

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG PENGUASAAN ATAS NEGARA DALAM LINGKUP TANAH TIMBUL (*AANSLIBBING*) DAN PENATAGUNAAN TANAH MENURUT SITEM HUKUM PERTANAHAN DI INDONESIA

A. Penguasaan dan pemanfaatan atas tanah

Dalam ruang lingkup hukum agraria, tanah merupakan bagian dari bumi, tanah yang di maksud di sini bukan mengatur tanah dalam segala aspeknya, melainkan hanya mengatur salah satu aspeknya yaitu tanah dalam pengertian yuridis yang di sebut hak.²⁹

Tanah merupakan uatu komponen lahan berupa lapisan teratas kerak bumi yang terdiri dari bahan mineral dan bahan organik serta mempunyai sifat fisik, kimia, biologi, dan mempunyai kemampuan menunjang kehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya.³⁰

Dalam undang – undang no 5 tahun 1960 tentang peraturan dasar pokok agraria (yang selanjutnya di sebut UUPA) dinyatakan dalam pasal 4 ayat (1) bahwa :

Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang di maksud dalam pasal 2 di tentukan bahwa adanya macam – macam hak atas permukaan bumi, yang dapat di berikan kepada dan dapat di punya oleh orang – orang (masyarakat), baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain atau badan hukum.

²⁹ Urip santoso, 2005, *hukum Agraria dan hak atas tanah*, jakarta: preda media, hlm.10.

³⁰ Marwan dan jimmy P., 2009, *kamus hukum(dictionary of law compleate edition)*, surabaya: reality publishe, hlm. 586.

Dengan demikian, jelas bahwa tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi, sedangkan hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang terbatas, berdimensi dengan ukuran panjang dan lebar. Sedangkan ruang pengertian yuridis, yang terbatas, berdimensi tiga. Yaitu, panjang, lebar, tinggi, yang di pelajari dalam hukum penataan ruang.³¹ Hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk mempergunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang di hakinya. Istilah “ mempergunakan” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah itu di pergunakan untuk kepentingan mendirikan bangunan di atasnya, sedangkan istilah “ mengambil manfaat” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah itu di pergunakan untuk kepentingan bukan mendirikan bangunan, misalnya peternakan, perikanan, dan perkebunan.

Demi terciptanya kesejahteraan bagi masyarakat sesuai amanat undang – undang NRI 1945, maka di indonesia mengenal suatu pembahasan luas maksimum penguasaan tanah. pada pasal 7 UUPA menerapkan, bahwa agar tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak di pekenankan. Dari penjelasannya kita dapat mengetahui bahwa pasal tersebut bermaksud untuk mengakhiri dan mencegah penguasaan tanah di dalam kelompok tertentu.³²

Dalam pasal 17 yang merupakan dari ketentuan asas dalam pasal 7 yang menyatakan dalam ayat (1) dan (2), bahwa dalam waktu yang singkat perlu di atur luas maksimum tanah yang boleh di punyai dengan sesuatu hak

³¹ Urip santoso, Loc.cit

³² Boedi harsono, Op.cit., hlm 368.

oleh satu keluarga atau badan hukum. Selanjutnya dalam ayat (3), bahwa tanah – tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum tersebut akan di ambil oleh pemerintah dengan ganti kerugian, untuk selanjutnya di bagikan kepada rakyat yang membutuhkan.³³

1. Hak bangsa indonesia atas tanah

Dalam penjelasan UUPA di sebutkan bahwa bumi, air, dan ruang angkasa yang terkandung dalam wilayah republik indonesia yang kemerdekaannya di perjuangkan oleh bangsa sebagai keseluruhan, juga menjadi hak bangsa indonesia, jadi tidak semata mata menjadi hak para pemiliknya saja.³⁴ demikian dengan tanah yang berada di pulau pulau tidak semata mata menjadi hak masyarakat asli daerah atau pulau bersangkutan saja. dengan pemikiran hubungan bangsa indonesia dengan bumi, air, dan ruang angkasa indonesia merupakan hubungan semacam hak ulayat yang di angkat pada tingkat paling atas, yakni tingkat yang mengenai seluruh wilayah negara.³⁵

Hak Bangsa Indonesia atas tanah ini merupakan hak penguasaan atas tanah yang tertinggi dan meliputi semua tanah yang ada dalam wilayah negara, yang merupakan tanah bersama, bersifat abadi dan menjadi induk bagi hak-hak penguasaan yang lain atas tanah³⁶. Hak Bangsa Indonesia atas tanah mempunyai sifat Komunalistik, artinya semua tanah yang ada dalam Wilayah

³³ Ibid.

³⁴ Arie sukanti hutagalung dan markus ganawan, 2008, *kewenangan pemerintah di bidang petanahan*, jakarta: rajawali pers, hlm 20.

³⁵ Ibid.

