

SKRIPSI

PEMANFAATAN RUANG ATAS TANAH DALAM PEMBANGUNAN TOL LAYANG KOTA MAKASSAR DARI PERSPEKTIF HUKUM AGRARIA

Disusun Dan Diajukan Oleh:

NAUFAL ALVIANSYAH ACHMAD

B111 16 628



**DEPARTEMEN HUKUM KEPERDATAAN
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022**

HALAMAN JUDUL

**PEMANFAATAN RUANG ATAS TANAH DALAM
PEMBANGUNAN TOL LAYANG KOTA MAKASSAR DARI
PERSPEKTIF HUKUM AGRARIA**

OLEH:

NAUFAL ALVIANSYAH ACHMAD

B111 16 628

SKRIPSI

Sebagai Tugas Akhir dalam Rangka Penyelesaian Studi Sarjana Pada
Departemen Hukum Perdata
Program Studi Ilmu Hukum

**PEMINATAN HUKUM AGRARIA
DEPARTEMEN HUKUM KEPERDATAAN
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022**

LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI

**PEMANFAATAN RUANG ATAS TANAH DALAM PEMBANGUNAN TOL LAYANG KOTA
MAKASSAR DARI PERSPEKTIF HUKUM AGRARIA**

Disusun dan diajukan oleh

NAUFAL ALVIANSYAH ACHMAD

B11116628

Telah Dipertahankan Di hadapan Panitia ujian Skripsi yang Dibentuk Dalam Rangka
Penyelesaian Studi Program Sarjana Departemen Hukum Keperdataan
Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
Pada Hari Selasa 17 Mei 2022
Dan Dinyatakan Telah Memenuhi Syarat Kelulusan

UNIVERSITAS HASANUDDIN

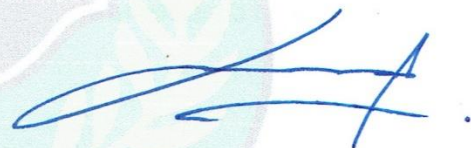
Menyetujui

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping



Prof. Dr. Ir Abrar Saleng, S.H., M.H.
NIP. 196304191989031003



Dr. Muhammad Ilham Arisaputra, S.H., M.Kn
NIP. 1984081822010121005

A.n. Dekan

Ketua Program Studi Sarjana Ilmu Hukum



Dr. Maskun, S.H., M.H., LLM
NIP. 197611291999031005

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Diterangkan bahwa Skripsi mahasiswa:

Nama : Naufal Alviansyah Achmad
Nomor Induk Mahasiswa : B11116628
Departemen : Hukum Perdata
Judul : Pemanfaatan Ruang Atas Tanah dalam
Pembangunan Tol Layang Kota Makassar dari
Perspektif Hukum Agraria

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan dalam ujian Skripsi penelitian.

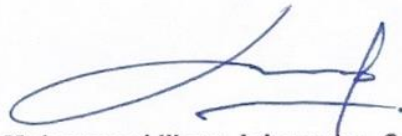
Makassar, 31 Januari 2022

Pembimbing Utama



Prof. Dr. Ir. Abrar Saleng, S.H., M.H
Nip. 196304191989031003

Pembimbing Pendamping



Dr. Muhammad Ilham Arisaputra, S.H., M.Kn
Nip. 1984081822010121005



KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN,
RISET, DAN TEKNOLOGI
UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS HUKUM

Jln. Perintis Kemerdekaan KM.10 Kota Makassar 90245, Propinsi Sulawesi Selatan
Telp : (0411) 587219,546686, Website: <https://lawfaculty.umhas.ac.id>

SURAT KETERANGAN

Nomor : -

Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin menerangkan bahwa sesuai Transkrip Akademik (terlampir) dan Persetujuan Konsultasi atas Skripsi Mahasiswa tersebut di bawah :

Nama : NAUFAL ALVIANSYAH ACHMAD
N I M : B11116628
Program Studi : Ilmu Hukum
Departemen : Hukum Kependataan

Dinyatakan berhak menempuh Ujian Skripsi/Koprehensip untuk memperoleh gelar Sarjan Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin di Makassar.

Demikian surat keterangan ini diberikan untuk dipergunakan seperlunya.

Makassar, Mei 2022

a.n. Dekan
Wakil Dekan Bidang Akademik, Riset
dan Inovasi



Prof. Dr. Saifuddin Azhar SH.,M.H.,M.A.P.
N.P. 19731231199903 1 003

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Yang bertanda tangan di bawah ini,

Nama : Naufal Alviansyah Achmad

Nomor Induk Mahasiswa : B11116628

Program Studi : Ilmu Hukum

Jenjang : S1

Menyatakan dengan ini bahwa skripsi dengan judul

**“Pemanfaatan Ruang Atas Tanah Dalam Pembangunan Tol Layang Kota
Makassar Dari Perspektif Hukum Agraria”**

Adalah kerja tulisan saya sendiri dan bukan merupakan pengambil alihan tulisan orang lain bahwa skripsi yang saya tulis in benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa Sebagian atau keseluruhan hasil karya orang lain, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut

Makassar, 19 Mei 2022

Yang menyatakan,



Naufal Alviansyah Achmad

ABSTRAK

NAUFAL ALVIANSYAH ACHMAD (B11116628). Pemanfaatan Ruang Atas Tanah Dalam Pembangunan Tol Layang Kota Makassar Dari Perspektif Hukum Agraria (dibimbing oleh Abrar Saleng dan Muhammad Ilham Arisaputra).

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan memahami (1) pengaturan pemanfaatan ruang di atas tanah berdasarkan hukum agraria (2) pemanfaatan ruang pada pembangunan jalan tol layang dalam kaitannya tata ruang Kota Makassar.

Penelitian ini dilakukan secara empiris, yaitu dengan cara meneliti dan menelaah fakta yang ada sejalan dengan pengamatan lapangan. Permasalahan pemanfaatan ruang di atas tanah berdasarkan hukum agraria pada pembangunan Jalan Tol Layang A.P. Pettarani merupakan tanggung jawab semua pihak, terutama pihak pemerintah yang memberikan keterangan untuk penguasaan/penggarapan tanah.

Hasil Penelitian menunjukkan (1) pengaturan pemanfaatan ruang di atas tanah pembangunan Jalan Tol Layang A.P. Pettarani berdasarkan hukum agraria dapat dinilai telah sesuai dengan Undang-Undang No 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Jalan Tol Layang A.P Pettarani merupakan salah satu infrastruktur yang dibutuhkan dalam mendukung memenuhi kebutuhan masyarakat dan pemerintah. Jalan Tol Layang A.P Pettarani juga tidak membutuhkan pembebasan lahan dan pengadaan tanah karena Jalan Tol Layang tersebut dibangun di atas jalan yang sudah bersertifikat milik pemerintah dan termasuk dalam perencanaan tata ruang yang di atur dalam Peraturan Daerah Kota Makassar No.4 Tahun 2015 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Makassar; (2) Pemanfaatan pembangunan jalan tol layang Kota Makassar menurut narasumber Badan Pertanahan Nasional (BPN) & Dinas PUPR (Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat) tergolong efektif dan mengikuti tahapan perjanjian BOT yang telah disepakati oleh pihak pemerintah dan badan usaha. Kontraktor proyek jalan tol telah memberikan pengaruh positif terhadap investasi yang bertitik tolak pada dua faktor yaitu biaya ekonomi dan manfaat (*benefit*) terutama kepada masyarakat umum.

