BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia merupakan negara hukum[1] yang tidak dapat dipisahkan dari gagasan atau ide negara hukum itu sendiri yang merupakan gambaran ideal suatu bangsa[2]. Negara hukum yaitu, negara yang menjalankan pemerintahannya berdasarkan atas kekuasaan hukum dan bertujuan untuk menyelenggarakan ketertiban hukum[3]. Negara jika dikaitkan dengan tanah, merupakan hal yang tidak dapat dipisahkan. Karena tanah adalah bidang bumi yang dikuasai suatu negara, masyarakat, atau seseorang yang mempunyai banyak makna bagi kehidupan sosial suatu bangsa untuk perkembangan negara tersebut.[4]

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang selanjutnya disebut UUPA, secara rinci mengatur penggunaan hak atas tanah yang diberikan kepada dan dimiliki oleh individu maupun kelompok, baik secara perseorangan maupun bersama dengan pihak lain, termasuk badan hukum.[5] Undang-undang ini menjadi dasar hukum dalam mengatur kepemilikan, pemanfaatan, penguasaan, dan pengelolaan tanah di Indonesia. Mengingat tanah memiliki peran krusial dalam kehidupan manusia, regulasi mengenai tanah juga

[1] Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945.
[2] Sulistio Adiwinarto, *Reformulasi Pengaturan Obligasi Daerah Di Era Otonomi Daerah*, PT Literasi Nusantara Abadi Grup, 1 Agustus 2024, Hal 3.
[3] S.F. Marbun, *Negara Hukum dan Kekuasaan Kehakiman, (Jurnal Hukum Ius Quia Iustum)*, Nomor 9 Volume 4 tahun 1997, hal. 9.
[4] Lihat Pasal 4 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria.
[5] Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Jakarta, 2012.

tercantum dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Hal ini wajar karena tanah berfungsi sebagai modal utama dalam kehidupan, sehingga hubungan antara manusia dan tanah dapat dikatakan sangat erat.

Pemanfaatan tanah tidak hanya mencakup permukaan tanah, tetapi juga tubuh bumi, air, serta ruang di atasnya, sesuai dengan kebutuhan atau kepentingan dalam penggunaannya. UUPA memberikan dasar hukum serta wewenang bagi pemegang hak atas tanah. Berdasarkan UUPA, hak atas tanah mencakup bagian yang berada di atas maupun di bawah permukaan tanah, sejauh diperlukan untuk kepentingan langsung dalam pemanfaatannya.

Namun, Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) tidak memuat batasan atau pengaturan yang rinci mengenai penggunaan hak atas ruang maupun ruang bawah tanah yang berlaku saat ini.[6] Regulasi yang lebih relevan seperti Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang memang mengatur aspek tata ruang, namun ketentuan-ketentuan tersebut belum memberikan kepastian hukum yang memadai mengenai hak atas ruang bawah tanah. Hal ini terutama menjadi masalah dalam situasi di mana pemanfaatan ruang bawah tanah dilakukan di atas tanah milik orang lain, sehingga menimbulkan permasalahan kepemilikan, penguasaan, dan pemanfaatan yang belum diatur secara tegas dalam sistem hukum agraria Indonesia saat itu..[7]

Meningkatnya kebutuhan tanah untuk berbagai keperluan masyarakat turut mendorong pemanfaatan sumber daya alam di Indonesia, termasuk penggunaan

[6] Lihat Pasal 4 Ayat (1) dan (2) Undang-Undang Pokok Agraria Nomor5 Tahun 1960
[7] Sapto Hermawan, Supid Arso Hananto, *Pengaturan Bawah Tanah Berdasarkan Prinsip Agraria Nasiona*l, Volume 16, Nomor 1, Hal 37.

ruang bawah tanah. Di era modern, ruang bawah tanah memiliki peran yang semakin signifikan, terutama dalam pemanfaatannya. Dalam konteks Hukum Agraria, ruang bawah tanah merujuk pada bagian dari ruang yang terletak di bawah permukaan tanah, mencakup lapisan tanah, batuan, serta segala sesuatu yang terdapat di dalamnya.

