

**REFORMASI HUKUM PERTANAHAN:
PENGATURAN KOMERSIALISASI RUANG TANAH**
(*Land Law Reform: Arrangement for Commercialization of Land Spaces*)

Happy Hayati Helmi

Irmanputra Sidin Lawfirm

Jalan Cideng Timur, Gambir, Jakarta Pusat

Email: hhayatihelmi@gmail.com

Anna Erliyana

Guru Besar Universitas Indonesia

Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jl. Prof. Mr. Djokosoetono, Depok

Naskah diterima: 6 September 2019; revisi: 14 Oktober 2019; disetujui: 8 November 2019

Abstrak

Pemanfaatan ruang tanah karena terkendala lahan dewasa ini, merupakan suatu terobosan seperti pembangunan kereta bawah tanah dan *skybridge*. Pengaturan secara umum mengenai pemanfaatan ruang tanah ada dalam UU Pokok Agraria dan UU Penataan Ruang, namun dalam hal pengaturan untuk tujuan komersil seperti *skybridge* atau ruko bawah tanah pada area jalur kereta bawah tanah yang pada prinsipnya berada pada wilayah publik belum ada pengaturannya. Metode penelitian yang digunakan penelitian hukum normatif atau doktrinal yang dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan pustaka atau data sekunder serta perkembangan hukum yang menunjang penelitian. Pembangunan pada ruang kosong dengan tujuan komersil baik di atas atau di bawah jalan raya yang merupakan akses umum harus diatur dalam UU, terlebih mekanisme BOT lebih diminati dalam pembangunan infrastruktur tersebut. Sebagai langkah preventif, pemerintah harus mengatur mekanisme pembangunan dan pemanfaatan bangunan secara komersil terhadap bangunan di ruang tanah terutama bangunan yang berada di atas atau di bawah jalan raya.

Kata Kunci: pertanahan, pembangunan, komersialisasi.

Abstract

Utilization of land space in development due to current land constraints such as the construction of subways and skybridge is a breakthrough. General arrangements regarding the use of land space are in the Basic Agrarian Law and the Spatial Planning Law, but in the case of arrangements for commercial purposes such as skybridge or underground shop houses in the subway line area which in principle are in public areas there are no arrangements. The research method used is normative legal research or doctrinal which by examining legislation library materials or secondary data and legal developments that support in research. Development in empty spaces with commercial purposes both above and below the highway which is public access must be regulated in the Act, especially the BOT mechanism is more desirable in the development of the infrastructure. As a preventive measure the government must regulate the mechanism of construction and commercial use of buildings against buildings in the ground space, especially buildings that are above or below the highway.

Keyword: land, development, commercialization

A. Pendahuluan

Seiring peningkatan ekonomi dan kemajuan teknologi-informasi, tuntutan terhadap pengembangan infrastruktur dan fasilitas umum lainnya tidak dapat dielakkan terutama bagi wilayah ibu kota seperti DKI Jakarta. Pembangunan dan pengembangan infrastruktur sangat memerlukan manajemen yang baik dalam pemerintahan karena hal ini sangat erat kaitannya dengan anggaran dan pengadaan oleh pemerintah untuk kesejahteraan masyarakat, terlebih keterlibatan pihak swasta (baik dalam maupun luar negeri) juga sangat dibutuhkan karena berbagai keterbatasan kemampuan pemerintah memenuhi kebutuhan masyarakat yang selalu meningkat.

Pembangunan infrastruktur bukan hanya menguntungkan perekonomian masyarakat, namun juga bagi pemerintah dalam segi pendapatan daerah yang dikelola dalam suatu retribusi daerah¹. Seperti yang diketahui bahwa dalam upaya peningkatan perolehan pendapatan daerah, pemerintah daerah dituntut agar lebih kreatif dalam menggali potensi yang dapat dikembangkan, misalnya pemanfaatan ruang tanah yang dimiliki oleh pemerintah daerah baik pemanfaatan ruang di atas tanah, ruang di bawah tanah maupun ruang di atas perairan/laut atau ruang bawah perairan/laut². Pemanfaatan ruang

bawah tanah seperti pembangunan stasiun MRT, sistem jaringan prasarana jalan, sistem jaringan utilitas, kawasan perkantoran, fasilitas parkir, perdagangan dan jasa, pendukung kegiatan gedung di atasnya dan pondasi bangunan gedung di atasnya. Pemanfaatan ruang bawah tanah khusus untuk DKI Jakarta diatur dalam Peraturan Gubernur DKI Nomor 167 Tahun 2012 tentang Ruang Bawah Tanah yang merupakan pengembangan lanjutan dari Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah 2030.

Terhadap pemanfaatan tanah pada ruang di atas tanah, satu di antaranya jembatan multifungsi. Seyogyanya jembatan sebagai fasilitas umum digunakan untuk penyeberangan, namun perkembangan kebutuhan jembatan tidak hanya digunakan sebagai penyeberangan melainkan juga dimanfaatkan sebagai tempat berjualan bagi pedagang kaki lima yaitu *skybridge* tanah abang. Tujuan pembangunan *skybridge* tidak lain adalah upaya mengatasi macet dan pedagang kaki lima di Tanah Abang yang setiap kios ditarik retribusi oleh PD Pembangunan Sarana Jaya³. Pemerintah provinsi merencanakan pembangunan *skybridge* di Tanah Abang dalam Peraturan Daerah Nomor 1 tahun 2018 tentang RPJMD Provinsi DKI Jakarta Tahun 2017-2022 pada BAB 6 Strategi, Arah Kebijakan dan Program Pembangunan

¹ Sugianto S.H., M.M., Pajak dan Retribusi Daerah (Pengelolaan Pemerintah Daerah dalam Aspek Keuangan, Pajak, dan Retribusi Daerah). Grasindo. Jakarta. 2007. Hlm. 52. Retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.

² Sebagai contoh pembangunan Sea World yang mekanisme pembangunannya adalah perjanjian BOT (build, operate, transfer) dengan jangka waktu 20 tahun oleh PT. Sea World Indonesia dengan PT. Pembangunan Jaya Ancol.

³ PD Pembangunan Sarana Jaya yang merupakan Perusahaan Properti berbentuk Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang dimiliki Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta yang didirikan berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 1982 tentang Perusahaan Daerah Pembangunan Sarana Jaya Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Daerah Nomor 8 tahun 2014.

Daerah sub Pengembangan Kawasan Tanah Abang yang menyebutkan bahwa "*Revitalisasi Pasar Blok G, dan pembangunan Skybridge maupun jembatan penyeberangan orang menuju Stasiun Tanah Abang atau ke titik pemberhentian antar moda transportasi*".⁴ Jembatan penyeberangan multiguna Tanah Abang dibangun sepanjang 386,4 meter dengan lebar 12,6 meter itu berada tepat di atas jalan Jatibaru⁵.

Jembatan multifungsi lainnya yang terbentang di atas jalan raya terdiri dari kios-kios yang menghubungkan Plaza Atrium dan Pasar Senen, jembatan penghubung Plaza Indonesia dengan Grand Indonesia, jembatan penghubung pada Lippo Mall Puri, dan masih banyak jembatan penghubung atau jembatan multifungsi lainnya yang memiliki fungsi komersial. Pada prinsipnya, pembangunan jembatan multifungsi dengan memanfaatkan ruang atas tanah memiliki dampak positif yang memberikan pemasukan bagi daerah dan penyediaan tempat bagi masyarakat untuk berbisnis namun proses dan mekanisme harus berdasarkan peraturan perundang-undangan agar tidak terjadi permasalahan hukum ke depan, seperti misalnya pemanfaatan ruang di atas tanah untuk jembatan multifungsi

Senen yang dibangun melalui mekanisme penggabungan Hak Guna Bangunan (HGB) dalam konteks Bangun Guna Serah (BGS/*Build, Operate, and Transfer* (BOT))⁶ yang nantinya setelah jangka waktu tertentu dikembalikan kepada pemilik hak atas tanah yaitu Pemerintah Prov. DKI Jakarta.

Menurut Budi Santoso, *Build, Operate, and Transfer* (BOT) adalah sebuah kontrak atau perjanjian antara pemilik proyek (pemerintah) dengan pihak lain sebagai operator atau pelaksana proyek. Dalam hal ini, pemilik proyek memberikan hak kepada operator atau pelaksana untuk membangun sebuah sarana atau prasarana (umum) serta pengoperasiannya selama jangka waktu tertentu dan mengambil seluruh atau sebagian keuntungan dan pada akhir masa kontrak harus mengembalikan proyek tersebut kepada pemilik proyek. Ketentuan hukum mengenai BGS/BOT diatur dalam Pasal 1 angka 12 Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah (Permendagri 19 Tahun 2016)⁷, yang dasar

⁴ Peraturan Daerah Nomor 1 tahun 2018 tentang RPJMD Provinsi DKI Jakarta Tahun 2017-2022. BAB 6 Strategi, Arah Kebijakan Dan Program Pembangunan Daerah. Pengembangan Kawasan Tanah Abang. hlm. VI-24.