Kata kunci: Jalan Tol Layang A.P. Pettarani, Tata Ruang, Hukum Agraria.

ABSTRACT

NAUFAL ALVIANSYAH ACHMAD (B11116628). Utilization of Upper Land Space in Makassar City Elevated Toll Road From the Perspective of Agrarian Law (supervised by Abrar Saleng and Muhammad Ilham Arisaputra).

This study purpose to find out and understand (1) the regulation of the use of space on land based on agrarian law (2) the use of space in the construction of elevated toll roads in relation to the spatial planning of Makassar City.

This research was conducted empirically, that is by researching and examining the facts in line with field observations. The problem of using space on land based on agrarian law in the construction of the A.P. Pettarani Elevated Toll Road is the responsibility of all parties, especially the government which provides information for the control/cultivating of land.

The results of the study show (1) the regulation of the use of space on the land for the construction of the A.P. Pettarani Elevated Toll Road based on agrarian law can be judged to have complied with Law No. 5 of 1960 concerning Basic Agrarian Regulations. The A.P. Pettarani Elevated Toll Road is one of the infrastructure needed to support meeting the needs of the community and government. The A.P Pettarani Elevated Toll Road also does not require land acquisition and land acquisition because the Elevated Toll Road is built on a road that has been certified by the government and is included in the spatial planning regulated in Makassar City Regional Regulation No. 4 of 2015 concerning Spatial Planning Makassar City Area; (2) Utilization of the Makassar City elevated toll road according to sources from the National Land Affairs Agency (BPN) & PUPR (Public Works and Spatial Planning) is considered effective and follows the stages of the BOT agreement that has been agreed upon by the government and business entities. Toll road project contractors have had a positive impact on investment, which is based on two factors, namely economic costs and benefits, especially to the general public.

Keywords: A.P. Pettarani Elevated Toll Road, Spatial Planning, Agrarian Law

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirahim,

Puji & syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT yang telah memberikan Rahmat, Karunia, dan Hidayah-Nya sehingga penulis mampu menyelesaikan sebuah karya ilmiah skripsi yang berjudul “Pemanfaatan Ruang Atas Tanah Dalam Pembangunan Jalan Tol Layang Kota Makassar Dari Perspektif Hukum Agraria”, sebagai salah satu syarat untuk menyelesaikan studi dan memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Dalam kesempatan ini, penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada orang tua penulis, Ayahanda Dr. H. Achmad Kadir, S.H, M.H. dan Ibunda Hj. Evvy Febiani yang telah merawat dengan kasih sayang, memberikan pelajaran yang sangat berarti, mengurus tanpa pamrih dan senantiasa mendoakan dan memberikan dukungan baik itu berupa dukungan moril ataupun materil. Serta saudara penulis, Vieka Savrilla, S.E., Abdillah Achmad S.H. dan ipar penulis Nabila Minerva, S.H., Alique La Passawung, S.E., serta sepupu penulis M. Hilman Nugraha, S.H. yang selalu bersedia menjadi tempat mendengar, membantu, mendukung, meluapkan amarah dan pastinya kasih sayang dari penulis.

Pada kesempatan ini, penulis ingin mengucapkan terima kasih yang tak terhingga kepada pihak-pihak yang sangat berjasa dalam proses studi

hingga tahap penulisan Skripsi Penulis. Untuk itu penghargaan dan ucapan terima kasih Penulis kepada :

1. Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, M.A selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta para jajaran wakil rektor, dan staf.
2. Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum selaku Dekan dan segenap jajaran wakil Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
3. Dr. Maskun, S.H.,LLM selaku Ketua Prodi Program S1 Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
4. Prod. Dr. Ir Abrar Saleng, S.H., M.H. selaku Pembimbing I dan Dr. Muhammad Ilham Arisaputra, S.H., M.Kn. selaku Pembimbing II yang dengan ikhlas dan sabar membimbing dan mengarahkan penulis sehingga skripsi ini dapat terselesaikan serta kerelaan beliau dalam mengorbankan waktu, tenaga dan pikirannya merupakan suatu kebanggaan tersendiri bagi penulis karena dibimbing oleh beliau.
5. Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum dan Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.H selaku tim penguji yang telah memberikan kritik dan saran yang membangun pada penulis dalam rangka penyempurnaan skripsi ini.
6. Segenap Dosen pengajar di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah berjasa mendidik penulis sehingga berhasil menyelesaikan studi di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

7. Staf Akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin atas bantuannya dalam melayani segala kebutuhan Penulis selama perkuliahan hingga penyusunan skripsi ini.
8. Staf Perpustakaan baik Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin maupun Perpustakaan Pusat Universitas Hasanuddin. Terima kasih atas waktu dan tempat selama penelitian berlangsung sebagai penunjang skripsi penulis.
9. Sahabat Penulis Narumi Ramadhani Nasrul, Siti Shafira Salsabila, Siti Azalia Tzamara, Arfandy Amran, Zarvia Rezki Naufal, Putri Amelia Indra Sabara, Melsyana Gosal, Fitya Zaskyah Darwis, Aimee Aurilya Anindita yang menjadi teman-teman seperjuangan penulis, yang setia menemani dan menjadi pengisi hari-hari penulis, serta tempat mengadu dari segala hal baik suka dan duka.
10. Sahabat Penulis Sasema Amalia Yusri, Nabilah Nurazizah Razak, Ratri Indraswari, Maldini Srimulyani, Fatih Maulana, Mifthahurrachman, Syahrul Hidayat, Muhammad Fauzan, Afifah Nurul Khair, Nurul Titania, Aisyah Muliana Kam, Afdhal Refsi Negara, Aidhil Akbar, Haifa Ayu Tri, Azdira Nurul Ainie, Elvira Nurul Suci, Aminah Rizky Alidan Sampetoding, Sasha Putri Abdi yang menjadi teman seperjuangan penulis sewaktu duduk di bangku sekolah yang sampai sekarang selalu membantu dan memotivasi penulis.

