

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 yang telah 4 (empat) kali diamandemen (selanjutnya disebut UUD 1945) menyebutkan bahwa Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Rumusan Ayat (3) Pasal tersebut termasuk salah satu ketentuan yang tidak mengalami amandemen.

Pengaturan mengenai agraria di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang selanjutnya akan disebut UUPA. Oleh karenanya, Pengaturan kebijakan hukum Agraria (Hukum Tanah) harus bertitik tolak pada ketentuan Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 tersebut. Hal ini dapat dibaca dari rumusan Pasal 2 Ayat (1) yang menyatakan bahwa bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dipergunakan bagi seluruh rakyat. Selanjutnya, Penjelasan Umum butir 2 Ayat (1) UUPA juga menegaskan bahwa hubungan bangsa Indonesia dengan bumi, air, dan ruang angkasa merupakan hubungan hak ulayat yang diangkat pada tingkatan yang paling tinggi, yaitu tingkatan yang mengenai seluruh wilayah negara yang bersifat abadi. Selama rakyat Indonesia

masih bersatu sebagai bangsa, bumi, air, dan ruang angkasa masih ada maka tidak akan ada kekuasaan yang dapat memutuskan atau meniadakan hubungan tersebut dalam keadaan bagaimanapun. Dikuasainya bumi, dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya oleh negara dimaksudkan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat tersebut, sehingga diletakkan dasar-dasar penyusunan hukum agraria tersebut yang merupakan sarana untuk mewujudkan kemakmuran tersebut. Pengertian “bumi” yang terkandung dalam rumusan Pasal 2 Ayat (1) UUPA memiliki ruang lingkup yang lebih luas. Pengertian “Bumi” mencakup baik tanah maupun tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air. Sebaliknya, pengertian “tanah”, secara deduktif adalah bagian dari bumi, yaitu hanya bagian “permukaan dari bumi”. Hal ini bersesuaian dengan bunyi rumusan yang dijumpai dalam Penjelasan Pasal 1 serta Penjelasan dalam UUPA yang menyebut : “...hanya permukaan bumi saja, yaitu yang disebut tanah”.

Dalam bidang pertanahan, Boedi Harsono menyebutkan bahwa hukum tanah merupakan sebuah sistem. Selanjutnya, hukum tanah merupakan suatu bidang yang mandiri sebagai cabang ilmu hukum yang mandiri yang mempunyai tempat tersendiri dalam tata hukum nasional, yang substansinya merupakan keseluruhan ketentuan hukum baik tertulis maupun tidak tertulis mengenai hak-hak penguasaan tanah sebagai lembaga hukum dan sebagai hubungan-hubungan konkrit, beraspek publik dan perdata, yang dapat disusun dan dipelajari secara

sistematis, sehingga keseluruhannya menjadi satu kesatuan.¹ Ketentuan-Ketentuan Hukum Tanah yang tertulis bersumber pada UUPA dan peraturan pelaksanaannya yang secara khusus berkaitan dengan tanah sebagai sumber utamanya, sedangkan ketentuan hukum tanah yang tidak tertulis bersumber pada hukum adat tentang tanah dan yurisprudensi tentang tanah sebagai sumber hukum pelengkap.²

Amandemen UUD 1945 telah berakibat ditiadakannya praktek ketatanegaraan penetapan Garis - Garis Besar Haluan Negara (GBHN) oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR-RI) sebagai landasan hukum perencanaan pembangunan Nasional untuk dijabarkan dalam bentuk Rencana Pembangunan Lima Tahunan (Repelita).

Setelah amandemen UUD 1945 yang mengatur bahwa presiden dipilih secara langsung oleh rakyat dan tidak adanya GBHN maka diperlukan pengaturan proses perencanaan pembangunan nasional. Berdasarkan hal tersebut maka disahkan dan diundangkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UUSPPN). Untuk melaksanakan amanat ketentuan Pasal 19 Ayat (1) UUSPPN maka diterbitkan Peraturan Presiden (Perpres) tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) yang merupakan penjabaran visi, misi dan program Presiden/ Wakil Presiden.³

RPJMN Ketiga Tahun 2015-2019 ditempuh melalui strategi Pokok yang dijabarkan dalam agenda Pembangunan Nasional memuat sasaran pokok yang

¹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia : Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanannya*, Jilid I, *Hukum Tanah Nasional*, Djambatan, Jakarta, 1999, hlm.1.

² Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Prenada Kencana, Jakarta, 2012, hlm.13.

³ Peraturan Presiden Republik Indonesia nomor 2 Tahun 2015 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Ketiga Tahun 2015-2019, Buku I, *Agenda Pembangunan Nasional*, hlm.1.

harus dicapai, arah kebijakan dan program-program pembangunan. Visi Pembangunan Nasional Ketiga Tahun 2015-2019, adalah: Terwujudnya Indonesia yang Berdaulat, Mandiri, dan Berkepribadian Berlandaskan Gotong-Royong. Upaya untuk mewujudkan visi ini adalah melalui 7 (tujuh) Misi Pembangunan yaitu:

1. Mewujudkan keamanan nasional yang mampu menjaga kedaulatan wilayah, menopang kemandirian ekonomi dengan mengamankan sumber daya maritim, dan mencerminkan kepribadian Indonesia sebagai negara kepulauan.
2. Mewujudkan masyarakat maju, berkeimbangan, dan demokratis berlandaskan negara hukum.
3. Mewujudkan politik luar negeri bebas-aktif dan memperkuat jati diri sebagai negara maritim.
4. Mewujudkan kualitas hidup manusia Indonesia yang tinggi, maju, dan sejahtera.
5. Mewujudkan bangsa yang berdaya saing.
6. Mewujudkan Indonesia menjadi negara maritim yang mandiri, maju, kuat, dan berbasiskan kepentingan nasional.
7. Mewujudkan masyarakat yang berkepribadian dalam kebudayaan.⁴

Untuk menunjukkan prioritas dalam jalan perubahan menuju Indonesia yang berdaulat secara politik, mandiri dalam bidang ekonomi, dan berkepribadian

⁴ *Ibid.* hlm.67.

dalam kebudayaan, dirumuskan sembilan agenda dalam pemerintahan ke depan.

Kesembilan agenda prioritas itu disebut NAWA CITA.

1. Menghadirkan kembali negara untuk melindungi segenap bangsa dan memberikan rasa aman kepada seluruh warga negara.
2. Membuat Pemerintah selalu hadir dengan membangun tata kelola pemerintahan yang bersih, efektif, demokratis, dan terpercaya.
3. Membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka negara kesatuan.
4. Memperkuat kehadiran negara dalam melakukan reformasi sistem dan penegakan hukum yang bebas korupsi, bermartabat, dan terpercaya.
5. Meningkatkan kualitas hidup manusia Indonesia.
6. Meningkatkan produktivitas rakyat dan daya saing di pasar Internasional sehingga bangsa Indonesia bisa maju dan bangkit bersama bangsa-bangsa Asia lainnya.
7. Mewujudkan kemandirian ekonomi dengan menggerakkan sektor-sektor strategis ekonomi domestik.
8. Melakukan revolusi karakter bangsa.
9. Memperteguh kebhineka-an dan memperkuat restorasi sosial Indonesia.

