

## PERSPEKTIF YURIDIS PEMANFAATAN RUANG BAWAH DAN ATAS TANAH

1

Sulasi Rongiyati

### Abstrak

*Perkembangan wilayah perkotaan mendorong pembangunan dengan memanfaatkan Ruang Bawah Tanah (RBT) dan Ruang Atas Tanah (RAT). Secara faktual pemanfaatan RBT/RAT telah dilakukan untuk pembangunan fisik seperti fasilitas jalan layang dan rel kereta bawah tanah. Hukum tanah nasional belum mengatur secara tegas hak atas RBT/RAT. Tulisan ini mengkaji kedudukan hukum RBT/RAT dan pengaturan RBT/RAT dalam hukum tanah nasional. Hasil analisis menunjukkan kedudukan RBT/RAT diakui dalam UUPA, yaitu hak atas RBT/RAT di luar penguasaan hak pemegang hak atas tanah, menjadi hak negara yang pemanfaatannya dapat diberikan kepada subjek hak atas tanah, baik perorangan maupun badan hukum. Pemerintah dapat memberikan hak RBT/RAT berupa HGB, Hak Pakai, atau HGB di atas Hak Pengelolaan yang ketentuannya diatur dalam UU. Untuk menciptakan kepastian hukum dan perlindungan pemegang hak, pengaturan RBT/RAT dalam UU tentang Pertanahan yang sedang dibahas DPR perlu segera diwujudkan.*

### Pendahuluan

Pesatnya pertumbuhan penduduk dan perkembangan masyarakat mendorong peningkatan kebutuhan terhadap tanah untuk keperluan pembangunan. Pada sisi lain luas tanah bersifat konstan, sehingga keterbatasan ruang tanah disiasati dengan memanfaatkan ruang bawah tanah (RBT) atau ruang atas tanah (RAT). Secara faktual pemanfaatan RBT/RAT sudah terjadi di beberapa kota besar di Indonesia seperti Jakarta dengan *Mass Rapid Transit* (MRT) dan

kota Makassar dengan kompleks pertokoan di bawah lapangan Karebossi. Keterkaitan RBT/RAT dengan tanah dapat dicontohkan dengan keberadaan MRT Jakarta yang memerlukan pengadaan tanah seluas 2,67 hektar (mediaindonesia.com, 14 Maret 2019). Per April 2019 MRT telah dioperasikan secara komersial, meskipun beberapa sarana pendukung perlu diperbaiki, seperti jalur pedestrian dan lahan parkir (kompas.com, 6 April 2019).

Secara yuridis, hukum tanah nasional belum mengatur mengenai



pemanfaatan RBT/RAT. UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) hanya mengenal hak atas tanah berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB), dan Hak Pakai (Pasal 16 UUPA). Sedangkan pemanfaatan tanah menurut UUPA meliputi tanah permukaan, ruang di bawah tanah, serta ruang angkasa. Hal ini menunjukkan dasar hukum pemberian hak atas RBT/RAT belum diatur secara tegas dalam hukum tanah nasional. Kondisi ini menimbulkan beberapa permasalahan hukum, khususnya kepastian dan perlindungan hukum bagi para pihak. Tulisan ini mengkaji bagaimana kedudukan RBT/RAT dalam hukum pertanahan nasional dan bagaimana pengaturan pemberian hak RBT/RAT. Analisis ini diharapkan dapat memberi masukan untuk Komisi II DPR RI yang sedang membahas RUU tentang Pertanahan.

### **Kedudukan Hak RBT dan RAT dalam Hukum Tanah Nasional**

Pasal 2 UUPA menyebutkan bahwa bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara. Dalam hal ini negara memiliki kewenangan menentukan dan mengatur hak-hak atas bumi, air, dan ruang angkasa serta mengatur hubungan hukum antara orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa. Namun jika dikaji secara keseluruhan, norma-norma dalam UUPA belum mengatur secara spesifik mengenai hak atas RBT/RAT. Hal ini dapat dilihat dari ketentuan Pasal 16 UUPA yang hanya menyebut hak atas tanah yang berada pada permukaan tanah, meskipun masih dibuka

kemungkinan pemberian jenis hak atas tanah lainnya yang diberikan oleh UU.

