

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Tanah merupakan unsur pokok bagi kehidupan berbangsa dan bernegara. Deskripsi demikian, dikarenakan di setiap aktivitas manusia, tidak terlepas dari esensi keberadaan tanah untuk pemenuhan kehidupannya. Tanah dapat berfungsi sebagai penopang bagi kehidupan pokok manusia, di samping itu juga tanah dapat menjadikan kehidupan manusia kurang tentram dan damai. Alasannya adalah karena kurangnya kepastian hak yang dimiliki oleh perorangan atau badan hukum. Karenanya pengaturan terkait dengan keberadaan dan peruntukan tanah, sangat penting untuk diatur dalam bentuk regulasi.

Pengaturan dasar tentang penguasaan tanah, sudah tercantum di UUD 1945 yang disebut dengan konstitusi negara Indonesia, dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi :

“Negara menguasai bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya digunakan sebesar besarnya untuk kemakmuran rakyat.”

Sebagai tindak lanjut dari Pasal 33 UUD 1945 tersebut, Pemerintah Indonesia kemudian mencanangkan blue print di bidang agraria yang disebut dengan program reformasi agraria Indonesia (*Agrarian Reform Indonesia*). Program reformasi agraria Indonesia, memuat lima program di antaranya yaitu :

1. Pelaksanaan pembaharuan hukum agraria, melalui unifikasi hukum nasional dan pemberian jaminan kepastian hukum.
2. Diakhirinya kekuasaan tuan tanah dan para feodal, yang banyak melakukan pemerasan pada rakyat melalui penguasaan tanah.
3. Penghapusan terhadap segala macam hak asing dan konsesi kolonial atas tanah.
4. Perencanaan persediaan, peruntukan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dan penggunaannya secara terencana sesuai dengan daya dukung dan kemampuannya.
5. Perubahan kepemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan hukum yang terkait untuk pemerataan kemakmuran dan keadilan bagi masyarakat umum.

Reformasi agraria tersebut, di atur lebih faks oleh Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria (*selanjutnya disingkat dengan UUPA*). Diantara pasal yang terkait dengan reformasi agraria adalah Pasal 2 ayat (1-3) UUPA yang menjelaskan bahwa :

- (1) Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagaimana 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.

Reformasi di bidang agraria termasuk implementasi dari diberlakukannya UUPA di Indonesia. UUPA menurut Boedi Harsono memiliki dua hal substantif yaitu pertama, mencabut berlakunya hukum agraria era kolonial artinya semua hal yang terkait dengan sistem agraria kolonial, tidak diberlakukan lagi di Indonesia, dan yang kedua adalah membangun dan menerapkan produk hukum agraria nasional.¹ Sejak diundangkannya UUPA, bangsa Indonesia memiliki kebebasan untuk berkreasi dan mengatur sendiri semua bidang yang berhubungan dengan pertanahan nasional. Dengan demikian kepastian berusaha bagi stakeholders pertanahan, mulai ada kepastian hukum.

UUPA dapat disebut dengan Undang-Undang pembaharuan, mengingat bahwa dari sisi formal maupun materiil, UUPA memenuhi kriteria tersebut. Sisi formal UUPA disebutkan dengan jelas di

¹ Boedi Harsono. 1999 (cetakan kedelapan). **Hukum Agraria Indonesia**. Jakarta : Djambatan. Hal. 1

“konsideran menimbang” bahwa Undang-Undang agraria masa kolonial yang diberlakukan sebelum diundangkannya UUPA, banyak memiliki kekurangan. Sisi materiilnya, UUPA telah memuat tujuan, asas, dan isinya yang mencerminkan kepentingan bangsa Indonesia. Dipertegas lagi oleh pendapatnya Muchsin bahwa UUPA merupakan Undang-Undang pembaharuan, dengan beberapa pertimbangan : ²

- 1) UUPA mencabut semua peraturan yang terkait di masa kolonial;
- 2) UUPA menempatkan negara dalam posisinya sebagai institusi yang menguasai sumber daya agraria, bukan sebagai pemilik;
- 3) UUPA mewujudkan kesatuan di bidang hukum, hak atas tanah, hak jaminan atas tanah, dan menjadikan hukum adat sebagai dasar pembentukan;
- 4) UUPA memberi jaminan hukum melalui penyelenggaraan pendaftaran hak atas tanah di seluruh wilayah Indonesia;
- 5) UUPA menempatkan nilai-nilai dalam Pancasila sebagai asas kerohanian.