⁵ Sarana Jaya. Jembatan Penyeberangan Multiguna (JPM) Tanah Abang. Diakses melalui https://www.sarana-jaya.co.id/projects/jembatan_penyeberangan_multiguna_jpm_tanah_abang. Pada 31 Agustus 2019. Pukul 01.15 WIB. Jembatan Penyeberangan Multiguna Tanah Abang berlokasi di JL. Jatibaru Tanah Abang dibangun sepanjang 386,4 meter dengan lebar 12,6 meter itu berada tepat di atas jalan Jatibaru. Pelaksana Pembangunan JPM tersebut oleh PT. Amarta Karya (Persero) dan pengawasan pembangunan dilakukan oleh PT. Bina Karya (Persero). merupakan penugasan dari Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta untuk mengatasi kemacetan di sekitar Pasar Tanah Abang

⁶ Budi Santoso, *Aspek Hukum Pembiayaan Proyek Infrastruktur dengan Model Build, Operate, and Transfer*. Centa Press. Yogyakarta. 2008. hlm. 15-16.

⁷ Pasal 1 angka 36 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah. Bangun Guna Serah adalah pemanfaatan barang milik daerah berupa tanah oleh pihak lain dengan cara mendirikan bangunan dan/atau sarana berikut fasilitasnya, kemudian didayagunakan oleh pihak lain tersebut dalam jangka waktu tertentu yang telah disepakati, untuk selanjutnya diserahkan kembali tanah beserta bangunan dan/atau sarana berikut fasilitasnya setelah berakhirnya jangka waktu

hukumnya adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Pembangunan ruang atas tanah harus berdasarkan aturan hukum yang jelas guna kepastian hukum seperti halnya pemanfaatan ruang bawah tanah. Apabila diamati, pembangunan jembatan penghubung Senen dibangun pada ruang atas tanah bukan pada dasar tanah yang memiliki haknya⁸ meskipun mendapat izin dari pemerintah Provinsi DKI Jakarta untuk membangunnya. Demikian juga pembangunan Moda Raya Terpadu (MRT) yang pembangunannya pada ruang di dalam bumi, namun pintu masuk dan keluar dari MRT merupakan dasar tanah. Apabila antara ruang di atas permukaan bumi dengan ruang atas tanah dimiliki oleh orang yang sama tidak menimbulkan masalah karena pemilik hak di atas tanah mengikuti induknya, namun masalah muncul ketika kepemilikan yang berbeda antara ruang di atas permukaan bumi dengan ruang atas tanah seperti halnya pembangunan jembatan penghubung Senen.

Pembangunan pada ruang tanah ini secara hukum tidaklah melanggar ketentuan hukum, sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) Pasal 4 ayat (2) mengenai pemanfaatan tanah di bagian bawah dan

di bagian udara disebutkan bahwa "... *memberi wewenang untuk **mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya,***" dan hal ini dibatasi oleh "*sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut Undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi*", dengan kata lain pemanfaatan hanya dapat digunakan untuk penggunaan tanah oleh pemilik tanah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Bukan hanya itu, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN) juga telah mengatur mengenai ruang tanah secara umum.

Berdasarkan penjabaran di atas, seiring dengan gencarnya dilakukan reforma agraria yang satu di antaranya adalah penggunaan dan pemanfaatan tanah, yang mana diketahui tanah bukan hanya dasar tanah melainkan juga ruang bawah tanah, ruang atas tanah, maka sangat perlu dilakukan pembentukan dan penataan regulasi dalam bentuk undang-undang mengenai pemanfaatan atas ruang tanah dan tata cara komersialisasinya mengingat UUPA hanya mengatur secara umum bahwa tubuh bumi dan air serta

⁸ Musa Anthony Siregar dan Zulkamaein Koto. Hukum Agraria Atas Keberadaan Bangunan Pada Ruang Atas Tanah. Jurnal Nuansa Kenotariatan. Volume 1 Nomor 1 Juli-Desember 2015. Hlm. 16. Pembangunan dilandasi pengajuan sertifikat dari lokasi tanah yang berbeda yaitu PT Jaya Real Property Tbk dengan Pemerintah Prov. DKI Jakarta dan sertifikat HGB yang mendasari pengajuan tersebut akan berakhir di tahun 2035 sementara perjanjian kerjasamanya berakhir di tahun 2037. PT Jaya Real Property Tbk membangun dengan IMB No: 8638/IMB/2011 tertanggal 5 Agustus 2011 diberikan ijin untuk pembangunan 2 (dua) lantai seluas 2817 meter persegi atas permohonan sertifikat HGB yang dipunyai oleh PT Jaya Real Property No 455/HGB/Senen, tertanggal 15 September 2005 (sebelumnya telah melakukan pembangunan pertokoan pasar senen), kini kembali membangun suatu Jembatan Multiguna Senen di atas ruang tanah dari jalan umum/raja milik Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, bukan membangun langsung di atas tanah dari pemilik sertifikat HGB. Meskipun masa kerjasama sudah lewat 25 (dua puluh lima) tahun dan bangunan multifungsi senen akan dimiliki oleh Pemprov. DKI Jakarta, namun Pemprov. DKI tidak memiliki HGB, karena sertifikat HGB yang mendasari pengajuan tersebut akan berakhir di tahun 2035 sementara perjanjian kerjasamanya berakhir di tahun 2037.

ruang yang ada di atasnya dapat digunakan oleh penggunanya, dengan demikian yang menjadi permasalahan dalam penulisan ini adalah bagaimana konsep reformasi hukum pertanahan dan bagaimana konsep pengaturan komersialisasi ruang tanah

B. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan penelitian hukum normatif atau doktrinal. Penelitian doktrinal adalah penelitian yang memberikan penjelasan sistematis aturan yang mengatur suatu kategori hukum tertentu, menganalisis hubungan antara peraturan menjelaskan daerah kesulitan dan mungkin memprediksi pembangunan masa depan⁹. Penelitian hukum normatif yang nama lainnya adalah penelitian hukum doktrinal yang disebut juga sebagai penelitian perpustakaan atau studi dokumen karena penelitian ini dilakukan atau ditujukan hanya pada peraturan-peraturan yang tertulis atau bahan-bahan hukum yang lain¹⁰. Penelitian ini dilakukan dengan cara meneliti bahan-

bahan pustaka atau data sekunder serta perkembangan hukum yang menunjang penelitian.

C. Pembahasan

1. Konsep Reformasi Pertanahan

Dasar konstitusional dalam penataan¹¹ tanah dengan konsep reformasi adalah Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 mengatakan bahwa "*Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat*".

Terkait reformasi pertanahan, yang sebelumnya pernah dicanangkan dalam TAP MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Ketetapan ini memandatkan kepada Presiden dan DPR RI¹² pemerintah dalam Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria¹³ ditujukan untuk "*pertama mengurangi ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah dalam rangka menciptakan keadilan, kedua menangani Sengketa dan*

⁹ Peter Mahmud Marzuki. Penelitian Hukum. Kencana Prenada Media Group. Jakarta. 2011. Hal. 32.

¹⁰ Soekanto, dan Sri Mamudji. Penelitian Hukum Normatif. Cetakan ke-8. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta. 2004. hlm. 14.

¹¹ Penataan di sini dapat diartikan dalam suatu proses reformasi baik dalam penataan dalam penguasaan tanah, kepemilikan tanah, penggunaan tanah, dan pemanfaatan tanah.

¹² TAP MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Ketetapan ini memandatkan kepada Presiden dan DPR RI, reformasi agraria untuk 1. Melakukan pengkajian ulang terhadap pelbagai aturan perundang-undangan yang berkaitan dengan agraria dalam rangka sinkronisasi kebijakan antar sektor demi terwujudnya peraturan perundang-undangan yang didasari para prinsip-prinsip pembaruan agraria; 2. Melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (*land reform*) yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah untuk rakyat; 3. Menyelenggarakan pendataan pertanahan melalui inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah secara komprehensif dan sistematis dalam rangka pelaksanaan *land reform*; 4. Menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria yang timbul selama ini, sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik dimasa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum; 5. Memperkuat kelembagaan dan kewenangannya dalam rangka mengemban pelaksanaan pembaruan agraria dan menyelesaikan konflik-konflik berkenaan dengan sumber daya agraria yang terjadi; 6. Mengupayakan dengan sungguh-sungguh pembiayaan dalam melaksanakan program pembaruan agraria dan penyelesaian konflik agraria yang terjadi.

¹³ Pasal 1 angka 1 Peraturan Presiden Nomor 86 tahun 2018 Tentang Reforma Agraria. Reforma Agraria adalah penataan kembali struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang lebih berkeadilan melalui Penataan Aset dan disertai dengan Penataan Akses untuk kemakmuran rakyat Indonesia".

Konflik Agraria, ketiga menciptakan sumber kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat yang berbasis agraria melalui pengaturan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, keempat menciptakan lapangan kerja untuk mengurangi kemiskinan, kelima memperbaiki akses masyarakat kepada sumber ekonomi, keenam meningkatkan ketahanan dan kedaulatan pangan, ketujuh memperbaiki dan menjaga kualitas lingkungan hidup¹⁴”.