11. Kepada keluarga besar AEON Dance Cover Makassar, Sasema Amalia Yusri, Kak A. Tiva Zahira Adela Putri, Kak Chaeril Tri Seprians, Kak Idham Kalbuadi, Surya Tungka, Aldi, Arundhana R, Adinda R, Chiquita Eleora, Dyah Inzyah, Andi Wahyu Al-Fazhimynk N, Kak Demas Nubatonis, Nur Adinda, Andi Thita Sumange, Nailah, Jessica Nicki Nara, Youlandani, Keyla Nabila, Pertiwi Mutmainnah, Alifiah Radisty, Grace Tiara, Haera, Andi Gemala, Fahril Asiari, Vanesha Putri, Andi Fathurrachman, Aroyo Rani Paramitha, Miftha Khaerunnisa, Raymon Watulingas. Terima kasih menjadi keluarga kedua yang selalu menjadi tempat melalui hari dan melepaskan keluh kesah kehidupan.
12. Kepada keluarga besar KKN Internasional Fukuoka Jepang UNHAS Gelombang 102 Melsyana Gosal, Namirah Aisyah, Arlita Reggiana, Cheryl Fhariza, Muhammad Arfandy, Karina Lande, Anabel Masyurah, Kak Tamara Harun, Kak Anugerah M. Caesar, Arya Azzurba, Arief Iskandar, Adhim Riangdi, M. Nur Mufaddal, Iftahul Muhlihin, Fathur Rachman, Dirvan Wahyudi, Andi Alisa, Aqilla Nadya dan lain lain. Terima kasih atas bantuan dan pengalamannya dalam proses penyelesaian proker selama KKN.
13. Teman-teman Kelas MKU-G dan Kelas Jurusan Agraria Angkatan 2016.
14. Keluarga Besar Hasanuddin Law Study Centre (HLSC), khususnya angkatan 2016.

15. Kepada teman-teman DIKTUM 2016.

16. Semua pihak yang ikut membantu hingga penulis bisa menyelesaikan studi dan skripsi ini, baik secara langsung maupun tidak langsung, yang tidak sempat penulis sebutkan satu-persatu.

Semoga Allah SWT senantiasa membalas segala kebaikan yang telah diberikan dengan penuh rahmat dan hidayah-Nya. Skripsi ini masih jauh dari sempurna walaupun telah banyak menerima bantuan dari berbagai pihak. Apabila terdapat kesalahan-kesalahan dalam skripsi ini, sepenuhnya menjadi tanggung jawab penulis. Kritik dan saran yang membangun akan lebih menyempurnakan skripsi ini, namun semoga ada manfaat yang dapat diambil terutama perkembangan hukum di Indonesia ataupun dunia.

Wassalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Makassar, 16 November 2021

Penulis,

Naufal Alviansyah Achmad

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	ii
PENGESAHAN SKRIPSI	iii
PERSETUJUAN PEMBIMBING	iv
PERSETUJUAN PENEMPUH UJIAN SKRIPSI	v
PERNYATAAN KEASLIAN	vi
ABSTRAK.....	vii
ABSTRACT	viii
KATA PENGANTAR	viii
DAFTAR ISI	xiv
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	6
C. Tujuan Penelitian	6
D. Kegunaan Penelitian	7
E. Keaslian Penelitian.....	7
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Hak Menguasai Negara	11
B. Tinjauan Umum Tentang Jalan Tol	14
C. Penataan Ruang.....	17
D. Pemanfaatan Ruang Atas Tanah.....	20

1. Pengertian Ruang dan Ruang Atas Tanah	20
2. Peruntukan Penggunaan Ruang Atas Tanah	21
3. Izin Pemanfaatan Ruang Atas Tanah	22
E. Tinjauan Umum Tentang Kepentingan Umum	25
 BAB III METODE PENELITIAN	
A. Lokasi Penelitian	30
B. Pendekatan Penelitian	30
C. Teknik Pengumpulan Data.....	31
D. Analisis Data.....	32
 BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
A. Pengaturan Pemanfaatan Ruang di Atas Tanah Berdasarkan Hukum Agraria.....	33
B. Pelaksanaan Pemanfaatan Ruang Pada Pembangunan Jalan Tol Layang Kota Makassar.....	33
 BAB V PENUTUP	
A. Kesimpulan	70
B. Saran.....	71
 DAFTAR PUSTAKA.....	 73

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Saat ini pertumbuhan ekonomi terus meningkat sehingga berpengaruh pada pertumbuhan ekonomi negara berkembang salah satunya seperti Indonesia yang dimana pertumbuhan ekonomi tersebut memberi pengaruh pada peningkatan intensitas pembangunan. Hal tersebut menunjukkan bahwa terdapat pemanfaatan tanah baik pada bidang tanah yang dikuasai, maupun pemanfaatan tanah pada ruang atas tanah, bawah tanah, serta ruang perairan.

Pada saat ini dalam mendirikan sebuah bangunan terdapat teknologi yang dapat membangun sebuah bangunan tidak hanya terbatas pada penggunaan tanah secara dua dimensi namun juga secara tiga dimensi yang pada pemanfaatannya tidak hanya pada bidang atau permukaan bumi namun juga ke atas dalam hal ini ruang udara di atas permukaan bumi serta ke dalam bumi. Pada perkembangan teknologi tersebut mengubah cara pandang masyarakat bahwa sebelum muncul teknologi tersebut, masyarakat beranggapan bahwa sebuah bangunan hanya dapat didirikan di atas

atau menyentuh permukaan tanah yang kemudian setelah muncul teknologi tersebut pandangan masyarakat mengenai pembangunan sebuah bangunan dapat dilakukan di bawah tanah dengan memanfaatkan ruang bawah tanah serta melayang di atas bumi yang dimana bangunan tersebut berdiri di atas tiang-tiang atau tonggak-tonggak dengan memanfaatkan ruang atas tanah.

Penguasaan dan penggunaan hak atas tanah dapat berisi kewajiban, hak, larangan, maupun kewenangan bagi pemegang hak atas tanah yang dimana hak penggunaan dan penguasaan atas tanah bersifat publik (penguasaan yuridis) dan privat (keperdataan). Penguasaan tanah secara yuridis berarti ada hak dalam penguasaan itu yang diatur oleh hukum ada kewenangan menguasai secara fisik, misalnya dalam hal sewa menyewa tanah secara yuridis tanah adalah hak pemilik tanah tetapi secara fisik tanah itu digarap atau digunakan oleh penyewa tanah tersebut dalam jangka waktu yang sudah disepakati, juga dalam hal menjamin tanah pada Bank maka Bank sebagai kreditur adalah pemegang hak jaminan atas tanah yang dijadikan jaminan tetapi fisik penguasaannya atau penggunaannya tetap ada pada pemilik hak atas tanah. Hal tersebut dapat dilihat pada penguasaan atas tanah sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh

negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.¹

Pemanfaatan ruang atas tanah yang dilakukan oleh pemerintah, dilaksanakan dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Pemanfaatan ruang atas tanah tersebut berupa pembangunan untuk kepentingan umum yang dapat diakses oleh seluruh masyarakat sebagai alternatif untuk mengatasi hambatan serta permasalahan kemacetan lalu lintas berdasarkan pertimbangan strategi, teknis, dan ekonomi sebagai akibat keterbatasan lahan di atas permukaan tanah seperti jembatan penyebrangan multi guna maupun Jembatan Tol Layang.