Mengacu pada sasaran utama serta analisis yang hendak dicapai dalam pembangunan nasional 2015-2019 serta mempertimbangkan lingkungan strategis dan tantangan-tantangan yang akan dihadapi bangsa Indonesia ke depan, maka arah kebijakan umum pembangunan nasional 2015-2019, di antaranya : mempercepat pembangunan infrastruktur untuk pertumbuhan dan pemerataan.

Pembangunan infrastruktur diarahkan untuk memperkuat konektivitas nasional untuk mencapai keseimbangan pembangunan, mempercepat penyediaan infrastruktur dasar (perumahan, air bersih, sanitasi, dan listrik), menjamin ketahanan air, pangan dan energi untuk mendukung ketahanan nasional, dan mengembangkan sistem transportasi massal perkotaan, yang kesemuanya dilaksanakan secara terintegrasi dan dengan meningkatkan peran kerjasama pemerintah swasta.

Pembangunan Infrastruktur/ Prasarana Dasar meliputi air minum, sanitasi, perumahan dan ketenagalistrikan. Sasaran pembangunan dalam bidang perumahan adalah terfasilitasinya penyediaan hunian layak untuk 18,6 (delapan belas koma enam) juta rumah tangga berpenghasilan rendah yakni pembangunan baru untuk 9 (sembilan) juta rumah tangga melalui bantuan stimulan perumahan swadaya untuk 5,5 (lima koma lima) juta rumah tangga dan pembangunan rumah susun sewa (rusunawa) untuk 514.976 (lima ratus empat belas ribu sembilan ratus tujuh puluh enam) rumah tangga, serta peningkatan kualitas hunian sebanyak 9,6 (sembilan koma enam) juta rumah tangga dalam pencapaian pengentasan kumuh 0 (nol) persen.

Arah Kebijakan dan Strategi Pembangunan Infrastruktur/Prasarana Dasar, meliputi antara lain meningkatkan akses masyarakat berpendapatan rendah terhadap hunian yang layak, aman, dan terjangkau serta didukung oleh penyediaan prasarana, sarana, dan utilitas yang memadai melalui strategi :

- a. Peningkatan peran fasilitasi pemerintah dan pemerintah daerah dalam menyediakan hunian baru (sewa/milik) dan peningkatan kualitas hunian.

Penyediaan hunian baru (sewa/ milik) dilakukan melalui pengembangan sistem pembiayaan perumahan nasional yang efektif dan efisien termasuk pengembangan subsidi uang muka, kredit mikro perumahan swadaya, bantuan stimulan, memperluas program Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan, serta integrasi tabungan perumahan dalam sistem jaminan sosial nasional. Sementara peningkatan kualitas hunian dilakukan melalui penyediaan prasarana, sarana, dan utilitas, pembangunan kampung deret, serta bantuan stimulan dan/atau kredit mikro perbaikan rumah termasuk penanganan permukiman kumuh yang berbasis komunitas.

- b. Peningkatan tata kelola dan keterpaduan antara para pemangku kepentingan pembangunan perumahan melalui:
 - (1) penguatan kapasitas pemerintah dan pemerintah daerah dalam memberdayakan pasar perumahan dengan mengembangkan regulasi yang efektif dan tidak mendistorsi pasar.
 - (2) penguatan peran lembaga keuangan (*bank/non-bank*).
 - (3) revitalisasi Perum Perumnas menjadi badan pelaksana pembangunan perumahan sekaligus pengelola Bank Tanah untuk perumahan.
- c. Peningkatan peran Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang terkait dengan penyediaan perumahan untuk MBR melalui:
 - (1) peningkatan ekuitas Bank Tabungan Negara (BTN), Perum Perumnas, dan Sarana Multigriya Finansial (SMF) melalui Penyertaan Modal Negara (PMN).
 - (2) mendorong BTN menjadi bank khusus perumahan.

- (3) melakukan perpanjangan Peraturan Presiden tentang SMF terkait penyaluran pinjaman kepada penyalur Kredit Pemilikan Rumah (KPR) dengan sumber pendanaan dari pasar modal dengan dukungan pemerintah.
- d. Peningkatan efektifitas dan efisiensi manajemen lahan dan hunian di perkotaan melalui fasilitasi penyediaan rumah susun sewa dan rumah susun milik serta pengembangan instrumen pengelolaan lahan untuk perumahan seperti konsolidasi lahan (*land consolidation*), bank tanah (*land banking*), serta pemanfaatan lahan milik BUMN, tanah terlantar, dan tanah wakaf.
- e. Pemanfaatan teknologi dan bahan bangunan yang aman dan murah serta pengembangan implementasi konsep rumah tumbuh (*incremental housing*).
- f. Penyediaan sarana air minum dan sanitasi layak yang terintegrasi dengan penyediaan dan pengembangan perumahan. Sarana air minum dan sanitasi menjadi infrastruktur bingkai bagi terciptanya hunian yang layak.

Dalam rangka mewujudkan masyarakat Indonesia yang adil dan makmur maka senantiasa dipelihara peningkatan pelaksanaan pembangunan nasional dengan baik melalui sistem dan institusi hukum yang modern tetapi tetap berakar pada nilai-nilai wawasan kebangsaan dan kepentingan nasional secara berkesinambungan. Istilah “pembangunan” sering diartikan sebagai penyelenggaraan rangkaian perubahan sifat, sikap, atau nilai mental masyarakat yang mendesak upaya sadar manusia untuk mengubah nasibnya.⁵ Pembangunan dapat bermakna positif yaitu meningkatkan kualitas hidup manusia tetapi di sisi

⁵ C.F.G Sunaryati Hartono, “Politik Hukum Pembangunan Hukum Dalam Pembangunan Jangka Panjang Tahap II”, Majalah Hukum Pro Justia Tahun XI No.4 Oktober 1993, hlm. 35.

lain dapat pula berisiko buruk terhadap masyarakat, lingkungan bahkan dapat mengancam kelangsungan hidup manusia. Pembangunan khususnya dalam bidang perumahan, berkaitan erat dengan strategi pengembangan wilayah menyangkut aspek luas di bidang kependudukan serta pembangunan ekonomi dan kehidupan sosial dalam memantapkan ketahanan nasional secara mendasar, menyeluruh, terarah, dan terpadu.⁶ Pembangunan dimaksud yang umumnya dilakukan secara 2 (dua) dimensi (*on the ground*) menggunakan permukaan kulit bumi yang disebut tanah tersebut secara ekspansi untuk mengantisipasi laju perkembangan penduduk. Kepadatan perkembangan penduduk, berpengaruh secara resiprositas terhadap semua benda yang berkaitan dengan kebutuhan hidup masyarakat termasuk secara signifikan terhadap kebutuhan rumah yang pembangunannya baik dilakukan pemerintah maupun para developer.⁷

Dewasa ini, dengan perkembangan teknologi lebih canggih, dalam mendirikan sebuah bangunan tidak lagi terbatas pada penggunaan permukaan bumi (tanah) secara 2 (dua) dimensi (*on the ground*) tetapi juga secara 3 (tiga) dimensi (*above and under ground*), tidak lagi terbatas pada pemanfaatan bidang atau permukaan bumi, tetapi juga ke atas (ruang udara di atas permukaan bumi) dan juga ke dalam tubuh bumi.