Pengaturan ruang bawah tanah diatur dalam beberapa undang-undang dan peraturan yang berhubungan dengan agraria, penataan ruang, dan penggunaan tanah.[8] Ruang bawah tanah membawa pengaruh besar di era modern termasuk pemanfaatannya dan juga terdapat peraturan yang menyebutkan tentang ruang bawah tanah yaitu terdapat pada Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang.[9]

Penulis di sini memberikan contoh kasus terkait penggunaan ruang bawah tanah, yang dimana penggunaan ruang bawah tanah tersebut berada di bawah tanah milik orang lain atau tanah yang bersertifikat. Penulis mengambil contoh penggunaan ruang bawah tanah seperti pembuatan Lintas Raya Terpadu (LRT) yang terdapat di Bali. LRT atau *Light Rail Transit* yang telah beroperasi sejak September 2024 memanfaatkan ruang bawah tanah atau membuat terowongan bawah tanah karena pemerintah Bali mempertimbangkan terhadap faktor jalan yang relatif tidak terlalu lebar.[10]

Terdapat jalur beroperasinya LRT melalui area Bandara Ngurah Rai sampai jalan Kartika Plaza. Perlu diperhatikan di sekitar jalan Kartika Plaza telah didirikan

---

[8] Arba*, Buku Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, 2019, Hal 12-13.
[9] Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang
[10] Bram Adimas Wasito, *Kedudukan Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Pemanfaatan Ruang Bawah Tanah Proyek Lintas Raya Terpadu Bali*, Volume 7 Nomor 3 Oktober 2024.

tanah yang bersertifikat yang memperkuat argumen bagi penulis untuk mengambil contoh tersebut. Jika dikaitkan dengan UUPA atau peraturan yang terkait dengan pengaturan tentang tanah, kasus tersebut dapat memicu adanya konflik karena peraturan tentang ruang bawah tanah untuk contoh kasus tersebut masih belum sepenuhnya diatur dalam UUPA.

Pemerintah juga membuat PP (Peraturan Pemerintah) Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah juga bagian dari turunan Undang-Undang Cipta Kerja Nomor 11 Tahun 2020 (*Omnibus Law*)[11]. Pengaturan ini memberikan kejelasan yang lebih tepat mengenai proses penggunaan lahan dan kepastian hak atas tanah, sehingga mendukung tujuan pemerintah untuk mendorong pembangunan dan pertumbuhan ekonomi nasional termasuk juga pembuatan ruang bawah tanah.[12]

Selain itu, terdapat Undang-Undang yang dapat dijadikan acuan dalam pengaturan ruang bawah tanah, yaitu Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang UUPA. Hak atas tanah juga mencakup aspek terkait pembuatan ruang bawah tanah. Ketentuan mengenai hak atas tanah ini didasarkan pada proses konversi, yaitu perubahan status hak milik sesuai dengan UUPA. Sejak UUPA mulai berlaku pada 24 September 1960, seluruh hak atas tanah yang sebelumnya ada telah disesuaikan dan diubah menjadi hak atas tanah yang diatur dalam UUPA. Konversi ini mengacu pada perubahan hak atas tanah sejalan dengan diberlakukannya UUPA.

---

[11] UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja secara resmi telah digantikan oleh UU Nomor 6 Tahun 2023, yang merupakan penetapan Perppu Nomor 2 Tahun 2022 menjadi Undang-Undang.
[12] Urip Santoso, *Kajian Yuridis Peralihan Hak Milik Atas Tanah Dalam Perspektif Hukum Islam*, Volume 5, Tahun 2017, Nomor 51.

