

Pemanfaatan Ruang Bawah Tanah pada Bangunan Gedung Untuk Kepentingan Komersil

Dwi Wahyu Agustina, Fajar Nugraha

Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, Indonesia.

email : bydwi39@gmail.com

Abstract

The use of the basement for the purpose of establishing the building is more advantageous, since such construction can be done on a non-privately owned land.

The result of the study can be concluded that in general the basement arrangement of the building has not been clearly defined, the ambiguity is contained in Law No. 28 of 2002 on Building Buildings only describes the maintenance of infrastructure and other public utilities or facilities to be erected above or below the building erected by the use permit granted by the appropriate authority to utilize the basement of the building following the function of the building and its management.

The rules of this building clearly state that in the construction of a building may be used for public facilities and / or public interest in accordance with its technicalities and functions both above and / or underground, and in the use of the basement for commercial interest. It is one form of government contribution.

Keywords: Building, Utilization, Basement

Abstrak

Pemanfaatan ruang bawah tanah untuk kepentingan pendirian bangunan gedung akan lebih menguntungkan, karena pembangunan tersebut dapat dilakukan di bawah tanah yang bukan menjadi milik privat.

Hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa secara umum yaitu pengaturan ruang bawah tanah pada bangunan gedung belum diatur secara jelas, Ketidakjelasan itu tertuang dalam UU No. 28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung hanya menjelaskan penyelenggaraan prasarana dan sarana umum atau fasilitas lain yang akan di bangun di atasnya atau di bawah bangunan gedung didirikan dengan izin penggunaan yang diberikan oleh instansi yang berwenang sehingga pemanfaatan ruang bawah tanah pada bangunan gedung mengikuti fungsi bangunan dan pengelolaannya.

Peraturan bangunan gedung ini dengan jelas menerangkan bahwa dalam pembangunan bangunan gedung dapat dimanfaatkan untuk fasilitas umum dan/atau kepentingan umum sesuai dengan teknis dan fungsinya baik pembangunan yang berada di atas dan/atau di bawah tanah, dan dalam pemanfaatan ruang bawah tanah untuk kepentingan komersil merupakan salah satu bentuk kontribusi pemerintah.

Kata Kunci: Bangunan Gedung, Pemanfaatan, Ruang Bawah Tanah

A. Pendahuluan

Di Indonesia, pemanfaatan ruang bawah tanah untuk kepentingan bangunan sudah mulai dilakukan, yaitu pembangunan kompleks pertokoan dan kegiatan perekonomian lainnya di ruang bawah tanah, sedangkan pada bagian atasnya dipergunakan untuk keperluan lain, yaitu terminal bus, dan fasilitas umum lainnya. Pemanfaatan ruang bawah tanah ini rencananya juga dipergunakan sebagai model pembangunan jalan kereta api dengan stasiunnya serta penunjang lainnya seperti dari Jakarta Selatan ke daerah Kota Jakarta Pusat. Bisa jadi dalam perkembangan berikutnya, pemanfaatan ruang bawah tanah tidak hanya di Kota Jakarta, tapi juga di kota-kota besar lainnya di

Indonesia, seperti Surabaya, Medan, Semarang, dan sebagainya.¹(Marihot Pahala Siahaan 2008)

Keberadaan ruang bawah tanah di Provinsi Jawa Timur sudah ditemukan kasusnya, terutama untuk wilayah-wilayah perkotaan yang sudah semakin padat penduduknya dengan kenaikan harga tanah yang sangat sulit dikendalikan. Sedangkan untuk pemanfaatan ruang atas tanahnya berupa ruang bangunan di atas jalan raya yang menghubungkan dua bangunan besar (Mall), pemanfaatan ruang bangunan tersebut

¹ Sumber Data diambil dari Marihot Pahala Siahaan, *Hukum Bangunan Gedung Di Indonesia*, Jakarta, h. 31.



dipergunakan untuk pertokoan, café, area publik dan sebagainya.