Perkembangan teknologi pembangunan ini menyebabkan perubahan cara pandang dan teknik dalam membangun, bahwa untuk mendirikan sebuah

⁶ Penjelasan Undang-Undang No.16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun

⁷ Djuhaendah Hasan, "Rumah Vertikal Berdasarkan Sistem Strata Title Suatu Alternatif Dalam Pemilikan Rumah Oleh Orang Asing", Majalah Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman, Nomor1, Tahun 1997, hlm. 27.

bangunan yang semula “hanya” menyentuh atau berada pada permukaan tanah, menjadi bisa berada melayang di atas bumi (berdiri di atas tiang-tiang atau tonggak-tonggak). Kini pemanfaatan selain pada permukaan bumi juga telah banyak dibangun bangunan melayang di atas permukaan tanah seperti jembatan penyebrangan yang bersifat multi guna. Bangunan melayang di atas permukaan tanah yang semula beberapa lantai kini sudah berpuluh-puluh tingkat, bahkan sudah banyak beratus-ratus tingkat. Pemanfaatan bangunan rumah vertikal ke atas pun dulu dialokasikan untuk rumah tinggal atau tempat hunian yang di dalam bahasa hukumnya disebut rumah susun, apartemen, dan *condominium*, kini sudah dimanfaatkan tidak hanya untuk hunian saja melainkan untuk kegiatan sosial dan ekonomi secara terpadu (multi guna) dalam super blok mulai bermunculan di kota-kota besar di Indonesia.

Perkembangan teknologi pembangunan ini juga telah menyebabkan perubahan cara pandang dan teknik dalam membangun bahwa untuk mendirikan sebuah bangunan yang semula “hanya” menyentuh atau berada pada permukaan tanah, serta di atas tanah, tetapi bisa juga berada di dalam perut bumi atau memanfaatkan ruang bawah tanah. Secara embrional bangunan vertikal ke bawah tanah sudah berjalan untuk lapang parkir kendaraan untuk mendukung pemanfaatan pendirian di atasnya. Di negara-negara maju, bangunan vertikal ke bawah sudah pula digunakan antara lain untuk lorong-lorong jalur kereta api, *Mass Rapid Transit (MRT)* yang berada di bawah tanah. Menyusul pembangunan negara-negara maju, di Jakarta juga sudah mulai di bangun MRT yang berbasis rel yang membentang lebih kurang 110 km (seratus sepuluh kilometer) yang terdiri

dari koridor selatan sampai dengan utara (koridor yang menghubungkan lebak bulus dengan Kampong Bandan) sepanjang kurang lebih 23 km (dua puluh tiga kilometer) dan koridor timur sepanjang kurang lebih 87 km (delapan puluh tujuh kilometer).⁸ Di Singapura, Korea Selatan, dan Jepang, stasiun MRT tersebut sudah dilengkapi dengan fasilitas pertokoan bawah tanah sebagai tempat persinggahan antara jalur MRT satu dengan lainnya. Di Negara lain, bangunan vertikal bawah tanah sudah banyak didirikan baik untuk pusat perbelanjaan dan pusat hiburan. Misal *Coex Mall*, *Jeju Mall Central* (Korea Selatan), *Central Park*, *Nagoya* (Jepang), *Stolitsa Underground Mal di Minsk* (Belarus). Sebaliknya, di Indonesia bangunan bawah tanah masih belum banyak dan itu pun masih terbatas di Kota Jakarta. di antaranya: Mall Kalibata City (Jakarta) yang berada di bawah tanah Super Blok Kalibata City.⁹ Berbeda halnya dengan Jakarta, bangunan-bangunan pusat perbelanjaan di Kota Bandung telah berdiri bangunan vertikal bawah tanah dan digunakan umumnya masih dimanfaatkan untuk tempat parkir. Pembangunan bangunan vertikal bawah tanah ini di Kota Bandung menjadi menarik, yaitu adanya pembangunan *basement* untuk areal parkir yang didirikan jalan di bawah tanah setempat dikenal dengan jalan Karang Tinggal oleh pengembang pusat perbelanjaan (selanjutnya disebut *mall*) Paris van Java . Paris Van Java tidak hanya menggali bawah tanah jalan Karang Tinggal, tetapi, hampir seluruh area parkir di depan *mall* ini tanah di bawahnya sudah digali menjadi *basement*.¹⁰

⁸ <http://www.jakartamrt.com/informasi-mrt/tentang-mrt/>, diakses tanggal 15 September 2015.

⁹ <http://www.kalibatacity.com/>, diakses tanggal 15 September 2015.

¹⁰ <https://www.facebook.com/RKbdg/posts/10203090244559129>, diakses tanggal 15 September.

Pemerintah Kota Bandung membongkar sebagian bangunan parkir di ruang bawah tanah atau *basement mall* Paris van Java. Bangunan bawah tanah yang digunakan lahan parkir itu didirikan di atas zona Koefisien Dasar Hijau (KDH). Menurut Pemerintah Kota Bandung, KDH di wilayah tersebut minimal 20 persen dari total luas wilayah pusat perbelanjaan yang terletak di Jalan Sukajadi, Bandung, seluas 6.400 meter itu.¹¹ Terlepas dari hal di atas, seiring dengan berkembangnya pembangunan di wilayah perkotaan yang menunjukkan bahwa pemanfaatan tanah tidak hanya terbatas pada bidang tanah yang dikuasai, akan tetapi pemanfaatannya berkembang pada permukaan bumi serta ruang di atas dan potensi di bawah tanah. Pemanfaatan ruang bawah tanah umumnya digunakan sebagai penunjang bangunan di atas atau di bawah permukaan tanah. Hal ini sejalan dengan wewenang untuk mempergunakan tanah yang diatur dalam UUPA. Pasal 4 Ayat (2) UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang peraturan dasar pokok-pokok agraria yang menyebutkan bahwa Wewenang Penggunaan Tanah (Permukaan Bumi) , demikian pula 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-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

Pemahaman makna yang secara fisik dan fungsionalnya tidak berkaitan dengan “sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan

11 <http://nasional.tempo.co/read/news/2015/01/08/058633599/ridwan-kamil-bongkar-mal-paris-van-java>, diakses tanggal 15 September 2015.

dengan penggunaan tanah”, belum ada landasan penguasaan haknya.¹² Berkaitan dengan pembangunan bangunan vertikal bawah tanah, hal tersebut dapat menimbulkan penafsiran yang beraneka ragam bahkan bersilang pendapat, sampai ke dalaman berapa meter dari permukaan bumi (tanah), masih dimungkinkan dibangun? Apakah dimungkinkan pendirian bangunan terlepas dari pemegang hak atas tanah (permukaan bumi) yang ada di atasnya.