Secara umum fokus reforma agraria adalah pengaturan tanah yang dikuasai oleh negara¹⁵ dan/atau tanah yang telah dimiliki oleh masyarakat untuk didistribusi atau dilegalisasi. Sejalan dengan strategi nasional pelaksanaan reforma agraria, yakni:

- 1) Penguatan Kerangka Regulasi dan Penyelesaian Konflik Agraria, yang ditujukan untuk menyediakan basis regulasi yang memadai bagi pelaksanaan agenda-agenda reforma agraria, dan menyediakan keadilan melalui kepastian tenurial bagi tanah-tanah masyarakat yang berada dalam konflik-konflik agraria;
- 2) Penataan Penguasaan dan Pemilikan Tanah Obyek Reforma Agraria, yang ditujukan untuk mengidentifikasi subjek penerima dan objek tanah-tanah yang akan diatur kembali hubungan penguasaan dan kepemilikannya;
- 3) Kepastian Hukum dan Legalisasi Hak atas Tanah Objek Reforma Agraria, yang

ditujukan untuk memberikan kepastian hukum dan penguatan hak dalam upaya mengatasi kesenjangan ekonomi dengan meredistribusi lahan menjadi kepemilikan rakyat;

- 4) Pemberdayaan Masyarakat dalam Penggunaan, Pemanfaatan dan Produksi atas Tanah Obyek Reforma Agraria, yang ditujukan untuk mengurangi kemiskinan dengan perbaikan tata guna dan pemanfaatan lahan, serta pembentukan kekuatan-kekuatan produktif baru; dan
- 5) Kelembagaan Pelaksana Reforma Agraria Pusat dan Daerah, untuk memastikan tersedianya dukungan kelembagaan di pemerintah pusat dan daerah, serta memampukan desa untuk mengatur penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, sumber daya alam, dan wilayah kelola desa¹⁶.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) merupakan dasar hukum bagi kebijakan dan pelaksanaan reforma agraria. Pengaturan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang digariskan UUPA dimaksudkan untuk memastikan tanah tidak dimonopoli oleh segelintir penguasa tanah, dengan mengorbankan golongan ekonomi lemah yang hidupnya tergantung pada tanah, terutama para petani produsen makanan. Reformasi agraria juga perlu diterapkan

¹⁴ Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria.

¹⁵ Tanah Negara di sini adalah tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, dan/atau tidak merupakan tanah ulayat Masyarakat Hukum Adat, tanah wakaf, barang milik negara/daerah/desa atau badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah, dan tanah yang telah ada penguasaan dan belum dilekati dengan sesuatu hak atas tanah.

¹⁶ Kantor Staf Presiden. Strategi Nasional Pelaksanaan Reforma Agraria 2016-2019. Arahkan dari Kantor Staf Presiden Jakarta 5 Agustus 2016. Ringkasan Eksekutif. hlm.II.

terhadap penggunaan dan pemanfaatan tanah pada ruang tanah, mengingat pembangunan-pembangunan yang dilaksanakan pemerintah dewasa ini tidak lagi hanya menggunakan dasar tanah sebagai infrastruktur melainkan juga telah memaksimalkan ruang pada tanah.

Mengenai ruang pada tanah, Pasal 4 ayat (2) UUPA memberikan gambaran umum terhadap wewenang penggunaan ruang tanah yaitu *"hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat 1 pasal ini memberikan wewenang untuk menggunakan tanah yang bersangkutan, termasuk tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lainnya yang lebih tinggi"*.

Ruang lingkup wewenang yang terdapat dalam hak atas tanah, sebagaimana disebutkan dalam pasal 4 ayat (2) UUPA, yaitu:

- a. Menggunakan tanah untuk keperluan mendirikan bangunan dan atau pertanian, perikanan, peternakan, dan perkebunan;
- b. Menggunakan tubuh bumi, misalnya menggunakan ruang bawah tanah;
- c. Mengambil air dari tanah, misalnya pembuatan sumur oleh pemegang hak atas tanah;
- d. Menggunakan ruang di atas tanah, misalnya pembangunan pemancar (*tower*) di hak atas tanah.

Sudikno Mertokusumo menyatakan bahwa wewenang yang dimiliki oleh pemegang hak atas tanah terhadap tanahnya dibagi menjadi 2 (dua), yaitu:

1. Wewenang umum

Wewenang bersifat umum yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya, termasuk tubuh dalam bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan tanah itu dalam batas-batas menurut UU 5 Tahun 1960 dan peraturan-peraturan hukum lainnya yang lebih tinggi (Pasal 4 ayat (2) UU 5 Tahun 1960).

2. Wewenang khusus

Wewenang yang bersifat khusus yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya sesuai dengan macam hak atas tanahnya, misalnya wewenang pada tanah hak milik adalah dapat untuk kepentingan pertanian dan/atau mendirikan bangunan. Wewenang pada hak guna bangunan adalah menggunakan tanah hanya untuk mendirikan dan memiliki bangunan atas tanah yang bukan miliknya. Wewenang pada hak guna usaha adalah menggunakan tanah untuk kepentingan perusahaan di bidang pertanian, perikanan, peternakan, atau perkebunan.

Mengenai Hak Guna Ruang Bawah Tanah (HGRBT)¹⁷, meliputi hak guna atas permukaan bumi yang merupakan pintu masuk/keluar tubuh bumi dan hak membangun dan memakai ruang dalam tubuh bumi, serta hak milik atas bangunan yang berbentuk ruang dalam tubuh bumi. Untuk memiliki/menggunakan tanah sebagai pintu masuk/keluar tubuh bumi harus dilandasi dengan suatu hak atas tanah.

¹⁷ Op.cit. Harris Yonatan... hlm. 27.

Sebagai landasan hak untuk menggunakan/memiliki ruangan di dalam tubuh bumi, di bawah tanah yang menjadi hak orang lain.

Beberapa pakar bidang agraria¹⁸ di Indonesia mempunyai berbagai macam pemikiran yang dapat menjadi bahan masukan untuk substansi reformasi legislasi di antaranya: pertama, Boedi Harsono¹⁹ memberikan pemikirannya terkait hak guna ruang bawah tanah sebagai lembaga hak baru yaitu:

1. Nama haknya: Hak Guna Ruang Bawah Tanah;
2. HGRBT memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk membangun dan memiliki bangunan di dalam tubuh bumi tertentu, berupa ruang berdimensi tiga serta menggunakan bagian-bagian permukaan bumi tertentu di atasnya sebagai jalan masuk dan keluar bangunan yang bersangkutan;
3. Bangunan yang dibangun bisa terdiri atas bagian-bagian tertentu yang dapat digunakan secara terpisah satu dengan yang lain serta bagian-bagian lain, seperti lorong, tangga dan lain-lainnya digunakan secara bersama. Bagian-bagian yang dapat digunakan secara terpisah tersebut dapat disewakan kepada pihak lain oleh pemegang HGRBT.
4. HGRBT diberikan oleh Negara dengan jangka waktu selama-lamanya sekian tahun, dengan kemungkinan diperpanjang dengan jangka waktu selamalamanya sekian tahun;
5. HGRBT dapat beralih melalui pewarisan dan pemindahan hak;
6. HGRBT dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan menurut ketentuan Undang-Undang No. 4 Tahun 1996;
7. HGRBT dapat dipunyai oleh warga negara Indonesia dan badan-badan hukum yang didirikan di Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
8. HGRBT didaftar dalam buku tanah yang dilengkapi dengan sertifikat sebagai surat bukti haknya, menurut peraturan tentang pendaftaran hak atas tanah, yang dilengkapi dengan ketentuan untuk mengidentifikasi letak, ukuran dan luas bangunan dan bagian-bagiannya;
9. Pembangunan dan penggunaan ruang yang bersangkutan oleh pemegang HGRBT tidak boleh mengakibatkan kerusakan pada tubuh bumi dan tanah di atasnya serta tidak boleh menimbulkan gangguan pada pemegang hak atas tanah di atasnya;
10. Penggunaan tanah di atasnya oleh pemegang hak atas tanah yang bersangkutan juga tidak boleh mengakibatkan kerusakan atau gangguan dalam penggunaan ruang bawah tanah tersebut;
11. Tanpa mempunyai HGRBT pemegang hak atas tanah dilarang membangun atau memberi izin pihak lain untuk membangun di dalam tubuh bumi di bawah tanah yang dihaki, jika dibangun yang dibangun itu tidak ada hubungan fisik dengan bangunan yang dibangun di atas tanah yang bersangkutan.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Lihat Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, Dan Pelaksanaannya. Ed. Rev. Cet. 7. Djambatan. Jakarta. 1997. hlm. 420-422

Kedua, Arie S. Hutagalung, Guru Besar Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Indonesia, memberikan masukan terkait hak guna ruang bawah tanah dalam acara Rapat Dengar Pendapat Umum tentang RUU Perubahan Atas UUPA yang diselenggarakan oleh DPR RI, diantaranya jenis-jenis hak terkait agraria setelah UUPA dirubah adalah sebagai berikut: (1). Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai; (2). Hak Sewa, membuka tanah, memungut hasil hutan; (3). Hak-atas ruang lainnya: a. Hak Milik atas Satuan Bangunan Bertingkat, b. Hak Guna Ruang Atas Tanah, Hak Guna Ruang Bawah Tanah. Hal serupa berlaku bagi ruang atas tanah, baik dalam wewenang pemegang hak untuk membangun dan memiliki bangunan di ruang atas tanah, beserta ketentuan-ketentuannya.

Pemanfaatan ruang bawah umumnya telah diatur dalam beberapa aturan hukum, di antaranya Undang-undang No 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang:

Penjelasan umum disebutkan bahwa Ruang wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, baik sebagai kesatuan wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi...

