

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar belakang

Indonesia sebagai negara yang sedang berkembang tentu tidak lepas dari kegiatan pembangunan. Pembangunan nasional yang sedang dilaksanakan di Indonesia meliputi pembangunan disegala bidang dengan memperhatikan pemerataan hasil-hasilnya keseluruh wilayah tanah air Indonesia. Pembangunan di Indonesia dilaksanakan secara bertahap dan menyeluruh dan meliputi semua segi kehidupan baik materiil maupun spiritual. Pembangunan disegala bidang itu terus dilaksanakan oleh bangsa Indonesia demi terwujudnya cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana ditegaskan dalam Tap MPR No. II / MPR / 1993 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara bahwa "Pembangunan nasional bertujuan untuk mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur yang merata materiil dan spiritual berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 dalam wadah negara kesatuan dan berkedaulatan rakyat dalam suasana perikehidupan bangsa yang aman, tentram, tertib dan dinamis dalam lingkungan pergaulan dunia yang merata, bersahabat, tertib dan dinamis".

Dengan adanya pembangunan nasional yang terus menerus dilaksanakan maka dewasa ini negara Indonesia menjadi salah satu negara berkembang yang mengalami kemajuan yang cukup pesat dalam berbagai sektor kehidupan antara

lain sektor ekonomi, politik, nonfisik, budaya dan hankam. Pembangunan ini diartikan sebagai pembangunan fisik dan nonfisik. Seperti diketahui bahwa pembangunan fisik memerlukan tanah sebagai media untuk dilaksanakannya pembangunan. Dengan kata lain tanah memerlukan kebutuhan primer dalam melaksanakan pembangunan, khususnya pembangunan fisik.

Dengan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi dan seiring dengan meningkatnya jumlah penduduk, pesatnya pembangunan disegala bidang maka tuntutan untuk menggunakan sumber alam tanah secara lebih efektif dan efisien semakin terasa. Diantaranya penggunaan lahan tanah, karena lahan tanah tidak bertambah jumlahnya sementara jumlah penduduk dan kebutuhan akan tanah sebagai akibat pesatnya pembangunan semakin bertambah. Maka selain pembangunan yang dilaksanakan seperti gedung-gedung pencakar langit, jembatan-jembatan layang, rumah susun dan lain-lain tidak menutup kemungkinan segera dibangunnya jaringan transportasi dan segala sarana di bawah tanah. Dengan kata lain tidak saja memanfaatkan permukaan tanah sebagai media tetapi juga diudara diatas permukaan tanah dan juga ruang di bawah tanah permukaan tanah. Ini semua dimaksudkan untuk mengantisipasi keadaan yang semakin berkembang dan maju.

Dampak perubahan yang ditimbulkan tampak lebih nyata di daerah perkotaan dibanding dengan di pedesaan. Di kota-kota dimana tingkat kepadatan penduduk sudah semakin padat dan kemampuan untuk menyediakan tanah sudah semakin

terbatas maka ketergantungan akan hasil rekayasa teknologi akan semakin tinggi. Hal ini tampak dengan bermunculan nya bangunan-bangunan bertingkat baik untuk mengantisipasi keterbatasan penyediaan tanah bagi perumahan, perkantoran, dan lain sebagainya. Begitu juga halnya pembangunan jalan-jalan layang.

Penggunaan udara di atas permukaan tanah dan juga ruang di bawah tanah tentu akan membawa pengaruh terhadap pengaturan lembaga hak atas tanah yang telah ada yang jika tidak segera diadakan pemikiran-pemikiran yang mendalam akan berakibat timbulnya masalah-masalah baik politis, sosial, ekonomi, maupun hankamnas yang merupakan kendala dalam kelancaran pembangunan. Demikian juga muncul tuntutan yuridis mengenai hak atas tanah apa yang dapat diberikan dan sampai seberapa jauh batas kawenangan dari pemegang hak dalam menggunakan tanahnya dengan adanya fasilitas lain yang ada di atas maupun di bawah hak atas tanahnya.