³⁶ Aminuddin Salle (dkk), 2011, *Bahan Ajar: Hukum Agraria*, Makassar: ASPublishing, hlm. 96.

Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan tanah bersama rakyat Indonesia, yang telah bersatu sebagai Bangsa Indonesia (Pasal 1 ayat (1) UUPA).³⁷ Hubungan antara Bangsa Indonesia dengan tanah tersebut bersifat abadi, artinya hubungan antara Bangsa Indonesia dengan Tanah akan berlangsung tiada terputus-putus untuk selama-lamanya.³⁸

2. Hak menguasai atas negara tanah

Tanah negara adalah tanah yang langsung di kuasai oleh negara. Langsung di kuasai dapat di artikan sebagai tidak adanya pihak lain di atas tanah tersebut. Tanah tersebut di sebut juga tanah negara bebas. Penggunaan istilah tanah bermula pada jaman hindia belanda. Sesuai dengan konsep hubungan antara pemerintah hindia belanda dengan tanah yang berupa hubungan kepemilikan dengan suatu pernyataan yang di kenal dengan nama *Domein Verklaring* yang menyatakan bahwa semua tanah yang pihak lain tidak dapat membuktikan sebagai hak *Egendom* adalah *Domein* atau milik negara.

Dengan demikian yang di sebut dengan tanah negara adalah tanah – tanah yang di lekatkan dengan suatu hak yakni hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai atas tanah negara, hak pengelolaan serta tanah ulayat dan tanah wakaf. Adapun ruang lingkup tanah negara, meliputi :³⁹

- a. Tanah – tanah yang di serahkan secara sukarela

³⁷ Ibid.

³⁸ Ibid, hlm 97

³⁹ Maria S. W. Sumarjono, *kebijakan pertanahan antara regulasi dan implementasi*, penerbit buku Kompas, Jakarta, 2001, hlm.62

- b. Tanah – tanah hak yang berakhir jangka waktunya dan tidak di perpanjang lagi
- c. Tanah yang emegang hak nya meninggal dunia
- d. Tanah tanah yang di terlantarkan
- e. Tanah – tanah yang di ambil untuk kepentingan umum.

Menurut UUPA, seluruh tanah di wilayah indoesia adalah di kuasai oleh negara. Apabila di atas tanah itu tidak ada hak pihak tertentu maka tanah tersebut merupakan tanah yang langsung di kuasai oleh Negara dan apabila di atas tanah tersebut terdapat hak pihak tertentu tanah tersebut merupakan tanah hak. Tanah hak merupakan tanah yang di kuasai oleh negara tetapi dalam penguasaannya tidak langsung sebab ada pihak tertentu yang menguasai di atas tanah tersebut. Apabila hak pihak tertentu tersebut habis maka tanah yang bersangkutan menjadi tanah yang langsung di kuasai oleh negara.

Penguasaan tanah negara adalah kewenangan negara untuk menguasai sesuatu yang di mana dalam suatu penguasaan ada hak yang dapat dipegang oleh pemegang haknya. Selanjutnya mengenai isi dari hak menguasai Negara tersabut sebagaimana tertuang dalam pasal 2 ayat (2) UUPA adalah berupa wewenang negara untuk : “(a) mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa; (b) menentukan dan mengatur hubungan – hubungan hukum antara manusia dengan bumi, air dan ruang angkasa; (c) menentukan dan mengatur hubungan – hubungan hukum

antar orang – orang dengan perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruangangkasa”.⁴⁰

Dalam kaitannya dengan wewenang Hak menguasai dari negara, boedi harsono memberikan komentar sebagai berikut :

“ dengan rincian kewenangan mengatur, menyelenggarakan dan menentukan berbagai kegiatan dalam pasal 2 tersebut oleh UUPA diberikan suatu implementasi outentik mengenai hak menguasai dari negara yang di maksud oleh undang – undang dasar 1945, sebagai hubungan hukum yang bersifat publik semata – mata. dengan demikian tidak akan ada lagi tafsiran lain mengenai pengertian dikuasai dalam pasal 1 UUD tersebut.”⁴¹

Hak menguasai dari negara atas tanah bersmber pada hak bangsa indonesia, yang hakikatnya merupakan pelaksanaan tugas kewenangan bangsa yang mengandung unsur publik, maka dalam penyelenggaraannya bangsa indonesia sebagai pemegang hak dan pengemban amanat tersebut, pada tingkat tertinggi di kuasakan kepada negara republik indonesia sebagai oganisasi kekuasaan seluruh rakyat indonesia (pasal 2 ayat (1) UUPA).⁴²

Berdasarkan ketentuan pasal 2 UUPA, hak menguasai dari negara ini tidak di berikan kewenangan untuk menguasai tanah secara fisik dan menggunakannya seperti penguasaan atas tanah lainnya, karena sifatnya semata – mata hanya kewenangan publik. Maka hak menguasai dari negara hanya memiliki sebagai berikut :

⁴⁰ Supriyadi, *aspek hukum tanah aset daerah*, prestasi pustaka, 2010, jakarta, hlm 104

⁴¹ Boedi harsono, *op.cit.*

⁴² Boedi arsono, *p.cit*, 2003, hlm. 233

- 1) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa.
- 2) Menentukan dan mengatur hubungan – hubungan hukum antara orang – orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa.
- 3) Menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang – orang dan perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.
- 4) Hak ulayat masyarakat hukum adat.