Sebagaimana telah disinggung sebelumnya, dengan menggunakan kemajuan teknologi, pemanfaatan pendirian bangunan vertikal bawah tanah di Indonesia dapat diproyeksikan sebagai sebagai tempat manusia melakukan kegiatannya, baik untuk hunian atau tempat tinggal, kegiatan keagamaan, kegiatan usaha, kegiatan sosial, budaya, maupun kegiatan khusus sebagaimana dalam Pasal 1 butir 1 UU Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan. Hal ini selaras dengan pemaknaan bangunan gedung sebagai wujud fisik hasil pekerjaan konstruksi yang menyatu dengan tempat kedudukannya, sebagian atau seluruhnya berada di atas dan/atau di dalam tanah dan/atau air, yang berfungsi sebagai tempat manusia melakukan kegiatannya, baik untuk hunian atau tempat tinggal, kegiatan keagamaan, kegiatan usaha, kegiatan sosial, budaya, maupun kegiatan khusus yang diatur dalam Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan. Ruang bawah tanah tersebut dimanfaatkan sebagai alternatif dari pengembangan pembangunan permukaan ke atas menjadi ke bawah tanah

¹² Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional Perkembangan Pemikiran dan Hasilnya sampai Menjelang Kelahiran UUPA tanggal 24 September 2007*, Penerbit Universitas Trisakti, Jakarta, 2007, hlm.64.

berdasarkan pertimbangan strategis, teknis, dan ekonomis sebagai akibat keterbatasan lahan di atas permukaan tanah.¹³

Bangunan vertikal ke atas, yang telah diatur dalam undang-undang tersendiri, yaitu di atur dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 Rumah Susun yang kemudian dicabut dan dinyatakan tidak berlaku dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Rumah Susun. Bangunan vertikal ke atas (dalam undang-undang digunakan istilah Rumah susun) adalah bangunan gedung bertingkat yang dibangun dalam suatu lingkungan yang terbagi dalam bagian-bagian yang distrukturkan secara fungsional, baik dalam arah horizontal maupun vertikal dan merupakan satuan-satuan yang masing-masing dapat dimiliki dan digunakan secara terpisah, terutama untuk tempat hunian yang dilengkapi dengan bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Rumah Susun, tidak menegaskan mengenai keberadaan bangunan vertikal tersebut apakah ke atas melayang di udara atau ke dalam terbenam dalam bawah tanah. Hal ini dapat dikontraskan dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 Tentang Bangunan yang menyebutkan bahwa bangunan adalah wujud fisik hasil pekerjaan konstruksi yang menyatu dengan tempat kedudukannya, sebagian atau seluruhnya berada di atas dan/atau di dalam tanah dan/atau air, yang berfungsi sebagai tempat manusia melakukan kegiatannya, baik untuk hunian atau tempat tinggal, kegiatan keagamaan, kegiatan usaha, kegiatan sosial, budaya, maupun kegiatan khusus.

¹³ Nurfakih Wirawan, “*Pemanfaatan ruang bawah tanah*”, bahan Seminar Nasional Pemikiran Mengenai Penyusunan Undang – Undang Tentang Hak Guna Ruang Bawah Tanah, Tahun 2012.

Penafsiran yang digunakan adalah penafsiran analogi yaitu memberi penafsiran pada suatu peraturan hukum dengan memberi kias pada kata-kata dalam peraturan tersebut sesuai dengan azas hukumnya sehingga suatu peristiwa yang sebenarnya tidak termasuk ke dalamnya dianggap sesuai dengan bunyi peraturan tersebut, apakah Undang-Undang Rumah Susun dapat pula diberlakukan dalam pengaturan bangunan vertikal bawah tanah ? Demikian pula timbul pertanyaan terhadap Undang-Undang Bangunan, jika wujud fisik hasil pekerjaan konstruksi yang menyatu dengan tempat kedudukannya, sebagian atau seluruhnya dalam tanah, apakah dimungkinkan pemilikan bangunan vertikal bawah tanah dapat berbeda dengan pemilik hak atas tanah (permukaan bumi) dan pemilik bangunan vertikal di atas tanah ?

Dari kedua hal tersebut, yakni dari aspek penggunaan tanah menurut UUPA serta pemanfaatan bangunan menurut Undang-Undang Nomor 28 tahun 2008 Tentang Bangunan, apakah dimungkinkan pemilikan bangunan vertikal bawah tanah oleh orang lain ? Apakah bentuk hak yang dapat dimiliki atas bangunan vertikal bawah tanah tersebut ?

Berdasarkan hasil penelitian penulis, sejauh ini belum ada penelitian yang membahas atau meneliti mengenai bangunan vertikal bawah tanah dan pengaturannya di Indonesia. Adapun penelitian yang mendekati topik penelitian penulis yaitu “Pengaturan Pemanfaatan Ruang Bawah Tanah *Underground Space Utilization Settings*” yang dibuat oleh Ismail Alrip dari Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makasar Tahun 2014. “Pemanfaatan Ruang Bawah Tanah dan Atas Tanah dalam Pelaksanaan Pembangunan Mass Rapid Transit Ditinjau

dari Hukum Tanah Nasional” yang dibuat oleh Febrina Kusuma Putri dari Universitas Indonesia Tahun 2012. Penulis mencatat bahwa penelitian-penelitian tersebut memiliki sudut pandang yang berbeda dan objek yang berbeda dengan yang diteliti oleh penulis.

Berdasarkan pemaparan di atas, maka penulis membuat penelitian yang berjudul **“Tinjauan Yuridis Pengaturan Hukum Kepemilikan Bangunan Vertikal Bawah Tanah Dihubungkan dengan Perlindungan Hukum Bagi Pemilik Bangunan Vertikal Bawah Tanah Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan Terkait di Indonesia”**.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian di atas maka masalah yang akan diidentifikasi adalah :

1. Bagaimana pengaturan hukum terhadap bangunan vertikal di bawah tanah di Indonesia ?
2. Bagaimana perlindungan hukum dan aturan hukum bagi pemilik bangunan vertikal bawah tanah ?

C. Tujuan Penelitian

Maksud dan tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini, yaitu :

1. Untuk mengetahui, memahami dan menganalisis pengaturan hukum bangunan vertikal ke bawah tanah di Indonesia;

2. Untuk mengetahui, memahami, dan menganalisis perlindungan hukum bagi pemilik bangunan vertikal bawah tanah;

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat baik secara teoritis maupun praktis sesuai dengan tujuan penelitian.

1. Kegunaan teoritis diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran atas pengembangan ilmu hukum khususnya tentang hukum pertanahan, gedung bangunan, pemukiman, dan perumahan.
2. Kegunaan praktis diharapkan dapat :
 - a. Meningkatkan pemahaman masyarakat terhadap pemikiran bangunan vertikal bawah tanah.
 - b. Menambah kepustakaan hukum dan melengkapi hasil penelitian dalam bidang yang sama yang telah dilakukan pihak lain tentang bangunan vertikal bawah tanah.

E. Kerangka Pemikiran

Tujuan dibentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia ditetapkan dalam Pembukaan UUD 1945, yaitu :

1. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia;
2. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia;

3. Memajukan kesejahteraan umum;
4. Mencerdaskan kehidupan bangsa;
5. Ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.¹⁴

Salah satu tujuan dibentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana tersebut di atas dapat ditegaskan adalah untuk memajukan kesejahteraan umum. Upaya memajukan kesejahteraan umum tersebut ditempuh dengan pembangunan nasional. Pembangunan nasional tersebut pada hakekatnya adalah pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh rakyat Indonesia yang menekankan pada keseimbangan pembangunan kemakmuran lahiriah dan kepuasan batiniah.

Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya menurut Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Rumusan pasal tersebut mengandung dua aspek, yakni aspek penguasaan negara dan aspek dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Kedua aspek tersebut merupakan satu kesatuan yang sistemik. Aspek pertama bersifat instrumen sedangkan aspek kedua merupakan tujuan.¹⁵

Makna “sebesar-besarnya kemakmuran rakyat” dalam perspektif hukum adalah adanya jaminan hukum atas hak-hak sosial ekonomi sehingga dapat hidup

¹⁴ Alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

¹⁵ Bagir Manan, “*Beberapa Catatan atas Rancangan Undang Undang Tentang Minyak dan Gas Bumi*”, makalah pada Diskusi Panel RUU – MIGAS, Unpad, 1999, hlm. 2.

layak sebagai warga negara.¹⁶ Dari sudut inilah harus dilihat arti ketentuan dalam Pasal 2 Ayat (1) UUPA menyatakan bahwa bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya pada tingkatan tertinggi *dikuasai* oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Pengertian “dikuasai oleh negara” merupakan konsep dasar Hak Penguasaan Negara (HPN) atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.

Untuk mencapai tujuan sebesar-besar kemakmuran rakyat, negara sebagai instrumen organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia, bertindak selaku badan penguasa.¹⁷ Terminologi “dikuasai” mempunyai arti memberi wewenang kepada negara dalam bentuk kenegaraan modern selaku organisasi kekuasaan¹⁸ seluruh rakyat pada tingkatan yang tertinggi melaksanakan fungsi administratif yaitu mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai (bagian dari) serta menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum atas atau mengenai bumi, air dan ruang angkasa yang merupakan kekayaan nasional Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa.

Dalam menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai (bagian dari), Intensitas hak menguasai negara dapat berbentuk kadar yang paling lemah sampai kepada bobot yang paling kuat, misalnya mulai dari hak pakai sampai kepada hak mengasingkan tanah dalam segala bentuk.¹⁹

¹⁶ Abrar Saleng, *Hukum Pertambangan*, UII-Press, Yogyakarta, 2004, hlm.40. .

¹⁷ Mochtar Kusumaatmadja dan Bernard Arief Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum Buku I*, Alumni, Bandung, 2009, hlm.18 et.al.

¹⁸ A.P. Parlindungan, *Serba-Serbi Hukum Agraria*, Alumni, Bandung, 1984, hlm.136.

¹⁹ *Ibid.*

Selain dapat bertindak selaku penguasa (*qualitate quo*), negara dapat pula berlaku sebagai subyek hukum publik, sehingga ditundukkan kepada hukum publik yang berlaku bagi subyek hukum / badan hukum privat²⁰. Oleh karena itu, prinsip tersebut menegaskan peran negara sebagai wasit yang adil dalam menentukan aturan main yang ditaati oleh semua pihak dan negara juga tunduk pada peraturan yang dibuatnya sendiri ketika turut berperan sebagai aktor di dalam aktifitas pemanfaatan tanah.²¹

Arah kebijakan umum pembangunan nasional senantiasa dilakukan secara berkelanjutan. Landasan yang kokoh diperlukan bagi pembangunan berkelanjutan yang lebih baik dalam berusaha memenuhi kebutuhan hari ini, tanpa mengurangi kemampuan generasi mendatang.²²

Pembangunan nasional bertujuan untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata materiil dan spiritual berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Masyarakat dalam keadaan sentosa dan makmur yang diartikan sebagai keadaan berkecukupan atau tidak kekurangan yang tidak hanya memiliki dimensi fisik atau materi, tetapi juga dimensi rohani.²³ Ruang lingkup pembangunan menurut Sunaryati Hartono meliputi penyempurnaan (membuat sesuatu yang lebih baik), perubahan (agar menjadi lebih baik dan modern), mengadakan sesuatu yang

²⁰ Iman Sudiyat, *Beberapa Masalah Penguasaan Tanah di berbagai Masyarakat Sedang Berkembang*, Liberty, Yogyakarta, 1982, hlm.2.

²¹ Maria S.W.Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*, Penerbit Buku Kompas, 2001, hlm. 43

²² Sudharto P. Hadi, *Dimensi Hukum Pembangunan Berkelanjutan*, Badan Penerbit UNDIP, Semarang, 2002, hlm.11-13.

²³ Ibid.

sebelumnya belum ada; atau peniadaan sesuatu yang terdapat dalam sistem lama, karena tidak diperlukan dan tidak cocok dengan sistem baru.²⁴

Semua masyarakat yang sedang membangun dicirikan oleh perubahan bagaimanapun pembangunan itu didefinisikan dan apapun ukuran yang dipergunakan bagi masyarakat dalam pembangunan.²⁵ Peranan hukum dalam pembangunan menjamin bahwa perubahan dapat terjadi secara teratur.

Pembangunan hukum merupakan suatu proses perubahan yang dinamis yang harus dilakukan terus menerus dan bahkan merupakan proses yang tidak pernah selesai karena setiap kemajuan akan menuntut perubahan-perubahan yang lebih maju dalam masyarakat yang terus berubah.

Hukum harus mampu memimpin perkembangan masyarakat yang sedang berkembang ke arah modernisasi. Terlebih lagi pembangunan hukum harus mampu menampung semua kebutuhan pengaturan kehidupan masyarakat berdasarkan tingkat kemajuan masyarakat dalam semua bidang.

Pembaharuan masyarakat melalui jalur hukum, dilakukan terutama melalui perundang-undangan.²⁶ Hal ini berarti proses pembentukan undang-undang harus dapat menampung semua hal yang erat hubungannya dengan bidang atau masalah yang hendak diatur dengan undang-undang itu, apabila perundang-undangan itu diharapkan merupakan suatu hukum yang efektif .

²⁴ C.F.G.Sunaryati Hartono, "Sejarah Perkembangan Hukum Indonesia Menuju Sistem Hukum Nasional", makalah, 1991, hlm.1.

²⁵ Otje Salman S. dan Eddy Damian (ed.), *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan Kumpulan Karya Tulis Mochtar Kusumaatmadja*, Alumni, Bandung, 2002, hlm.19.

²⁶ Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Binacipta, Bandung, 1978, hlm.14.

Pembangunan hukum dalam bidang yang sensitif atau tidak netral hendaknya tetap harus memperhatikan aspirasi masyarakat sedangkan terhadap bidang netral lebih tepat untuk dilakukan pembaharuan.²⁷

Dalam bidang yang tidak netral, tercermin kepribadian masyarakat yang menjiwai bidang tersebut. Hukum adat akan melandasi pengaturan bidang-bidang ini dan peranannya akan lebih besar dari bidang hukum yang bersifat netral. Sifat interaksi modern dalam bidang hukum yang netral, harus memperhatikan perkembangan yang terjadi di negara lain dengan tetap berlandaskan Pancasila dan UUD 1945.²⁸

Tanah dan bangunan termasuk klasifikasi benda dan pengaturannya dalam aspek keperdataan berada dalam sistem hukum benda yang dapat dispesifikasikan lagi dalam sub sistem hukum tanah dan sub sistem bangunan.²⁹ Hukum tanah termasuk pengaturan bidang hukum yang tidak netral sedangkan bangunan gedung baik horisontal maupun bangunan gedung vertikal atau kelompok bangunan vertikal dalam bentuk superblok, baik bangunan biasa maupun bangunan pencakar langit, baik di permukaan tanah maupun tegak vertikal ke atas maupun ke dalam tanah merupakan pengaturan bidang hukum yang netral karena dalam UUPA yang berdasarkan hukum adat, bangunan gedung merupakan benda yang terlepas dari tanah.