Pendapat Muchsin di atas pada nomor dua, perlu diapresiasi dan dikembangkan dalam ranah akademik, karena pada hakekatnya tugas Negara atas tanah, hanyalah sebagai pengatur dan regulatif. Karenanya negara perlu menempatkan posisinya sebagai institusi penguasaan atas tanah, dan tidak sampai pada kepemilikan.

Substansinya hak superior atas tanah, dikuasai oleh bangsa Indonesia yang meliputi semua wilayah di Indonesia. Seperti yang ditegaskan di Pasal 1 ayat (1) UUPA yang berbunyi bahwa Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat

²Muchsin 2002. **Konflik Sumber Daya agraria dan Upaya Penegakan Hukumnya**. Makalah disampaikan dalam seminar pertanian nasional, yang diselenggarakan oleh STPTN Jogjakarta. Hal 9.

Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia. Pasal 1 ayat (1) tersebut memiliki sifat komunal, artinya tanah yang ada di wilayah Indonesia, merupakan tanah bersama rakyat Indonesia.

Boedi Harsono berpendapat terhadap bunyi Pasal 1 UUPA tersebut, bahwa tanah yang dikuasai oleh bangsa Indonesia sebagai tanah bersama di atas dapat dilihat dari dua perspektif yaitu sisi perdata dan sisi publik.³ Sisi perdatanya menunjukkan bahwa adanya hubungan hukum di bidang hukum perdata, artinya masih memungkinkan penguasaan bagian tanah bersama secara individual seperti hak milik.⁴ Sedangkan sisi publiknya adalah hak bangsa Indonesia mengandung tugas kewenangan untuk mengatur dan mengelola tanah bersama tersebut untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, sehingga dilimpahkan kewenangannya pada negara.⁵

Terkait dengan pengertian tanah, perlu ada pemahaman yang menyeluruh dari semua lapisan masyarakat. Selama ini yang dipahami oleh masyarakat luas, bahwa cakupan tanah meliputi permukaan bumi, di bawahnya, dan di atas bumi. Pemahaman tersebut keliru, apabila merujuk pada norma positif di UUPA. UUPA di Pasal 4 ayat (1) menjelaskan bahwa :

³ Boedi Harsono. 2002. ***Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional dalam Hubungannya dengan TAP MPR RI No. IX/MPR/2001***. Makalah yang disampaikan dalam seminar di Universitas Trisakti Jakarta. Hal. 43

⁴ Ibid

⁵ Ibid

- (1) Atas dasar hak menguasai dari negara 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.

Rumusan Pasal 4 di atas sudah jelas bahwa yang dimaksud dengan tanah adalah permukaan bumi. Demikian pula ditegaskan lagi oleh Boedi Harsono, yang sependapat dengan kalimat yang ada di Pasal 4 UUPA.⁶

Realitas yang berkembang di masyarakat, tidak semua sama dengan bunyi Pasal 4 UUPA tersebut. Masyarakat masih menganggap bahwa ruang bawah tanah atau di atas permukaan tanah yang ada di bawah atau di atas tanah atau rumah yang ditempatinya merupakan satu kesatuan dengan tanahnya, sehingga mereka tidak perlu memberitahu atau ijin pada siapapun apabila mereka ingin menempati ruang tersebut.

Termasuk apabila mereka ingin membuat usaha yang terkait dengan ruang bawah atau di atas tanah tersebut, seperti yang dilakukan oleh pelaku usaha Mall yang bagunannya bertingkat sangat tinggi (tidak sewajarnya) dan ruang bawah tanahnya di jadikan sebagai tempat parkir. Demikian pula bangunan milik perorangan (pengusaha), yang bangunannya kurang wajar baik di ruang atas dan ruang bawah tanah.

⁶ Boedi Harsono. Op. Cit. Hal. 449

Ada bunyi asas dalam hal penguasaan dan kepemilikan hak atas tanah dalam hukum agraria, yaitu asas perlengkapan (*accessie*) yang menjelaskan bahwa bangunan dan benda yang ada di atas permukaan tanah (termasuk di bawahnya) dan yang melekat dengan tanah tersebut, menjadi satu kesatuan dengan tanahnya.