Jenis status penguasaan atau pemilikan hak guna ruangnya dari aspek pertanahan belum jelas, sedangkan oleh Pemerintah Kota Surabaya sudah diberikan semacam izin penggunaan dalam rangka penarikan pajak retribusi. Penguasaan tanah di bawah tanah tersebut belum diatur dasar hukum haknya sehingga siapapun dapat memanfaatkannya baik menyewa dari instansi yang berkaitan maupun dengan cara yang ilegal yakni membayar pajak kepada oknum. Kondisi ini disebut kekosongan hukum dimana jika dibiarkan maka akan menimbulkan suatu konflik karena adanya ketidakpastian hukum atas kepemilikan suatu ruang di bawah tanah.

B. Metode Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan mengacu, menggunakan, dan mengolah data-data sekunder, yaitu peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pembagian waris di Indonesia menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) serta buku-buku, artikel, dan tulisan para ahli yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti. Selain itu juga digunakan metode perbandingan, dalam hal ini membandingkan pengaturan UUPA dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung.

Tipe penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah Penelitian Hukum. Tidak perlu menggunakan istilah penelitian normatif karena istilah legal research atau bahasa Belanda *rechtsonderzoek* selalu normatif.(Marzuki 2014)² Penelitian hukum dilakukan untuk memecahkan isu hukum yang dihadapi.(Marzuki 2014)³ Disinilah dibutuhkan kemampuan untuk mengidentifikasi masalah hukum, melakukan penalaran hukum, menganalisis masalah yang dihadapi dan kemudian memberikan

pemecahan atas masalah tersebut.(Marzuki 2014)⁴

C. Hasil dan Pembahasan

Kuantitas penduduk yang semakin padat di daerah perkotaan memicu pemerintah untuk memenuhi kebutuhan fasilitas umum dalam beberapa tahun terakhir sehingga dapat ditelusuri lebih lanjut dalam pembangunannya. Tentunya pemerintah terkadang melakukan pembelian sejumlah tanah penduduk bahkan menggarap beberapa wilayah untuk pembangunan fasilitas tersebut tidak terkecuali dalam pembangunan fasilitas umum di bawah tanah, misalnya untuk pembangunan rel kereta api, terowongan, utilitas, saluran air, dan sebagainya.

Pengertian ruang bawah tanah dan bangunan gedung berdasarkan Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, sebagai berikut:

“Ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya”.(Maria S.W. Seomardjono 2007)⁵

Sedangkan ruang bawah tanah adalah bagian bawah permukaan bumi (tubuh bumi) yang diperuntukan dan penggunaan tubuh bumi tidak hanya untuk pengambilan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, tapi juga dimungkinkan untuk kepentingan lain, termasuk penggunaan dan peruntukan pembangunan.

Pengertian bangunan gedung menurut Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung sebagai berikut :

“Bangunan gedung 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

² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, Cetakan ke-9, Kencana, Jakarta, 2014, h 55.

³*Ibid.*

⁴*Ibid.*

⁵ Maria S.W. Seomardjono. “ “Kebijakan Pertanahan”: Antara Regulasi dan Implementasi, Jakarta: Buku Kompas, 2007, hal. 101.

melakukan kegiatannya, baik untuk hunian atau tempat tinggal, kegiatan keagamaan, kegiatan usaha, kegiatan sosial, budaya, maupun kegiatan khusus.”

Jauh sebelum masalah pembangunan subway muncul, 4 tahun yang lalu dalam seminar nasional “Hak Atas Tanah Dalam Konteks Masa Kini dan yang Akan Datang”. Telah dibahas aspek politis dan yuridis serta aspek teknis dan administratif pemberian hak di bawah tanah dan ruang udara. Dari hasil rumusan seminar tersebut tampak bahwa mengenai aspek hukum tanah/agraria, pemberian hak di bawah tanah telah diberikan penyelesaiannya melalui analogi dan interpretasi ekstensi pasal 4 UUPA. Yang masih harus dikembangkan adalah pengaturan aspek teknis pembangunan subway beserta kelengkapan dan peraturan lain yang relevan mengingat dampak sosial ekonomi yang dapat ditimbulkannya. (Maria S.W. Sumardjono 2005)⁶ Hal ini mengunggah akan kepastian hukum dalam pengaturan pemberian hak atas penggunaan ruang bawah tanah pada bangunan gedung tidak ditemukan, dalam peraturan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung hanya menjelaskan bahwa pengaturan ruang bawah tanah bersifat menyatu atau menjadi kesatuan dengan konstruksi bangunannya yang disebut bangunan gedung.