Pasal 32 Ayat (2) UU 26 Tahun 2007 mengatakan bahwa

"Pemanfaatan ruang secara vertikal dan pemanfaatan ruang di dalam bumi dimaksudkan untuk meningkatkan kemampuan ruang dalam menampung kegiatan secara lebih intensif. Contoh pemanfaatan ruang secara vertikal misalnya berupa bangunan bertingkat, baik di atas tanah maupun di dalam bumi. Sementara itu, pemanfaatan ruang lainnya di dalam bumi, antara lain, untuk jaringan utilitas (jaringan transmisi listrik, jaringan telekomunikasi, jaringan pipa air bersih,

dan jaringan gas, dan lain-lain) dan jaringan kereta api maupun jaringan jalan bawah tanah".

Pasal 33 Ayat (3) UU 26 Tahun 2007 mengatakan bahwa

"Hak prioritas pertama bagi Pemerintah dan pemerintah daerah dimaksudkan agar dalam pelaksanaan pembangunan kepentingan umum yang sesuai dengan rencana tata ruang dapat dilaksanakan dengan proses pengadaan tanah yang mudah. Pembangunan bagi kepentingan umum yang dilaksanakan Pemerintah atau pemerintah daerah meliputi:

a. *jalan umum dan jalan tol, rel kereta api (di atas tanah, di ruang atas tanah, ataupun di ruang bawah tanah), saluran air minum/air bersih, saluran pembuangan air dan sanitasi;"*

Selanjutnya, Peraturan Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta Nomor 1 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah 2030 Pasal 198 menyatakan bahwa:

- 1) Pemanfaatan ruang di atas dan/atau di bawah tanah yang melintasi prasarana dan/atau sarana umum mengikuti arahan:
 - a. tidak untuk fungsi hunian atau tempat tinggal;
 - b. tidak mengganggu fungsi prasarana dan sarana yang berada di bawah tanah;
 - c. memenuhi persyaratan kesehatan sesuai fungsi bangunan gedung;
 - d. memiliki sarana khusus untuk kepentingan keamanan dan keselamatan bagi pengguna bangunan gedung;
 - e. mempertimbangkan daya dukung lingkungan.
- 2) Pemanfaatan ruang di bawah dan/atau di atas air mengikuti arahan:
 - a. Tidak mengganggu keseimbangan lingkungan dan fungsi lindung kawasan;

- b. Tidak menimbulkan perubahan arus air yang dapat merusak lingkungan;
 - c. Tidak menimbulkan pencemaran; dan
 - d. Telah mempertimbangkan faktor keselamatan, kenyamanan, kesehatan, dan kemudahan bagi pengguna bangunan gedung.
- 3) Pemanfaatan ruang di atas prasarana dan/atau sarana umum mengikuti arahan:
- a. Tidak mengganggu fungsi prasarana dan sarana yang berada di bawahnya dan/atau di sekitarnya;
 - b. Tetap memperhatikan keserasian bangunan gedung terhadap lingkungannya; dan
 - c. Memenuhi persyaratan keselamatan dan kesehatan sesuai fungsi gedung.
- 4) Pembangunan ruang bawah tanah untuk kepentingan perorangan dan umum mempunyai batasan kedalaman tertentu sesuai dengan fungsi yang akan dikembangkan dan akan diatur dengan peraturan sendiri
- 5) Ketentuan lebih lanjut tentang pembangunan dan pemanfaatan ruang di atas dan/atau di bawah tanah, air

dan/atau prasarana dan sarana umum ditetapkan oleh Gubernur.

Ketentuan ruang bawah tanah di DKI Jakarta mengacu pada Peraturan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 167 Tahun 2012²⁰ Tentang Ruang Bawah Tanah mengatur antara lain mengenai pemanfaatan, pengelolaan dan pengusahaan ruang bawah tanah DKI Jakarta. Ruang bawah tanah adalah ruang di bawah permukaan tanah yang menjadi tempat manusia beraktivitas. Pemanfaatan ruang bawah tanah dilaksanakan sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah, Rencana Detail Tata Ruang dan Peraturan Zonasi serta Masterplan Pengembangan Kawasan dan Panduan Rancang Kota pada lokasi kegiatan pemanfaatan ruang. Pergub ini juga mengatur bahwa setiap badan usaha yang akan memanfaatkan Ruang Bawah Tanah terlebih dahulu harus mendapatkan izin pemanfaatan ruang bawah tanah²¹ dari Pemerintah Daerah²². Sejalan dengan asas

²⁰ Pasal 4 Ruang Pergub 167 Tahun 2012 disebutkan bahwa bawah tanah dangkal, merupakan ruang di bawah permukaan tanah sampai dengan kedalaman 10 m (sepuluh meter). Ruang bawah tanah dalam, yaitu ruang di bawah permukaan tanah dari kedalaman di atas 10 m (sepuluh meter) sampai dengan batas kemampuan penguasaan teknologi dalam pemanfaatan Ruang Bawah Tanah atau batasan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Kegiatan yang diperbolehkan pada Ruang Bawah Tanah Dangkal yaitu: (i) akses stasiun Mass Rapid Transit, yaitu angkutan massal yang berbasis pada jalan rel yang memanfaatkan jalur-jalur khusus (MRT), (ii) sistem jaringan prasarana jalan, (iii) sistem jaringan utilitas, (iv) kawasan perkantoran, (v) fasilitas parkir, (vi) perdagangan dan jasa, (vii) pendukung kegiatan gedung di atasnya dan (viii) pondasi bangunan di atasnya. Kegiatan yang diperbolehkan pada Ruang Bawah Tanah Dalam yaitu: (i) sistem MRT, (ii) sistem jaringan prasarana jalan, (iii) sistem jaringan utilitas dan (iv) pondasi bangunan gedung di atasnya.

²¹ Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 02/PRT/M/2014 Tentang Pedoman Pemanfaatan Ruang Di Dalam Bumi, Pasal 4 dikatakan bahwa Pemanfaatan RDB dilaksanakan dengan mempertimbangkan hal sebagai berikut: a. dasar kebutuhan pemanfaatan RDB; b. asas pemanfaatan RDB; c. klasifikasi pemanfaatan RDB; d. studi pemanfaatan RDB; dan e. kaidah umum pemanfaatan RDB. Dalam Pasal 13 disebutkan bahwa ayat (1) Pemanfaatan RDB sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 dan Pasal 12 baik untuk kepentingan publik maupun kepentingan privat harus mendapatkan rekomendasi teknis. Ayat (2) Pemanfaatan RDB untuk kepentingan privat selain mendapatkan rekomendasi teknis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) juga harus mendapatkan izin. (3) Rekomendasi teknis dan izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diberikan oleh instansi yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

²² Pasal 7 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung disebutkan pada Ayat (4) Penggunaan ruang di atas dan/atau di bawah tanah dan/atau air untuk bangunan gedung harus memiliki izin penggunaan sesuai ketentuan yang berlaku.

otonomi daerah yang dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (UU Pemda), maka sudah menjadi dasar kewenangan Gubernur dalam memberikan izin penggunaan ruang bawah tanah karena dalam pemanfaatan wilayah daerahnya menjadi kewenangan dari pemerintah daerah tersebut. Untuk pemberian izin penggunaan dan pemanfaatannya oleh pihak ketiga pun yang memberikan adalah dari pemerintah daerah sebagai bentuk pelimpahan sebagai usaha pemerintah dalam memberikan pelayanan dalam hal kesejahteraan masyarakatnya²³.

Izin pemanfaatan ruang bawah tanah dangkal secara umum mengikuti proses perizinan yang berlaku sebagaimana ruang di atas tanah, kecuali untuk zona tertentu yang ditetapkan secara khusus. Izin pemanfaatan ruang bawah tanah dalam hanya dapat diberikan secara khusus oleh Gubernur berdasarkan rekomendasi dari Kepala SKPD terkait terhadap kriteria berikut²⁴:

a. aspek fisik bangunan;

- b. kondisi bawah tanah/geologi dan air tanah;
- c. keadaan lingkungan sekitarnya;
- d. kesesuaian tata ruang;
- e. gambaran umum status tanah di atasnya; dan
- f. penguasaan tanah.