Salah satu bentuk pemanfaatan ruang atas tanah yang dilakukan oleh negara yakni pada pembangunan jalan tol layang di Kota Makassar yang dibangun sejak akhir 2018 hingga kini, di Jalan Andi Pangeran Pettarani dengan titik awal dari akhir Jalan Tol Seksi II, tepatnya di Persimpangan Jl Urip Sumoharjo. Kemudian melewati Persimpangan Jl Boulevard Panakkukang, Jl Hertasning dan berakhir

¹ Vallida Anita Pieter. 2015. *Hak Penguasaan Tanah*. Sumber: <https://fhukum.unpatti.ac.id/hak-penguasaan-atas-tanah/>, (diakses 12 Agustus)

sebelum Persimpangan Jl Sultan Alauddin.² Jalan Tol Layang tersebut merupakan Jalan Tol Layang pertama di wilayah Indonesia Timur yang memiliki panjang 4,30 Km yang akan menghubungkan wilayah Maros, Bandara Internasional Sultan Hasanuddin, Jalan Andi Pangeran Pettarani hingga ke Jalan Sultan Alauddin yang kemudian akan menjadi pendorong pertumbuhan ekonomi di Provinsi Sulawesi Selatan.³

Proyek Jalan Tol Layang tersebut dikelola oleh PT Bosowa Marga Nusantara dan dikerjakan oleh kontraktor pelaksana PT Wijaya Karya Beton Tbk (Wika Beton) dan Nippon Koei Co., Ltd. dalam Operasi Bersama PT Indokoei International dan PT Cipta Strada selaku Konsultan Supervisi serta PT Virama Karya yang bertindak sebagai Konsultan Pengendali Mutu Independen.⁴

Pada pembangunan Tol Layang di Jalan Andi Pangeran Pettarani terdapat beberapa landasan hukum yaitu Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, Peraturan Pemerintah Nomor 15

² Hilda B Alexander. 2020. *Tol Layang Makassar Masuki Tahap Akhir Pemasangan Balok Jembatan*. Sumber: <https://properti.kompas.com/read/2020/05/17/114225321/tol-layang-pertama-di-makassar-masuki-tahap-akhir-pemasangan-balok-jembatan?page=all>, (koran online). (diakses 12 Agustus 2020).

³ Anonim. 2020. *Pengalihan Arus Lalu Lintas Pembangunan Jalan Tol Layang A.P. Pettarani*. Sumber: <https://bpjt.pu.go.id/berita/pada-26-april-12-mei-2020-dilakukan-pengalihan-arus-lalu-lintas-pembangunan-jalan-tol-layang-ap-pettarani>, (diakses 12 Agustus 2020).

⁴ Hilda B Alexander, *Loc. cit.*

Tahun 2005 tentang Jalan Tol sebagaimana telah diubah terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2017 tersebut.

Subjek hak menguasai dari negara adalah negara Republik Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia seperti yang diatur dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA memberikan wewenang pada Negara 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.

Dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur, maka pemerintah membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan sumber daya agraria untuk keperluan pembangunan agar tercapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat⁵, namun pada pemanfaatan ruang atas tanah pada pembangunan jalan tol layang di Kota Makassar diserahkan untuk dikelola oleh pihak ketiga yang kemudian dikomersialisasikan. Kondisi ini menimbulkan permasalahan dalam peruntukan pemanfaatan ruang atas tanah, yang dimana tidak seluruh masyarakat umum dapat menikmati fasilitas

⁵ Muhammad Yusrizal, 2017, "Perlindungan Hukum Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum", *Jurnal De Lega Lata*, Vol. 2, Nomor 1, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, Medan, hlm. 113.

tersebut atau tidak diperuntukkan untuk kepentingan umum, melainkan untuk kepentingan publik atau hanya untuk diperuntukkan bagi beberapa lapisan masyarakat saja yang bersedia membayar sejumlah biaya tertentu. Sehingga, pembangunan jalan tol layang tersebut bukan untuk kepentingan umum tetapi untuk kepentingan ekonomi.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah sebagaimana yang telah diuraikan di atas, maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana pengaturan pemanfaatan ruang di atas tanah berdasarkan hukum agraria?
2. Bagaimana pelaksanaan pemanfaatan ruang pada pembangunan jalan tol layang Kota Makassar?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan memahami pengaturan pemanfaatan ruang di atas tanah berdasarkan hukum agraria.
2. Untuk mengetahui dan memahami pemanfaatan ruang pada pembangunan jalan tol layang dalam kaitannya tata ruang Kota Makassar.

D. Kegunaan Penelitian

Dengan Penelitian mengenai Tinjauan Hukum Agraria terhadap Pemanfaatan Ruang Atas Tanah dalam Pelaksanaan Pembangunan Tol Layang Kota Makassar sebagaimana yang telah disebutkan di atas, diharapkan hasil penelitian dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Hasil penelitian diharapkan menjadi informasi atau referensi dalam pengembangan ilmu hukum pada umumnya bagi kalangan akademis dan calon peneliti yang akan melakukan penelitian terhadap Pemanfaatan Ruang Atas Tanah dalam Pelaksanaan Pembangunan Tol Layang.
2. Diharapkan sebagai bahan yang dapat mengantisipasi pelanggaran terhadap Pemanfaatan Ruang Atas Tanah dalam Pelaksanaan Pembangunan Tol Layang.

E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan penelusuran penulis pada perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, tidak didapati judul Tinjauan Hukum Agraria terhadap Pemanfaatan Ruang Atas Tanah dalam Pelaksanaan Pembangunan Tol Layang Kota Makassar, namun ada beberapa hasil penelitian terdahulu yang menjadi bahan informasi ataupun sumber ilmu bagi penulis, diantaranya:

1. Febrina Kusuma Putri, *Pemanfaatan Ruang Bawah Atas Tanah Dan Atas Tanah Dalam Pelaksanaan Pembangunan Mass Rapid Transit Ditinjau Dari Segi Hukum Tanah Nasional*, Tesis, Fakultas Hukum Universitas Indonesia Depok yang disusun pada Tahun 2012. Dalam tesisnya, Febrina Kusuma Putri membahas mengenai dasar hukum yang dapat digunakan sebagai dasar dari pembangunan proyek MRT dan bentuk penjaminan yang dapat diperoleh khususnya bagi pihak yang ingin memanfaatkan ruang. Dari hasil penelitian tesis tersebut dapat disimpulkan bahwa pada saat penulis melakukan penulisan, peraturan dan pembahasan mengenai Hak Guna Ruang Bawah Tanah dan Hak Guna Ruang Atas Tanah masih minim sehingga menimbulkan banyak persoalan dalam penerapannya terutama dalam pembangunan proyek MRT yang sudah dimulai pada akhir tahun 2010 lalu.
2. Mohammad Paurindra Ekasetya, *Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Studi Analisis Pada Pembangunan Tol Trans Jawa Di Kabupaten Brebes)*, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang yang disusun pada Tahun 2015. Dalam skripsinya, Mohammad Paurindra Ekasetya membahas mengenai prosedur pelaksanaan dan penetapan ganti rugi serta kendala-kendala yang dialami dalam pembangunan Tol Trans Jawa Kabupaten Brebes. Dari hasil

penelitian skripsi tersebut dapat disimpulkan bahwa penulis menyarankan Pemerintah Pusat dan Daerah, khususnya kantor pertanahan Kabupaten Brebes untuk melakukan penyuluhan yang mendalam tentang pengadaan tanah agar pelaksanaannya menjadi lebih baik di masa yang akan datang sehingga para masyarakat yang tanahnya terkena pembangunan tol lebih memahami sosial fungsi tanah dan tidak mematok ganti rugi yang sangat tinggi untuk pembangunan jalan tol tersebut. Begitu juga dengan panitia pengadaan tanah agar tidak mempertimbangkan unsur-unsur kemanusiaan dalam ganti rugi.