Dua pendapat yang muncul dalam seminar tersebut bertitik tolak ada pemikiran yang sama, yakni bahwa pasal 4 UUPA telah memberikan definisi hak atas tanah yang memberikan wewenang kepada pemegangnya untuk menggunakan hak tersebut, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang di atasnya sekedar diperlukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. (Maria S.W. Sumardjono 2005)⁷

Sampai saat ini peraturan perundang-undangan nasional yang mengatur secara khusus itu belum ada⁸ akan tetapi beberapa

daerah di Indonesia yang baru mengeluarkan peraturan daerah terkait dengan kepentingan pembangunan ruang bawah tanah di daerahnya didasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2004 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, serta peraturan lain yang terkait untuk menentukan Pengaturan Pemanfaatan Ruang Bawah Tanah. Hal ini mencerminkan adanya kemajuan bagi Hukum Agraria dengan mengkodifikasikan hukum ruang bawah tanah ke dalam peraturan daerah walaupun belum menjadi hukum nasional. Peraturan perundang-undangan Nasional yang ada mengatur tentang pemanfaatan ruang bawah tanah dapat dilihat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pengaturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang dan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung.

1. Berdasarkan Prespektif Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria

Sekarang ini sudah banyak tersedia ruang di bawah tanah yang sudah berfungsi untuk kepentingan bisnis tanpa adanya bukti kepemilikan atas kepemilikan ruang di bawah tanah itu. Pemanfaatan ruang bawah tanah di Indonesia dikaitkan dengan adanya asas pemisahan horizontal (*horizontal scheiding*) ditemukan pengaturannya dalam Pasal 44 ayat (1) dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pengaturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang menyatakan bahwa:

“Seorang atau suatu badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah, apabila ia berhak menggunakan hak tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan, dengan membayar kepada pemiliknya, sejumlah uang sebagai uang sewa”.

Implementasi dari asas pemisahan horizontal adalah Hak Sewa Untuk Bangunan, yaitu seorang atau badan hukum menyewa tanah Hak Milik orang lain yang kosong atau tidak ada bangunannya dengan membayar sejumlah uang sebagai uang sewa yang besarnya ditetapkan atas dasar kesepakatan, untuk jangka waktu tertentu, dan penyewa diberi hak mendirikan bangunan yang digunakan untuk jangka

⁶ Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta, 2005, h. 101.

⁷ *Ibid*, h. 102.

⁸ Harris Yonatan Parmahan Sibuea. *Tinjauan Yuridis Atas Pemanfaatan Ruang Di Bawah Tanah*. NEGARA HUKUM: Vol. 4, No. 1, Juni 2013, h.20.



waktu tertentu yang disepakati oleh kedua belah pihak. Dalam Hak Sewa Untuk Bangunan ada pemisahan secara horizontal antara pemilikan tanah dengan pemilikan bangunan yang ada di atasnya, yaitu tanah milik pemilik tanah, sedangkan bangunannya milik penyewa tanah.

Berpegang pada definisi Pasal 4 UUPA tersebut, untuk mengakomodasikan penggunaan ruang di bawah tanah yang tidak ada kaitannya dengan bangunan yang ada di atasnya (*subway*, kegiatan bisnis, dan lain-lain). Prof. Boedi Harsono menyarankan perlunya dibentuk lembaga hak baru yang mungkin dapat disebut hak guna ruang bawah tanah (HGRBT), yang pengaturannya memerlukan undang-undang guna melengkapi Pasal 16 UUPA. Alasannya adalah, bahwa karena bangunan utama kewenangan yang berkaitan dengan hak atas tidak mungkin ditafsirkan mampu mencakup pembangunan, pemilikan, dan pengelolaan bangunan bawah tanah termaksud.