²⁷ Otje Salman dan Eddy Damian (ed) , *op.cit.* hlm.85.

²⁸ Mahadi, *Hukum Benda dalam Sistem Hukum Perdata Nasional*, Binacipta, Bandung, 1983, hlm. 4.

²⁹ Mariam Darus Badruzaman, *Aneka Hukum Bisnis*, Alumni , Bandung, 1994, hlm. 179.

Sebelum Tahun 1960, hukum pertanahan bersifat “dualisme” dengan membedakan antara hak-hak tanah menurut hukum adat dan hak-hak tanah menurut hukum barat yang berpokok pada ketentuan dalam Buku II KUHPerdara.

UUPA bermaksud mengadakan unifikasi hukum tanah dengan secara sadar menghilangkan dualisme tersebut. Oleh karena itu setelah berlakunya UUPA tersebut, tidak ada lagi hak - hak atas tanah menurut hukum adat maupun barat sehingga maksud untuk mencapai kesederhanaan hukum pada hakekatnya terselenggara pula.

Untuk menganalisis **“Tinjauan Yuridis Pengaturan Hukum Kepemilikan Bangunan Vertikal Bawah Tanah Dihubungkan dengan Perlindungan Hukum Bagi Pemilik Bangunan Vertikal Bawah Tanah Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan Terkait di Indonesia”** dilakukan dengan menggunakan pendekatan teori Teori Hukum Pembangunan yang dikemukakan oleh Mochtar Kusumahatmadja.

Adanya rencana pemerintah Indonesia memikirkan secara sistematis pembangunan di bidang hukum, di samping bidang ekonomi, baru terlihat dalam Repelita Kedua (1974-1979). Pada Repelita Pertama (1969-1974) perencanaan bidang hukum tidak dicantumkan, padahal tema yang menonjol di awal pemerintahan Orde Baru adalah berbagai penyimpangan hukum dalam era Orde Lama.

Mochtar Kusumahatmadja mengemukakan pemikirannya yang dimintakan oleh Pemerintahan Orde Baru waktu itu yang kemudian teorinya disebut sebagai

Teori Hukum Pembangunan.³⁰ Teori ini mulai diperkenalkan ketika menjadi pembicara dalam Seminar Hukum Nasional Tahun 1973

Teori Hukum Pembangunan Mochtar Kusumaatmadja tidak lain adalah pandangannya tentang fungsi dan peranan hukum dalam pembangunan. Fungsi dan peranan hukum diletakkan sebagai premis yang merupakan inti ajaran atau prinsip sebagai berikut:

1. Semua masyarakat yang sedang membangun selalu dicirikan oleh perubahan dan hukum berfungsi agar dapat menjamin bahwa perubahan itu terjadi dengan cara yang teratur. Perubahan yang teratur, dapat dibantu oleh perundang-undangan atau putusan pengadilan atau kombinasi keduanya. Mochtar Kusumaatmadja menolak segala bentuk perubahan yang tidak teratur yang hanya menggunakan kekerasan.
2. Baik perubahan maupun ketertiban (atau keteraturan) merupakan tujuan awal dari masyarakat yang sedang membangun, maka hukum tampil menjadi suatu sarana yang tidak dapat diabaikan dalam proses pembangunan.
3. Fungsi hukum dalam masyarakat adalah mempertahankan ketertiban melalui kepastian hukum dan juga (sebagai kaidah sosial) harus dapat mengatur proses perubahan dalam masyarakat.

³⁰ Romli Atmasamita, Teori Hukum Integratif, Rekonstruksi Terhadap Teori Hukum Pembangunan dan Teori Hukum Progresif, Genta Publishing, Yogyakarta, 2012, hlm.60.

4. Hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup (the living law) dalam masyarakat. Hukum yang mencerminkan nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat.
5. Implementasi fungsi hukum tersebut di atas hanya dapat diwujudkan jika hukum dijalankan oleh suatu kekuasaan akat tetapi kekuasaan itu sendiri harus berjalan dalam batas rambu-rambu yang ditentukan di dalam hukum itu.³¹

Kelima inti Teori Hukum Pembangunan tersebut mencerminkan suatu pemikiran tentang hukum sebagai berikut³²:

1. Hukum hidup dan berkembang sejalan dengan perkembangan masyarakat. Perkembangan hukum dimaksud sejalan dengan pandangan aliran Sociological Jurisprudence, yaitu satu-satunya cermin perkembangan masyarakat hanya terdapat pada putusan pengadilan dengan asumsi bahwa putusan pengadilan selalu mengandung nilai-nilai kebenaran yang diakui masyarakat di mana hukum itu hidup dan berkembang.
2. Perkembangan hukum yang sejalan dengan dengan masyarakat juga dapat diciptakan melalui pembentukan perundang-undangan. Masalah krusial dalam system hukum Indonesia yang mengutamakan undang-undang sebagai sumber hukum daripada yurisprudensi adalah setiap undang-undang merupakan produk politik yang tidak terlepas dari kepentingan pengaruh kekuasaan.

³¹ Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, Bina Cipta, Bandung, 1986, hlm.10

³² Romli Atmasmita, *loc. cit.*

3. Hukum sebagai sarana pembangunan nasional agar pembangunan dapat dilaksanakan dengan tertib dan teratur; hukum sedemikian itu hanya dapat berfungsi jika hukum itu sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat dan merupakan pencerminan nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat.

Mochtar Kusumaatmadja, yang mengatakan bahwa hukum merupakan sarana pembaharuan dan pembangunan masyarakat.³³ Hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat didasarkan atas anggapan bahwa adanya keteraturan atau ketertiban dalam usaha pembangunan atau pembaharuan merupakan suatu yang diinginkan atau bahkan dipandang perlu.³⁴ Di samping itu, di dalamnya terkandung pula pemahaman bahwa hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum memang dapat berfungsi sebagai pengatur atau sarana pembangunan dalam arti agen perubahan yang dikehendaki oleh pembangunan.³⁵

Teori hukum Mochtar Kusumaatmadja memandang hukum bukan sekedar norma dan asas melainkan juga lembaga dan proses, dan konsentrasinya terhadap arti kepekaan hukum atas kondisi dan gejala-gejala kemasyarakatan dan pandangan tentang fungsi hukum sebagai sarana pembangunan memegang peranan penting.³⁶

Oleh karena itu, merumuskan pengertian hukum haruslah *integritas* asas - asas dan kaedah-kaedah yang mengatur pergaulan hidup manusia dalam

³³ Mochtar Kusumaatmadja, *Pembinaan Hukum dalam Rangka Pembangunan Nasional*, LPHK FH UNPAD-Binacipta, Bandung, 1986, hlm.11.