3. Eldo Dezsfrianto, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Layang (fly-over) Simpang Polda Kota Palembang*, Tesis, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang yang disusun pada Tahun 2010. Dalam tesisnya, Eldo Dezsfrianto membahas mengenai tahapan pelaksanaan pengadaan tanah untuk Pembangunan Jalan Layang (*fly-over*) Simpang Polda Kota Palembang dan kendala-kendala yang timbul dalam pelaksanaan pengadaan tanah tersebut serta upaya penyelesaiannya. Dari hasil penelitian tesis tersebut dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan pembebasan tanah untuk proyek pembangunan Jalan Layang (*fly-over*) Simpang Polda Kota Palembang dapat dikatakan sesuai dengan ketentuan yang berlaku, mulai dari tahap perencanaan fisik

sampai dengan tahap pelepasan dan penyerahan hak atas tanah. Ada juga terdapat kendala yang menghambat proses pelaksanaan pembebasan tanah akan tetapi kendala dapat diatasi sehingga pelaksanaan pembebasan tanah dapat berjalan tepat waktu.

Perbedaan penelitian penulis dengan penelitian terdahulu yang telah penulis paparkan di atas adalah penelitian terdahulu lebih membahas mengenai dasar hukum pembangunan, pemanfaatan ruang serta bentuk jaminan dan pendekatan hukum pemanfaatan ruang. Selain itu, juga membahas tahapan pelaksanaan pengadaan tanah serta upaya penyelesaiannya, sedangkan penulis membahas tentang pengaturan hukum agraria terhadap hak guna ruang atas tanah dan kesesuaian pemanfaatan tata ruang Kota Makassar atas pembangunan jembatan layang sehingga dapat ditarik kesimpulan bahwa penelitian skripsi ini adalah asli dan untuk itu penulis dapat bertanggungjawab atas keaslian skripsi ini.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Hak Menguasai Negara

Hak menguasai negara adalah suatu kewenangan atau wewenang formal yang ada pada negara dan memberikan hak kepada negara untuk bertindak baik secara aktif maupun pasif dalam bidang pemerintahan negara. Sehingga, wewenang negara tidak hanya berkaitan dengan wewenang pemerintahan semata, akan tetapi meliputi pula semua wewenang dalam rangka melaksanakan tugasnya. Tanpa adanya penguasaan Negara, maka tidak mungkin tujuan Negara yang telah ditetapkan dalam konstitusi atau UUD dapat diwujudkan, namun demikian penguasaan oleh Negara itu tidak lebih dari semacam “penguasaan” kepada Negara yang disertai dengan persyaratan tertentu, sehingga tidak boleh digunakan secara sewenang-wenang yang dapat berakibat pelanggaran hukum kepada masyarakat.⁶

Pada dasarnya pemberian kekuasaan bisa dibedakan menjadi dua macam, yaitu:

- a. Pemberian kekuasaan yang sifatnya “atributif”. Pemberian kekuasaan semacam ini disebut sebagai pembentukan kekuasaan, karena dari keadaan yang belum ada menjadi ada. Kekuasaan yang timbul karena pembentukan ini sifatnya asli (*oorspronkelijk*). Pada pembentukan kekuasaan semacam ini menyebabkan adanya kekuasaan baru.

⁶ Aminuddin Ilmar, 2012, *Hak Menguasai Negara Dalam Privatisasi BUMN*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 24.

- b. Pemberian kekuasaan yang sifatnya “derivatif”. Pemberian kekuasaan ini disebut juga sebagai “pelimpahan kekuasaan”, karena dari kekuasaan yang telah ada dialihkan kepada badan hukum publik lain. Oleh karena itu sifatnya derivatif (*afgeleid*).⁷

Hak menguasai dari negara adalah sebutan yang diberikan oleh UUPA kepada lembaga hukum dan hubungan hukum konkret antara negara dan tanah Indonesia, yang dirinci isi dan tujuannya dalam Pasal 2 ayat (1), (2) dan (3) UUPA yang memuat ketentuan sebagai berikut:

- (1) Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
- (2) 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.
- (3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat 2 pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.”

Mengenai tugas kewenangan yang disebut dalam Pasal 2 ayat (2) mewajibkan Pemerintah untuk menyusun suatu “rencana umum” yang kemudian akan dirinci lebih lanjut dalam rencana-rencana regional dan

⁷ *Ibid.*, hlm. 27.

daerah oleh pemerintah daerah. Kewenangan membuat rencana tersebut mendapat pengaturan umum dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Penataan Ruang meliputi proses perencanaan tata ruang yang menghasilkan rencana Tata Ruang wilayah Nasional, wilayah Provinsi Daerah Tingkat I dan wilayah Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II, dan yang terakhir berupa Rencana Umum Tata Ruang dan Rencana Rinci Tata Ruang.⁸

Hak menguasai negara atas tanah memberikan wewenang kepada negara untuk:⁹

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan tanah. Termasuk dalam wewenang ini adalah:
 - a. Membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan tanah untuk berbagai keperluan (Pasal 14 UUPA jo. UUPR)
 - b. Mewajibkan kepada pemegang hak atas tanah untuk memelihara tanah, termasuk menambah kesuburan dan mencegah kerusakannya (Pasal 15 UUPA).
 - c. Mewajibkan kepada pemegang hak atas tanah pertanian untuk mengerjakan atau mengusahakan tanahnya sendiri secara aktif dengan mencegah cara-cara pemerasan (Pasal 10 UUPA).
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah. Termasuk dalam wewenang ini adalah:
 - a. Menentukan hak-hak atas tanah yang bisa diberikan kepada Warga Negara Indonesia baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain atau kepada badan hukum. Demikian juga hak atas tanah yang dapat diberikan kepada Warga Negara Asing (Pasal 16 UUPA).

⁸ Boedi Harsono, 2008, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta, hlm. 270.

⁹ Sri Susyanti Nur, 2010, *Bank Tanah: Alternatif Penyelesaian Masalah Penyediaan Tanah untuk Pembangunan Kota Berkelanjutan*, AS Publishing, Makassar, hlm. 35.