Atas dasar hak menguasai dari negara itu, di tentukan adanya macam – macam hak atas tanah, yang dapat di berikan kepada dan di punyai oleh orang – orang, baik secara pribadi mapun bersama – sama dengan orang lain, serta badan – badan hukum (pasal 4 ayat (2)UUPA). Hak – hak atas tanah yang di berikan tersebut memberikan kewenangan kepada yang bersangkutan untuk mempergunakannya (pasal 4 ayat (2) UUPA), seuanya dengan memperhatikan akan fungsi hak atas tanah yang berfungsi sosial (pasal 6 UUPA). Penggunaan tanah tersebut harus di sesuaikan dengan keadaannya dan sifat dari kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan negara. Kepentingan – kepentingan masyarakat dan perseorangan haruslah berbeda dalam keadaan seimbang (penjelasan umum angka II.4 UUPA).⁴³

Macam – acam hak atas tanah dimuat dalam pasal 16 jo. Pasal 53 UUPA, yang di kelompokkan menjadi 3 bidang, yaitu :

⁴³ Kartini muljadi dan gunawan W., *hak – hak atas tanah seri hukm harta kekayaan, pranada media, jakarta, 2004, hlm.24.*

1. Hak atas tanah yang bersifat tetap

Yaitu hak – hak atas tanah ini akan tetap ada selama UUPA masih berlaku atau belum di cabut dengan undang – undang yang baru. Macam – macam hak atas tanah ini dalah hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa untuk bangunan, hak membuka tanah dan hak memungut hasil hutan.

2. Hak atas tanah yang akan ditetapkan dengan undang – undang

Yaitu hak tanah akan lahir kemudian, yang akan di tetapkan dengan undang – undang, hak atas tanah ini belum ada

3. Hak atas tanah yang bersifat sementara

Yaitu hak atas tanah ini sifatnya sementara, dalam waktu yang singkat akan di hapus dikarenakan mengandung sifat emerasan, mengandung sifat feodal dan bertentangan dengan jiwa UUPA. Macam – macam hak atas tanah ini adalah hak gadai (gadai tanah), hak usaha bagi hasil (perjanjian bagi hasil), hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian.⁴⁴

Dalam penelitian ilmiah, Seksi Agraria UGM berkesimpulan bahwa hak negara atas wilayahnya sebaiknya adalah hak menguasai.

⁴⁵Hal ini tidak bertentangan dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan pula tidak bertentangan dengan hak ulayat yang dikenal dalam hukum adat. Kesimpulan tersebut sesuai dengan pendapat

⁴⁴ Aminuddin sale dkk, *hukum agraria*, AS publising, 2020, hlm. 96-97

⁴⁵ mam Soetiknjo, 1994, Politik Agraria Nasional, Yogyakarta: gadjah Mada University Press, hlm. 45

pemerintah sehingga hak menguasai negara dicantumkan dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA.

Hak ini tidak memberi kewenangan untuk menguasai secara fisik dan menggunakannya seperti hak atas tanah karena sifatnya semata-mata sebagai kewenang publik sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 2 UUPA.⁴⁶ Menurut Oloan Sitorus, kewenangan Negara dalam bidang pertanahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA merupakan pelimpahan tugas bangsa untuk mengatur penguasaan dan memimpin penggunaan tanah bersama yang merupakan kekayaan nasional.⁴⁷

Penguasaan negara atas tanah di seluruh Wilayah Republik Indonesia bersumber pula pada Hak Bangsa Indonesia yang meliputi kewenangan negara dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA yaitu :

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa;
- 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 angkasa⁴⁸

⁴⁶ Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan, Op.cit., hlm. 23

⁴⁷ Aminuddin Salle (dkk), Op.cit., hlm. 99

⁴⁸ Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan, Op.cit., hlm. 24.

Dengan rincian kewenangan mengatur, menentukan, dan menyelenggarakan berbagai kegiatan dalam Pasal 2 tersebut oleh UUPA diberikan suatu interpretasi autentik mengenai hak menguasai dari negara yang dimaksudkan oleh Undang-Undang Dasar 1945 sebagai hubungan hukum yang bersifat publik semata-mata. Dengan demikian tidak akan ada lagi tafsiran lain mengenai pengertian dikuasai dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar tersebut.