³⁴ Otje Salman dan Eddy Damian (ed.) , *op.cit.* hlm.73-106.

³⁵ *Idem.*

³⁶ Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi, *op.cit.*,hlm.73-75.

masyarakat yang meliputi pula lembaga-lembaga (instansi) dalam proses mewujudkannya dalam masyarakat.³⁷

Bagi Indonesia jelaslah hukum harus berperan sebagai sarana pembaharuan yang mampu memenuhi kebutuhan sesuai dengan tingkat kemajuan serta tahapan pembangunan di segala bidang sehingga dapat diciptakan ketertiban dan kepastian hukum untuk menjamin serta memperlancar pelaksanaan pembangunan.³⁸

Pembaharuan dan pembentukan hukum baru yang merupakan hukum nasional mutlak diperlukan. Hukum merupakan sarana pembaharuan masyarakat berdasarkan suatu anggapan bahwa adanya keteraturan dan ketertiban dalam usaha pembangunan merupakan suatu hal yang diinginkan.

Peraturan perundangan yang berlaku harus mampu menciptakan suasana yang kondusif agar alokasi sumber daya dapat terlaksana secara efektif dan efisien dalam menghasilkan barang dan jasa yang diperlukan masyarakat. Pembangunan bangunan gedung secara vertikal berkembang sangat cepat seiring dengan kemajuan teknologi³⁹ dan dinamika perkembangan masyarakat. Perbaikan metode rancang baja memungkinkan bangunan gedung tumbuh vertikal. Pada tahun 1905 *Metropolitan Tower Building* dibangun berlantai 50 (lima puluh) di

³⁷ Mochtar Kusumaatmadja, *Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional*, loc.cit.

³⁸ Komar Kantaatmadja, "Peran dan Fungsi Profesi Hukum dalam Undang-Undang Perpajakan", makalah dalam Seminar Nasional Hukum Pajak, IMNO-UNPAD, juli – Agustus, 1985, hlm. 4.

³⁹ Wolfgang Schueller, *Struktur Bangunan vertikal Tinggi*, Refika Aditama, Bandung, 2001, hlm.76-79.

New York diikuti oleh *Empire State Building* berlantai 102 (seratus dua) tahun 1931 juga di New York.⁴⁰

Bangunan gedung vertikal pencakar langit di Asia yang sangat populer adalah Petronas Tower (Kuala Lumpur–Malaysia) sedangkan di Jakarta dapat disebut : Menara BNI, Menara 2000, Menara Global dan Menara Imperium⁴¹ . Demikian pula sebaliknya, sebagaimana telah disinggung dalam latar belakang, dewasa ini, dengan perkembangan teknologi lebih canggih, dalam mendirikan sebuah bangunan tidak lagi terbatas pada penggunaan permukaan bumi (tanah) secara 2 (dua) dimensi (*on the ground*) tetapi juga secara 3 (tiga) dimensi (*above and under ground*), tidak lagi terbatas pada pemanfaatan bidang atau permukaan bumi, ke atas (ruang udara di atas permukaan bumi), tetapi juga ke dalam tubuh bumi. Oleh karena itu, hukum dituntut untuk mampu mengantisipasi setiap gerak perubahan tersebut sebagai manifestasi dari fungsinya.

Pembangunan nasional bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan lahir dan batin seluruh rakyat Indonesia secara adil dan merata sebagai salah satu usaha untuk mengisi cita-cita perjuangan bangsa Indonesia bagi terwujudnya masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 sebagaimana dalam penjelasan umum Undang-Undang Rumah Susun.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Georges Binder, Tall Buildings of Asia and Australia , Images Publishing , Victoria – Australia, 2001, p.222-223.*

Salah satu unsur pokok kesejahteraan rakyat adalah pemenuhan kebutuhan melalui pembangunan perumahan bagi setiap warga negara Indonesia dan keluarganya sesuai dengan harkat dan martabat sebagai manusia.

Pembangunan perumahan juga merupakan unsur penting dalam strategi pengembangan wilayah , yang menyangkut aspek-aspek yang luas di bidang kependudukan dan berkaitan erat dengan pembangunan ekonomi dan kehidupan sosial dalam rangka pemantapan Ketahanan Nasional yang perlu ditangani secara mendasar , menyeluruh, terarah dan terpadu.

Untuk mewujudkan kesejahteraan umum dan peningkatan taraf hidup rakyat khususnya dalam usaha pemenuhan kebutuhan pokok akan perumahan, diperlukan usaha-usaha penyediaan perumahan yang layak dengan harga yang terjangkau oleh daya beli rakyat terutama golongan masyarakat yang mempunyai penghasilan rendah.

Dalam meningkatkan daya dan hasil guna tanah bagi pembangunan dan untuk lebih meningkatkan kualitas lingkungan terutama di daerah yang berpenduduk padat tetapi hanya tersedia luas lahan yang terbatas, diperlukan pembangunan bangunan vertikal dengan sistem lebih dari satu lantai yang dibagi atas bagian-bagian yang dimiliki bersama dan satuan-satuan yang masing-masing dapat dimiliki secara terpisah.

Sungguhpun UURS semula memperuntukkan rumah susun hanya bagi rumah tinggal/tempat hunian sederhana tetapi Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1988 telah mengatur keadaan yang kira-kira sama dengan yang terdapat di

luar negeri atas flat dan *condominium*.⁴² Oleh karena itu, pembahasan *flat*, apartemen atau *condominium* dibungkus dalam bahasa undang-undang dan populer dengan istilah “Rumah Susun” walaupun berbagai istilah tersebut memiliki prinsip serta akibat yang berbeda. Dalam penelitian ini lebih cenderung diintroduksi istilah “bangunan vertikal” yang dapat mencakup pengertian ketiganya.

UURS melekatkan pemilikan SRS itu dengan tanahnya yang tertera dalam pemilikan bersama atas tanah dimana bangunan SRS itu berdiri. Hak atas tanah yang dapat dipergunakan pembangunan bangunan dapat bersifat horisontal maupun vertikal adalah Hak Pakai atas tanah negara atau bidang tanah yang dikuasai berdasarkan perjanjian dengan pemegang hak atas tanah,

Sehubungan dengan itu perlu pemikiran hukum kemungkinan pemilikan bangunan vertikal bawah tanah di dalam batas-batas yang ditentukan peraturan yang berlaku. Mengacu pada pemilikan bangunan (rumah) vertikal (melayang) di atas tanah, dengan menggunakan argumentasi kebalikannya, apabila akan memberikan kesempatan pemilikan bangunan vertikal bawah tanah sebaiknya tidak digunakan sistem *condominium* tetapi dengan *strata title* atau *flats*, karena dalam *strata title* ruang flats tidak terikat oleh pemilikan atas tanahnya, hak atas tanah akan tetap dimiliki ruang dasar atau milik pemilik hak atas tanah developer.

⁴² A.P.Parlindungan, *Komentar atas Undang - Undang Perumahan dan Pemukiman dan Undang Undang Rumah Susun*, Mandar Maju, Bandung, 1997, hlm.ix.