Berbeda dengan Prof. Boedi Harsono, Maria S.W Sumarjono berpendapat bahwa Pasal 4 UUPA tersebut sudah dapat mengakomodasi pemberian hak terhadap ruang bawah tanah melalui cara berpikir analogi dan interpretasi ekstensif.⁹(Maria S.W.Sumardjono 2005) Sampai saat ini yang sudah diatur adalah lembaga hak atas tanah yang meliputi permukaan bumi dengan ruang di bawahnya serta di atasnya sekadar diperlukan.

Di luar strata itu, konsisten dengan hak menguasai negara, maka ruang di bawah tanah dan ruang udara adalah hak negara. Secara analogi negara dapat memberikan sesuatu hak di ruang bawah tanah dan ruang udara. Dengan demikian Pasal 4 UUPA dapat diperluas cakupan berlakunya meliputi ruang di bawah tanah dan ruang udara dipertahankan dan diberlakukan secara analogi terhadap perluasan obyek hak atas tanah, yakni di ruang bawah tanah dan ruang udara, misalnya berkenaan dengan ketentuan tentang subyek hak, jangka waktu, peralihan, pembebanan, hapusnya, dan sebagainya dengan penambahan seperlunya

dalam pengaturan tentang pemberian tanda bukti haknya. Dengan perkataan lain, lembaga hak baru belum perlu dibentuk.

Sesuai dengan pemikiran di atas, bila hak di bawah tanah terpisah dengan penguasaan di atasnya (contohnya: *subway*), maka ada beberapa kemungkinan yang dapat terjadi, yakni: (1) bila *subway* dibangun, dimiliki, dan dioperasikan seluruhnya oleh pemerintah, maka dapat diberikan hak pengelolaan/ HPL (BT); (2) bila *subway* dibangun, dimiliki, dan dioperasikan oleh pihak swasta, maka pemerintah mempunyai HPL (BT) dan di atas HPL itu dapat diberikan HGB (BT) kepada pihak swasta; (3) bila *subway* dibangun oleh pemerintah, tetapi dikelola dan dioperasikan oleh pihak swasta, maka pemerintah mempunyai HPL (BT) dan di atas HPL itu dapat diberikan HGB (BT) pada pihak Swasta; (4) untuk penggunaan lain dapat diberikan HGB (BT), hak sewa (BT), bahkan mungkin juga hak milik (BT) analog dengan hak atas tanah yang diatur oleh Pasal 16 UUPA.

Pendapat manapun yang dianut, perlu dicatat bahwa UUPA telah dapat mengakomodasi perkembangan teknologi dan sosial ekonomi melalui upaya redefinisi Pasal 4 UUPA tanpa perlu melakukan revisi atau perombakan terhadap UUPA.

Pengaturan dari segi teknis administratif pembangunan *subway* akan memuat ketentuan berkenaan dengan syarat-syarat pembangunan *subway* yang antara lain, meliputi: keharusan adanya rancangan, jenis, dan cara penyajian dokumen rancangan untuk keperluan pengajuan permohonan izin membangun, ketentuan berkenaan dengan perancangan dan pengawasan, serta tata cara pengujian rancangan, dan pemeriksaan bangunan dalam proses pembangunan.

Dari segi teknis, dalam arti keamanan diperlukan ketentuan berkenaan dengan, antara lain: keamanan struktur bangunan (termasuk di dalamnya kedalaman/jarak dari pondasi bangunan di atasnya sesuai dengan sifat tanahnya), keamanan terhadap kebakaran, keamanan dari kemungkinan bencana alam (gempa, banjir), kemudahan usaha penyelamatan, pencegahan terhadap gangguan kesehatan, pencegahan terhadap kemungkinan timbulnya pencemaran suara,

⁹ Maria S.W Sumarjono, *Op.cit.* h. 104.

air, udara, pencegahan pemborosan energi, pencegahan terhadap kerusakan bangunan di atasnya, termasuk instalasi air minum, listrik, telepon, dan saluran pembuangan air. Pengalaman dan peraturan dari negara-negara lain akan sangat bermanfaat untuk digunakan sebagai pedoman penyusunan peraturan di negara kita.