Tuntutan terhadap reformasi dan sinkronisasi pengaturan pemanfaatan ruang tanah baik ruang atas tanah, ruang bawah tanah sangat diperlukan mengingat UUPA sebagai dasar hukum dalam pertanahan belum mengatur secara spesifik mengenai pemanfaatan ruang tanah. Perlunya pembagian jenis dan batasan-batasan seperti halnya jenis hak atas tanah yang diatur di dalam pasal 16 UUPA, negara dalam dengan kewenangannya juga harus mengatur dan memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum atas pemegang hak guna ruang tersebut. Sebagai pemegang kekuasaan dalam pengelolaan, negara merespon²⁵ perkembangan atas kebutuhan tersebut

²³ Pemberian hak atas tanah kepada setiap orang dimaksudkan untuk digunakan atau dimanfaatkan sebagai sumber kesejahteraan. Dalam hak-hak atas tanah bukan hanya memberikan wewenang untuk mempergunakan sebagian tertentu permukaan bumi yang disebut tanah, tetapi juga tubuh bumi yang ada di bawahnya dan air, serta ruang angkasa yang ada di atasnya sebagaimana disebutkan dalam Pasal 4 ayat (2) UUPA yang penggunaannya sekedar diperlukan sesuai hak diberikan. Hal ini sejalan dengan asas pemisahan horizontal, yang mana hak atas tanah tidak dengan sendirinya meliputi bangunan dan tanaman yang ada di atasnya. Iman Sudiyat dalam bukunya "Hukum Adat Skestas Asas" mengemukakan bahwa hak milik atas rumah dan tanaman pada dasarnya terpisah dari hak atas tanah tempat benda-benda itu berada. Seseorang dapat menjadi pemilik rumah atau tanaman di atas tanah orang lain. Namun, pada pemisahan prinsipil antara hak atas tanaman dan rumah dengan hak atas tanah terdapat restriksi-restriksi, seperti transaksi mengenai pekarangan biasanya meliputi pula rumah dan tanamannya. Iman Sudiyat, *Hukum Adat Skestas Asas*, Cetakan ke-7, Yogyakarta: Liberty, 2012, hlm. 54.

²⁴ Pasal 7 ayat (4) Peraturan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 167 Tahun 2012 Tentang Ruang Bawah Tanah.

²⁵ Nonet dan Selznick dengan teori hukum responsif, menempatkan hukum sebagai sarana respons terhadap ketentuan-ketentuan sosial dan aspirasi publik. Sesuai dengan sifatnya yang terbuka, maka tipe hukum ini mengedepankan akomodasi untuk menerima perubahan-perubahan sosial demi mencapai keadilan dan emansipasi publik. Kepedulian pada akomodasi aspirasi sosial, menyebabkan teori ini tergolong dalam wilayah *sociological jurisprudence*, bahkan hukum responsif merupakan progam dari *sociological jurisprudence* dan *realist jurisprudence*. Dua aliran tersebut, pada inintinya menyerukan kajian hukum yang lebih empirik melampaui batas-batas formalisme, perluasan pengetahuan hukum, dan peran kebijakan dalam putusan hukum. Hukum responsif merupakan teori tentang profil hukum yang dibutuhkan dalam masa transisi. Keharusan peka terhadap situasi

dengan kebijakan "Reforma Agraria" guna mengakomodir kekosongan hukum. Merujuk pada *draft* rancangan undang-undang pertanahan terkait pemanfaatan tanah pada ruang tanah, reformasi pertanahan telah memberikan pengertian atau definisi yang jelas terhadap tanah, yaitu:

Pasal 1 angka 2

"Tanah adalah permukaan bumi baik berupa daratan maupun yang tertutup air dalam batas tertentu sepanjang penggunaan dan pemanfaatannya terkait langsung dengan permukaan bumi termasuk ruang di atas dan di dalam tubuh bumi" dan

Pasal 1 angka 10

"Hak Atas Tanah adalah kewenangan untuk menguasai dan memiliki, serta menggunakan dan memanfaatkan tanah termasuk ruang di atas tanah, di bawah tanah dan/atau air tanah, yang berhubungan langsung dengan tujuan pemberian dan/atau penggunaan hak atas tanahnya dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan".

Pengertian tersebut sejalan dengan pendapat Boedi Harsono, tanah dalam pengertian yuridis menurut UUPA adalah permukaan bumi, sedangkan hak atas tanah adalah hak atas permukaan bumi, yang

berbatas berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar. Hal atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk mempergunakan dan atau mengambil manfaat dari tanah yang dihaki. Perkataan "menggunakan" mengandung pengertian bahwa hak atas tanah untuk keperluan mendirikan bangunan, sedangkan kata "mengambil manfaat" mengandung pengertian bahwa hak atas tanah untuk keperluan pertanian, perikanan, peternakan dan perkebunan. Dalam kaitannya antara pemilikan tanah dengan bangunan, hukum pertanahan (agraria) mengenal dua asas pemisahan yaitu asas pemisahan vertikal yang berkaitan dengan pendekatan dan asas pemisahan horizontal.

Pada awal sebelum diundangkan UUPA, terdapat terdapat asas yang bernama asas vertikal yang mana prinsip ini berlaku bagi tanah-tanah yang dikuasai dengan hak barat yang tunduk pada ketentuan hukum barat. Dalam asas pemisahan vertikal, maka status kepemilikan bangunan atau benda-benda yang berada atau tertanam di atasnya menjadi milik pemilik tanah, hal tersebut dikenal dengan perlekatan²⁶ (*natrekking/accessie*) yang diatur dalam Pasal 571 ayat (1) BW

transisi di sekitarnya, maka hukum responsif tidak saja dituntut menjadi sistem yang terbuka, tetapi juga harus mengandalkan keutamaan tujuan (*the sovereignty of purpose*), yaitu tujuan sosial yang ingin dicapainya serta akibat-akibat yang timbul dari bekerjanya hukum itu. Hukum responsif itu melampaui peraturan atau teks-teks dokumen dan looking towards pada hasil akhir, akibat, dan manfaat dari hukum itu. Itulah sebabnya, hukum responsif mengandalkan dua doktrin utama. Pertama, hukum itu harus fungsional, pragmatik, bertujuan, dan rasional. Kedua, kompetensi menjadi patokan evaluasi terhadap semua pelaksanaan hukum. Lihat kerangka teori Tinjauan Yuridis Atas Pemanfaatan Ruang di Bawah Tanah. Jurnal DPR RI. Negara Hukum: Vol. 4, No. 1. Juni 2013. hlm. 21.

²⁶ Lihat footnote 47, Sri Hajati, dkk, Buku Ajar Politik Hukum Pertanahan. Airlangga University Press. Surabaya. 2018. Makna perlekatan adalah benda-benda atau barang yang melekat menjadi satu bagian dari benda induknya. Asas perlekatan ini menjadi bagian dalam kontruksi hukum perdata barat yang berasal dari konsep filosofi hukum romawi yang menyebutkan "*Quicquid plantatur solo, solo cedit' or 'whatever is affixed to the soil becomes part of the soil'*" (apapun yang melekat pada tanah menjadi bagian dari tanah). Lebih lanjut, di dalam sistem hukum tanah, perlekatan merupakan bagian yang penting karena menjadi asas atau prinsip dalam pengaturan hukum tanah. Asas perlekatan ini dianut oleh BW yang kemudian dibedakan menjadi: pertama, asas perlekatan yang vertikal atau tegak lurus (*vericale accesie beginsel*) di mana semua benda yang ada diatas maupun di dalam tanah sebagai

yang berbunyi "hak milik atas sebidang tanah yang mengadung di dalamnya kepemilikan atas segala apa yang ada di atasnya dan di dalamnya". Apabila merujuk pada aturan tersebut, maka bangunan dan/atau tanaman yang terdapat di atas bidang tanah dengan sendirinya karena hukum meliputi juga pemilik atas bangunan dan tanaman yang ada di atas tanah yang dihaki, kecuali jika terdapat kesepakatan lain dengan pihak yang membangun atau menanamnya. Asas perlekatan atau *accessie* ini membawa implikasi terhadap perbuatan hukum yang dilakukan atas tanah, yaitu perbuatan hukum atas tanah bangunan yang ada di atasnya. Misalnya jual-beli hak atas tanah yang juga meliputi jual-beli bangunan dan tanamannya. Jadi di dalam asas ini tidak membedakan atau memisahkan antara pemilik tanah dengan pemilik bangunan yang berdiri di atas tanah tersebut.

Terhadap asas pemisahan horizontal berlaku bagi tanah-tanah yang dikuasai dengan dan tunduk pada hukum adat. Asas ini mengandung prinsip bahwa bangunan dan/atau tanaman bukan merupakan bagian dari tanah. Hal ini berarti bahwa pemegang hak atas tanah tidak dengan sendirinya meliputi kepemilikan bangunan dan/atau tanaman yang berdiri di atasnya. Pemegang hak atas tanah (pemilik tanah) belum tentu selaku pemilik bangunan dan/atau tanaman di atasnya. Sama halnya dengan asas perlekatan, asas pemisahan horizontal membawa implikasi terhadap perbuatan hukum atas tanah yang

artinya perbuatan hukum yang dilakukan terhadap tanah belum tentu atau tidak serta merta meliputi bangunan dan/atau tanaman yang berdiri di atasnya. Misalnya dalam perjanjian jual-beli tanah, harus dibedakan antara jual-beli hak atas tanah dengan jual-beli bangunan karena keduanya merupakan sesuatu yang berbeda²⁷.

Selain memberikan definisi atas tanah, RUU juga telah mengakomodir jenis dan pemanfaatan dari tanah pada ruang tanah yaitu:

Pasal 24 ayat (2) mengatakan bahwa:

"Selain Hak atas Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ada hak atas tanah lainnya yang terdiri dari:

- a. Hak guna ruang di atas tanah; dan
- b. Hak guna ruang di bawah tanah.

