

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Masalah

Tanah yang ada di permukaan bumi merupakan karunia dari Tuhan Yang Maha Kuasa, di dalamnya memiliki peran strategis guna kepentingan pembangunan Indonesia untuk mewujudkan masyarakat yang sejahtera. Sebagai upaya untuk mewujudkan cita-cita pembangunan nasional di bidang pertanahan, sebagaimana dimuat dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945), dinyatakan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.<sup>1</sup> Hal tersebut menunjukkan, bahwa konstitusi telah memberikan mandat kepada negara untuk mengatur tanah guna kesejahteraan masyarakat Indonesia.

Berdasarkan pada ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 pokok-pokok untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat, bangsa Indonesia berfalsafah bahwa tanah dipergunakan untuk tujuan kesejahteraan rakyat dan negara memberikannya sesuai porsinya dengan sama rasa dan sama rata.<sup>2</sup> Oleh karenanya, agar tanah dapat memberikan manfaat guna kesejahteraan masyarakat diperlukan penguasaan tanah oleh negara. Artinya, bahwa negara yang mendapat kuasa atas tanah memiliki kewajiban untuk mengatur sedemikian rupa agar tanah yang ada di wilayah Negara

---

<sup>1</sup> Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

<sup>2</sup> Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional Dalam Hubungannya dengan Tap MPR RI No. IX/MPR/2001*, (Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti, 2002), hal. 4.

Indonesia benar-benar digunakan untuk kemakmuran rakyat Indonesia.<sup>3</sup> Hal inilah yang kemudian dikenal sebagai asas Hak Menguasai Negara. Hak Menguasai Negara yang telah dirumuskan dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945, secara konstitusional telah memberikan landasan hukum bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Hak Menguasai Negara termaktub dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut “UUPA”) sebagai mandat konstitusi, dinyatakan bahwa:

Hak menguasai dari negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk :

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.<sup>4</sup>

Pengaturan dan perwujudan mengenai asas Hak Menguasai Negara ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang diberikan kepada orang-perorangan baik sendiri maupun bersama dan badan hukum. Pengaturan ini termaktub dalam Pasal 4 UUPA mengenai batasan kewenangan pemilik hak atas tanah yang juga merupakan dasar hukum dari pemanfaatan Ruang Atas dan Bawah Tanah, yaitu yang menyatakan bahwa:

1. Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi,

---

<sup>3</sup> Irene Eka Sihombing, *Segi-Segi Hukum Tanah Nasional Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, (Jakarta: Universitas Trisakti, 2017), hal. 6.

<sup>4</sup> Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.

2. Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, 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 Undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.
3. Selain hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini ditentukan pula hak-hak atas air dan ruang angkasa.<sup>5</sup>

Ketentuan-Ketentuan mengenai hukum tanah bersumber dari hukum yang tertulis dan tidak tertulis. UUPA dan peraturan pelaksanaannya terkait dengan ketentuan mengenai tanah adalah sebagai hukum yang tertulis, sedangkan yang adanya hukum adat dan yurisprudensi tentang tanah adalah sebagai sumber hukum tidak tertulis dan dijadikan sebagai pelengkap.<sup>6</sup>

Hak menguasai negara menjadi hal yang sangat penting dalam hubungannya dalam kehidupan bernegara dan dalam percepatan pembangunan terutama dalam bidang pertanahan. Tetapi secara *das sein*, implementasi hak menguasai negara atas tanah tidak selalu sesuai dengan cita-cita kemakmuran, kesejahteraan dan bahkan keadilan. Padahal, pada era reformasi yang berlangsung saat ini, menuntut penegasan politik hukum pertanahan dalam peraturan perundang-undangan dan sikap tindak pemerintah untuk menjamin percepatan peningkatan kemakmuran dengan mempertimbangkan aspek kedaerahan, pluralisme masyarakat hukum termasuk masyarakat hukum adat serta jaminan atas perlindungan hukum bagi setiap pemegang hak-hak atas tanah.

---

<sup>5</sup> Pasal 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

<sup>6</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, (Jakarta: Prenada Kencana, 2012), hal. 13.

Konsep mengenai hak menguasai negara diusung atau diadopsi yang berasal dari hukum adat, yaitu hukum atau aturan yang mencerminkan keinginan yang berakar dari hukum yang asli di Indonesia, yang disebut dengan hak ulayat. Artinya, suatu kondisi yang bertolak belakang dengan prinsip kekuasaan Negara atas hak perorangan yang bertolak belakang dengan makna demokrasi di Indonesia.<sup>7</sup>