Karena pembangunan *subway* ditujukan untuk keamanan dan kenyamanan para penggunanya, maka sejak dalam proses pembangunannya seyogianya diperhitungkan dampak sosial ekonomi yang mungkin timbul. Misalnya, cara menampung keluhan penduduk yang terkena pencemaran suara (bising pada saat pengeboran dilakukan sebelum jam kerja atau setelah lewat waktu), atau terkena debu karena penggalian terowongan, jaminan perbaikan bangunan, dan berbagai instalasi yang retak/rusak sebagai akibat penggalian, jaminan bahwa, bila diperlukan untuk sementara waktu penduduk harus dipindah akan tersedia tempat penampungan yang memadai dan kelak akan dikembalikan ke tempat semula keadaan baik/terpelihara, jaminan untuk memperoleh ganti kerugian yang adil atas mundurnya usaha atau diambilnya hak atas tanah untuk emplasement atau keluar, jaminan atas penanggulangan tindak kejahatan yang mungkin timbul, kemudahan tertentu bagi para penyandang cacat yang akan menggunakan jasa kereta bawah tanah.

Hal-hal tersebut perlu diperhatikan, karena dalam perkembangan dimasa yang akan datang, transportasi di bawah tanah akan merupakan suatu kebutuhan dan tidak selalu dimungkinkan untuk membangun jalur di bawah jalan tetapi juga di bawah bangunan yang ada. Perlu dipertimbangkan walaupun pemerintah tidak menyediakan dana, namun yang menjadi obyek kegiatan adalah tanah negara di bawah pengelolaan instansi pemerintah yang merupakan suatu aset negara. Karena tujuan pembangunan *subway* adalah manfaatnya untuk kepentingan masyarakat, maka dalam proses pembangunannya agar diusahakan supaya semua penawaran dilakukan sesuai dengan prinsip tertentu yakni: (1) keterbukaan; (2) kompetisi; (3) pertanggungjawaban; (4) transparan; dan (5)

dukungan peraturan yang jelas.¹⁰(Maria S.W.Sumardjono 2005) Bila hal-hal tersebut di atas dilaksanakan, maka hanya mereka yang unggul dalam kualitas yang akan dipercaya untuk ikut serta menangani pembangunan *subway* dan segala sarananya, dan keuntungan yang diperoleh pemerintah juga dapat diperhitungkan manfaatkan bagi kesejahteraan publik secara cermat untuk selanjutnya dimanfaatkan bagi kesejahteraan publik.

Mengenai penjelasan lebih lanjut tentang Pemanfaatan Ruang ditegaskan dalam penjelasan Pasal 32 dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang sebagai berikut ini:

- (1) Pelaksanaan program pemanfaatan ruang merupakan aktivitas pembangunan, baik yang dilaksanakan oleh pemerintah maupun masyarakat untuk mewujudkan rencana tata ruang. Penyusunan program pemanfaatan ruang dilakukan berdasarkan indikasi program yang tertuang dalam rencana tata ruang dengan dilengkapi perkiraan pembiayaan.
- (2) 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.
- (3) Program pemanfaatan ruang dilaksanakan oleh seluruh pemangku kepentingan yang terkait.”

Berdasarkan uraian Pasal 32 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, pemanfaatan ruang secara vertikal dan pemanfaatan ruang di dalam bumi menandakan bahwa pengaturan ruang bawah tanah hanya diatur untuk penggunaannya saja namun belum sampai

¹⁰ *Ibid.*

pada batas kedalaman tanah. Jika dipahami dengan berdasarkan asas pemisahan horizontal, kepemilikan hak atas pemanfaatan ruang bawah tanah pada bangunan gedung tergantung dari penggunaan pemilik bangunan, apabila izin mendirikan bangunan sudah diberikan oleh instansi yang berwenang maka fungsi dari pemanfaatan dari ruang bawah tanah hanya digunakan untuk kepentingan pribadi (privat) pemilik atau pengguna bangunan gedung tersebut.

B. Berdasarkan Prespektif Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung

Mengenai pengaturan pemanfaatan ruang bawah tanah, pada Pasal 7 ayat (4) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung menyatakan bahwa:

“Penggunaan ruang di atas dan/atau di bawah tanah dan/atau di air untuk bangunan gedung harus memiliki izin penggunaan sesuai ketentuan yang berlaku”.