Terkait dengan kewenangan negara untuk menentukan dan mengatur hak-hak atas tanah, negara menentukan macam-macam hak atas tanah kepada orang perseorangan ataupun badan hukum. Hak-hak atas tanah tersebut memberi wewenang kepada pemegang hak untuk mempergunakan tanah, termasuk 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 UUPA dan peraturan hukum lain yang lebih tinggi (Pasal 4 UUPA). Hal ini berarti, UUPA memberikan kewenangan pada pemegang hak atas tanah untuk menggunakan ruang permukaan tanah, RBT, dan RAT dengan pembatasan, yaitu sekedar dibutuhkan untuk kepentingan yang berkaitan langsung dengan penggunaan ruang tanah permukaan. Sebagai contoh hak milik atas tanah yang di atasnya dibangun rumah tinggal maka pemanfaatan tanahnya meliputi bentang tanah yang digunakan untuk bangunan rumah tinggal, ke bawah sedalam yang dibutuhkan untuk pondasi bangunan, dan ke atas setinggi ruang yang dibutuhkan untuk berdirinya bangunan rumah tinggal tersebut. Selebihnya merupakan hak negara. Dengan demikian, negara memiliki kewenangan untuk memberikan hak RBT/RAT.

Meskipun hukum tanah nasional belum mengatur hubungan hukum dan jenis hak RBT/RAT, praktik empiris pemanfaatan RBT/RAT sudah dilakukan. Dalam praktiknya, pemanfaatan RBT/RAT yang terjadi saat ini menggunakan dasar hukum UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (UU No. 26 Tahun

2007); UU No. 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung; dan instrumen peraturan tingkat daerah seperti Peraturan Daerah dan Peraturan Gubernur. Penggunaan dasar hukum instrumen peraturan daerah menimbulkan potensi pengaturan yang berbeda-beda antara daerah satu dengan lainnya, sehingga dapat menimbulkan ketidakpastian hukum, terutama bagi investor yang akan menanamkan modalnya dengan memanfaatkan RBT/RAT.

Pada tataran praktik, selain instrumen peraturan daerah, terdapat Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 2 Tahun 2014 tentang Pedoman Pemanfaatan Ruang Dalam Bumi (PM PU No. 2 Tahun 2014). Berdasarkan PM PU No. 2 Tahun 2014, kedalaman Ruang Dalam Bumi Dangkal adalah 0 s.d.30 meter di bawah permukaan tanah yang antara lain diprioritaskan untuk kegiatan yang letaknya berdekatan atau menyatu dengan ruang atau kegiatan di permukaan [Pasal 11 ayat (3)]. Ruang Dalam Bumi Dalam berada pada kedalaman lebih dari 30 meter di bawah permukaan tanah yang antara lain diprioritaskan untuk kegiatan yang menghubungkan antarpusat kegiatan, antarwilayah, dan jaringan utama [Pasal 11 ayat (4)].

Pengaturan berbeda terdapat dalam Peraturan Gubernur DKI Jakarta No. 167 Tahun 2012 tentang Ruang Bawah Tanah (Pergub DKI No.167 Tahun 2012) yang membatasi pemanfaatan RBT Dangkal hanya sampai kedalaman 10 meter di bawah permukaan tanah (Pasal 4 Pergub DKI No.167 Tahun 2012). Peruntukan RBT Dangkal antara lain akses stasiun MRT, sistem jaringan prasarana jalan, pendukung kegiatan gedung dan pondasi bangunan di atasnya. Sedangkan RBT Dalam dibatasi

sampai kedalaman 40 meter di bawah permukaan tanah, dengan peruntukan antara lain sistem MRT yang meliputi sistem jaringan prasarana jalan, sistem jaringan utilitas, dan pondasi bangunan gedung di atasnya.

Dari perspektif ilmu perundang-undangan, perbedaan pengaturan batas kedalaman RBT antara PM PU No. 2 Tahun 2014 dengan Pergub DKI No. 167 Tahun 2012, tidak menjadi masalah. Sesuai dengan Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU P3), Peraturan Menteri tidak termasuk dalam salah satu jenis peraturan perundang-undangan, sedangkan Peraturan Daerah termasuk dalam jenis peraturan perundang-undangan. Peraturan Menteri juga bukan merupakan peraturan pelaksana yang ditunjuk oleh UU No. 26 Tahun 2007, untuk mengatur lebih lanjut pengaturan penatagunaan tanah. Pasal 33 ayat (5) UU No. 26 Tahun 2007 mendelegasikan pengaturan lebih lanjut penatagunaan tanah kepada Peraturan Pemerintah. Konsekuensi hukumnya, implementasi pemanfaatan RBT/RAT pada masing-masing daerah akan berbeda-beda sesuai Peraturan Daerah yang menjadi dasar acuannya.

### **Pengaturan Hak atas RAT dan RBT**

Pengaturan RBT/RAT dalam hukum tanah nasional sudah menjadi kebutuhan, khususnya pengaturan hubungan hukum dan pemberian hak atas RBT/RAT untuk menjamin kepastian hukum bagi orang atau badan hukum yang memanfaatkan RBT/RAT. Menyikapi hal ini, RUU tentang Pertanahan yang sedang dibahas Komisi II DPR memberi ruang pada pengaturan RBT dan RAT. Dalam draf RUU tentang

Pertanahan, pengertian tanah dan hak atas tanah meliputi pula RBT dan RAT (Pasal 1 angka 1 dan angka 6 RUU Pertanahan). Pengertian tanah dan jenis hak atas tanah dalam RUU Pertanahan tersebut nantinya dapat menegaskan kembali prinsip tanah dalam UUPA yang meliputi pula RBT dan RAT, sekaligus pengakuan RBT dan RAT sebagai salah satu jenis hak atas tanah yang diberikan oleh UU.