- b. Menetapkan dan mengatur mengenai pembatasan jumlah bidang dan luas tanah yang dapat dimiliki atau dikuasai oleh seseorang atau badan hukum (Pasal 7 jo. Pasal 17 UUPA).
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai tanah. Termasuk dalam wewenang ini adalah:
 - a. Mengatur pelaksanaan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia (Pasal 19 UUPA jo. PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah).
 - b. Mengatur pelaksanaan peralihan hak atas tanah.
 - c. Mengatur penyelesaian sengketa-sengketa pertanahan baik yang bersifat Perdata maupun Tata Usaha Negara, dengan mengutamakan cara musyawarah untuk mencapai mufakat.

B. Tinjauan Umum Tentang Jalan Tol

Jalan tol adalah jalan umum yang merupakan bagian sistem jaringan jalan dan sebagai jalan nasional yang penggunaannya diwajibkan membayar tol.¹⁰ Tol adalah sejumlah uang tertentu yang dibayarkan untuk penggunaan jalan tol.¹¹ Penyelenggaraan jalan tol dimaksudkan untuk mewujudkan pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya serta keseimbangan dalam pengembangan wilayah dengan memperhatikan keadilan, yang dapat dicapai dengan membina jaringan jalan yang dananya berasal dari pengguna jalan.¹² Penyelenggaraan jalan tol bertujuan meningkatkan efisiensi pelayanan jasa distribusi guna menunjang peningkatan pertumbuhan ekonomi terutama di wilayah yang sudah tinggi tingkat

¹⁰ Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 Tentang Jalan Tol.

¹¹ Pasal 1 Angka 6 Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 Tentang Jalan Tol.

¹² Pasal 2 Angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 Tentang Jalan Tol.

perkembangannya.¹³ Adapun syarat umum yang perlu dipenuhi untuk pembangunan jalan tol, yakni:¹⁴

- a. Jalan tol merupakan lintas alternatif dari ruas jalan umum yang ada.
- b. Jalan tol dapat tidak merupakan lintas alternatif apabila pada kawasan yang bersangkutan belum ada jalan umum dan diperlukan untuk mengembangkan suatu kawasan tertentu.
- c. Ruas jalan umum sebagaimana dimaksud sekurang-kurangnya mempunyai fungsi arteri atau kolektor.
- d. Dalam hal jalan tol bukan merupakan lintas alternatif sebagaimana dimaksud, jalan tol hanya dapat dihubungkan ke dalam jaringan jalan umum pada ruas yang sekurang-kurangnya mempunyai fungsi kolektor.

Pembangunan jalan tol dilakukan untuk memperlancar lalu lintas di daerah yang telah berkembang, meningkatkan hasil guna dan daya guna pelayanan distribusi barang dan jasa untuk menunjang peningkatan pertumbuhan ekonomi, meringankan beban pemerintah dan meningkatkan pemerataan hasil pembangunan dan keadilan.¹⁵ Penyelenggaraan jalan tol dimaksudkan untuk mewujudkan pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya serta keseimbangan dalam pengembangan wilayah dengan memperhatikan keadilan, yang dapat dicapai dengan membina jaringan jalan yang dananya berasal dari pengguna jalan. Penyelenggaraan jalan tol bertujuan meningkatkan efisiensi pelayanan jasa distribusi guna menunjang peningkatan pertumbuhan ekonomi terutama di wilayah yang sudah tinggi tingkat perkembangannya. Lingkup Peraturan Pemerintah ini mencakup

¹³ Pasal 2 Angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 Tentang Jalan Tol.

¹⁴ Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 Tentang Jalan Tol.

¹⁵ Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 Tentang Jalan, Pasal 43.

pengaturan penyelenggaraan jalan tol, BPJT, serta hak dan kewajiban badan usaha dan pengguna jalan tol.¹⁶

Pembangunan jaringan transportasi dilaksanakan dengan menggunakan prinsip-prinsip dasar:¹⁷

- a. Prinsip dasar fungsional, yaitu pengelompokan jaringan dalam berbagai tataan mempunyai karakteristik yang berbeda.
- b. Prinsip dasar struktural, yaitu setiap tataan dirumuskan susunan yang saling terkait namun dibedakan menurut intensitasnya.
- c. Prinsip dasar keunggulan karakteristik moda (alat angkut yang digunakan untuk berpindah) dan keterpanduan yang menekankan peran masing- masing moda sedangkan kelemahannya diantisipasi dengan memdukannya dengan moda transportasi lain.
- d. Prinsip dasar optimalisasi, yang memperhatikan keterbatasan sumberdaya yang tersedia serta melestarikan lingkungan dalam upaya mendapatkan manfaat yang maksimal dengan pengorbanan biaya yang maksimal.

Manfaat penyelenggaraan jalan tol: ¹⁸

- a. Pembangunan jalan tol akan berpengaruh pada perkembangan wilayah dan peningkatan ekonomi.
- b. Meningkatkan mobilitas dan aksesibilitas orang dan barang.
- c. Pengguna jalan tol akan mendapatkan keuntungan berupa penghematan biaya operasi kendaraan (BOK) dan waktu dibanding apabila melewati jalan non tol.
- d. Badan Usaha mendapatkan pengembalian investasi melalui pendapatan tol yang tergantung pada kepastian tarif tol. Jalan tol juga mempunyai spesifikasi yaitu pada setiap jalan tol harus tersedia sarana komunikasi, sarana deteksi pengaman lain yang memungkinkan pertolongan dengan segera sampai ke tempat kejadian, serta upaya pengaman terhadap pelanggaran, kecelakaan, dan gangguan keamanan lainnya dan pada jalan tol antarkota harus tersedia tempat istirahat dan pelayanan untuk kepentingan pengguna jalan tol, tempat istirahat dan pelayanan

¹⁶Pasal 2 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2005 Tentang Jalan Tol.

¹⁷Rahardjo Adisasmita, 2010, *Dasar-Dasar Ekonomi Transportasi*, Graha Ilmu, Surabaya, hlm. 194.

¹⁸Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 Tentang Jalan Tol.

disediakan paling sedikit satu untuk setiap jarak 50 (lima puluh) kilometer pada setiap jurusan.

C. Penataan Ruang

Menurut ketentuan pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, tata ruang merupakan wujud struktur ruang dan pola ruang.¹⁹ Berdasarkan pengertian tata ruang tersebut yang dimaksud struktur ruang adalah susunan pusat - pusat pemukiman dan sistem jaringan prasarana dan sarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan sosial ekonomi masyarakat yang secara hierarki memiliki hubungan fungsional. Sedangkan pola ruang adalah distribusi peruntukan ruang dalam suatu wilayah yang meliputi peruntukan ruang untuk fungsi lindung dan peruntukan ruang untuk budidaya. Kedua pernyataan diatas dilihat dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Perencanaan Tata Ruang. 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.²⁰

Pada awalnya permasalahan mengenai tata ruang dimunculkan sejak adanya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor. II Tahun 1988 tentang Garis - Garis Besar Haluan Negara yang dalam hal ini disejajarkan

¹⁹ Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

²⁰ Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang.

dengan haluan masalah tata guna tanah, maka dibentuklah Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang. Adapun sebelumnya mengenai tata ruang telah dibahas atau pun diatur secara eksplisit dalam beberapa Undang-Undang lain, seperti:

- a. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan dan Dasar Pokok-pokok Agraria;
- b. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan;
- c. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup;
- d. Undang - Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun;
- e. Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 mengenai Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional.