Pemilikan bangunan vertikal bawah tanah cukup dengan pemilikan tata ruang yang terbenam di bawah tanah.⁴³

Meskipun UUPA menganut asas pemisahan horisontal dan berdasarkan asas tersebut rumah dan bangunan terpisah dari tanahnya. Tetapi dalam praktik dan dalam kehidupan sehari-hari status rumah setelah berlakunya UUPA, masih dalam pengaruh pemikiran KUHPerdota yang menganut asas pelekatan vertikal. Berdasarkan asas pelekatan vertikal maka rumah merupakan kesatuan dengan tanah, tertancap dan terpaku menjadi satu, sehingga membedakan pemilikan rumah adalah dengan sertifikat pemilikan atas tanah persil dimana rumah tersebut terletak.

Pemikiran tersebut juga masih tercermin dalam UU Nomor 4 tahun 1996 tentang Hak Tanggungan dimana dalam pembebanan Hak Tanggungan atas bangunan (vertikal bawah tanah) yang berdiri di atas tanah milik orang lain, harus dengan keikutsertaan pemilik atas tanah.

Pemilikan bangunan vertikal bawah tanah memiliki landasan hukum dengan menggunakan asas pemisahan horisontal yang terkandung dalam UUPA secara taat asas. Dengan asas ini bangunan digambarkan terpisah dari tanahnya. Pemilikan bangunan tidak berarti juga memiliki tanahnya, karena rumah sebagai benda bukan tanah yang terlepas dari tanahnya.

Pemilik memiliki bangunan vertikal bawah tanah tetapi ia tidak memiliki tanahnya, sehingga bangunan vertikal bawah tanah dapat saja berdiri di atas tanah

⁴³ Djuhaendah Hasan, "*Rumah Vertikal Berdasarkan Sistem Strata Title ...*", op.cit. hlm.29.

hak milik atau HGB, dan Pemilik bangunan vertikal bawah tanah hanya memiliki bangunannya saja, karena hak atas tanahnya tetap dimiliki oleh pemilik tanah.

Pembangunan rumah diatas hak milik atau juga HGB dapat dilakukan dengan membuat semacam perjanjian sewa atau Hak Pakai dengan pemilik tanah , hal mana dapat terjadi karena hak milik merupakan induk di atas mana dapat diadakan hak-hak lain.

F. Metode Penelitian

Penulisan skripsi ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif. Penulis menggunakan metode yuridis normatif karena sasaran penelitian ini adalah hukum atau kaidah. Pendekatan yuridis normatif adalah pendekatan yang dilakukan dengan cara menelaah teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum, serta peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan penelitian ini. Dalam penelitian skripsi ini, penulis menggunakan sifat penelitian, pendekatan penelitian, jenis data, teknik pengumpulan data dan analisis data sebagai berikut:

1. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis yaitu suatu penelitian yang bertujuan untuk mendeskripsikan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai perubahan yang terjadi terhadap pemanfaatan tanah yang kini tidak hanya pada permukaan tanah tetapi juga mencakup pemanfaatan tanah dibawah tanah.

2. Pendekatan Penelitian

Penelitian skripsi ini dilakukan dengan menggunakan Pendekatan Undang-Undang (*statue approach*) dan Pendekatan Konseptual (*conseptual approach*). Pendekatan Undang-Undang dilakukan dengan menelaah Undang-Undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.⁴⁴

Pendekatan Konseptual beranjakan dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan-pandangan, doktrin dan doktrin didalam ilmu hukum, akan menghasilkan pengetahuan hukum, konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan.

3. Jenis Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yaitu data yang diperoleh dari pihak lain secara tidak langsung guna mendukung penelitian. Data sekunder dapat berupa tulisan-tulisan tentang hukum baik dalam bentuk buku ataupun jurnal-jurnal. Tulisan-tulisan hukum tersebut berisi tentang perkembangan atau isu-isu mengenai Penelitian ini. Penelitian menggunakan data sekunder terdiri dari :

- a) Bahan Hukum Primer, berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan bangunan, yaitu :

- (1) Undang-Undang No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

⁴⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2005, hlm.133

- (2) Undang-Undang No. 28 Tahun 2002 tentang Bangunan.
- (3) Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang.
- (4) Undang-Undang No. 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun.
- (5) Undang-Undang No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Pemukiman.
- (6) Peraturan Gubernur Daerah Khusus Ibukota Jakarta No. 167 Tahun 2012 tentang Ruang Bawah Tanah.

- b) Bahan-bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer yang berupa buku-buku tentang Hukum Pertanahan, Hukum serta hasil-hasil penelitian berupa skripsi di bidang hukum, dan artikel.
- c) Bahan hukum tersier yang berupa kamus hukum, kamus bahasa, majalah serta media massa.⁴⁵

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik Pengumpulan Data bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan, yaitu pengumpulan data dengan cara membaca peraturan perundang-undangan, mencari teori-teori, pandangan-pandangan yang berkaitan dengan permasalahan yang

⁴⁵ Rocky Marbun. *Kamus Hukum Lengkap*, Visi Media, Jakarta, 2012, hlm. 32.

sedang diteliti. Dari data tersebut kemudian dianalisis dan dirumuskan sebagai data penunjang dalam penelitian ini.⁴⁶

5. Teknik Analisis Data

Teknik analisa data yang digunakan adalah kualitatif. Analisis data kualitatif adalah upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisasikan data, memilah-milahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, mensintesiskan, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari dan memutuskan apa yang dapat diceritakan kepada orang lain.⁴⁷

G. Sistematika Penulisan

BAB I Bab ini merupakan pendahuluan yang akan menguarai mengenai latar belakang dan pokok permasalahan yang akan dibahas dalam penulisan ini. Pada bab ini juga akan menjelaskan serta menguraikan mengenai metode penelitian yang akan digunakan dalam penelitian ini.

BAB II Pada bab ini penulis akan membahas secara teoritis mengenai azas-azas, teori-teori dan praktik dari hukum pertanahan di Indonesia khususnya mengenai penguasaan Hak Atas Tanah, prosedur perolehan hak atas tanah, selain itu penulis akan melakukan Analisa mengenai pembangunan bangunan vertikal bawah tanah secara garis

⁴⁶ Jonathan Sarwono. *Pintar Menulis Karangan Ilmiah*, Yogyakarta: Andi, 2010, hlm. 34.

⁴⁷ Lexy J. Moleong. *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja Rosdakarya, 2009, hlm. 248.

besar kemudian mengenai pemanfaatan, perolehan hak atas tanah bangunan vertikal bawah tanah.

BAB III Bab ini merupakan kesimpulan dari penulisan. Kesimpulan yang akan dikemukakan penulis berdasarkan fakta yang ada yang akan disajikan secara kompeherensif, baik fakta yang dikemukakan dalam sumber data atau bahan-bahan yang digunakan penulis maupun fakta yang penulis dapatkan dari data lapangan hasil penelusuran penulis.

BAB IV Bab ini berisikan analisis dan pemaparan berdasarkan identifikasi masalah yang akan dibahas secara detail penulis akan menganalisa mengenai bangunan vertikal bawah tanah.

BAB V Bab ini berisikan kesimpulan dan saran. Pada kesimpulan, penulis menyimpulkan yang menjadi jawaban atas identifikasi masalah setelah dianalisis. Pada saran, penulis memberikan rekomendasi yang nyata dan fakta hukum yang diterapkan.