Tujuan hak menguasai dari negara atas tanah dimuat dalam Pasal 2 ayat (3) UUPA, yaitu untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur⁴⁹

Pelaksanaan hak menguasai dari negara atas tanah dapat dikuasakan atau dilimpahkan kepada daerah-daerah swatantra (Pemerintah Daerah) dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah (Pasal 2 ayat (4) UUPA). Pelimpahan pelaksanaan sebagian kewenangan negara tersebut dapat juga diberikan kepada Badan Otorita, Perusahaan Negara, dan Perusahaan Daerah, dengan pemberian penguasaan tanah-tanah tertentu dengan Hak Pengelolaan (HPL).

⁴⁹ Aminuddin Salle (dkk), Loc.cit.

B. Tanah Timbul

1. Definisi tanah timbul

Dalam bahasa Inggris tanah timbul di sebut *deltaber* atau *channelbar*, di dalam bahasa Belanda tanah timbul di sebut dengan istilah *aanslibbing*, sedangkan dalam bahasa Indonesia sendiri di sebut dengan tanah tumbuh atau tanah timbul.⁵⁰ Secara khusus terjadinya tanah timbul dapat di ketahui dengan mempelajari *Sedimentologi* yaitu ilmu yang mempelajari sedimen, sdangkan sedimen pada umumnya, di artikan sebagai proses terlepasnya butiran tanah dari induknya di suatu tempat dan terangkut material tersebut oleh gerak air atau angin kemudian di ikuti dengan pengendapan material yang terdapat di tempat lain.⁵¹

Secara umum, dalam lingkungan masyarakat Indonesia juga terdapat berbagai ragam istilah dalam penyebutan tanah timbul. Hal ini dapat dimaklumi, karna di Indonesia terdapat berbagai ragam suku yang tentunya mempunyai perbedaan dalam berbahasa antara daerah satu dengan daerah lainnya, namun demikian istilah tersebut tetap memiliki makna pengertian yang sama.

Roestandi dalam Rofi Wahanisa dan Arif Hidayat menjelaskan bahwa tanah timbul disebut dengan istilah tanah yang timbul di tepi sungai akibat endapan lumpur yang terbawa oleh aliran sungai.⁵² Selanjutnya Urip Santoso dalam bukunya menyebutkan dengan istilah lidah tanah

⁵⁰ Wahanisa dan Arif Hidayat, "*penguasaan tanah timbul (aanslibbing) sebagai dasar untuk memperoleh hak milik atas tanah*" jurnal *Pandecta*, edisi no. 1 vol; 3, (2009), hlm.2.

⁵¹ Suripin, *Pelestarian Sumberdaya Tanah dan Air*, (Yogyakarta: Andi, 2002), hlm. 8

⁵² Rofi Wahanisa dan Arif Hidayat, *Op., cit.*, hlm.3.

yaitu tanah yang timbul atau muncul di tepi arus sungai yang berbelok, tanah ini berasal dari endapan lumpur yang makin meninggi dan mengeras. Timbulnya tanah ini bukan karena kesengajaan dari seseorang atau pemilik tanah yang berbatasan, melainkan terjadi secara alamiah.⁵³

Pengendapan di tepi sungai dan laut menyebabkan bertambahnya tanah. pertambahan tanah yang ada di tepi sungai maupun laut belum mendapatkan aturan yang menjamin kepastiannya. Hal ini terkait dengan pemakaian maupun kepemilikan dari tanah tersebut. Adapun pakar yang memberikan definisi mengenai tanah timbul, yaitu :

- a. Menurut G. Kartasapoetro, tanah timbul atau aanslibbing adalah tanah yang terjadi akibat erosi berton – ton tanah yang dihanyutkan oleh aor hujan yang menuju sungai – sungai besar dimana tanah hanyutan tersebut sebagaimana akan mengendap disepanjang sungai dan sebagian terus ke uara sungai yang bersangkutan. Akibat berkali – kali terjadinya erosi maka terjadilah aanslibbing atau tanah timbul.⁵⁴
- b. Menurut suhanan yosua bahwa tanah timbul adalah adanya gumpalan tanah yang timbul di laut, maupun di tepi pantai laut, seperti pulau seribu, bahkan di tepi/pantai juga timbul tanah. imbulnya tanah tersebut di sebabkan oleh adanya pengaruh pergeseran bumi secara alamiah, atau endapan lupur di pinggir/tepi pantai yang lama kelamaan menjadi tanah timbul.⁵⁵
- c. Menurut aminuddin salle, bahwa tanah timbul atau lidah tanah (aanslibbing) merupakan pertumbuhan tanah di tepi sungai, danau atau laut, pertumbuhan tanah tersebut merupakan kepunyaan bagi pemilik tanah yang berbatasan, karena sedikit banyak terjadi karena usahanya. Dengan sendirinya terjadi hak

⁵³ Urip santoso, *pendaftaran dan peralihan hak atas tanah*, (jakarta: kencana, 2010), hlm, 54.