Setelah melihat dari semua Undang - Undang yang ada dan melalui tahapan perkembangan zaman untuk penggunaan dasar terbaru atas tata ruang adalah Undang - Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Penataan ruang diartikan sebagai suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.²¹ Dalam Undang - Undang Penataan Ruang penataan ruang didasarkan pada pendekatan sistem, fungsi utama kawasan, wilayah administratif, kegiatan kawasan, dan nilai strategis kawasan.²² Hal-hal mengenai penegasan pengklasifikasian penataan ruang ini ditegaskan dalam Pasal 5 Undang – Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang menyatakan :

²¹Oswar Mungkasa. 2014. *Perencanaan Tata Ruang: Sebuah Pengantar*. Sumber: http://www.academia.edu/6632975/Perencanaan_Tata_Ruang_Sebuah_Pengantar (diakses 21 November 2020).

²² Hasni, 2010, *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah Dalam Konteks UUPA-UUPR-UUPLH*, Rajawali Pers, Surabaya, hlm.126.

- a. Penataan ruang berdasarkan sistem terdiri atas sistem wilayah dan sistem internal perkotaan.
- b. Penataan ruang berdasarkan fungsi utama kawasan terdiri atas kawasan lindung dan kawasan budi daya.
- c. Penataan ruang berdasarkan wilayah administratif terdiri atas penataan ruang wilayah nasional, penataan ruang wilayah provinsi, dan penataan ruang wilayah kabupaten/kota.
- d. Penataan ruang berdasarkan kegiatan kawasan terdiri atas penataan ruang kawasan perkotaan dan penataan ruang kawasan pedesaan.
- e. Penataan ruang berdasarkan nilai strategis kawasan terdiri atas penataan ruang kawasan strategis nasional, penataan ruang kawasan strategis provinsi dan penataan ruang kawasan strategis kabupaten/kota.

Hal-hal lain yang penting lainnya bagi pedoman dalam pelaksanaan penataan ruang berupa:

1. Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang terbagi lagi atas 3;
 - a. Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional,
 - b. Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi,
 - c. Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota,
2. Rencana Detail Tata Ruang,
3. Rencana Kota Mandiri

Tujuan dalam penataan ruang disebutkan secara jelas dalam Pasal 3

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang :

Penyelenggaraan penataan ruang bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional dengan :

- a) Terwujudnya keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan.
- b) Terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya alam.
- c) Terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.

Adapun yang dimaksudkan dengan kata-kata berkelanjutan dalam pasal diatas adalah kondisi kualitas lingkungan fisik dapat dipertahankan bahkan dapat ditingkatkan, termasuk pula antisipasi untuk mengembangkan orientasi ekonomi kawasan setelah habisnya sumber daya alam tak terbarukan.²³

Dalam penataan ruang terdapat pula beberapa asas yang menjadi dasar ditegaskan dalam Pasal 2 Undang - Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, yaitu:

Dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, penataan ruang diselenggarakan berdasarkan atas :

- a. Keterpaduan;
- b. Keserasian, keselarasan, dan keseimbangan;
- c. Keberlanjutan;
- d. Keberdayagunaan dan keberhasilgunaan;
- e. Keterbukaan;
- f. Kebersamaan dan kemitraan;
- g. Pelindungan kepentingan umum;
- h. Kepastian hukum dan keadilan; dan
- i. Akuntabilitas.

D. Pemanfaatan Ruang Atas Tanah

1. Pengertian Ruang dan Ruang Atas Tanah

Ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang didalam bumi sebagai suatu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya.²⁴

²³ *Ibid*, hlm. 136.

²⁴ Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang.

Sedangkan yang dimaksud dengan Ruang Atas Tanah adalah ruang yang berada diatas permukaan Tanah yang digunakan untuk kegiatan tertentu yang penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan pada bidang Tanah²⁵

2. Peruntukan Penggunaan Ruang Atas Tanah

Upaya pembangunan nasional harus ditingkatkan melalui perencanaan, pelaksanaan, dan pengendalian pemanfaatan ruang yang lebih baik agar seluruh pikiran dan sumber daya dapat diarahkan secara berhasil guna mencapai tujuan tersebut adalah melalui peningkatan keterpaduan dan keserasian pembangunan diseluruh bidang pembangunan yang secara special dirumuskan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN).²⁶ Untuk itu, penyusunan RTRWN didasarkan pada upaya untuk mewujudkan tujuan penataan ruang wilayah nasional, antara lain, meliputi perwujudan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan, serta perwujudan keseimbangan dan keserasian perkembangan antarwilayah yang diterjemahkan dalam kebijakan dan strategi pengembangan struktur ruang dan pola ruang wilayah nasional. Dalam Pasal 1 angka 7 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Detail Tata Ruang dan Peraturan Zonasi

²⁵ Pasal 1 Angka 5 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.

²⁶ Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2017 tentang Rencana Tata Ruang Nasional

Kabupaten/Kota disebutkan Pola Ruang adalah distribusi peruntukan ruang dalam suatu wilayah yang meliputi peruntukan ruang untuk fungsi lindung dan peruntukan ruang untuk fungsi budidaya.

Pengendalian pemanfaatan ruang dilakukan melalui penetapan zonasi, perizinan, pemberian insentif, dan disinsentif, serta pengenaan sanksi.²⁷ Peraturan zonasi pada dasarnya adalah suatu alat untuk pengendalian yang mengatur tentang persyaratan pemanfaatan ruang dan ketentuan pengendaliannya yang disusun untuk setiap blok/zona peruntukan, dimana blok/zona peruntukan yang menjadi acuan ditetapkan melalui rencana rinci tata ruang. Peraturan zonasi ini pada dasarnya mengatur tentang klasifikasi zona, pemanfaatan lahan, dan prosedur pelaksanaan pembangunan.²⁸

3. Izin Pemanfaatan Ruang Atas Tanah

Izin Pemanfaatan Ruang (IPR) merupakan salah satu alat untuk mengendalikan pemanfaatan/penggunaan ruang agar sejalan dengan Rencana Tata Ruang Wilayah. Izin Pemanfaatan Ruang (IPR) adalah izin yang wajib dimiliki oleh orang perorangan atau badan yang akan melaksanakan pembangunan bangunan dalam rangka memberi kepastian

²⁷ Pasal 35 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007

²⁸ Unknown. 2016. *Zonasi Kawasan*. Sumber: <http://simtaru.kaltaraprov.go.id/web/ktr/zonasi-kawasan> (Diakses 9 Juni 2021)

hukum mengenai lokasi yang akan dilakukan pembangunan sebelum mengajukan izin mendirikan bangunan (IMB).²⁹

Berdasarkan Pasal 1 Angka 32 UU Tata Ruang dijelaskan bahwa “Izin pemanfaatan ruang adalah izin yang dipersyaratkan dalam kegiatan pemanfaatan ruang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang undangan”. Sedangkan, penjelasan umum poin 7 UU Tata Ruang menyebutkan:

Pengendalian pemanfaatan ruang tersebut dilakukan pula melalui perizinan pemanfaatan ruang, pemberian insentif dan disinsentif, serta pengenaan sanksi. Perizinan pemanfaatan ruang dimaksudkan sebagai upaya penertiban pemanfaatan ruang sehingga setiap pemanfaatan ruang harus dilakukan sesuai dengan rencana tata ruang. Izin pemanfaatan ruang diatur dan diterbitkan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya masing-masing. Pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang, baik yang dilengkapi dengan izin maupun yang tidak memiliki izin, dikenai sanksi administratif, sanksi pidana penjara, dan/atau sanksi pidana denda.