Hak atas tanah diatur dalam UUPA yang menyatakan bahwa hak atas tanah meliputi lapisan di atas dan di bawah. Namun, pengaturan lebih rinci mengenai pemanfaatan ruang bawah tanah belum sepenuhnya diatur secara khusus dalam UUPA atau peraturan turunan lainnya.[13] Meskipun terdapat beberapa ketentuan hukum terkait, seperti Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, serta peraturan mengenai pembangunan dan pengelolaan ruang bawah tanah, pengaturan mengenai hak atas ruang bawah tanah masih belum tepat. Kondisi ini dapat memicu konflik antara pemilik tanah dengan pihak yang memanfaatkan ruang bawah tanah.

Seiring berkembangnya jaman, pemanfaatan ruang bawah tanah di era modern menjadi sangat sering dibutuhkan untuk saat ini. Di wilayah perkotaan, ruang bawah tanah sangat diperlukan terutama di bagian infrastruktur terutama untuk gedung bertingkat. Selain kegunaannya di gedung bertingkat, terdapat pemanfaatan lain yang dapat digunakan untuk kebutuhan ruang bawah tanah seperti parkir bawah tanah, *basement* gedung, MRT (*Mass Rapid Transit*), gudang bawah tanah dan lain-lain.[14]

Pesatnya perkembangan infrastruktur di Indonesia, khususnya di perkotaan, telah meningkatkan kebutuhan akan pemanfaatan ruang di atas maupun di bawah permukaan tanah. Ruang bawah tanah kini menjadi solusi strategis untuk mengatasi keterbatasan luas permukaan, terutama untuk infrastruktur publik. Namun

---

[13] Muhammad, *Tinjauan Yuridis Tentang Hak Atas Tanah Di Wilayah Negara Republik Indonesia*, Volume 7, Nomor 2, Agustus 2019.
[14] Sovia Hasanah. *https://www.hukumonline.com/klinik/a/prosedur-pemanfaatan-ruang-bawah-tanah-lt588c4057e9ff9/* 3 Februari 2017.

pemanfaatan ruang bawah tanah sering kali menimbulkan permasalahan hukum, apalagi jika dilakukan di bawah tanah dan di atas tanah milik orang lain.[15]

Ruang bawah tanah yang berada di bawah tanah milik orang lain terdapat beberapa aspek yang perlu di perhatikan terutama hak kepemilikan tanah. Pemilik tanah memiliki hak tanah di atas maupun di bawah tanah tersebut, tetapi masih memiliki batasan. UUPA menyebutkan bahwa pemilik tanah tidak selalu sepenuhnya memiliki hak penuh atas ruang bawah tanah karena terdapat ketentuan yang menyatakan pemilik tanah hanya dapat mencapai kedalaman tertentu.

Perlu juga di perhatikan tentang regulasi tentang ruang bawah tersebut karena sampai saat ini pengaturan ruang bawah tanah tidak spesifik mengatur hak kepemilikan ruang bawah tanah di Indonesia yang menimbulkan ketidakpastian hukum bagi pemilik tanah yang di atas maupun di bawah tanah tersebut dan juga dapat memicu adanya konflik atau sengketa.[16]

Berdasarkan pemaparan di atas, penulis tertarik untuk meneliti lebih lanjut mengenai pemanfaatan terhadap hak atas tanah yang di bawahnya masih terdapat hak milik pihak lain. Penelitian ini berfokus pada pencarian dasar hukum serta aspek perlindungan hukumnya, dengan judul:

"PEMANFAATAN RUANG BAWAH TANAH YANG BERADA DI BAWAH TANAH MILIK ORANG LAIN (STUDI PEMBANGUNAN LRT BALI OLEH PEMERINTAH PROVINSI BALI)"

---

[15] Sapto Hermawan, Supid Arso Hananto, Pengaturan Ruang Bawah Tanah Berdasarkan Prinsip Agraria Nasional, Volume 16, Nomor 1, Juni 2021

[16] Gunanegara, *Kebijakan Negara Pada Pengaturan Hak Atas Tanah Pasca Undang-Undang Cipta Kerja*, 2022

1.2 Rumusan Masalah

Bagaimana pemanfaatan ruang bawah tanah yang berada di bawah tanah milik orang lain menurut hukum yang berlaku di Indonesia?