Dengan tidak adanya penyesuaian aturan hukumnya bukan berarti akan membiarkan UUPA tidak berfungsi sebagaimana mestinya. Padahal dari kajian ilmu hukum, UUPA memenuhi sifat dan fungsi disamping untuk mengatur aktivitas manusia yang berkaitan dengan tanah sebagai perwujudan dari fungsi regulator hukum, juga untuk mengarahkan aktivitas itu pada pencapaian tujuan yang dikehendaki sebagai perwujudan dari fungsi "*Social Engineering* " dari hukum. Hal ini jelas dari ketentuan Pasal 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100.

yang menegaskan bahwa pengaturan tentang tanah oleh negara harus diarahkan untuk tercapainya sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Hal ini merupakan fenomena baru yang cukup menarik karena meskipun penggunaan udara di atas permukaan tanah dan juga ruang di bawah tanah ini telah cukup manjur pada dasawarsa belakangan ini terutama di daerah perkotaan dimana tingkat kepadatan penduduk sudah semakin padat sementara kemampuan untuk menyediakan tanah sudah demikian terbatas, namun usaha pemerintah untuk membuat suatu pengaturan tentang hal tersebut tampaknya belum ada juga. Padahal persoalan ini menyangkut berbagai aspek yang cukup komlek yang apabila tidak dibuatkan suatu pengaturan akan menimbulkan kesulitan dikemudian hari. Aspek-aspek itu antara lain seperti aspek hukum mengenai kepemilikan status hak, persertifikatan maupun juga aspek teknis seperti kelayakan bangunan yang menjamin keamanan, keselamatan dan kenyamanan para penghuni maupun orang yang ada di dalamnya. Sedangkan dari aspek lingkungan dapat ditinjau dari dampak yang dialami oleh lingkungan sekitarnya baik oleh lingkungan itu sendiri maupun penduduk sekitarnya. Dengan tidak adanya peraturan yang mengatur tentang hal tersebut, timbul pertanyaan bagaimana pelaksanaannya dilapangan apabila seorang pemilik bangunan bermaksud untuk membuat tambahan bangunan dengan menggunakan ruang di atas permukaan tanah ataupun ruang di bawah tanah. Apakah perlu persyaratan tambahan mengenai prosedur hukumnya atau tidak

Sehubungan dengan tanah tersebut, sejauh mana lembaga hak-hak atas tanah yang dikenal dalam Undang-Undang Pokok Agraria dan Hukum Tanah Nasional kita sekarang ini masih mampu mengakomodasi berbagai bentuk bangunan, karena keterbatasan ruang tanah yang tersedia, ditunjang oleh bertambahnya teknologi, menggunakan ruang diatas dan tubuh bumi di bawah tanah.

Dalam penguasaan dan penggunaan tanah oleh siapapun dan untuk keperluan apapun, harus dilandasi hak atas tanah yang diatur dalam Hukum Tanah Nasional kita, sesuai dengan status hukum yang menguasai dan peruntukan penggunaan tanahnya. Hak-hak atas tanah yang tersedia untuk penggunaan di wilayah perkotaan adalah hak milik, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai yang merupakan hak-hak atas tanah.<sup>1</sup>

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka penulis tertarik untuk memilih judul tentang “PEMBERIAN DAN PENDAFTARAN HAK ATAS RUANG BAWAH TANAH DI KOTA YOGYAKARTA”.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan diatas, penulis dapat merumuskan dua permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana Pelaksanaan Pemberian dan Pendaftaran Hak Atas Ruang Bawah Tanah ?

---

<sup>1</sup> Prof. Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang- Undang*

2. Kendala-kendala apa saja yang dihadapi dalam Pelaksanaan Pemberian dan Pendaftaran Hak Atas Ruang Bawah Tanah?

### **C. Tinjauan Pustaka**

Tanah mempunyai fungsi sosial dan pemanfaatannya harus dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat. Untuk itu perlu terus dikembangkan rencana tata ruang dan tata guna secara nasional sehingga pemanfaatan tanah dapat terkoordinasi antara berbagai jenis penggunaan dengan tetap memelihara kelestarian alam dan lingkungan serta mencegah penggunaan tanah yang merugikan kepentingan masyarakat dan kepentingan pembangunan.

Berdasarkan Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 9 Tahun 1999., peraturan ini merupakan pengganti dari Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1973. Sebab berdasarkan perkembangan zaman PMDN Nomor 5 Tahun 1973 sudah tidak mampu untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan dibidang pertanahan yang terjadi di Negara kita

Landasan hukum dalam pelaksanaan bidang pemberian hak atas tanah di Indonesia adalah Pancasila dan UUD 1945, sedangkan peraturan perundang-undangannya diatur dalam UUPA No 5 Thun 1960, Pasal 2 ayat (1) yang mengatur mengenai kewenangan atas hak menguasai, Pasal 4 ayat (1) UUPA, negara dapat mengatur adanya macam-macam hak-hak atas tanah yang di dalam

1. Hak milik
2. Hak guna usaha
3. Hak guna bangunan
4. Hak pakai
5. Hak sewa
6. Hak membuka tanah
7. Hak memungut hasil hutan
8. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan Undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.

Dalam Pasal 6 UUPA mengatur mengenai hak pengelolaan, disamping macam-macam hak yang telah disebutkan diatas ada satu macam hak yang tidak disebutkan dalam UUPA yaitu tanah wakaf.

Menurut UUPA bahwa soal Agraria tentang pelimpahan wewenang pemberian hak atas tanah yang dilimpahkan oleh pemerintah pusat pada pejabatnya di daerah tersebut dalam rangka kebijaksanaan dekonsentrasi, usaha tersebut untuk membantu kelancaran pembangunan di daerah. Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6 tahun 1972 telah diatur pelimpahan wewenang pemberian hak atas tanah kepada Gubernur Bupati/ Walikota/

Di samping itu pemberian hak atas tanah juga mempunyai tata cara permohonannya oleh yang berwenang diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1973, yaitu : kewajiban pemohon, kewajiban/ tugas Bupati/ Walikota/madya, tugas Gubernur, tugas kepala BPN.

Ketentuan Pasal 19 ayat (2) huruf b UUPA menyatakan bahwa disamping pendaftaran hak atas tanah, pasal hak atas tanah harus didaftarkan. Hal ini ditegaskan lagi dalam Pasal 23, 32, 38 UUPA yang menyatakan bahwa pendaftaran tanah itu ditujukan kepada pemegang hak agar menjadikan kepastian hukum bagi mereka sendiri ataupun pembebanannya.<sup>2</sup>

Pendaftaran Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA pembuktian yang kuat berarti bahwa keterangan-keterangan yang tercantum di dalamnya mempunyai kekuatan hukum yang harus diterima (oleh hakim) sebagai keterangan yang benar, selama dan sepanjang tidak ada pembuktian yang lain membuktikan sebaliknya. Hal tersebut juga menunjukkan bahwa pendaftaran tanah tersebut menggunakan sistem negatif. Dalam sistem negatif, jaminan perlindungan yang diberikan pada pemilik sertifikat tidak mutlak seperti pada sistem positif, walaupun yang dipergunakan adalah sistem negatif, para petugas tidak bersifat pasif, artinya mereka tidak menerima begitu saja apa yang diajukan dan apa yang dikatakan oleh pihak yang meminta pendaftaran.

Berdasarkan hal tersebut di atas, sistem yang dipakai UUPA adalah sistem negatif yang bertendensi positif. Pengertian negatif disini adalah bahwa dengan

---

<sup>2</sup> A. B. Badilijana, Pendaftaran Tanah, Jilid 1, M. J. M. D., 1980, hal. 15

adanya keterangan-keterangan itu jika ternyata tidak benar maka masih dapat dirubah dan dibetulkan, sedangkan pengertian bertendensi positif adalah adanya peran aktif dari petugas pelaksanaan pendaftaran tanah dalam hal penelitian yang dibuat oleh PPAT yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>3</sup>

Dengan adanya peraturan perundang-undangan diharapkan jaminan kepastian hukum dapat dirasakan oleh masyarakat sebagai pemegang hak milik atas tanah. UUPA menganut asas nasiolitas, artinya hanya warga negara saja yang dapat mempunyai hubungan sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang

Ruang bawah tanah menurut Soegeng Djojowiriono, ada tiga jenis klasifikasi dari ruang bawah tanah yaitu :

1. Besement
2. Sub besement
3. Cellar .

Mengingatnya kegiatan pembangunan di wilayah perkotaan, terutama di wilayah kota-kota besar, yang disertai meningkatnya jumlah penduduk kota secara ilmiah disertai derasnya arus urbanisasi, yang memerlukan bertambahnya penyediaan tanah pemukiman dan meningkatnya mobilitas yang memerlukan bertambahnya penyediaan sarana transportasi, menyebabkan makin terbatasnya

ruang tanah yang tersedia untuk memenuhi kebutuhan masyarakat perkotaan yang beraneka ragam.<sup>4</sup>

Bangunan-bangunan yang ada di ruang bawah tanah merupakan penggunaan ruang dalam tubuh bumi yang bersangkutan merupakan bagian dari kewenangan yang bersumber pada hak atas tanah untuk bangunan.<sup>5</sup> Dalam mendirikan bangunan ruang bawah tanah misalnya untuk *basement* atau tempat parkir harus memiliki izin terlebih dahulu dari Pemerintah Kota Yogyakarta agar tercipta suatu ketertiban dan juga di maksudkan untuk menghindari pelanggaran serta menjadi pedoman bagi masyarakat dalam melaksanakan suatu kegiatan.

Izin ialah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan Undang-undang atau peraturan Pemerintah, untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan dengan memberi izin penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang, ini menyangkut perkenan bagi suatu tindakan yang demi kepentingan umum mengharuskan pengawasan khusus atasnya dalam arti sempit, izin bertujuan untuk mengatur tindakan-tindakan yang oleh pembuat Undang-undang tidak seluruhnya dianggap tercela namun pemerintah menginginkan dapat melakukan pengawasan.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Prof. Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang- Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid 1 Hukum Tanah Nasional*, Jakarta, Djambatan, 1999. hal. 448.

<sup>5</sup> Ibit, Hal. 450

<sup>6</sup> ... ..

Izin adalah suatu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi, dalam pemerintahan digunakan sebagai sarana yuridis untuk mengendalikan tingkah laku para warganya. Untuk daerah Kota Yogyakarta masalah IMBB dituangkan dalam suatu bentuk perencanaan untuk masa sekarang atau masa mendatang yang diatur di dalam Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 1988 tentang Bangunan dan No.5 tentang Izin Mendirikan Bangunan yang bertujuan untuk mengatur mengenai kegiatan pembangunan agar lebih terarah dan juga ditujukan untuk menjaga kualitas lingkungan agar tetap sehat dan bebas dari pencemaran.

#### **D. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui bagaimana Pelaksanaan Pemberian dan Pendaftaran Hak Atas Ruang Bawah Tanah.
2. Untuk mengetahui kendala-kendala yang dihadapi baik oleh pemilik bangunan maupun aparat pemerintah terhadap permohonan Pemberian dan Pendaftaran Hak Atas Ruang Bawah Tanah

## **E. Manfaat Penelitian**

Penelitian yang dilakukan ini semoga dapat memberi manfaat sebagai berikut:

### **1. Manfaat Praktis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sedikit masukan bagi Pemerintah Kota Yogyakarta dalam hal Pendaftaran Hak Atas Tanah dan Izin Mendirikan Bangunan.

### **2. Manfaat Teoritis**

Untuk perkembangan ilmu pengetahuan dalam bidang Hukum Agraria dan Hukum Perizinan khususnya mengenai IMBB dan juga memberikan tambahan pustaka bagi siapa saja yang ingin mempelajari masalah ini.

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Jenis-jenis Data**

a. Data primer yaitu data yang diperoleh secara langsung dari responden dan narasumber mengenai :

1) Prosedur dan persyaratan-persyaratan dalam pensertifikatan.

2) Bentuk sertifikat bila memang berbentuk sertifikat yang tersendiri atau lampiran-lampiran yang harus ada bila memang tidak berbentuk

- 3) Kendala-kendala yang dihadapi baik oleh pemilik bangunan maupun aparat pemerintah sehubungan dengan hal tersebut dan bagaimana cara mengatasinya.
- b. Data sekunder yaitu data yang diperoleh dalam bentuk pustaka yang meliputi :
- 1) Bahan hukum primer yaitu Undang-undang Pokok Agraria dan peraturan yang lainnya.
  - 2) Bahan hukum sekunder yaitu yang menjelaskan bahan hukum primer, yang diperoleh dari referensi- referensi dan instansi terkait

## 2. Metode Pengumpulan Data

### a. Studi pustaka

Yaitu penelitian yang dilakukan dengan mencari data- data teknik atau membaca buku literatur yang berhubungan dengan obyek akan yang diteliti.

### b. Studi lapangan

Yaitu penelitian dengan cara terjun langsung ke lokasi atau obyek penelitian yang bertujuan untuk mengumpulkan data primer yang berhubungan langsung dengan obyek yang akan diteliti.

#### a) Wawancara

Yaitu pengumpulan data dengan cara melaksanakan tanya jawab

### 3. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian dilakukan di Kota Yogyakarta, pemilihan lokasi ini berdasarkan alasan untuk memudahkan pemenuhan dalam menyusun dan memperoleh data-data primer yang langsung dengan obyek penelitian.

### 4. Narasumber

Adapun narasumber yang ditentukan dalam penelitian ini adalah :

- a. Pejabat Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi DIY
- b. Pejabat Badan Pertanahan Nasional Kota Yogyakarta
- c. Pejabat Dinas Tata kota Kota Yogyakarta

Adapun responden yang ditentukan dalam penelitian ini adalah :

- a. Jogja Tronik Mall
- b. Toko Buku Gramedia

### 5. Metode Analisis Data

Data yang diperoleh dianalisis secara kualitatif dengan metode berfikir deduktif dan induktif.

- a. *Deduktif*, yaitu cara berfikir mulai dari hal yang bersifat umum kemudian menarik kesimpulan yang bersifat khusus.

.....