Pemanfaatan ruang bawah tanah pada umumnya digunakan sebagai penunjang bangunan yang posisinya terletak di bawah atau sebaliknya berada di atas permukaan tanah. Ruang tanah yang berada di bawah tersebut dimanfaatkan sebagai alternatif dari pengembangan pembangunan permukaan ke atas menjadi ke bawah tanah berdasarkan pertimbangan strategis, teknis, dan ekonomis sebagai akibat keterbatasan lahan di atas permukaan tanah.<sup>8</sup> Begitu juga dalam kaitannya dengan sumber daya alam yang berada di wilayah geografis sub sektor Bangsa Indonesia salah satunya adalah batubara. Ketentuan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral Dan Batubara yang diundangkan pada tanggal 10 Juni 2020 (selanjutnya disebut UU Minerba 2020) dinyatakan, bahwa mineral dan batubara merupakan sumber daya alam sebagai kekayaan Indonesia yang dalam penguasaan dan digunakan oleh negara untuk kepentingan kesejahteraan/kemakmuran rakyat.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Sumral Buru Manoe, "Konstruksi Hak Menguasai Negara Dalam Tata Laksana Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum Di Kabupaten Semarang", *Jurnal Pembaharuan Hukum* Volume I No. 2 (Mei – Agustus 2014), hal. 226.

<sup>8</sup> Nurfakih Wirawan, "Pemanfaatan Ruang Bawah Tanah", *Seminar Nasional Pemikiran Mengenai Penyusunan Undang-Undang Tentang Hak Guna Ruang Bawah Tanah* (2012).

<sup>9</sup> Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral Dan Batubara.

Sektor pertambangan merupakan salah satu subsektor yang berkontribusi cukup besar pada pendapatan negara yang berasal dari subsektor tambang, yaitu Rp. 786.467 Miliar atau sekitar 8% dari total Produk Domestik Bruto (PDB) (Badan Pusat Statistik, 2020)<sup>10</sup>. Untuk mendukung peningkatan penerimaan negara dari sektor pertambangan batubara, berbagai peraturan dan kebijakan dikeluarkan oleh pemerintah. Kebijakan-kebijakan oleh pemerintah juga senantiasa diperbarui untuk mendukung iklim investasi bagi pertambangan batubara pada wilayah daerah penambangan tersebut dan berlanjut ke daerah sekitarnya.

Izin dalam bidang pertambangan merupakan hal utama yang harus dimiliki oleh setiap perusahaan bidang pertambangan yang bermaksud untuk melakukan aktivitas pertambangan atau bisa disebut sebagai Izin Usaha Pertambangan (selanjutnya disebut sebagai "IUP"). Tujuan dari adanya IUP dimaksud dimaknai sebagai perusahaan memahami pola regulasi dan pelaksanaan dalam penambangan baik sebelum dan sesudah produksi juga pemerintah menjelaskan terkait pola penambangan yang sewajarnya dan tidak terjadinya suatu eksploitasi yang berlebihan dan tidak terkontrol pelaksanaannya, bahkan sampai terjadi perusakan ekosistem dan pencemaran lingkungan. Dengan adanya hal tersebut pemerintah secara langsung memberikan pengawasan dan pengarahan kepada para pengusaha dalam pengelolaan pertambangan. Pemerintah dalam kedudukan tertinggi untuk melakukan fungsi pengawasan dalam pelaksanaannya dengan mengalihkan

---

<sup>10</sup> PEN, "Produk Domestik Bruto adalah jumlah nilai tambah yang dihasilkan oleh seluruh unit usaha dalam suatu negara tertentu, atau merupakan jumlah nilai barang dan jasa akhir yang dihasilkan oleh seluruh unit ekonomi", <https://www.bps.go.id/>, diakses pada 08 Agustus 2022 Pukul 10.45 WIB.

kewenangan kepada pemerintah daerah dalam rangka membantu pengawasan dan pengelolaan dalam rangka mewujudkan hak menguasai negara.

Indikasi melimpahnya cadangan batubara di Indonesia adalah terdapat banyaknya cekungan hidrokarbon. Peneliti Badan Geologi (2009) menunjukkan adanya 128 cekungan sedimen yang terbentang dari pulau Sumatera di sisi barat hingga pulau Papua di sisi timur.<sup>11</sup> Sebagian besar 73% (tujuh puluh tiga persen) cekungan-cekungan sedimen tersebut terletak di daerah lepas pantai dan sekitar sepertiganya terletak di laut dalam dengan kedalaman air laut melebihi 200 meter.<sup>12</sup>

Dalam pengelolaan kewenangan negara, Indonesia menganut asas demokrasi, yaitu segala sesuatu terkait dengan keputusan dan aturan yang dibuat oleh pemerintah atau rakyat, sebagaimana tersirat maupun tersurat dengan penekanan pada sanksi bagi warga negara dan terdapat klasifikasi yang berbeda dari setiap sanksi yang menjadi ikatan oleh suatu kesalahan atau hal yang dilanggar. Hukum yang berlaku di dalam masyarakat dalam suatu negara yang disahkan oleh pemerintah dianggap sebagai dasar pengayoman di tengah masyarakat, maka yang menerbitkan dan mengesahkan tata hukumnya adalah seorang kepala negara sebagai pelaksana fungsi subsektor, serta parlemen jika mengikuti aliran subsektor hukum.

Tata hukum yang sah dan berlaku pada waktu tertentu di dalam masyarakat tertentu dinamakan Hukum Positif (*Ius Constitutum*) atau kerap disebut bahwa hukum positif dianggap sebagai hukum yang berlaku pada saat ini atau eksis atau

---

<sup>11</sup> Binarko Santoso, *Petrologi Batu Bara Sumatera dan Kalimantan: Jenis, Peringkat, dan Aplikasi*, (Jakarta: LIPI Press, 2015), hal. 35-36.

<sup>12</sup> *Ibid.*

sedang berjalan di suatu negara, misalnya KUHPer (Kitab Undang-Undang Hukum Perdata), KUHP (Kitab Undang-Undang Hukum Pidana), dan sejumlah peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini. Sementara *Ius Constituendum* merupakan hukum yang dicita-citakan di masa depan, seperti rancangan undang-undang dan rancangan peraturan lainnya.<sup>13</sup>

Hukum positif yang walaupun telah disahkan oleh pemerintah, akan tetap karena suatu hal belum bisa diberlakukan, maka tata hukum dan hukum positif yang diharapkan berlaku pada masa yang akan datang dan hal ini biasa disebut sebagai *Ius Constituendum*, oleh karena itu diperlukan analisis yuridis hak menguasai negara terhadap ruang yang terletak di bawah tanah bagi pemegang IUP yang dimohonkan untuk memperoleh hak atas tanah, mengingat hal tersebut penting untuk menjamin kepastian hukum dalam bidang hukum agraria.

Berdasarkan latar belakang masalah di atas Penulis tertarik untuk meneliti lebih jauh tentang ruang bawah tanah dengan judul penelitian **“Perwujudan Asas Hak Menguasai Negara Atas Ruang Bawah Tanah Ditinjau Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun Dan Pendaftaran Tanah”**.

---

<sup>13</sup> Hukumonline, “Memahami-perbedaan-ius-constitutum-dan-ius-constituendum.” <https://www.hukumonline.com/berita/a/memahami-perbedaan-ius-constitutum-dan-ius-constituendum-lt600553ac9e79e>, diakses pada 10 November 2022 Pukul 20.50 WIB.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Sebagaimana disampaikan pada latar belakang di atas, maka Penulis merumuskan masalah antara lain:

1. Bagaimana pelaksanaan perwujudan asas Hak Menguasai Negara atas tanah dalam Hukum Agraria?
2. Bagaimana kepastian hukum Hak Menguasai Negara terhadap ruang di bawah tanah sejak berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah ?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Terhadap masalah yang telah dirumuskan di atas, maka maksud dan tujuan penulis melakukan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengkaji dan menganalisis pelaksanaan perwujudan asas Hak Menguasai Negara atas tanah dalam Hukum Agraria.
2. Untuk mengkaji dan menganalisis kepastian hukum Hak Menguasai Negara terhadap ruang di bawah tanah sejak berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

Penulis berharap agar penelitian ini dapat bermanfaat bagi seluruh aspek baik mahasiswa, pemangku kepentingan dan seluruh masyarakat. Manfaat tersebut diantaranya:



#### 1.4.1 Manfaat Secara Teoritis

Hasil penelitian yang diperoleh diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan hukum agraria di Indonesia berkaitan dengan pemanfaatan melalui pertambangan khususnya hak menguasai negara terhadap ruang bawah tanah.

#### 1.4.2 Manfaat Secara Praktis

Hasil dari penelitian yang diperoleh diharapkan dapat menjadikan masukan untuk pihak-pihak yang berkepentingan maupun tambahan wawasan dan pengetahuan terkait hukum yang berkepastian terhadap hak menguasai negara atas tanah berkaitan dengan ruang bawah tanah dalam hukum agraria.

### 1.5 Sistematika Penulisan

Tesis ini terdiri dari 5 (lima) bab dengan sistematika penulisannya sebagai berikut:

#### BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini berisi uraian latar belakang permasalahan, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan.

#### BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Pada bab ini menjelaskan mengenai landasan teori yang meliputi teori hak menguasai negara atas tanah, dan teori kepastian hukum, dan landasan konseptual yang meliputi sejarah hukum agraria, hak menguasai negara bidang pertanahan, hak atas tanah, dan ruang bawah tanah.

### BAB III : METODE PENELITIAN

Bab ini memuat metode yang digunakan dalam penelitian ini termasuk jenis penelitian, jenis data, cara perolehan data, metode pendekatan dan analisis data.

### BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

Pada bagian ini merupakan uraian hasil penelitian dan analisis atas permasalahan sesuai dengan rumusan masalah dalam penelitian ini tentang kepastian hukum asas hak menguasai negara atas tanah berkaitan dengan ruang bawah tanah.

### BAB V : PENUTUP

Bagian pada bab ini memuat kesimpulan dan saran atas hasil seluruh penelitian.