Sedangkan penjelasan Pasal 7 ayat (4) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung menyatakan bahwa:

“Misalnya pembangunan bangunan gedung seperti mal, terminal, dan perkantoran yang dibangun di atas atau di bawah jalan atau sungai, termasuk yang berada di atas atau di bawah ruang publik.

Izin penggunaan atau pemanfaatan ruang diberikan oleh instansi yang berwenang dan bertanggung jawab atas penyelenggaraan prasarana dan sarana umum atau fasilitas lainnya tempat bangunan tersebut akan dibangun di atasnya atau di bawahnya.”

Peraturan bangunan gedung ini dengan jelas menerangkan bahwa dalam pembangunan bangunan gedung dapat dimanfaatkan untuk fasilitas umum dan/atau kepentingan umum sesuai dengan teknis dan fungsinya baik pembangunan yang berada di atas dan/atau di bawah tanah. Dalam persyaratan kemudahan pembangunan gedung, Pasal 29 dalam Undang-Undang

Nomor 28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung menyebutkan:

- (1) Kemudahan hubungan vertikal dalam bangunan gedung, termasuk sarana transportasi vertikal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (2) berupa penyediaan tangga, ram, dan sejenisnya serta lift dan/atau tangga berjalan dalam bangunan gedung.
- (2) Bangunan gedung yang bertingkat harus menyediakan tangga yang menghubungkan lantai yang satu dengan yang lainnya dengan mempertimbangkan kemudahan, keamanan, keselamatan, dan kesehatan pengguna.
- (3) Bangunan gedung untuk parkir harus menyediakan ram dengan kemiringan tertentu dan/atau sarana akses vertikal lainnya dengan mempertimbangkan kemudahan dan keamanan pengguna sesuai standar teknis yang berlaku.
- (4) Bangunan gedung dengan jumlah lantai lebih dari 5 (lima) harus dilengkapi dengan sarana transportasi vertikal (lift) yang dipasang sesuai dengan kebutuhan dan fungsi bangunan gedung.
- (5) Ketentuan mengenai kemudahan hubungan vertikal dalam bangunan gedung sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.”

Bila dilihat dari sudut pandang tujuan persyaratan kemudahan dalam hubungan vertikal pada bangunan gedung hal ini mengarah ke pada (tubuh bumi) ruang bawah tanah, untuk mencapai suatu ruang di bawah tanah memerlukan beberapa akses jalan sebagai standar teknis yang sudah ditentukan.

Pengaturan ruang bawah tanah pada bangunan gedung dalam hukum nasional tidak mengatur secara jelas pemanfaatannya, beberapa pasal dalam undang-undang maupun peraturan daerah hanya menjelaskan penyelenggaraan prasarana dan sarana umum atau fasilitas lainnya yang akan dibangun di atas atau di bawah bangunan gedung didirikan dengan izin penggunaan yang diberikan oleh instansi yang berwenang sehingga pemanfaatan ruang bawah tanah pada bangunan gedung mengikuti fungsi bangunan dan pengelolannya. Disebutkan pada penjelasan Pasal 6 ayat (3) dalam

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung bahwa:

“Jika fungsi bangunan gedung mengalami perubahan, setiap perubahan tersebut harus diikuti oleh pemenuhan persyaratan bangunan gedung terhadap fungsi yang baru dan diproses kembali untuk mendapatkan perizinan yang baru dari Pemerintah Daerah.”

Pemanfaatan ruang bawah tanah dalam peraturan bangunan gedung ini hanya membahas tentang izin pendirian sesuai dengan fungsi bangunan gedung yang mengikutinya. Tidak ada pasal yang menyebutkan untuk pemanfaatan ruang bawah tanah pada bangunan gedung secara spesifik atau jelas dalam undang-undang tersebut.