Dengan adanya ketentuan norma dalam UUPA dan asas yang berlaku dalam hukum agraria yang berbeda tersebut, akan menjadi potensi konflik di kalangan masyarakat. UUPA tidak hanya memuat tentang agrarian *reform* Indonesia, tetapi memuat pula beberapa persoalan dan penyelesaian di bidang agraria.⁷

Landasan pemikiran di atas, menarik untuk diteliti lebih lanjut tentang perbedaan norma positif dan asas dalam hal penguasaan hak atas tanah, khususnya yang terkait dengan ruang bawah dan di atas permukaan bumi.

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah pengaturan penguasaan ruang bawah dan di atas tanah, menurut UU RI No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria ?
2. Bagaimanakah penggunaan ruang bawah dan di atas tanah bagi perorangan atau badan usaha untuk kepentingan usaha bisnis ?

⁷ Ibid. Hal. 3

1.3 Tujuan penelitian

1. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis secara mendalam pengaturan tentang penguasaan ruang bawah atau di atas tanah menurut UU RI Nomor. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria .
2. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis tentang penggunaan ruang bawah dan di atas tanah bagi perorangan atau badan usaha untuk kepentingan usaha bisnis.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Secara teoretik, penelitian ini diharapkan untuk dapat menyumbangkan pemikiran bagi pengembangan ilmu hukum terutama tentang kejelasan pengaturan tentang penguasaan ruang bawah dan di atas permukaan bumi menurut UU RI Nomor. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria dan asas dalam hukum agraria.
2. Secara praktis, agar hasil penelitian ini dapat bermanfaat bagi masyarakat khususnya tentang penggunaan ruang bawah tanah bagi perorangan atau badan usaha untuk kepentingan usaha bisnis.

Selain itu diharapkan pula dapat bermanfaat bagi peneliti untuk menambah wawasan pengembangan keilmuan khususnya di bidang disiplin ilmu hukum politik hukum agraria di Indonesia.

1.5 Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis *penelitian hukum normatif*, artinya suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip hukum, doktrin hukum untuk menjelaskan isu hukum yang ada sesuai dengan karakteristik preskripsi keilmuan hukum. Penelitian hukum normatif dilakukan atas dasar pertimbangan bahwa yang diteliti memiliki arah kajian untuk membahas dan mengkaji berbagai aturan normatif yang terkait dengan pengaturan tentang penguasaan ruang bawah dan di atas permukaan bumi dan penggunaan ruang bawah tanah bagi perorangan atau badan usaha untuk kepentingan usaha bisnis. Penelitian hukum normatif merupakan suatu prosedur dan cara penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari sisi normatif.⁸

2. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan dimaksudkan untuk mengkaji berbagai aturan hukum yang terkait dengan tema/judul dalam penelitian ini yaitu tentang pengaturan

⁸ Peter Mahmud Marzuki. 2010. **Penelitian Hukum**. Jakarta : Prenada Media Group. Hal. 35

tentang penguasaan ruang bawah dan di atas permukaan bumi serta penggunaan ruang bawah tanah bagi perorangan atau badan usaha untuk kepentingan usaha bisnis. Sedangkan pendekatan konseptual dimaksudkan untuk meneliti berbagai persepsi dan doktrin yang ada dalam ilmu hukum yang terkait dengan tema penelitian, sehingga peneliti dapat menemukan ide yang menghasilkan pengertian hukum, konsep hukum, dan asas hukum yang sesuai.

Johnny Ibrahim mengelompokkan pendekatan penelitian menjadi tujuh macam, diantaranya pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan analitis (*analytical approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan filsafat (*philosophical approach*), pendekatan kasus (*case approach*).⁹

3. Instrumen/Teknik Pengumpulan bahan Hukum

Ada 2 (dua) instrumen penelitian yang digunakan dalam penelitian ini, di antaranya :

a. Bahan Hukum Primer, yang meliputi :

- 1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria;

⁹ Johnny Ibrahim. 2006. ***Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif***. Malang : Bayumedia Publishing. Hal. 300

2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2007 tentang Pendaftaran Tanah;

3) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional (Permen Agraria/Kepala BPN) No. 5 tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.

b. Bahan Hukum Sekunder, yang terdiri dari buku teks, kamus hukum, jurnal hukum, dan literatur lain yang terkait dengan judul penelitian ini.