1.3 Tujuan Penelitian

Untuk mengetahui pemanfaatan ruang bawah tanah yang mengatur hak atas ruang bawah tanah di Indonesia, termasuk UUPA (Undang-Undang Pokok Agraria).

1.4 Manfaat Penelitian

1. Memperjelas peraturan dan ketentuan yang mengatur hak atas ruang bawah tanah di Indonesia, sehingga membantu kepentingan memahami hak dan kewajiban mereka.
2. Menyediakan dasar hukum untuk penyelesaian sengketa yang mungkin timbul antara pemilik tanah dan pihak lain yang ingin menggunakan ruang bawah tanah tersebut.

1.5 Metode Penelitian

1.5.1 Metode Pendekatan

Dalam penelitian ini pendekatan yang digunakan penulis adalah sebagai berikut;

1. Pendekatan Perundang-Undangan (*Statue Approach*)

   Pendekatan Perundang-Undangan (*Statue Approach*) adalah pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang

ditetapkan.[17] Dalam kaitannya dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, metode pendekatan perundang-undangan mengharuskan peneliti untuk memahami hierarki serta prinsip-prinsip dasar dalam sistem peraturan perundang-undangan.

2. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*) merupakan metode yang didasarkan pada pandangan serta doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Konsep hukum yang penulis gunakan untuk menganalisis permasalahan dalam skripsi ini adalah konsep hak atas tanah, konsep kepemilikan, dan konsep pengelolaan atas tanah.[18]

1.5.2 Jenis Penelitian

Jenis penelitian dalam studi hukum ini adalah penelitian hukum normatif, yang juga dikenal sebagai penelitian hukum doktrinal (*doctrinal research*). Penelitian ini dilakukan dengan menganalisis bahan pustaka atau data sekunder, yang mencakup bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.[19]

1.5.3 Sumber Bahan Hukum

a) Bahan Hukum Primer

---

[17] Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Bandung : PT Kharisma Putra utama,2015, Hal 35.
[18] *Ibid*, Hal. 133.
[19] *Ibid*, Hal 35.

Bahan hukum primer bersifat autoritatif, yang berarti memiliki otoritas hukum. Bahan ini mencakup peraturan perundang-undangan, dokumen resmi atau risalah dalam proses pembentukan peraturan, serta putusan-putusan hakim..[20]

Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian hukum ini terdiri dari:

1. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;
2. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah
3. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
4. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang.
5. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.

b) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan sumber yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer. Bahan ini mencakup berbagai literatur tertulis yang berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian, seperti buku, makalah, laporan penelitian, artikel surat kabar, jurnal hukum, dan sumber lainnya.

c) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah sumber yang memberikan petunjuk atau penjelasan tambahan terhadap bahan hukum primer dan sekunder.

[20] *Ibid*, Hal 141.

Contohnya meliputi kamus hukum, internet, media massa, Wikipedia, ensiklopedia, serta indeks kumulatif.

1.5.4 Teknik Analisis Bahan Hukum

Dalam penelitian hukum normatif, analisis data dilakukan secara deskriptif kualitatif, yaitu dengan menganalisis data yang tidak dapat dihitung secara numerik. Bahan hukum yang diperoleh kemudian dikaji, diperiksa, serta dikelompokkan ke dalam bagian-bagian tertentu untuk diolah menjadi informasi yang lebih sistematis. Dalam penelitian ini, penulis mengumpulkan dan menyusun bahan hukum yang ada, lalu menganalisisnya secara deskriptif kualitatif berdasarkan prinsip-prinsip atau teori-teori hukum dalam ilmu hukum. Tujuan dari analisis ini adalah untuk menemukan jawaban serta solusi terhadap permasalahan yang dirumuskan dalam penelitian.

UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH
JEMBER