3. Pemanfaatan Ruang Bawah Tanah pada Bangunan Gedung Untuk Kepentingan Komersil

Dalam pemanfaatan ruang bawah tanah pada bangunan gedung berdasarkan Penjelasan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung khususnya dalam pemanfaatan bangunan gedung yang memiliki ruang bawah tanah misalnya adalah perkantoran, termasuk kantor yang disewakan; perdagangan, seperti warung, toko, pasar, dan mal; perindustrian seperti pabrik, laboratorium, dan perbengkelan; perhotelan; wisata dan rekreasi, seperti gedung pertemuan, olahraga, anjungan, bioskop, dan gedung pertunjukan; terminal, seperti terminal angkutan darat, stasiun kereta api, bandara, dan pelabuhan laut; penyimpanan, seperti gudang, tempat pendingin dan gedung parkir. Kombinasi fungsi dalam bangunan gedung, misalnya kombinasi fungsi hunian dan fungsi usaha, seperti bangunan gedung rumah-toko, rumah-kantor, apartemen-mal, dan hotel-mal, atau kombinasi fungsi-fungsi usaha seperti bangunan gedung kantor-toko dan hotel-mal. Namun jika dilihat dari penerapan fungsi di atas, ruang bawah tanah yang banyak digunakan adalah untuk *basement* pada perhotelan, rumah susun, perkantoran dan mal.

Bangunan di ruang bawah tanah dapat dimanfaatkan dengan cara memperoleh izin pemanfaatan, yang mana bagi ruang bawah

tanah dangkal mengikuti proses perizinan yang berlaku sebagaimana ruang di atas tanah, sedangkan bagi ruang bawah tanah dalam diberikan secara khusus oleh Gubernur berdasarkan rekomendasi dari Kepala SKPD. Dengan catatan, pemanfaatan ruang bawah tanah itu harus menghormati pemegang hak milik, hak pengelolaan dan hak guna atas tanah dan bangunan di atasnya dan menjaga serta melindungi kepentingan umum.¹¹(Sovia Hasanah 2017)

Izin adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan larangan perundangan. Izin adalah suatu KTUN (keputusan Tata Usaha Negara) yang berkarakter konstitutif (melahirkan hak dan kewajiban). Karakter konstitutif suatu izin memberikan hak bagi seseorang untuk melakukan suatu kegiatan tertentu, *a contrario* tanpa izin seseorang tidak diperkenankan untuk melakukan kegiatan tertentu.¹²(Moechtar 2017)

Penggunaan hak atas tanah tentang hak dikuasai oleh negara untuk kemakmuran rakyat dituangkan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 *juncto* dengan Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pengaturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yaitu sebagai kekuasaan organisasi seluruh rakyat tertinggi atas pemanfaatan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Dari pendapat penulis tersebut merupakan perwujudan pasal di atas untuk pemanfaatan ruang bawah tanah di kota-kota besar cenderung menggunakan kombinasi fungsi sesuai dengan penjelasan umum pada Pasal 5 ayat (7) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung, fungsi usaha yaitu kegiatan perekonomian dan kepentingan lainnya, sedangkan pada bagian atas (*subway*) digunakan untuk fasilitas

¹¹<https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt588c4057e9ff9/prosedur-pemanfaatan-ruang-bawah-tanah/> diakses pada tanggal 03 September 2019 pukul 18.41 WIB.

¹² Sri Hajati, dkk, *Politik Hukum Pertanahan*, Airlangga University Press, Surabaya, 2018, h. 257.



umum, seperti terminal, perkantoran, pasar, dan lain-lain.

Menurut ketentuan dalam Pasal 33 Undang-undang Nomor 26 tahun 2007 mengatur tentang penatagunaan tanah yaitu :

- Pemanfaatan ruang mengacu pada ruang yang diterapkan dalam rencana tata ruang dilaksanakan dengan mengembanan penatagunaan tanah, penatagunaan air, penatagunaan udara, dan penatagunaan sumberdaya alam lainnya.
- Dalam rangka pengembangan penatagunaan sebagaimana dimaksud pada ayat 1 diselenggarakan kegiatan penyusunan dan penetapan neraca penatagunaan tanah, penatagunaan air, penatagunaan udara, penataan sumberdaya lainnya.
- Penatagunaan tanah pada ruang yang direncanakan untuk pembangunan prasarana dan sarana bagi kepentingan umum memberikan hak prioritas pertama bagi pemerintah dan pemerintah daerah untuk menerima pengalihan hak atas tanah dari pemegang hak atas tanah.
- Dalam pemanfaatan ruang pada ruang yang berfungsi lindung, diberikan prioritas pertama bagi pemerintah dan pemerintah daerah untuk menerima pengalihan hak atas tanah dari pemegang hak atas tanah jika yang bersangkutan melepaskan haknya.
 - Ketentuan lebih lanjut mengenai penatagunaan tanah, penatagunaan air, penatagunaan udara, penatagunaan sumberdaya lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.¹³(Santoso 2012)

