authentic, dengan memberikan ganti rugi dalam bentuk uang atau lainnya terhadap segala bentuk gangguan yang diterima pemegang hak atas tanah sesuai dengan kesepakatan pihak yang akan menggunakan dan memanfaatkan ruang bawah tanah.

Dalam rangka memberikan kepastian hukum dan aspek pendaftaran tanah, pemberian hak atas ruang bawah tanah harus didaftarkan pada Kantor Pertanahan dan sebagai bukti pemegang hak diberikan sertipikat sebagai tanda bukti kepemilikan. Sedangkan ketentuan mengenai subjek, jangka waktu, pembebanan, peralihan dan pelepasan, dan pembatalan hak pengelolaan, hak guna bangunan, dan hak pakai atas tanah berlaku mutatis mutandis terhadap ketentuan mengenai pemberian hak pada ruang atas tanah dan ruang bawah tanah. Keterlibatan negara yang bertindak sebagai pemilik tanah sesuai dengan Pasal 2 UUPA yang merupakan aturan pelaksanaan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, yang selanjutnya negara memberi wewenang kepada pihak yang terkait yakni Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN dalam

menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharannya serta menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dimiliki atas bagian dari bumi, air dan ruang angkasa.²¹

Pemberlakuan PP No. 18 Tahun 2018 diharapkan dapat mengharmonisasikan segala peraturan-peraturan tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah yang tidak sesuai dengan semangat UU Cipta Kerja, diantaranya dengan mencabut Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas Tanah; Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian Oleh orang asing yang berkedudukan di Indonesia dan ketentuan mengenai jangka waktu pengumuman pendaftaran tanah secara sporadic dalam Pasal 26 ayat (1) dan ketentuan Pasal 45 ayat (1) huruf e Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2018 yang dibuat berdasarkan UU Cipta Kerja, ketika dikaitkan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang Uji Materi Formil UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, yang salah satu amarnya tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai “tidak dilakukan perbaikan dalam waktu 2 (dua) tahun sejak putusan ini diucapkan” dalam putusan tersebut yang menjadi inti adalah prosedur pembentukan perundangan-undangan (formil) bukan putusan tentang substansi dari isi Undang-Undang. Sehingga menurut hemat peneliti substansi pemberian hak atas ruang bawah tanah dalam peraturan pemerintah tersebut harus dilihat dari makna yang terkandung dalam isi dan muatan filosofisnya.

Dalam bagian penjelasan atas PP No. 18 Tahun 2021 tersebut adalah memberikan respons dengan dengan cepat dan tepat dalam mereformulasikan kebijakan dalam pelayanan dan pengembangan kesejahteraan sosial dengan Undang-Undang Cipta Kerja sehingga diharapkan

²¹ Muhammad Bakri, *Hak Menguasai Tanah oleh Negara (Paradigma Baru untuk Reformasi Agraria)*, Universitas Brawijaya Press, Malang, 2011, hal 4.

dapat menjadi stimulus terhadap perubahan struktur ekonomi yang mampu menggerakkan semua sector, dan mengatur kebijakan baru terkait pemberian hak pada ruang atas tanah dan ruang bawah tanah yang bertujuan untuk mengatasi masalah keterbatasan ketersediaan lahan bagi pembangunan perkotaan, efisiensi penggunaan lahan yang ada, serta pengembangan bangunan secara vertical termasuk pengembangan infrastruktur diatas/bawah tanah (contoh: mass rapid transit, fasilitas penyeberangan, dan pusat perbelanjaan bawah tanah).

Pemberian hak ruang bawah tanah tersebut secara formil berdasarkan kewenangan yang melekat pada Presiden sesuai dengan Pasal 5 ayat (2) UUD 1945, dan berdasarkan kewenangan atribusi untuk membentuk peraturan pemerintah sesuai Pasal 22 ayat (1) UUD 1945²², meskipun demikian secara substantif seharusnya sesuai dengan makna hak menguasai negara yang dimaksud dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, yakni “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat” ketentuan tersebut mengandung makna bahwa kekuasaan negara terdapat pada membuat peraturan guna melancarkan perkenomian dan hajat hidup masyarakat banyak. Winahyu Erwiningsih²³, mengatakan kekuasaan negara atas tanah sang Saat mudah diberikan tafsir tunggal sesuai dengan keinginan penguasa. Dalam konteks pemberian hak atas pertanahan sudah di laksanakan dalam pasal 16 Undang-Undang Pokok Agraria, dan terkini telah dilaksanakan dalam Peraturan Pemerintah Nomer 18 Tahun 2021.

Terdapat berbagai pandangan hukum tentang pemberian hak atas ruang bawah tanah tersebut, kenapa dilakukan dengan Peraturan setingkat dibawah Undang-Undang yakni Peraturan Pemerintah, apalagi peraturan tersebut sama sekali tidak berpijak pada UUPA sebagai peraturan pokok hukum agraria, kenapa pula tidak dilakukan dengan

membentuk Undang-Undang semisal Undang-Undang Hak Guna Ruang Bawah Tanah seperti dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang hak tanggungan atas tanah beserta benda-benda yang berkaitan dengan tanah yang konsiderannya merujuk pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang UUPA, tetapi dilakukan dalam bentuk Peraturan Pemerintah yang secara hierarki kedudukannya dibawah Undang-Undang. Widodo Ekatjahana²⁴, menegaskan penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas peraturan yang rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Satjipto Rahardjo²⁵, mengatakan dalam pembentukan aturan hukum, terbangun asas utama agar tercipta suatu kejelasan terhadap peraturan hukum tersebut, yakni berlandaskan keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum sebagai nilai dasar dan nilai kesahan berlakunya adalah filsafat, sosiologis dan yuridis.

Menurut penulis sesuai dengan hierarki perundang-undangan di Indonesia dalam rangka untuk mengakomodasi keberadaan dan penguasaan ruang bawah tanah diperlukan lembaga hak baru, yang kiranya dapat diberi nama Hak Guna Ruang Bawah Tanah (HGRB), melengkapi khasanah hukum tanah nasional menyusul lembaga Hak Milik Satuan Rumah Susun yakni melalui Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Satuan Rumah Susun yang dalam konsiderannya menyebutkan selain Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 juga menyebutkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang UUPA, meskipun dalam perkembangannya UU tersebut kemudian dicabut dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun. Sementara Boedi Harsono²⁶, memberikan pemikiran terkait hak guna ruang bawah tanah sebagai lembaga hak baru dengan nama Hak Guna Ruang Bawah Tanah.

²² A. Sakti Ramdhon Syah R. *Perundang-Undangan Indonesia, Kajian Mengenai Ilmu dan Teori Perundang-Undangan serta Pembentukannya*, Social Politic Genius (SIGn), Makasar, 2020, Hal 40.

²³ Winahyu Erwiningsih, *Pelaksanaan Pengaturan Hak Menguasai Tanah Negara atas Tanah Menurut UUD 1945*, Jurnal Hukum, Edisi Khusus, Vol. 16, 2009.

²⁴ Widodo Ekatjahjana, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan: Dasar-dasar dan Teknik Penyusunannya*, Citra Aditya Bakti, Jakarta, 2008, hal 57.

²⁵ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2012, hal 20.

²⁶ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, Edisi Revisi, 1997, hal 420.

Maria Sumardjono²⁷, membuat gagasan pengaturan penggunaan ruang bawah tanah dengan menggunakan interpretasi ekstensif Pasal 4 ayat (2) UUPA. Pengaturan hak atas ruang bawah tanah melalui UU Cipta Kerja dan PP No. 18 Tahun 2021 merupakan bentuk degradasi terhadap UUPA yang pada awal lahirnya dimaksudkan untuk menjadi aturan *lex specialis* yang hanya mengatur tentang pertanahan saja, dengan lahirnya UU Cipta Kerja maka lahir norma hukum baru tentang pertanahan meskipun bersifat *lex generalis* tetapi dalam konsep omnibus law tersebut salah satu bagian nya bersifat *lex specialis* dengan mengatur pemberian hak ruang bawah tanah. Dari hal tersebut muncul konflik norma dan inkonsistensi hukum. Sidharta²⁸, menegaskan inkonsistensi hukum merupakan hal yang umum terjadi yaitu adanya benturan norma yang saling menderogasikan, yakni norma yang membatalkan norma yang lainnya.

Kesimpulan

Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2021 peraturan pelaksana UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja mendefinisikan tanah berbeda dengan definisi dalam Undang-Undang Pokok Agraria, yakni tanah tidak hanya pada hak ruang atas tanah tetapi juga ruang bawah tanah, Pemberian hak atas ruang bawah tanah melalui Peraturan Pemerintah tersebut merupakan implementasi dari hak menguasai negara atas tanah dan kewenangan atribusi Presiden dalam membentuk peraturan Pemerintah, dalam pelaksanaan pemberian hak tersebut berpotensi menimbulkan konflik norma, karena peraturan pemerintah tersebut merupakan norma baru dalam hukum pertanahan di Indonesia, yang sebelumnya norma yang berlaku adalah UUPA sebagai peraturan yang bersifat *lex specialis*, sedangkan peraturan tersebut hanya didasarkan pada UU Cipta Kerja.

Daftar Referensi

- A. Sakti Ramdhon Syah R. *Perundang-Undangan Indonesia, Kajian Mengenai Ilmu dan Teori Perundang-Undangan serta Pembentukannya*, Social Politic Genius (SIGn), Makasar, 2020.
- Abintoro Prakoso, *Sejarah Hukum Agraria*, Setara Press, Malang, 2021.
- Aminuddin Ilmar, *Hak Menguasai Negara dalam Privatisasi BUMN*, Kencana Prenadamedia, Jakarta, 2012.
- Anna Triningsih, Zaka Firma Aditya, *Pembaharuan Penguasaan Hak Atas Tanah dalam Prespektif Konstitusi*, Jurnal Rechtsvinding, Media Pembinaan Hukum Nasional, Vol. 8, No. 3, Desember 2019.
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid I, Hukum Tanah Nasional*, Jambatan, Jakarta, 2018.
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, Edisi Revisi, 1997.
- Djuhaendah Hasan, *Lembaga Jaminan Kebendaan bagi tanah dan benda lain yang melekat pada tanah dalam konsepsi Penerapan Asas Pemisahan Horisontal*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.
- Dyah Devina, *Kriteria Asas Pemisahan Horizontal Terhadap Penguasaan Tanah dan Bangunan*, Jurnal Yuridika Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Vol. 32. No. 2.
- Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Rajawali, Jakarta, 2019.
- Erlina, *Aspek Yuridis atas Pendirian Bangunan di Ruang Bawah Tanah*, Jurnal Jurisprudentie, Vol. 5, No. 1, Juni 2018
- F Husni Hasbullah, *Asas Pemisahan Horizontal (Horizontale scheidung) dalam hukum tanah di Indonesia dan Permasalahannya*, Jurnal Hukum Pembangunan, Vol 3. No.1, 1992.
- Happy Hayati Helmi, Anna Erliyana, *Reformasi Hukum Pertanahan: Pengaturan Komersialisasi Ruang Tanah*, Jurnal Rechtsvinding, Media Pembinaan Hukum Nasional, Vol 8, No. 3, Desember 2019.
- Harris Sibuea, *Tinjauan Yuridis atas Pemanfaatan Ruang di Bawah Tanah*, Jurnal Negara Hukum, Vol. 4, No. 1 (2013).
- Hasni, *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah, Dalam Konteks UUPA-UUPR-UUPLH*, Raja Grafindo, Jakarta, 2008, hal 328.
- Ida Nurlinda, *Prinsip-prinsip Pembaharuan Hukum Agraria Prespektif Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009.

²⁷ Maria S. W. Sumardjono, *Redefinisi Hak Atas Tanah: Aspek Yuridis dan Politis pemberian Hak dibawah Tanah dan Ruang Udara*, Mimbar Hukum, Vol XX, No. 12. 1991.

²⁸ Sidharta, *Hukum dan Logika*, Alumni, Bandung, 2006, hal 45.

- Iman Soetikno, *Politik Agraria Nasional*, Gadjadara University Press, Yogyakarta, 1990.
- Maria S. W. Sumardjono, *Redefinisi Hak Atas Tanah: Aspek Yuridis dan Politis pemberian Hak dibawah Tanah dan Ruang Udara*, *Mimbar Hukum*, Vol XX, No. 12. 1991.
- Muhammad Bakri, *Hak Menguasai Tanah oleh Negara (Paradigma Baru untuk Reformasi Agraria)*, Universitas Brawijaya Press, Malang, 2011.
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2012.
- Sidharta, *Hukum dan Logika*, Alumni, Bandung, 2006.
- Siti Sarah Afifah, Nia Kurniati, Yusuf Saepul Zamil, *Penggunaan Ruang Bawah Tanah untuk Bangunan Gedung ditinjau dari Peraturan Perundang-Undangan terkait yang berlaku*, *Jurnal Bina Hukum Lingkungan*, Vol. 3, No. 1, Oktober 2018.
- Suyanto, *Hapusnya Hak Atas Tanah, Akibat Penitipan Ganti Kerugian dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*, Jakad Publishing, Surabaya, 2019.
- Suyanto, *Metode Penelitian Hukum, Pengantar Penelitian Normatif, Empiris dan Gabungan*, Unigres Press, Gresik, 2022.
- Suyanto, *Hukum Pengadaan dan Pendaftaran Tanah: Kajian Yuridis dari UU No. 5 Tahun 1960 sampai UU No. 11 Tahun 2020*, Unigres Press, Gresik, 2023.
- Triasita, Nur Azizah, Iwan rachmad Seotjipto, Rosita Indrayati, *Kewenangan Pemberian Izin Penggunaan Ruang Bawah Tanah dalam Proyek Mass rapid Transit Jakarta*, *Jurnal Lentera Hukum*, Universitas Jember, Vol. 5, No. 2 (2018).
- Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-hak atas Tanah*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2006, hlm 8.
- Waskito, Hadi Arnowo, *Pertanahan, Agraria, dan Tata Ruang*, Kencana Prenadamedia, Jakarta, 2018.
- Widodo Ekatjahjana, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan: Dasar-dasar dan Teknik Penyusunannya*, Citra Aditya Bakti, Jakarta, 2008.
- Winahyu Erwiningsih, *Pelaksanaan Pengaturan Hak Menguasai Tanah Negara atas Tanah Menurut UUD 1945*, *Jurnal Hukum*, Edisi Khusus, Vol. 16, 2009.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang No. 5 Tahun 1960
- Undang-Undang No. 12 Tahun 2011
- Undang-Undang No. 11 Tahun 2020
- Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2021.