Adapun dasar hukum Izin Pemanfaatan Ruang yang diatur dalam:

1. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang;
2. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan;
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015;

²⁹ Unknown. 2017. *Izin Pemanfaatan Ruang (IPR)*. Sumber: <https://dpmptatim.wordpress.com/izin-pemanfaatan-ruang-ipr/> (Diakses 6 Juni 2021)

4. Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang;
5. Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan;
6. Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 Tentang Kebijakan Nasional Di Bidang Pertanahan;
7. Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian Dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan;
8. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pertimbangan Teknis Pertanahan Dalam Penerbitan Izin Lokasi, Penetapan Lokasi Dan Izin Perubahan Penggunaan Tanah;
9. Peraturan Menteri Pertanian Nomor 81/Permentan/OT.140/8/2013 tentang Pedoman Teknis Tata Cara Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan;
10. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 15 Tahun 2014 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Bidang Agraria Tata Ruang dan Pertanahan Dalam Kegiatan Penanaman Modal; dan

11. Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2003 tentang Norma Dan Standar Mekanisme Ketatalaksanaan Kewenangan Pemerintah Di Bidang Pertanahan Yang Dilaksanakan Oleh Pemerintah Kabupaten/ Kota.

E. Tinjauan Umum Tentang Kepentingan Umum

Istilah kepentingan umum merupakan suatu konsep yang sifatnya begitu umum dan belum ada penjelasan secara lebih spesifik dan terinci untuk operasionalnya sesuai dengan makna yang terkandung dalam istilah tersebut.³⁰ Secara sederhana dapat diartikan bahwa kepentingan umum dapat saja dikatakan untuk keperluan, kebutuhan atau kepentingan orang banyak atau tujuan yang luas. Namun demikian rumusan tersebut terlalu umum dan tidak ada batasannya UUPA dan Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya mengatakan kepentingan umum dinyatakan dalam arti peruntukannya, yaitu untuk kepentingan bangsa dan negara, kepentingan bersama dari rakyat dan kepentingan pembangunan. Sehingga dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan kepentingan umum adalah kepentingan tersebut harus memenuhi peruntukannya dan harus dirasakan kemanfaatannya, dalam

³⁰ A. A. Oka Mahendra, 1996, *Menguak Masalah Hukum Demokrasi Dan Pertanahan*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 279.

arti dapat dirasakan oleh masyarakat secara keseluruhan dan atau secara langsung.

Adapun menurut Pasal 18 UUPA sebagai landasan hukum pelaksanaan proses pengadaan tanah menyatakan bahwa :

“Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang”

Pasal 18 UUPA ini menjelaskan bahwa negara dapat saja mengambil hak privat yang dimiliki seseorang atas tanah untuk kepentingan umum yang disejajarkan dengan kepentingan bangsa dan negara, kepentingan bersama dari rakyat dengan kepentingan umum.³¹

Pengertian kepentingan umum di dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 Pasal 1 angka 6 bahwa “Kepentingan Umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.”

Selanjutnya, menurut John Salideho, definisi kepentingan umum adalah termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, dengan memperhatikan segi-segi sosial, politik, psikologi, dan Hankamnas atas dasar asas-asas Pembangunan Nasional

³¹Gunanegara, 2008, *Rakyat dan Negara Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, PT. Tatanusa, Jakarta, hlm. 58.

dengan mengindahkan Ketahanan Nasional serta Wawasan Nusantara.³² Sedangkan, menurut Mertokusumo kepentingan umum juga menyangkut kepentingan bangsa dan Negara, pelayanan umum dalam masyarakat luas, rakyat banyak dan atau pembangunan.³³

Terkait dengan pengaturan yang mengatur tentang kepentingan umum, setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, menyebutkan bahwa Kepentingan Umum adalah kepentingan sebagian besar masyarakat yang meliputi kepentingan untuk pembuatan jalan umum, waduk, bendungan, irigasi, saluran air minum atau air bersih, drainase dan sanitasi, bangunan pengairan, pelabuhan, bandar udara, stasiun dan jalan kereta api, terminal, fasilitas keselamatan umum, cagar alam, serta pembangkit dan jaringan listrik.

Di Indonesia regulasi dalam bentuk Keputusan Presiden dan Peraturan Pemerintah yang pernah berlaku di dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum mengenai kriteria-kriteria yang termasuk di dalam ruang lingkup pengadaan tanah untuk kepentingan umum bersifat elastis dan mulur menggeret (diperluas dan dipersempit). Hal ini dapat

³²John Salideho, 1998, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 40.

³³Sudikno Mertokusumo, 2007, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 45.

dilihat dari ruang lingkup isi dan konsep kepentingan umum yang terdapat dalam Keppres Nomor 55 Tahun 1993, Perpres Nomor 36 Tahun 2005 dan Perpres Nomor 65 Tahun 2006 serta Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.

Dalam tataran undang-undang, kriteria-kriteria tanah yang digunakan bagi pembangunan untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 123 angka 2 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang menyatakan bahwa:

Tanah untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) digunakan untuk pembangunan:

1. Pertahanan dan keamanan nasional;
2. Jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api;
3. Waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya;
4. Pelabuhan, Bandar udara, dan terminal;
5. Infrastruktur minyak, gas dan panas bumi;
6. Pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik;
7. Jaringan telekomunikasi dan informatika Pemerintah;
8. Tempat pembuangan, dan pengolahan sampah;
9. Rumah sakit Pemerintah/Pemerintah Daerah;
10. Fasilitas keselamatan umum;
11. Tempat pemakaman umum Pemerintah/Pemerintah Daerah;
12. Fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;
13. Cagar alam dan cagar budaya;
14. Kantor Pemerintah/Pemerintah Daerah/Desa;
15. Penataan pemukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa ;
16. Prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah/Pemerintah Daerah;
17. Prasarana olahraga Pemerintah/Pemerintah Daerah; dan
18. Pasar umum dan lapangan parkir umum.

19. Kawasan Industri Hulu dan Hilir Minyak dan Gas yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah;
20. Kawasan Ekonomi Khusus yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah;
21. Kawasan Industri yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah;
22. Kawasan Pariwisata yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah;
23. Kawasan Ketahanan Pangan yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah; dan
24. Kawasan pengembangan teknologi yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah.