

REDEFINISI TERHADAP PENGATURAN HAK ATAS TANAH

St. Nurjannah

Universitas Islam Negeri (UIN) Alauddin Makassar

Email: *adzan_amjah@yahoo.co.id*

Abstract

Land rights as stipulated in basic Agrarian Law set several parcels of land located on the surfaces of the earth. Under the earth's surfaces and the air space above. Redefinition of land rights necessary to regulate the rights of land primarily land rights under the earth's surface that has not been specifically regulated as rights to land adjacent to the surface of the earth

Keyword: *Redefinition, Land rights*

Abstrak

Hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) mengatur beberapa hak atas tanah yang berada dipermukaan bumi, dibawah permukaan bumi, dan ruang diatas udara. Redefinisi hak atas tanah diperlukan untuk mengatur hak-hak atas tanah utamanya hak atas tanah yang berada di bawah permukaan bumi yang belum diatur secara khusus seperti hak-hak atas tanah yang berada dipermukaan bumi.

Kata Kunci: Redefinisi, Hak atas tanah

PENDAHULUAN

Meningkatnya kegiatan pembangunan yang merupakan implikasi dari derasnya arus globalisasi telah banyak mempengaruhi bidang-bidang kehidupan manusia, terutama yang berkaitan dengan penyediaan tempat guna melaksanakan kegiatan pembangunan. Membahas pembangunan tidak bisa lepas dari aspek penyediaan tanah, sebagai salah satu faktor penting pendukung pelaksanaan pembangunan, terutama yang dipusatkan di daerah perkotaan. Yang menjadi masalah adalah bahwa luas tanah tidak bertambah namun jumlah penduduk yang membutuhkan tanah itu baik secara tempat tinggal/hunian, tempat usaha, ataupun pemenuhan aneka kebutuhan masyarakat lainnya semakin meningkat.

Hukum nasional Indonesia yang mengatur masalah keagrariaan yaitu Undang-Undang Pokok Agraria (yang selanjutnya disingkat UUPA) Nomor 5 Tahun 1960, yang telah mencapai hampir setengah abad pemberlakuannya telah mengundang pertanyaan apakah masih mampu menampung berbagai masalah pertanahan, terutama yang berhubungan dengan lembaga-lembaga hak atas tanah, terhadap hal ini ada yang berpendapat bahwa UUPA masih mampu menampung dan menyelesaikan masalah pertanahan yang ada sekarang, namun dengan mencermati perkembangan yang terjadi dalam masyarakat, ada pula yang berpendapat bahwa UUPA sudah tidak mampu lagi menyelesaikan masalah pertanahan yang ada serta tidak dapat mengakomodasi perkembangan yang terjadi di dalam masyarakat, terutama dengan semakin kompleksnya masalah keagrariaan yang ada terutama di bidang pertanahan sehingga UUPA perlu direvisi. Oleh *Maria S.W. Sumardjono*, dalam seminar nasional “Hak Atas Tanah dalam Konteks Masa Kini dan Masa yang Akan Datang” menepis pendapat yang kedua dengan mengatakan bahwa pendapat tersebut ditarik dari kesimpulan yang terlalu dini, dimana keberatannya berdasarkan dua alasan yaitu *pertama*, UUPA tidak dapat berfungsi tanpa adanya berbagai peraturan pelaksanaan yang mendukungnya, *kedua* walaupun peraturan pelaksanaannya telah ada maka dapat terjadi bahwa peraturan tersebut kurang mencerminkan jiwa dan semangat UUPA, dan karena itu masih memerlukan penyempurnaan atau jika peraturan itu sudah sesuai dengan jiwa dan semangat UUPA, pelaksanaannya yang belum memadai.¹

Memang bila kita mencermati UUPA maka pengaturan didalamnya masih mampu mengakomodasi masalah yang muncul, sebab yang dipakai sebagai dasar

¹ Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi* (Kompas, 2001), h. 37

hukum keagrariaan nasional kita adalah hukum adat. Faktor-faktor yang menjiwai UUPA yaitu usaha-usaha untuk kembali kepada “kepribadian nasional Indonesia” hal ini pula yang menjadi landasan untuk menyatakan bahwa hukum adatlah, sebagai hukum yang berlaku untuk rakyat terbanyak, akan merupakan hukum berlaku untuk hak-hak baru atas tanah.²

Hukum adat yang menjadi jiwa UUPA merupakan hukum adat yang sudah disempurnakan, sebagaimana dinyatakan dalam pasal 5 UUPA :

“Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta peraturan-peraturan yang tercantum dalam Undang-Undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama”.

Salah satu tujuan yang ingin dicapai oleh UUPA sesuai dengan amanat dan semangat pasal 33 ayat (3) UUD 1945 adalah untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hak menguasai yang diberikan pada Negara atas bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya seperti yang diatur dalam pasal 2 ayat (1) UUPA memberikan wewenang pada 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.

Pengaturan hak atas tanah sebagai suatu hubungan hukum yang ada sekarang baru mengatur seputar penggunaan tanah yang meliputi permukaan bumi saja. Dimana dari pemanfaatan permukaan bumi telah memunculkan lembaga-lembaga hak atas tanah yaitu Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha, Hak Pakai, dan Hak Pengelolaan (pasal 16 UUPA). Hak-hak atas tanah menurut pasal 4 UUPA yaitu :

² Sudargo Gautama, *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria* (Bandung : PT Citra Aditya Bakti, 1990), h. 30

“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 dimiliki oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum”.

Pengaturan di atas menunjukkan bahwa tanah hanya diartikan sebagai “permukaan bumi”. Padahal yang dimaksud dengan bumi selain permukaan bumi juga tubuh bumi yang terdapat dibawahnya serta yang terdapat di dasar dan di bawah dasar perairan baik perairan pedalaman maupun laut wilayah Indonesia yang tercermin dalam wawasan nusantara. Ini menunjukkan adanya pembatasan penguasaan seseorang terhadap tanah hanya terbatas pada bagian atas bumi saja, sedangkan yang menyangkut bagian bawah permukaan bumi, air dan ruang yang ada di atas permukaan bumi berada di bawah penguasaan Negara atas dasar hak menguasai dari Negara (pasal 2 UUPA) serta diatur secara khusus dalam peraturan perundangan, seperti peraturan pertambangan.

Khusus mengenai “bawah permukaan bumi” atau secara populernya disebut “ruang di bawah tanah”, belum ada aturan yang secara khusus mengatur tentang hal tersebut, padahal bila mencermati fenomena yang ada dalam masyarakat serta berbagai kebijakan yang dilakukan pemerintah dalam memacu pertumbuhan ekonomi dalam negeri dan menyongsong era pasar bebas (free market), membuka peluang lebar bagi masuknya para investor asing ke Indonesia, yang secara otomatis dengan keberadaannya, mereka memerlukan lokasi untuk kegiatan industrinya, namun hal itu akan sulit dilaksanakan bila pengaturan tentang kemungkinan penggunaan ruang bawah tanah saja belum ada, untuk itu mungkin salah satu hal yang dapat dilakukan oleh pemerintah Indonesia untuk mengatasi keterbatasan tanah adalah menyediakan kemungkinan penggunaan tanah di bawah permukaan bumi (bagi subway) dan penggunaan ruang di atas tanah.

Politik pertanahan kita sebenarnya telah mengatur tentang ruang di bawah tanah tersebut namun baru secara umum (pasal 4 ayat 2), belum ada pengaturan secara khusus dalam suatu bentuk peraturan pelaksanaan seperti hak-hak yang meliputi atas permukaan bumi. Dikaitkan dengan tujuan hukum untuk mencapai kepastian hukum (di luar dua tujuan hukum lainnya yaitu keadilan dan kemanfaatan) maka guna memberikan kepastian hukum, pengaturan secara tegas terhadap penggunaan ruang bawah tanah dan ruang angkasa dalam mengantisipasi perkembangan kebutuhan akan tanah dewasa ini, merupakan wacana yang perlu mendapat perhatian dan tindak lanjut dalam suatu bentuk peraturan perundang-undangan.

PEMBAHASAN

A. Redefinisi Hak Atas Tanah

UUPA menganut azas pemisahan horizontal, dimana ada pemisahan antara tanah dan bangunan, contohnya pada rumah susun, dimana pemilik tanah belum tentu pula sebagai pemilik bangunan yang dibangun di atas tanahnya. Jadi tanah dan bangunan tunduk pada hukum yang berbeda. Azas inipun memberikan pembatasan hanya meliputi tanah-tanah yang berada di atas permukaan bumi, tidak menyangkut ruang yang di bawah tanah.

Pengaturan hak-hak atas tanah dalam pasal 4 ayat (1) UUPA hanya mengatur penggunaan tanah permukaan bumi saja. Sampai sekarang belum ada ketentuan yang memastikan apakah hak atas tanah itu, selain meliputi “pemilikan” permukaan bumi yang bersangkutan, juga pemilikan ruang yang di atasnya dan tubuh bumi dibawahnya. Oleh *Boedi Harsono* cenderung untuk ditafsirkan tidak. Ruang di atas bumi dan tubuh bumi yang di bawah tanah yang dihaki, hanya boleh digunakan sebagian, itupun sekedar setinggi dan sedalam yang diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah yang bersangkutan. Juga tidak ada kewenangan bagi pemilik hak atas sebagian permukaan bumi untuk mengambil dan memindahkan/menjual sebagian tubuh bumi di bawah tanah kepunyaannya, demikian juga mengenai bahan galian yang ada dalam tubuh bumi di bawah tanah yang di hakinya, sesuai dengan pasal 8 UUPA yang menyatakan atas dasar hak menguasai dari Negara (pasal 2 UUPA) maka diatur tentang pengambilan kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi, air dan ruang angkasa. Jadi ada batas kewenangan menggunakan ruang di atas dan tubuh bumi di bawah tanah yang peruntukan dan penggunaannya ditetapkan oleh PEMDA.³

Jelaslah bahwa pengertian hak atas tanah hanya meliputi permukaan bumi saja, walaupun diperkenankan penggunaan ruang yang meliputi tubuh bumi dan ruang udara, maka penambahan itu merupakan kriteria pembatasan yang fleksibel dan adil, sebagaimana tampak dalam kata-kata “sekedar diperlukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.⁴

Permasalahan yang berkembang sekarang ini mempertanyakan kemampuan UUPA mengakomodasi kebutuhan untuk memanfaatkan ruang di bawah tanah dan di ruang udara, dalam mengantisipasi kebutuhan akan tempat tinggal bagi manusia serta kebutuhan untuk melakukan kegiatan lainnya.

³ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya* (Jakarta : Djambatan, 1990), h. 31

⁴ Maria S.W. Sumardjono, *Op. Cit.*, h. 38

Permukaan bumi sudah terlalu sesak untuk menampung berbagai kegiatan yang dilakukan manusia. Beberapa fasilitas yang memanfaatkan ruang udara dan hanya membutuhkan sebagian kecil dari permukaan bumi untuk menjadi tiang penyangga bangunan tersebut, seperti jembatan layang, jalan layang dan sebagainya, namun untuk pemanfaatan ruang di bawah tanah belum ada. Padahal ruang bawah tanah bisa dimanfaatkan untuk pembangunan fasilitas seperti stasiun bawah tanah, pertokoan serta fasilitas umum lainnya, seperti yang telah dilakukan oleh Negara-negara Eropa serta beberapa Negara Asia lainnya.

Di Indonesia, pengaturan khusus terhadap ruang bawah tanah dan ruang udara memang belum ada, namun sebenarnya telah diatur secara umum dalam pasal 4 ayat (2) UUPA yang menyatakan hak-hak atas tanah telah memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan termasuk tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya, namun ada penekanan harus untuk kepentingan yang berhubungan langsung dengan penggunaan tanah tersebut menurut undang-undang dan peraturan yang lebih tinggi.

Jadi tidak perlu ada redefinisi terhadap rumusan UUPA tersebut, sebab secara *yuridis* pada dasarnya telah ada pengaturan tentang penggunaan ruang bawah tanah serta ruang udara, karena UUPA hanyalah merupakan peraturan pokok yang bersifat sangat umum, hanya diperlukan perluasan penafsiran maknanya, dan secara *politis* dalam pengembangannya diperlukan peraturan perundang-undangan dalam bentuk undang-undang untuk pengaturan hak baru yang akan lebih memberikan kepastian hukum bagi para pemegang hak dan akan dapat menunjang kebijakan-kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah dalam upaya meningkatkan pembangunan yang salah satunya memerlukan keterlibatan modal asing yang secara tidak langsung keberadaan mereka di Indonesia perlu ditunjang dengan penyediaan fasilitas lahan atau tempat usaha yang memadai. Pemberian kesempatan penggunaan ruang bawah tanah inipun bisa berupa dalam bentuk pemberian hak pakai.

B. Lembaga Hak Baru yang Diperlukan

Terhadap perlu tidaknya pembentukan lembaga hak atas tanah yang baru ini ada dua pendapat dari pakar keagrariaan Indonesia yaitu *Boedi Harsono* dan *Maria S.W. Sumardjono*. Oleh *Boedi Harsono* yang berpangkal dari pasal 4 UUPA untuk mengakomodasikan pembangunan ruang di bawah tanah yang tidak ada kaitannya dengan bangunan yang ada di atasnya, disarankan perlunya dibentuk lembaga hak baru yang mungkin dapat disebut Hak Guna Ruang Bawah Tanah (HGRBT), yang dilengkapi dengan undang-undang dalam pengaturannya, alasan yang dikemukakan adalah bahwa karena bangunan utama strukturnya berada

dalam tubuh bumi, isi kewenangan yang berkaitan dengan hak atas permukaan bumi tidak mungkin ditafsirkan mampu mencakup pembangunan, pemilikan dan pengelolaan bangunan bawah tanah termaksud. Pendapat berbeda dari *Maria S.W. Sumardjono*, bahwa pasal 4 UUPA tersebut sudah mampu mengakomodasi pemberian hak terhadap ruang bawah tanah melalui cara berfikir analogi dan interpretasi ekstensif. Pasal 4 UUPA dapat diperluas cakupan berlakunya meliputi ruang di bawah tanah dan ruang udara. Pengaturan tentang hak atas tanah yang ada masih dapat dipertahankan dan diberlakukan secara analogi terhadap perluasan obyek hak atas tanah, yakni ruang di bawah tanah dan ruang udara, misalnya berkenaan dengan ketentuan tentang subyek hak, jangka waktu, peralihan, pembebanan, hapusnya dan sebagainya, dengan penambahan pengaturan pemberian tanda bukti haknya, sehingga lembaga hak baru belum perlu dibentuk.⁵

Penulis sependapat dengan pendapat dari *Boedi Harsono*, dikaitkan dengan pembahasan sebelumnya tentang tidak perlunya ada redefinisi hak-hak atas tanah (pasal 4 UUPA) sebab pada dasarnya UUPA telah mengatur tentang hal tersebut walau secara umum maka yang diperlukan adalah pengaturan khusus dalam undang-undang yang mengatur tentang tata guna dan tata ruang, sehingga diperlukan suatu lembaga hak hak atas tanah baru, sebab lembaga hak-hak atas tanah yang ada sekarang hanya mencakup pengertian dan pengaturan terhadap hak-hak atas tanah dipermukaan bumi saja, sehingga perbedaan dari segi keberadaan obyek tanah yang akan diatur maka secara otomatis diperlukan suatu lembaga lain yang membidangnya. Sebab belum tentu pemilik bangunan/sarana dipermukaan tanah akan juga merupakan pemilik sarana-sarana atau fasilitas yang ada di bawah permukaan bumi, begitu banyak hal yang perlu diatur secara khusus tentang hak-hak atas tanah di bawah permukaan bumi (ruang bawah tanah) ini. Dan tentu saja keberadaan lembaga hak baru ini akan melengkapi hukum pertanahan nasional kita setelah terbentuknya lembaga Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun (Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985).

Sehubungan dengan pengaturan hak baru itu, dengan tidak lepas dari konsistensi hak menguasai Negara, maka ruang di bawah tanah dan ruang udara adalah juga hak Negara serta dengan tetap berpegang pada fungsi sosial tanah. Maka berkenaan dengan definisi pasal 4 UUPA, maka hak-hak atas tanah yang dapat diberikan terhadap pemanfaatan ruang bawah tanah dan ruang udara, juga

⁵ Maria S.W. Sumardjono, *Op. Cit.*, h. 102

sama dengan yang tertera dalam pasal 16 UUPA yakni hak milik, hak guna bangunan, hak guna ruang angkasa dan hak pakai. Dan seperti lazimnya hak atas tanah, maka dalam pengaturannya hak-hak tersebutpun dapat berakhir dan dialihkan, serta dapat dijadikan jaminan hutang dengan dibebani hak tanggungan.

Terhadap penggunaan ruang di atas udara, masih diperlukan pula kajian lebih lanjut. Dalam pasal 48 UUPA tentang hak guna ruang angkasa ditekankan bahwa hak guna ruang angkasa tidak memberi wewenang untuk menggunakan ruang yang ada di atas permukaan bumi, yang bisa dilakukan hanyalah mempergunakan tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa guna memelihara dan memperkembangkan kesuburan bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya serta hal-hal lain yang bersangkutan dengan itu.

Maria S.W. Sumardjono mengatakan bahwa pada umumnya bangunan-bangunan di ruang udara yang lebih menonjol adalah strukturnya, dan hanya sedikit memerlukan tanah dibawahnya sebagai tiang penyangga, maka hak yang paling tinggi yang dapat diberikan adalah hak guna bangunan. Dicontohkan bila jalan layang yang berada di atas jalan umum yang dikelola oleh Departemen Dinas Pekerjaan Umum, dan jalan layang itu dibangun, dimiliki, serta dioperasikan oleh pihak lain maka kepada pihak lain tersebut diberikan hak guna bangunan.⁶

Pengaturan khusus terhadap penggunaan ruang di atas udara seperti untuk pembangunan jalan layang, jalan kereta api layang dan bangunan penghubung diperlukan untuk mengidentifikasi obyeknya yang mana hal ini sudah dapat dilakukan dengan memanfaatkan perkembangan ilmu geodesi. Maka untuk pengaturan penggunaan ruang udara belum perlu dibentuknya lembaga hak baru sebab lembaga hak atas tanah yang ada sekarang masih mampu menjadi landasan hukum, yang diperlukan adalah pengaturan tambahan terhadap pendaftaran dan penerbitan surat tanda bukti haknya.

PENUTUP

Perkembangan teknologi yang demikian pesat serta terjadinya perubahan politik, ekonomi, social-budaya di tengah masyarakat terutama yang berhubungan dengan peningkatan tuntutan kebutuhan akan tanah, telah memunculkan suatu paradigma baru guna memanfaatkan tanah yang berada di bawah permukaan bumi atau ruang bawah tanah yang sejauh ini belum memiliki pengaturan perundang-undangan secara khusus serta pemanfaatan ruang di atas udara yang masih

⁶ Maria S.W. Sumardjono, *Op. Cit.*, h. 41

memerlukan pengaturan lebih lanjut guna lebih terjaminnya kepastian haknya. Perlu ada redefinisi hak atas tanah, sebab secara *yuridis* keberadaan tanah di bawah permukaan bumi dan ruang di atas udara telah diatur dalam UUPA walaupun secara umum yang diperlukan adalah pengaturan secara khusus seperti yang telah dilakukan secara khusus pada hak-hak atas tanah dipermukaan bumi, dimana pengaturannya itu dalam bentuk undang-undang. secara *politis* dalam pengembangannya diperlukan peraturan perundang-undangan dalam bentuk undang-undang untuk pengaturan hak baru yang akan lebih memberikan kepastian hukum bagi para pemegang hak dan akan dapat menunjang kebijakan-kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah dalam upaya meningkatkan pembangunan. Diperlukan suatu lembaga hak baru dalam pengaturan penggunaan tanah di bawah permukaan bumi atau ruang di bawah tanah yang nantinya akan diatur dengan undang-undang hak baru tersebut. Sedangkan bagi penggunaan ruang di atas udara belum diperlukan terbentuknya lembaga hak baru sebab sejauh ini lembaga hak-hak atas tanah yang ada sekarang masih mampu menampung dan menjadi landasan hukumnya, yang diperlukan hanya pengaturan tambahan mengenai pendaftaran dan penerbitan surat tanda bukti haknya.

DAFTAR PUSTAKA

- Gautama, Sudargo. 1991. *Hasil Seminar Nasional Hak Atas Tanah dalam Konteks Masa Kini dan Masa yang Akan Datang*. Kumpulan Makalah yang disajikan pada Seminar Nasional hasil kerjasama BPN dan Fakultas Hukum UGM.
- . 1990. *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*. PT Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Harsono, Boedi. 1999. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Djambatan, Jakarta.
- Notonagoro. 1984. *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*. PT Bina Aksara, Jakarta.
- Parlindungan, A.P. 1980. *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*. Alumni, Bandung.
- Perangin, Effendi. 1989. *Hukum Agraria di Indonesia Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*. Rajawali Pers, Jakarta.
- Sumardjono, Maria S.W. 2001. *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*. Kompas