⁵⁴ G. Kartasapoetro, *hukum tanah jaminan UUPA bagi keberhasilan pendapatan tanah*; bina aksara, jakarta, 1998, hal. 49.

⁵⁵ Suhanan yosua, *hak atas tanah timbul (aanslibbing) dalam sistem hukum pertanahan*, (jakarta : restu agung, 2010, hlm.20.)

milik secara demisional itu juga melalui proses pertumbuhan yang memakan waktu.⁵⁶

Secara yuridis formal pengertian tanah timbul dapat dilihat dalam penjelasan pasal 12 peraturan pemerintah nomor 16 tahun 2004 tentang penatagunaan tanah yang menyatakan bahwa “ tanah timbul adalah daratan yang terbentuk secara alami maupun buatan karena proses pengendapan, di sungai, danau, pantai dan atau pulau timbul.

Dari beberapa pengertian mengenai tanah timbul tersebut di atas dapat menunjukkan bahwa secara umum tanah timbul merupakan tanah di tepian sungai, danau maupun panta yang selalu mendapatkan penambahan tanah atau timbul, tanah baru yang menyebabkan perubahan alami, yang semulanya tidak ada menjadi ada dan sebaliknya. Hal tersebut disebabkan oleh adanya endapan lumpur yang terus menerus ketepian pantai dan berlangsung lama.

2. Proses terjadinya tanah timbul

Proses terjadinya tanah timbul adalah tanah tersebut tidak ada kemudian karena suatu faktor, terbentuklah tanah yang baru terbentuk dari pengendapan material/pertikel tanah pada perairan laut. Dan in belum memiliki hak atas tanah tersebut sehingga secara otomatis di kuasai langsung oleh negara atau di sebut tanah negara.

Proses terjadinya tanah timbul ini biasanya terjadi di muara sungai dan pesisir pantai, pembentukan tanah timbul ini secara alami terjadi

⁵⁶ Aminuddin salle, *bahan ajar hukum agraria*, (makasar : AS Publishing, 2010,) hlm.

dalam kurun waktu yang panjang, puluhan tahun bahkan sampai ratusan tahun sampai mencapai titik kesetabilan. Peningkatan aktifitas manusia di sepanjang pesisir pantai ataupun dibantaran sungai akan mempercepat proses terbentuknya tanah imbul tersebut.

Proses terjadinya tanah timbul (aanslibbing) dapat terjadi karena 2 hal, yaitu :

1. Proses alam

- 1) Muatan sungai terlalu besar karena meluapnya air sungai (banjir) tenaga air mampu mengangkat seluruh muatan maka tidak terjadi pengendapan bahkan mungkin terjadi pengikisan yang lama kelamaan menimbulkan alira sungai berganti arah (berbelok) dan menimbulkan tanah tumbuh
- 2) Terhentinya aliran sungai, terhentinya aliran sungai maka tenaga pengangkut tidak ada, karena berat jenis muatan lebih berat daripada berat jenis air, terjadi pengendapan lama kelamaan terjadilah tanah timbul
- 3) Aliran sngai terhalang, adanya materia mengendap pada aliran sungai dapat mengganggu aliran sungai dan dapat menyebabkan terjadinya pengendapan sehingga kelamaan terbentuklah tanah timbul
- 4) Sedimentasi dari daerah hulu sungai yang bermuara ke pantai dan tertahan sebagian oleh adanya vegetasi mangrove yang telah

di rehabilitasi oleh adanya faktor arus laur yang mendukung terjadinya endapan di pesisir pantai.

2. Perbuatan manusia

Pada awalnya tanah timbul bisa terjadi karena proses alam, tetapi tindakan manusia bisa mempercepat terjadinya atau penambah bentuk, jumlah dan luas tanah timbul. Tanah yang timbul akibat perbuatan manusia baik di sengaja maupun tidak di sengaja dapat berupa reklamasi, merupakan usaha memperluas tanah pertanian dan memanfaatkan daerah daerah yang semula tidak berguna, contoh daerah rawa. Penggunaan lahan dengan cara reklamasi ini adalah dengan menimbun daerah rawa tersebut.

Selain rawa, daerah yang sering di temukannya tanah timbul sedikit banyak akibat ulah manusia. Masyarakat yang tanahnya bersinggungan langsung dengan area tanah timbul yang ada di daerah sedapan pantai sering dijadikan objek penguasaan tanah secara langsung menurut kebiasaan masyarakat setempat dengan memasang karung karung yang berisikan tanah yang mana berfungsi sebagai penghalau ombak sehingga mempercepat terjadinya endapan lumpur menjadi sedimen yang menjadi tekstur kuat.