Pasal 53

- (1) Tanah yang berada di ruang atas dan/atau dalam Tanah yang dikuasai oleh pemegang hak yang sama dan secara fisik bangunan di bawah Tanah merupakan kesatuan dengan bangunan di atas Tanah, status hak ruang di atas dan/atau di bawah Tanah mengikuti status Hak Atas Tanahnya.
- (2) Tanah yang berada di ruang atas dan/atau bawah Tanah dikuasai oleh pemegang hak yang berbeda, terhadap ruang di atas Tanah dan/atau di bawah Tanah dapat diberikan:
 - a. Hak Guna Ruang Bawah Tanah; dan
 - b. Hak Guna Ruang Atas tanah
- (3) Kewenangan dari Hak Guna Ruang Bawah Tanah dan Hak Guna Ruang Atas Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (2), mutatis-mutandis sama dengan kewenangan yang terdapat dalam

bagian yang tidak terpisahkan dari benda pokoknya. Hal ini berkaitan dengan natrekking misalnya tanah timbul (Pasal 589BW). (Peter Butt. 2001. Land Law, Fourth Edition, Law Book Co.,h, 36 dalam Yudi Setiawan, 2009 instrumen hukum campuran (*Gameenschapelijckrecht*) Dalam Konsolidasi Tanah, Jakarta: PT. Gtafindo Persada. hlm. 164-165)

²⁷ Op.cit. Sri Hajati, dkk, Buku Ajar Politik Hukum Pertanahan. Airlangga University Press. Surabaya. 2018.

Hak Guna Bangunan²⁸ sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Apabila melihat ketentuan Pasal 53, dapat dikatakan bahwa dalam pemanfaatan ruang tanah baik hak guna ruang bawah tanah ataupun hak guna ruang atas tanah yang dikuasai oleh pemegang hak yang berbeda, meskipun pemanfaatannya sebagai hak guna usaha²⁹, hak pakai³⁰ atau hak sewa untuk bangunan³¹, mekanisme hak yang diberikan adalah hak guna bangunan³². Reformasi agraria juga mengatur hal pendaftaran tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 66 ayat (1) RUU Pertanahan, terhadap hak guna hak guna ruang atas tanah dan hak guna ruang bawah tanah wajib didaftarkan sebagaimana tanah lainnya³³. Dalam Penggunaan dan pemanfaatan hak atas tanah diselenggarakan dengan memberikan manfaat bagi pemegang

hak, masyarakat, serta dengan menjaga keberlanjutan fungsi Tanah.

Terhadap Hak Pengelolaan atas tanah, RUU pada Pasal 8 ayat (1) mengatakan Subyek hukum yang dapat menjadi pemegang Hak Pengelolaan adalah instansi Pemerintah, Pemerintah Daerah, Pemerintah Desa, Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah dengan tujuan mendukung pelaksanaan dan pencapaian tujuan khusus yang dibebankan kepada subyek hukum yang bersangkutan dan memenuhi kebutuhan Tanah masyarakat sesuai dengan tujuan khusus tersebut. Dalam pengelolaan, pemegang hak berwenang

a. menyusun rencana rinci peruntukan, penggunaan, dan pemanfaatan Tanah sesuai dengan rencana tata ruang wilayah yang terdiri atas pertama, bagian Tanah yang diserahkan pemanfaatannya kepada warga masyarakat yang dilayani sesuai

²⁸ Pasal 38 RUU Pertanahan:

1. Hak Guna Bangunan dapat diberikan kepada perseorangan dengan luas minimum yang menjamin kehidupan layak dan maksimum sesuai dengan kebutuhan penggunaannya.
2. Hak Guna Bagunan dapat diberikan untuk 1 (satu) badan hukum dan/atau kelompok badan hukum yang terafiliasi dengan batas luas maksimum berdasarkan kriteria: a. menjamin kelayakan usaha berdasarkan besaran modal yang dimiliki, teknologi yang digunakan, dan manajemen pengelolaan usaha; b. pemerataan pemilikan dan penguasaan tanah; dan c. ketersediaan tanah budi daya di masing-masing daerah.
3. Pemberian Hak Guna Bangunan kepada badan hukum dan/atau badan hukum yang terafiliasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2), ditentukan paling tinggi: a. Untuk satu provinsi: 1. 200 (dua ratus) hektar untuk kawasan permukiman; 2. 100 (seratus) hektar untuk kawasan perhotelan; dan 3. 200 (dua ratus) hektar untuk kawasan industri. b. Untuk seluruh wilayah Indonesia: 1. 2.000 (dua ribu) hektar untuk kawasan permukiman; 2. 1.000 (seribu) hektar untuk kawasan perhotelan; dan 3. 2.000 (dua ribu) hektar untuk kawasan industri.
4. Pemberian Hak Guna Bangunan yang melebihi batas maksimum sebagaimana dimaksud pada ayat (3), dinyatakan batal demi hukum.

²⁹ Pasal 1 angka 12 RUU Pertanahan, Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara dalam jangka waktu tertentu.

³⁰ Pasal 1 angka 14 RUU Pertanahan, Hak Pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain.

³¹ Pasal 1 angka 15 RUU Pertanahan, Hak Sewa Untuk Bangunan adalah hak untuk menggunakan tanah hak milik orang lain untuk keperluan bangunan selama jangka waktu tertentu dengan membayar uang sewa.

³² Pasal 1 angka 13 RUU Pertanahan, Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri dalam jangka waktu tertentu.

³³ Pasal 66 ayat (1) RUU Pertanahan. Tanah yang wajib didaftar meliputi: a. bidang tanah yang dimiliki dengan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai; b. tanah Hak Pengelolaan; c. tanah wakaf; d. hak tanggungan; e. hak guna ruang atas tanah dan hak guna ruang bawah tanah; f. Tanah Negara; dan g. Tanah Ulayat.

dengan tujuan khusus paling sedikit 60% (enam puluh persen) dari luas tanah Hak Pengelolaan, yang mana apabila Pemegang Hak Pengelolaan yang tidak menyediakan dan menyerahkan bagian Hak Pengelolaan untuk dimanfaatkan oleh masyarakat tersebut, Hak Pengelolaannya batal dan tanahnya kembali menjadi Tanah Negara. kedua bagian Tanah yang digunakan sendiri oleh pemegang hak pengelolaan. Rencana rinci peruntukan, penggunaan dan pemanfaatan Tanah ini dilaporkan kepada Menteri.

- b. menyerahkan pemanfaatan bagian bidang Tanah Hak Pengelolaan kepada warga masyarakat yang dilayani sesuai tujuan khusus; dan
- c. menggunakan sebagian dari Tanah untuk mendukung pelaksanaan tugasnya.

2. PENGATURAN KOMERSIALISASI RUANG TANAH

Program pembangunan dan pemanfaatan ruang tanah oleh pemerintah dengan mekanisme kerjasama dengan badan usaha tidak dapat dipisahkan dengan komersialisasi. Komersialisasi ruang tanah di sini diartikan sebagai suatu proses perusahaan atau penggarapan ruang tanah baik ruang di bawah tanah maupun ruang di atas tanah secara

modern dan massal untuk tujuan pemenuhan kebutuhan masyarakat oleh pemerintah melalui mekanisme kerja sama atau kontrak komersial³⁴ dengan badan usaha, terlebih lagi RUU pertanahan membuka peluang bagi pihak ketiga untuk turut serta dalam pengelolaan hak atas tanah sebagaimana dilihat pada Pasal 12 ayat (2) yang mengatakan bahwa "*dalam hal sebagian Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dimanfaatkan secara optimal, pemegang Hak Pengelolaan dapat melakukan kerja sama pemanfaatan dengan pihak ketiga sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan*".

Bahkan Putusan Mahkamah Konstitusi dalam putusan nomor 15/PUU-XVI/2018 yang mengatakan bahwa:

...adil atau tidaknya sebuah aturan harus dinilai dari semua aspek, khususnya aspek bagaimana aturan tersebut melindungi dan menjaga keseimbangan kepentingan pihak-pihak yang diatur. Perusahaan jalan tol sesungguhnya berhubungan dengan kepentingan rakyat sebagai pengguna, badan usaha yang mengusahakan jalan tol dan pemerintah sendiri. Bagi rakyat, mereka berkepentingan untuk disediakan jalan untuk peningkatan kesejahteraannya. Dalam hal jalan tol, masyarakat berhak untuk tarif tol yang terjangkau. Adapun penyediaan infrastruktur jalan merupakan tanggung jawab pemerintah. Dalam memenuhi tanggung jawab tersebut, guna mempercepat dan meningkatkan

³⁴ Yana Risdiana. Penafsiran Kontrak Komersial Antara Teks Dan Konteks. Penerbit Inboeku Media Ilmu. Badung. 2016. Hlm. 44. Kontrak komersial menurut Agus Yudha Hernoko adalah kontrak komersial yang dicirikan dengan a) para pihak umumnya berorientasi kepada tujuan "*provit motive*", b) hubungan kontraktual para pihak (dianggap) seimbang dalam posisi tawar menawar, c) akseptasi syarat dan ketentuan dalam kontrak dapat dinegosiasikan oleh para pihak atau dalam bentuk lain yang disepakati, d) karakter bisnis (saling menguntungkan) lebih menonjol, e) pertukaran hak dan kewajiban tidak dilihat dari konteks keseimbangan matematis tetapi pada proses serta hasil pertukaran hak dan kewajiban yang *fair* (proposional), f) bukan merupakan kontrak konsumen, artinya salah satu pihak bukan merupakan "*end user*" serta pengguna akhir dari produk, g) apabila dalam kontrak konsumen adanya intervensi (campur tangan) otoritas tertentu bertujuan untuk memberikan perlindungan hukum bagi konsumen, maka dalam kontrak komersial dalam hal terdapat intervensi pengaturan hal itu lebih ditujukan untuk memberikan dasar hukum bagi terciptanya aturan main yang *fair* diantara para pihak.

akses masyarakat terhadap pelayanan infrastruktur berdasarkan standar pelayanan minimum, pemerintah mengikutsertakan investasi badan usaha. Dalam keikutsertaan badan usaha untuk investasi penyediaan infrastruktur jalan, badan usaha a quo berhak memperoleh pengembalian investasi dan keuntungan yang wajar.