1.6 Keaslian Penelitian

Di beberapa literatur dan data kepustakaan kaitannya dengan keaslian penelitian, belum ada penelitian ilmiah dalam bentuk karya ilmiah sebelumnya yang sama dengan judul dan permasalahan hukum tesis ini. Apabila bentuk kajian penelitian yang identik tentang kajian hukum agraria/pertanahan, ada beberapa peneliti lain yang mengkaji tentang hal tersebut. Sebagai contoh penelitian seperti di bawah ini :

(1) *Wahyudi, Penatagunaan Tanah Dalam Upaya Optimalisasi Penataan Tata Ruang Wilayah.*¹⁰ Substansi kajiannya adalah mengenai penatagunaan tanah, yang mengacu berdasarkan regulasi Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang pengaturannya sudah ada sebelumnya baik di tingkat pemerintah pusat, provinsi, ataupun pemerintah daerah kabupaten/kota yaitu

¹⁰ Penelitian dalam bentuk Tesis yang ditulis oleh Wahyudi, di Program Pascasarjana Prodi Magister Ilmu Hukum Universitas Trunojoyo Madura, pada tahun 2015.

UU tentang Penataan Ruang. Kemudian kaitannya bidang penatagunaan tanah, diatur lebih khusus dengan Peraturan Pemerintah tentang Penatagunaan Tanah. Bidang penatagunaan tanah tersebut kemudian diperbarui oleh pemerintah Provinsi Jawa Timur dengan dikeluarkannya Perda Provinsi Jawa Timur Nomor 5 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Tahun 2011 – 2031 Perda Provinsi Jatim. Setelah ada pengaturan di tingkat Propinsi, kemudian dilanjutkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Bangkalan dengan keluarnya Peraturan Daerah Nomor 10 tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bangkalan Tahun 2009-2029. Perda Kabupaten Bangkalan tersebut acuannya pada UUPR dan Perda Propinsi Jawa Timur.

Permasalahan yang nomor dua adalah mengkaji mengenai arah kebijakan pembangunan dari pemerintah. Arah kebijakan pembangunan di bidang penataan ruang, dikaji dari banyak sisi seperti perspektif sistem, fungsi utama kawasan, wilayah administratif, nilai strategis kawasan, dan perspektif kegiatan kawasan yang ada.

- (2) *Syaiful Ismail, Pengadaan Tanah Oleh Negara Terhadap Hak Milik Perorangan Perspektif Undang Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.*

Isu hukum yang diteliti adalah terkait dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebelum adanya kesepakatan para pihak tentang ganti kerugian menurut Undang-Undang Nomor. 2 Tahun 2012, dan status berlakunya hak bangsa, terhadap hak penguasaan negara atas tanah pada aspek pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Bahasannya adalah bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebelum adanya kesepakatan para pihak khususnya tentang ganti kerugian, bertentangan dengan Pasal 5 Undang-Undang Nomor. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Pasal 18 UUPA. Terkait dengan adanya hak menguasai negara pada tanah, tetap acuannya atau yang menjadi dasar adalah adanya hak bangsa Indonesia. Substansi yang terkandung dalam makna tersebut adalah bahwa bangsa/masyarakat Indonesia sebagai pemegang hak tertinggi atas tanah memberikan kewenangan atau menugaskan pada negara yang dalam hal ini adalah pemerintah Indonesia untuk mengelola tanah bangsa/rakyat tersebut, dengan tujuan utama untuk mewujudkan kemakmuran kehidupan masyarakat/bangsa Indonesia. Artinya status berlakunya hak bangsa terhadap penguasaan hak negara pada aspek pengadaan tanah untuk kepentingan umum, tetap konstan/tidak berubah atau tetap berlaku. Oleh karenanya meskipun hak penguasaan negara yang diberikan pada perorangan atau badan hukum, diambilalih

kembali oleh negara/menjadi hak negara, tetap harus memperhatikan kepentingan hukum dan hak-hak mendasar dari yang berhak atas tanah tersebut sesuai dengan perintah norma UU No. 2/2012 dan UUPA serta nilai-nilai yang berkembang di masyarakat setempat.

Penelitian ilmiah di atas, ada sisi persamaan dan sekaligus perbedaannya. Persamaannya terletak pada bidang kajiannya yaitu sama-sama membahas bidang pertanahan/agraria. Perbedaannya adalah terletak pada aspek yang dijadikan permasalahan hukum kedua tesis tersebut, sangat berbeda dengan penelitian ini.