3. Pengaturan Penguasaan Tanah Timbul

1) Perspektif Hukum Adat

Penguasaan tanah timbul oleh masyarakat saat ini didasarkan pada hukum adat atau hukum kebiasaan mereka yang sudah dilakukan

secara turun-temurun. Hal tersebut dikemukakan oleh beberapa pendapat sebagai berikut ini :

- a. Effendi Perangin berpendapat bahwa atas dasar ketentuan hukum adat, hak milik dapat terjadi karena proses pertumbuhan tanah di tepi sungai dan di pinggir laut. Pertumbuhan tanah ini menciptakan tanah baru yang disebut “lidah tanah”. Lidah tanah ini biasanya menjadi milik yang punya tanah yang berbatasan. Dengan demikian, maka terjadilah hak milik atas tanah pertumbuhan itu⁵⁷
- b. Ter Haar berpendapat bahwa terhadap pembawaan-pembawaan lumpur (aanslibbing) pada tanah pertanian maka biasanya diakui juga hak terdahulu (voorkeursrecht) si pemilik tanah pertanian itu di atasnya. Setiap orang yang menginginkan tanah itu buat pertanian harus memberi kesempatan kepada si pemilik yang dulu itu untuk mengerjakannya sendiri. Voorkeursrecht ada pada orang yang memiliki ladang (tanah pertanian) terletak di perbatasan tanah yang belum terbuka di situ itu di Sumatra Selatan lalu disebut ekor tanah (ekornya tanah pertanian itu) atau hapuan, di Boalemo disebutnya yali yalilio (anaknya tanah pertaniannya itu). Setokoh dengan ini ialah voorkeursrecht dari pada pemilik tanah pertanian atas tanah pembawaan lumpur (aanslibbing) pada tanah pertaniannya itu.⁵⁸
- c. Aminuddin Salle berpendapat bahwa dalam sistem hukum adat apabila terdapat tanah timbul yang tidak terlalu luas maka menjadi hak milik bagi pemilik tanah yang berbatasan⁵⁹
- d. Boedi Harsono dalam Jurnal Hukum UNDIP Vol. XIV berpendapat bahwa di samping proses alam tanah timbul terjadi karena perbuatan manusia jadi tanah timbul tersebut terjadi sedikit banyak karena usahanya, dengan sendirinya

⁵⁷ Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia, Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, (Jakarta: CV. Rajawali Pers, 1991), hlm. 242

⁵⁸ Ter Haar, *Beginselen En Stelsel Van Het Adatrecht*, Dikutip dari Soebakti Poesponoto, *Asas dan Susunan Hukum Adat: Terjemahan*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 2001), hlm. 60.

⁵⁹ Aminuddin Salle, *op. cit.*, hlm. 112.

terjadinya kepemilikan milik atas tanah yang berasal dari tanah.⁶⁰

Berdasarkan beberapa penjelasan di atas, tanah timbul menurut hukum adat merupakan tanah yang dimiliki secara langsung atau merupakan pemegang hak prioritas (*voorkeursrecht*) oleh pemilik tanah yang berbatasan dengan tanah tersebut. Dalam hal ini hukum adat menganggap adanya penguasaan secara otomatis terhadap tanah timbul yang berbatasan dengan lahan miliknya. Terjadinya hak milik tanah menurut ketentuan hukum adat juga diakomodir dalam Pasal 22 ayat (1) UUPA yang menyatakan bahwa terjadinya hak milik menurut hukum adat diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Akan tetapi, peraturan pemerintah yang mengatur terjadinya hak milik menurut hukum adat sampai sekarang belum diterbitkan. Oleh karena itu, ketentuan tersebut belum memiliki kriteria yang jelas mengenai kepemilikan tanah yang terjadi karena hukum adat sehingga ketentuan ini juga belum dapat diterapkan terhadap kepemilikan atas tanah timbul. Hukum adat itu sendiri dapat diakui eksistensinya apabila dalam lingkungan masyarakat tersebut masih terdapat komponen masyarakat adat yang meliputi: Kepala Adat, Lembaga Adat dan Pelaksana Hukum Adat.

⁶⁰ Bambang Eko Turisno dan Sri Sudaryatmi, "Perlindungan Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistem dalam Pemanfaatan Tanah Timbul", *Jurnal Hukum*, Edisi No. 2 Vol. XIV, (2004), hlm. 11.

Dalam pembangunan hukum tanah nasional hukum adat merupakan sumber utama untuk memperoleh bahan-bahan yang dijadikan regulasi dalam bidang pertanahan, sehingga hukum adat memiliki kaitan dengan hukum tanah nasional positif yang berfungsi sebagai hukum yang melengkapi. Jadi, apabila terjadi suatu kekosongan hukum yang tidak dijelaskan secara rinci dalam UUPA maka hukum adat dapat diberlakukan sebagai hukum yang bersifat melengkapi. Ketentuan tersebut juga dicantumkan dalam Pasal 58 ketentuan peralihan UUPA.

2) Perspektif Peraturan Perundang-undangan

Aturan mengenai tanah timbul dulunya pernah diatur dalam Pasal 588-599 Buku II Burgerlijk Wetboek (BW), akan tetapi pemberlakuan pasal-pasal mengenai tanah dalam BW telah dicabut dengan tegas dalam konsideran UUPA sehingga pasal-pasal tersebut tidak dapat lagi digunakan. Pengaturan mengenai tanah timbul saat ini didasarkan pada hak menguasai negara.

Secara umum menurut peraturan perundang-undangan tanah timbul merupakan tanah negara yang belum dilekati dengan sesuatu hak atas tanah. Oleh karena itu, dalam hal ini negara memiliki penguasaan secara langsung terhadap tanah timbul. Akan tetapi, saat ini belum ada yang mengatur secara rinci mengenai tanah timbul yang dituangkan dalam bentuk peraturan perundangundangan. Suhanan Yosua berpendapat bahwa :

Penguasaan negara terhadap tanah timbul sudah jelas telah diatur dalam UUD 1945 Pasal 33 ayat (3) karena tanah timbul ialah tanah negara, namun tanah timbul tersebut belum diberikan haknya oleh negara, artinya kepada setiap warga negara atau masyarakat Indonesia dapat diberikan hak atas tanah timbul tersebut oleh negara, apabila masyarakat yang dimaksud tersebut telah menggarap ataupun belum menggarap tanah timbul. Tanah timbul adalah tanah negara dan belum mempunyai status hak atas tanah. Pengaturan terhadap tanah timbul secara yuridis normatif diatur dalam UUD 1945 Pasal 33 ayat (3) juncto Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria juncto Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sebagai pengganti dari Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961, maupun peraturan perundang-undangan lainnya. Akan tetapi undangundang yang dimaksud di atas tidak mengatur secara tegas mengenai tanah negara bebas (tanah timbul), justru tentang peraturan mengenai tanah negara tersebut diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 8 tahun 1953, tentang Penguasaan Tanah Negara.⁶¹

Penertiban status tanah timbul dan reklamasi telah dituangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah dan Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Badan Pertanahan Nasional, Nomor : 410- 1293 tahun 1996. Dalam Surat Edaran tersebut khususnya butir ke-2 dan ke-3, menetapkan bahwa tanah timbul baik yang terjadi secara alami maupun reklamasi merupakan tanah negara.

Penguasaan tanah timbul belum diatur secara tegas dalam UUPA hal ini terlihat dari kedua perspektif di atas menunjukkan adanya konflik yang terjadi antara hukum adat atau hukum kebiasaan

⁶¹ Suhanan Yoshua, op. cit., hlm. 54

dengan hukum nasional dalam hal ini peraturan perundang-undangan. Menurut Sudikno Mertokusumo bahwa: “Bagaimanakah kalau terjadi konflik antara hukum kebiasaan dan undang-undang? Kalau undang-undang itu berisi ketentuan yang bersifat memaksa dan bertentangan dengan hukum kebiasaan, maka undang-undang mengalahkan hukum kebiasaan. Tetapi pada umumnya telah diakui bahwa hukum kebiasaan dapat mengesyampingkan ketentuan undang-undang yang bersifat pelengkap”⁶²

Jadi menurut pendapat di atas, hukum adat juga dapat mengesyampingkan undang-undang yang bersifat pelengkap. Dalam hal ini undang-undang yang tidak memberikan daya paksa berupa sanksi apabila ketentuan di dalamnya tidak dilaksanakan. Apabila dikaitkan dengan pengaturan hukum adat mengenai tanah timbul maka hukum adat dapat dijadikan dasar suatu kepemilikan tanah timbul. Kepemilikan tanah timbul menurut hukum adat dapat terjadi selama memenuhi kriteria-kriteria dalam hukum adat itu sendiri.

4. Penentuan syarat dan subjek dari tanah timbul

Setiap orang berhak untuk memohon hak atas tanah di atas tanah negara kosong.⁶³ memohon adalah hak setiap orang, akan tetapi di kabulkan atau di tolaknya permohonan tersebut adalah wewenang negara (melalui pejabatnya), yang akan mengambil keputusan berdasarkan peraturan perundang – undang. Bahkan orang asing yang

⁶² Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*. (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2010), hlm. 141.

⁶³ Effendi perangin, *Praktek Permohonan Hak Atas Tanah*, rajawali pers, jakarta, 1991,hlm.13

bertempat tinggal di Indonesia juga berhak mengajukan permohonan. Tetapi hak itu di batasi oleh peraturan perundang – undangan, khusus yang mengatur hubungan tanah dengan orang. Orang yang tadinya menguasai dan/atau menggarap tanah negara secara tidak sah, berhak untuk memohon hak di atas tanah yang di kuasanya itu. Ini tergantung dari kebijakan pemerintah daerah khususnya sehubungan dengan tataguna tanah setempat.

Penentuan mengenai subjek dan objek dari tanah timbul tersebut di lakukan melalui rembung desa.⁶⁴ Mengenai penentuan penerima hak atas tanah timbul tersebut adalah warga setempat yang telah memenuhi syarat – syarat yang telah di setuju bersama melalui rembung desa tersebut.

Luas dari tanah timbul tersebut tidak boleh melebihi batas yang sudah di atur dalam undang undang no 56 tahun 1960 tentang penetapan luas tanah pertanian, yang di maksud dengan pertanian dalam undang – undang tersebut ialah :

- a. Sawah
- b. Kebun
- c. Tambak/ perikanan
- d. Peternakan

⁶⁴ Siti Maesaroh, *perolehan hak atas tanah yang berasal dari tanah timbul*, universitas Airlangga, skripsi, 2007, hlm.21

C. Penatagunaan tanah

Tanah adalah sumber daya alam yang sangat penting bagi kehidupan manusia, dianggap penting karena wilayah daratan yang sangat terbatas yaitu hanya 25% dari keseluruhan luas bumi, sementara kesediaan tanah yang ada di muka bumi semakin berkurang seiring meningkatnya kebutuhan manusia terhadap tanah. Dalam mempertahankan hidupnya, penduduk menggunakan tanah sebagai sumber daya, baik dalam pertanian, pertambangan, perindustrian dan sebagainya sehingga dibutuhkan penataan terhadap penggunaan tanah secara terpadu oleh pemerintah. Tata guna tanah (Land Use) adalah pengaturan penggunaan tanah, dimana dalam tata guna tanah yang dibicarakan bukan saja mengenai penggunaan permukaan bumi di daratan, tetapi juga mengenai penggunaan permukaan bumi di lautan.⁶⁵

Penatagunaan tanah diatur dalam sebuah peraturan tersendiri yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah. Dalam Pasal 1 angka 1 diuraikanbahwa:

“Penatagunaan tanah adalah sama dengan pola pengelolaan tata guna tanah yang meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah melalui pengaturankelembagaan yang terkait dengan pemanfaatan tanah sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil ”⁶⁶

⁶⁵ Yusriani Sindara, 2009, Tinjauan Yuridis Pelaksanaan Reklamasi Pantai di Raha Kabupaten Muna Sulawesi Tenggara(skripsi), Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, hlm. 12-13

⁶⁶ Peraturan Pemerintah No. 16 tahun 2004, Op.cit., Pasal 1 angka 1

Dalam pengertian mengenai penatagunaan tanah dalam Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah tersebut, terdapat 3 garis besar pola pengelolaan tanah yang perlu penjelasan lebih lanjut yaitu mengenai Penguasaan, Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah. Dalam angkaselanjutnya yaitu angka 2, 3, dan 4 di Pasal 1 diuraikan bahwa :

1. Penguasaan tanah adalah hubungan hukum antara orang per orang, kelompok orang, atau badan hukum dengan tanah sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.
2. Penggunaan tanah adalah wujud tutupan permukaan bumi baik yang merupakan bentukan alami maupun buatan manusia.
3. Pemanfaatan tanah adalah kegiatan untuk mendapatkan nilai tambah tanpa mengubah wujud fisik penggunaan tanahnya.⁶⁷

Kemudian dalam pasal 3 menurut tujuan dari pelaksanaan penatagunaan tanah yaitu :

- a. mengatur penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah bagi berbagai kebutuhan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah;
- b. mewujudkan penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah agar sesuai dengan arahan fungsi kawasan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah;

⁶⁷ Ibid., Pasal 1 angka 2-4

- c. mewujudkan tertib pertanahan yang meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah termasuk pemeliharaan tanah serta pengendalian pemanfaatan tanah;
- d. menjamin kepastian hukum untuk menguasai, menggunakan dan memanfaatkan tanah bagi masyarakat yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah yang telah ditetapkan.⁶⁸

Diatur lebih lanjut mengenai kebijakan penatagunaan tanah dalam Peraturan Pemerintah ini diselenggarakan terhadap beberapa jenis tanah menurut hak yang melekat pada tanah tersebut, hal ini diatur dalam Bab IV Pasal 6 yang menyatakan bahwa:

- a. bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya baik yang sudah atau belum terdaftar;
- b. tanah negara;
- c. tanah ulayat masyarakat hukum adat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁶⁹

Terhadap tanah-tanah yang disebutkan di atas, pada Pasal 7 dijelaskan bahwa penggunaan dan pemanfaatan tanahnya harus sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah. Dalam Peraturan Pemerintah ini juga diatur hal-hal yang berkaitan dengan tanah timbul, yaitu dalam Pasal 12 yang menyatakan bahwa:

⁶⁸ Ibid., Pasal 3.

⁶⁹ Ibid., Pasal 6.

“ tanah yang berasal dari tanah timbul atau hasil reklamasi di wilayah perairan pantai, pasang surut, rawa, danau, dan bekas sungai dikuasai langsung oleh Negara.”⁷⁰

⁷⁰ Ibid., Pasal 12