Melalui pengaturan dalam UU mengenai status hak atas RBT/RAT, kepastian hukum atas pemanfaatan RBT/RAT menjadi jelas. Persoalan selanjutnya adalah bagaimana mengatur status hak atas tanah pada RBT/RAT. Konsep DPR mengenai status hak atas tanah pada RBT/RAT, jika tanah dikuasai oleh pemegang hak yang sama dan secara fisik bangunan di bawah tanah merupakan kesatuan dengan bangunan di atas tanah, status hak RBT/RAT mengikuti status hak atas tanahnya. Namun, jika pemegang hak tanah berbeda dengan pemegang hak RBT/RAT maka diberikan hak yang berbeda kepada masing-masing pemegang hak. Dalam hal ini terhadap RBT/RAT dapat diberikan HGB RBT/RAT atau Hak Pakai RBT/RAT.

Sejalan dengan konsep DPR, Maria SW. Sumardjono memberikan alternatif pengaturan hak pemanfaatan RBT/RAT sebagai berikut (Maria S.W. Sumardjono, 2018:30-32): **Pertama**, jika subjek hak di atas tanah sama dengan subjek hak di bawah tanah yang objek atau bangunannya secara struktural dan fungsional menyatu dengan bangunan di atas tanah, seperti ruang parkir yang berada di bawah tanah sebagai sarana penunjang kegiatan utama. Dalam kasus ini maka hak yang diberikan

untuk bangunan di bawah tanah tersebut sama dengan hak atas tanah di atasnya. Jika subjek hak atas tanah tersebut merupakan badan hukum maka hak atas tanah yang diberikan adalah HGB atau Hak Pakai.

**Kedua**, hak di bawah tanah terpisah secara struktural dan fungsional dengan penguasaan tanah di atasnya, maka alternatif pengaturannya adalah: untuk bangunan yang dibangun, dimiliki, dan dioperasikan oleh pemerintah atau pemerintah daerah, dapat diberikan Hak Pengelolaan (HPL) atau Hak Pakai selama digunakan. Bagi pihak ketiga yang ingin memanfaatkan bagian HPL atau Hak Pakai tersebut untuk membangun fasilitas penunjang lainnya seperti pusat perbelanjaan di kawasan MRT, maka Pemerintah, memberikan HGB atau Hak Pakai di atas HPL, setelah pihak ketiga memperoleh persetujuan pemanfaatan barang milik negara atau barang milik daerah dari pemegang hak. Dengan demikian hak pemanfaatan atas RBT/RAT yang diberikan kepada pihak ketiga ditentukan oleh isi persetujuan atau perjanjian yang dibuat oleh pemegang HPL dengan pihak ketiga. Sedangkan untuk bangunan yang dibangun dan dioperasikan oleh swasta maka hak atas RBT/RAT dapat diberikan berupa HGB dengan jangka waktu. Artinya, pemanfaatan RBT/RAT untuk swasta berlaku ketentuan jangka waktu pemberian HGB atau Hak Pakai sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.

Merespons perkembangan pembangunan RBT/RAT yang memungkinkan pemanfaatan RBT/RAT dilakukan oleh pemegang hak yang sama atau berbeda, baik pada tanah perorangan atau badan hukum,

maupun tanah negara maka pengaturan pemberian hak atas tanah RAB/RAT perlu mengatur secara jelas jenis hak dan status hak RBT/RAT untuk masing-masing status tanah. Pada tanah negara selain HGB dan Hak Pakai dimungkinkan pemberian HGB dan Hak Pakai di atas HPL, dengan pertimbangan saat ini masih terdapat tanah negara yang dipergunakan oleh instansi/pemerintah daerah dengan status HPL. Sebagai catatan HPL bukan merupakan jenis hak atas tanah, tetapi merupakan pelimpahan kewenangan dari negara kepada instansi/pemerintah daerah untuk menyusun rencana peruntukan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah.