Beranjak dari alasan permohonan³⁵ dan putusan MK dalam perkara tersebut, sangat perlu dilakukanantisipasi terhadap ketidakpastian hukum kedepan mengenai pengembalian investasi dan keuntungan yang wajar atas kerjasama pemerintah dengan badan usaha, perlunya mengatur komersialisasi dari pengelolaan ruang tanah secara proposional dalam bentuk undang-undang bukan peraturan dibawah undang-undang guna menjamin hak masyarakat sebagai pengguna dari pengelolaan tanah tersebut³⁶ baik dalam hal teribus atau pun terkait pengembalian investasi.

Hakikatnya komersialisasi ini dilakukan sebagai upaya pengembalian investasi

badan usaha yang meliputi penutupan biaya modal, biaya operasional, dan keuntungan Badan Usaha Pelaksana. Pengembalian investasi Badan Usaha Pelaksana atas Penyediaan Infrastruktur bersumber dari: a. pembayaran oleh pengguna dalam bentuk tarif; b. Pembayaran Ketersediaan Layanan (Availability Payment); dan/atau c. bentuk lainnya sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Sebagai contoh dalam pembangunan *Mass Rapid Transit* (MRT) dilakukan kesepakatan kerja sama dengan Jepang itu akan diimplementasikan dengan memberikan pinjaman *Official Development Assistance* (ODA) loan, yaitu pinjaman jangka panjang berbunga rendah³⁷. Contoh lainnya kerja sama pengembangan infrastruktur dengan pemanfaatan ruang atas tanah seperti yang dilakukan oleh pemerintah DKI Jakarta melalui mekanis kombinasi hak guna bangunan dengan sistem Bangun Guna Serah (BGS/*Build, Operate, and Transfer* (BOT))³⁸.

³⁵ Alasan permohonan Perkara 15/PUU-XVI/2018, terkait pembayaran tol yang dibebankan kepada masyarakat tanpa ada kejelasan batas waktu pembebanan biaya berakibat pada ketidakpastian beban biaya yang menjadi tanggungan para masyarakat pengguna jasa tol. Menurut para Pemohon, jalan tol yang pengelolaannya diserahkan kepada pihak lain semestinya memiliki jangka waktu konsesi yang pasti, sehingga keseluruhan pembiayaan pembangunan, operasional, dan pemeliharaan/perawatan jalan tol dapat dihitung tingkat break event point. Dengan demikian, pada saat jangka waktu habis pengelolaan jalan tol telah kembali ke negara, maka kemungkinan besar masyarakat tidak terbebani biaya penggunaan jasa jalan tol, atau masyarakat masih tetap dibebani, tetapi beban tersebut dibagi antara masyarakat dengan negara

³⁶ Sebagaimana disebutkan dalam Peraturan menteri Pekerjaan Umum Nomor 02/PRT/M/2014 tentang Pedoman Pemanfaatan Ruang Di Dalam Bumi, pemanfaatan dari penggunaan ruang dalam bumi atau di bawah tanah adalah dalam rangka mengatasi keterbatasan lahan di permukaan bumi, mewujudkan keterpaduan antar kegiatan, serta menjaga dan meningkatkan kualitas ruang dan kelestarian lingkungan diperlukan optimalisasi pemanfaatan ruang di dalam bumi dengan mempertimbangkan dasar kebutuhan pemanfaatan RDB, asas pemanfaatan RDB, klasifikasi pemanfaatan RDB, studi pemanfaatan RDB, dan kaidah umum pemanfaatan RDB untuk kegiatan manusia dan keberlangsungan hidup masyarakat.

³⁷ Raldi Hendro Koestoer, *et. al*, *Prosiding Telaah Perspektif Sosial Ekonomi Tol Laut*, Jakarta: Lembaga Penerbit Program Studi Perencanaan Wilayah dan Kota Jurusan Teknik Planologi Fakultas Arsitektur Lanskap dan Teknologi Lingkungan, Universitas Trisakti, 2016, hlm. 80.

³⁸ Pasal 219 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah. Sistem BGS/BOT terhadap infrastruktur setelah jangka waktu tertentu dikembalikan kepada pemilik hak atas tanah, dengan mekanisme melalui sebuah kontrak atau perjanjian antara pemilik proyek (pemerintah) dengan

Pada prinsipnya, pemerintah telah mengatur hal berkenaan dengan kerja sama dengan badan usaha yang diatur dengan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerjasama³⁹ Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur. Tujuan⁴⁰ kerja sama ini adalah untuk:

- a. Mencukupi kebutuhan pendanaan secara berkelanjutan dalam Penyediaan Infrastruktur melalui penerahan dana swasta;
- b. Mewujudkan Penyediaan Infrastruktur yang berkualitas, efektif, efisien, tepat sasaran, dan tepat waktu;
- c. Menciptakan iklim investasi yang mendorong keikutsertaan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur berdasarkan prinsip usaha secara sehat;
- d. Mendorong digunakannya prinsip pengguna membayar pelayanan yang diterima, atau dalam hal tertentu mempertimbangkan kemampuan membayar pengguna; dan/atau
- e. Memberikan kepastian pengembalian investasi Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur melalui mekanisme

pembayaran secara berkala oleh pemerintah kepada Badan Usaha.

Kerjasama pemerintah dengan badan usaha dilakukan berdasarkan prinsip⁴¹:

- a. Kemitraan, yakni kerjasama antara pemerintah dengan Badan Usaha dilakukan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan persyaratan yang mempertimbangkan kebutuhan kedua belah pihak;
- b. Kemanfaatan, yakni Penyediaan Infrastruktur yang dilakukan oleh pemerintah dengan Badan Usaha untuk memberikan manfaat sosial dan ekonomi bagi masyarakat;
- c. Bersaing, yakni pengadaan mitra kerjasama Badan Usaha dilakukan melalui tahapan pemilihan yang adil, terbuka, dan transparan, serta memperhatikan prinsip persaingan usaha yang sehat;
- d. Pengendalian dan pengelolaan risiko, yakni kerja sama Penyediaan Infrastruktur dilakukan dengan penilaian risiko, pengembangan strategi pengelolaan, dan mitigasi terhadap risiko;

pihak lain sebagai operator atau pelaksana proyek. Dalam hal ini, pemilik proyek memberikan hak kepada operator atau pelaksana untuk membangun sebuah sarana atau prasarana (umum) serta pengoperasiannya selama jangka waktu tertentu dan mengambil seluruh atau sebagian keuntungan dan pada akhir masa kontrak harus mengembalikan proyek tersebut kepada pemilik proyek. BGS/BSG barang milik daerah dilaksanakan dengan pertimbangan pertama Pengguna Barang memerlukan bangunan dan fasilitas bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk kepentingan pelayanan umum dalam rangka penyelenggaraan tugas dan fungsi; dan kedua tidak tersedia atau tidak cukup tersedia dana dalam APBD untuk penyediaan bangunan dan fasilitas tersebut.

³⁹ Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha adalah kerjasama antara pemerintah dan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur untuk kepentingan umum dengan mengacu pada spesifikasi yang telah ditetapkan sebelumnya oleh Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah/Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, yang sebagian atau seluruhnya menggunakan sumber daya Badan Usaha dengan memperhatikan pembagian risiko diantara para pihak.

⁴⁰ Pasal 3 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2015 Tentang Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur.

⁴¹ Pasal 4 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2015 Tentang Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur.

- e. Efektif, yakni kerja sama Penyediaan Infrastruktur mampu mempercepat pembangunan sekaligus meningkatkan kualitas pelayanan pengelolaan dan pemeliharaan infrastruktur; dan
- f. Efisien, yakni kerja sama Penyediaan Infrastruktur mencukupi kebutuhan pendanaan secara berkelanjutan dalam Penyediaan Infrastruktur melalui dukungan dana swasta.

Pengaturan kerja sama ini ditujukan untuk menciptakan iklim investasi, dan untuk mendorong keikutsertaan badan usaha dalam penyediaan infrastruktur dan layanan berdasarkan prinsip-prinsip usaha yang sehat yang berkepastian hukum mengingat Indonesia adalah negara hukum, maka pemerintah dalam melaksanakan dan pemenuhan hak warga negara harus berdasarkan atas hukum. Singkatnya segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional.

Faktor lain yang memerlukan adanya pengaturan kontrak kerja proporsional⁴² dalam RUU pertanahan yaitu adanya pasal mengenai tukar guling sebagaimana disebutkan dalam Pasal 9 ayat (2) RUU Pertanahan, Hak Pengelolaan dilarang untuk dialihkan kecuali melalui tukar guling (*ruilslag*) yang dilaksanakan melalui persetujuan DPR

bagi Hak Pengelolaan yang dipegang instansi Pemerintah, DPRD bagi Hak Pengelolaan yang dipegang oleh Pemerintah Daerah, dan Badan Permusyawaratan Desa bagi Hak Pengelolaan yang dipegang oleh Pemerintah Desa.