Adanya perkembangan pembangunan di zaman modern ini, kebutuhan akan penggunaan ruang bawah tanah semakin meningkat. Tidak dapat dipungkiri bisa saja dengan meningkatnya pertumbuhan penduduk di kota-kota besar di Indonesia, menambah ide produsen rumah hunian, rumah susun, kondominium, dan lain-lain untuk menggunakan konsep pembangunan ruang bawah tanah dengan model yang

modern sebagai salah satu alternatif menyinergikan pemanfaatan tata ruang secara efisien dan optimal. Walaupun dalam persyaratan keandalan bangunan gedung sangat kompleks tetapi jika dalam pembangunan gedung tersebut benar sesuai dengan ketentuan ini maka dapat dipastikan suatu rumah hunian dapat dikatakan laik fungsi atau memenuhi persyaratan yang ditentukan atau yang harus ada. Pemanfaatan ruang bawah tanah untuk kepentingan komersil sangat baik dan efisien, hal ini tentu saja membutuhkan peraturan khusus yang mengatur tentang ruang bawah tanah untuk kepentingan bisnis dan komersil. Salah satu contoh kasus, di Jakarta sangat terasa saat dimulainya pembangunan proyek Jakarta *Mass Rapid Transit* yang sebagian jalurnya menggunakan akses terowongan bawah tanah dan juga kebutuhan untuk membangun sarana pendukung bawah tanah yang bersifat komersil.

Hal ini menunjukkan dengan adanya perkembangan teknologi setiap kota-kota besar di Indonesia memerlukan undang-undang yang mengatur pemanfaatan ruang bawah tanah untuk kepentingan komersil, tidak hanya menambah daya tarik arsitektur bangunan tetapi juga menambah peminat masyarakat dalam berbisnis. Diharapkan dengan adanya peraturan daerah tentang ruang bawah tanah untuk kepentingan komersil ini mampu memperluas pembangunan ekonomi di Indonesia demi kemakmuran rakyat sesuai dengan cita-cita pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

D. Kesimpulan

Pengaturan ruang bawah tanah pada bangunan gedung belum diatur secara jelas. Ketidakjelasan itu disebabkan karena penyelenggaraan prasarana dan sarana umum atau fasilitas lainya yang dibangun di atasnya atau di bawah bangunan gedung didirikan dengan izin penggunaan yang diberikan oleh instansi yang berwenang sehingga pemanfaatan ruang bawah tanah pada bangunan gedung mengikuti fungsi bangunan dan pengelolaannya.

Pemanfaatan ruang bawah tanah pada bangunan gedung untuk kepentingan komersil seperti penggunaan fungsi perkantoran, perdagangan (mall), terminal, Mass Rapid Transit, dan lain-lain sedangkan

¹³ Urip Santoso, *Hukum Agraria*, Kencana, Jakarta, 2015, h. 244.

untuk pemanfaatan ruang bawah tanah pada hak tanah milik privat tidak diatur secara jelas.

E. Daftar Pustaka

Daftar Bacaan

- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, Cetakan ke-9, Kencana, Jakarta, 2014.
- Santoso, Urip. *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*. Kencana Predana Media Group, Jakarta, 2012.
- Siahaan, Marihot Pahala. *Hukum Bangunan Gedung Di Indonesia*. Rajawali Pers, Jakarta, 2008.
- Sumarjono, Maria S.W. *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta, 2005.
- _____. *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta, 2007.

Daftar Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Amandemen ke IV Tahun 2002.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok – Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043).
- Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4247);
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725).