Konsekuensi yuridis pemanfaatan RBT/RAT adalah munculnya kewajiban pemegang hak atas RBT/RAT dan hak pemegang hak atas permukaan tanah yang sudah ada sebelumnya. Pemegang hak tanah permukaan sudah selayaknya memperoleh hak perlindungan terhadap risiko kerusakan atas tanah atau bangunan di permukaan bidang tanah sebagai dampak dari pemanfaatan RBT/RAT pada bidang tanahnya. Seperti diketahui bangunan fisik yang berdiri di bawah atau di atas bidang tanah permukaan berpotensi merusak bangunan yang menempel di permukaan tanah. Oleh karena itu pemilik hak RBT/RAT harus bertanggung jawab memberikan ganti kerugian jika terjadi kerusakan bangunan sebagai akibat beroperasinya penggunaan RBT/RAT. Pada sisi lain pemegang hak atas tanah yang di bawah atau di atas tanahnya digunakan sebagai RBT/RAT, tidak diperkenankan menghalang-halangi atau menghambat pelaksanaan pemanfaatan RBT/RAT.

## Penutup

Kedudukan hak RBT/RAT dalam hukum tanah nasional tidak diatur secara tegas dalam UUPA, namun berdasarkan ketentuan Pasal 2 *juncto* Pasal 4 UUPA, RBT dan RAT di luar yang digunakan secara struktural dan fungsional oleh bangunan yang melekat pada permukaan tanah merupakan ruang milik negara. Oleh karena itu negara memiliki kewenangan untuk mengatur hubungan hukum dan pemberian hak atas RBT/RAT.

Dalam praktik empiris, pengaturan hubungan hukum dan pemberian hak RBT/RAT mengacu pada ketentuan instrumen Peraturan Daerah, sehingga masing-masing daerah berpotensi memiliki ketentuan yang berbeda-beda. Melalui RUU tentang Pertanahan yang sedang dibahas DPR diharapkan kepastian hukum tersebut dapat diberikan dengan memberikan pengaturan secara tegas mengenai hubungan hukum dan status hak RBT/RAT dalam UU Pertanahan. Konsekuensi pemberian hak RBT dan RAT tersebut adalah munculnya hak dan kewajiban bagi pemegang hak atas tanah dengan pemegang hak atas RBT/RAT. Dalam kaitan ini hak dan kewajiban para pihak tersebut perlu diatur secara tegas dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur pemberian hak RBT/RAT. Mengingat praktik pemanfaatan RBT/RAT saat ini masih mengacu pada peraturan perundang-undangan yang memiliki tingkatan di bawah UU, maka untuk meningkatkan kekuatan mengikatnya diperlukan UU yang secara komprehensif mengatur pemanfaatan RBT/RAT. Dalam hal ini, RUU tentang Pertanahan yang

di dalamnya mengatur hak RBT/RAT perlu segera diselesaikan pembahasannya dan disahkan sebagai UU.

## Referensi

Azizah, Triasita Nur, Iwan Rachmad Soetijono, dan Rosita Indrayati. (2018). "Kewenangan Pemberian Izin Penggunaan Ruang Bawah Tanah dalam Proyek Mass Rapid Transit Jakarta". *Lentera Hukum*, Vol. 5, Issue 2, hal. 290-304.

"Kementerian ATR Ikut Sukseskan MRT", 14 Maret 2019, <https://mediaindonesia.com/read/detail/222885-kementerian-atr-ikut-sukseskan-mrt>, diakses 29 April 2019.

Sumardjono, Maria S.W. (2018). *Aspek Hukum Pemanfaatan Ruang Bawah Tanah/ Dalam Bumi, Ruang Bawah Air, dan Ruang Udara di Atas Tanah*. Yogyakarta: Fakultas Hukum UGM.

"3 Persoalan Integrasi Stasiun MRT yang Belum Seperti di Luar Negeri", <https://megapolitan.kompas.com/read/2019/04/06/06400091/3-persoalan-integrasi-stasiun-mrt-yang-belum-seperti-di-luar-negeri>, diakses 29 April 2019.



Sulasi Rongiyati  
[sulasi.rongiyati@dpr.go.id](mailto:sulasi.rongiyati@dpr.go.id)

Sulasi Rongiyati, S.H., M.H., menyelesaikan pendidikan S1 di Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman pada tahun 1991 dan S2 di Fakultas Hukum Universitas Indonesia dengan program kekhususan Hukum Ekonomi pada tahun 2004. Saat ini menjabat sebagai Peneliti Madya Hukum Ekonomi pada Pusat Penelitian-Badan Keahlian DPR RI. Beberapa karya tulis ilmiah yang telah dipublikasikan melalui jurnal dan buku antara lain: "Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan: Analisis Terhadap Kewenangan Komite Stabilitas Sistem Keuangan" (2017); "Pelindungan Hukum UMKM Melalui Pendaftaran Merek" (2017); dan "Pelindungan Hukum Hak Kekayaan Intelektual pada Produk Ekonomi Kreatif" (2018).

## Info Singkat

© 2009, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI  
<http://puslit.dpr.go.id>  
ISSN 2088-2351

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi tulisan ini tanpa izin penerbit.