Tukar Guling (*ruilslag*) adalah pemindahtanganan hak atas tanah dan/atau bangunan yang dipunyai oleh pemerintah, pemerintah daerah, atau pemerintah desa dengan tanah dan/atau bangunan yang dipunyai oleh perseorangan atau badan hukum dengan nilai yang sama. Pasal 74 RUU Pertanahan mengatakan bahwa mekanisme tukar guling diantaranya, tukar Guling dapat dilakukan antara Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah dengan pihak lain dengan menerima penggantian utama berupa tanah dan/atau bangunan pengganti. Tukar Guling dilaksanakan dengan pertimbangan:

- a. pemenuhan kebutuhan operasional penyelenggaraan pemerintahan;
- b. optimalisasi penggunaan tanah instansi pemerintah, pemerintah daerah, dan pemerintah desa; dan
- c. ketersediaan dana dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau Anggaran Pendapatan Belanja Daerah.

Dengan adanya mekanisme tukar guling ini, tidak menutup kemungkinan terhadap tanah yang hak pengelolaannya dimiliki oleh instansi Pemerintah, Pemerintah Daerah, Pemerintah Desa, Badan Usaha Milik Negara,

⁴² Agus Yudha menyimpulkan bahwa asas proporsionalitas meliputi seluruh proses kontrak, maupun pelaksanaan kontrak. Hal ini menunjukkan bahwa, asas proporsionalitas menjadi titik keberangkatan (*starting point*) dalam mengevaluasi proses kontrak sebelum dilakukan "*check and balance*" dengan asas hukum kontrak lainnya. Misal dalam berhadapan dengan asas keseimbangan, terdapat pertimbangan bahwa kontrak komersial "tidak selalu diartikan dalam wujud keseimbangan matematis", dan "asas proporsionalitas membuka peluang adanya ketidakseimbangan dengan syarat pertukaran prestasi berlangsung secara fair dan proporsional".... Op.Cit. Yana Risdiana. Penafsiran Kontrak Komersial Antara Teks Dan Konteks. hlm. 43.

atau Badan Usaha Milik Daerah beralih kepada pihak ketiga ketika terjadinya kerja sama sebagaimana disebutkan dalam Pasal 12 (2) RUU Pertanahan. Apabila dilihat dari segi negatif, pemikiran bahwa tukar menukar tanah negara dapat dilakukan dengan badan usaha atau orang perorangan dalam komunitas komersial. Terlebih ketika pasal ini disambung dengan pasal 21 Undang Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal yang mengatakan bahwa *"Selain fasilitas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18, Pemerintah memberikan kemudahan pelayanan dan/atau perizinan kepada perusahaan penanaman modal untuk memperoleh satu diantaranya hak atas tanah⁴³"*, yang mana hak atas tanah dalam RUU Pertanahan Pasal 24, diantaranya hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, dan hak sewa untuk bangunan, Hak guna ruang di atas tanah, dan Hak guna ruang di bawah tanah.

D. Penutup

Secara garis besar Reformasi Agraria telah mengcover dalam rancangan undang-undang pertanahan berkenaan dengan pemanfaatan dan pengelolaan tanah pada ruang tanah baik ruang di bawah tanah maupun ruang di atas tanah yang mana hal ini berdampak pada kepemilikan hak atas tanah. Pemanfaatan ruang tanah dalam pembangunan karena terkendala lahan seperti pembangunan kereta bawah tanah dan *skybridge* dapat dikatakan sebuah terobosan. Namun terlepas dari terobosan tersebut menguntungkan banyak pihak, kepastian hukum dalam mekanisme pembangunan dan pemanfaatan untuk tujuan

komersil seperti *skybridge* atau ruko bawah tanah pada area jalur kereta bawah tanah yang pada prinsipnya berada pada wilayah publik harus diatur dengan tegas, meskipun tanah tersebut dalam hal ini adalah jalan raya adalah milik negara, namun jalan raya adalah sebuah akses umum, terlebih mekanisme BOT lebih sering digunakan dalam pembangunan infrastruktur sehingga melibatkan investor.

Komersialisasi dalam proses pengembangan infrastruktur tidak dapat dielakan ketika dalam proses pembanguan tersebut melibatkan pihak ketiga. Terlebih lagi RUU pertanahan tidak menutup kemungkinan melibatkan pihak ketiga dalam pengelolaan tanah. Sehingga pengaturan kerjasama komersial proporsional sangat perlu dimuat dalam RUU Pertanahan. Faktor lain perlunya pengaturan kontrak komersial yang proposional adanya mekanisme tukar guling dalam pengelolaan tanah yang kemungkin terburuk beralihnya tanah negara pada badan usaha pada saat kerjasama. Sebagai tindakan preventif, maka RUU Pertanahan harus memuat pengaturan standar kerjasama atau kontrak komersial dalam pengelolaan dan pemanfaatan ruang tanah.

Beranjak dari Putusan Mahkamah Konstitusi 15/PUU-XVI/2018, Pengaturan kerja sama komersial proposional dalam pemanfaatan ruang tanah harus diatur dalam RUU Pertanahan, mengingat suatu kerja sama tidak dapat dilepaskan dari penanaman modal, maka perlu mempertimbangkan ketentuan dari Pasal 22 UU Penanaman Modal guna menjamin kepastian hukum. RUU Pertanahan seharusnya mengatur ketentuan dan mekanisme standar kerja sama karena

⁴³ Pasal 21 huruf a Undang Undang Nomor 25 tahun 2007 Tentang Penanaman Modal.

UU Pertanahan sendiri membuka peluang untuk dilakukan kerjasama dengan pihak ketiga, meskipun Peraturan Presiden telah mengatur mengenai kerja sama pemerintah dengan badan usaha, namun kekuatan hukum tidak sekuat UU.

Daftar Pustaka

Buku

- Harsono, Budi, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, Dan Pelaksanaannya*. Ed. Rev. Cet. 7, Jakarta: Djambatan, 1997.
- Soekanto, dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif. Cetakan ke-8*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2004.
- Sugianto, *Pajak dan Retribusi Daerah (Pengelolaan Pemerintah Daerah dalam Aspek Keuangan, Pajak, dan Retribusi Daerah)*, Jakarta: Grasindo, 2007.
- Santoso, Budi, *Aspek Hukum Pembiayaan Proyek Infrastruktur dengan Model Build, Operate, and Transfer*, Yogyakarta: Centa Press, 2008.
- Setiawan, Yudi, *Instrumen hukum campuran (Gameenschapelijkrecht) Dalam Konsolidasi Tanah*, Jakarta: PT. Gtafindo Persada, 2009.
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011.
- Sudiyat, Iman, *Hukum Adat Skesta Asas, Cetakan ke-7*, Yogyakarta: Liberty, 2012.
- Risdiana, Yana, *Penafsiran Kontrak Komersial Antara Teks Dan Konteks*, Bandung: Inboeku Media Ilmu, 2016
- Sri Hajati, dkk, *Buku Ajar Politik Hukum Pertanahan*, Surabaya: Airlangga University Press, 2018.

Makalah/Jurnal/ Artikel/Hasil Seminar

- Musa Anthony Siregar dan Zulkamaein Koto. Hukum Agraria Atas Keberadaan Bangunan Pada Ruang Atas Tanah. Jurnal Nuansa Kenotariatan. Volume 1 Nomor 1 Juli-Desember 2015.
- Harris Y. P. Sibuea. Tinjauan Yuridis Atas Pemanfaatan Ruang di Bawah Tanah. Jurnal DPR RI. Negara Hukum: Vol. 4, No. 1. Juni 2013.
- Kantor Staf Presiden. Strategi Nasional Pelaksanaan Reforma Agraria 2016-2019.

Arahan dari Kantor Staf Presiden Jakarta 5 Agustus 2016. Ringkasan Eksekutif.

Internet

- Kementerian Perindustrian Republik Indonesia. Jepang Kucurkan 140 Miliar Yen Buat Proyek MRT. Diakses melalui <https://kemenperin.go.id/artikel/8169/Jepang-Kucurkan-140-Miliar-Yen-Buat-Proyek-MRT>. (3 September 2019)
- Sarana Jaya. Jembatan Penyeberangan Multiguna (JPM) Tanah Abang. Diakses melalui https://www.sarana-jaya.co.id/projects/jembatan_penyeberangan_multiguna_jpm_tanah_abang. (31 Agustus 2019)

Peraturan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- TAP MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung.
- Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2015 Tentang Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur.
- Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah.
- Peraturan Daerah Nomor 8 tahun 2014 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 1982 tentang Perusahaan Daerah Pembangunan Sarana Jaya Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta.
- Peraturan Daerah Nomor 1 tahun 2018 tentang RPJMD Provinsi DKI Jakarta Tahun 2017-2022.
- Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 02/PRT/M/2014 Tentang Pedoman Pemanfaatan Ruang Di Dalam Bumi.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19
Tahun 2016 tentang Pengelolaan Barang Milik
Daerah.

Rancangan Undang-Undang Pertanahan
Putusan Mahkamah Konstitusi 15/PUU-XVI/2018