

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA TENTANG PENGUASAAN ATAS NEGARA DALAM LINGKUP TANAH TIMBUL (AANSLIBING) DAN PENGAJUAN TANAH BARU DALAM PERSPEKTIF HUKUM AGRARIA**

#### **A. Penguasaan dan pemanfaatan atas tanah**

Dalam sejarah pertanahan di Indonesia, hingga saat ini masih banyak hal yang diatur oleh UUPA namun belum dapat dijabarkan lebih lanjut sesuai dengan perkembangan masyarakat. Sebagai peraturan dasar, UUPA hanya mengatur asas-asas atau masalah-masalah pokok dalam garis besarnya dalam hukum pertanahan/agraria. Untuk itu diperlukan pengaturan yang lebih rinci dalam berbagai bentuk peraturan organik baik berupa undang-undang maupun peraturan-peraturan yang lain. Dari sekian banyak hal yang belum dijabarkan, diantaranya adalah hak milik yang secara khusus diatur dalam Pasal 20 sampai dengan Pasal 27 UUPA.

Dalam mengatur kepemilikan hak atas tanah, maka pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disingkat UUPA) dengan sendirinya terciptanya unifikasi hukum tanah bagi seluruh wilayah Indonesia yang sederhana, mudah, moderen serta memihak pada rakyat Indonesia dan hakekat dari UUPA meletakkan dasar-dasar bagi hukum agrarian nasional yang akan dapat membawa pembangunan nasional. Hak milik dalam suatu

sistem hukum merupakan sendi pokok yang akan menentukan keseluruhan sistem tersebut. Warna dari sistem hukum yang bersangkutan untuk sebagian besar adalah bagaimana pengaturan tentang hak miliknya. Bidang keagrariaan dapat dijadikan pedoman dalam pembahasan tentang hak milik yang pengaturannya dapat dijumpai secara tegas dan jelas dalam UUPA. Hal ini disebabkan karena disamping tanah merupakan salah satu modal dasar pembangunan nasional juga merupakan obyek hukum yang paling vital dan kebutuhan hidup yang paling primer bagi setiap orang dimana saja dan kapan saja. Akibatnya sebagaimana yang diketahui, hak milik yang diatur dalam bidang ke agrariaan merupakan hak milik yang tidak berinduk kepada hak atas tanah lain, karena hak milik adalah hak yang paling penuh. Hak milik bisa merupakan induk dari hak-hak lainnya, selama tidak ada pembatasan-pembatasan dari pihak penguasa, maka wewenang dari pemilik tidak terbatas. Seorang pemilik bebas dalam mempergunakan tanahnya

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. (Urip Santoso, 2005). Tanah merupakan suatu 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 (Marwan, 2009).

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.

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. (Urip Santoso, 2016). 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. (Boedi Harsono, 2010) 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 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 denga ganti kerugian, untuk selanjutnya di bagikan kepada rakyat yang membutuhkan (Boedi Harsono, 2010).

#### **a. Hak penguasaan 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. 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.

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 tanah. Hak Bangsa Indonesia atas tanah mempunyai sifat Komunalistik, artinya semua tanah yang ada dalam Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan tanah bersama rakyat Indonesia, yang telah bersatu sebagai Bangsa Indonesia (Pasal 1 ayat (1) UUPA). (Sumarjono, 2001) Hubungan antara Bangsa Indonesia dengan tanah tersebut bersifat abadi, artinya hubungan antara Bangsa Indonesia dengan Tanah akan berlangsung tiada terputus-putus untuk selama-lamanya (Sumarjono, 2001).

#### **b. Hak menguasai atas tanah negara**

Tanah negara adalah tanah yang langsung di kuasai oleh negara. Langsung di kuasai dapat di artikan sebagai tidak adanya pihak lain di atas tanah. Tanah tersebut disebut 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 lekat 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 :

- a. Tanah – tanah yang di serakan secara sukarela.
- b. Tanah – tanah hak yang berakhir jangka waktunya dan tidak di perpanjang lagi.
- c. Tanah yang pemegang 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 tersebut 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 ruang angkasa”.(Supriyadi, 2010). Dalam kaitannya dengan wewenang Hak menguasai dari negara, boedi harsono memberikan komentar sebagai berikut :

- 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 maupun 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), semuanya 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) (Kartini, 2004).

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

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 (Aksinuddin, 2020).

Dalam penelitian ilmiah, Seksi Agraria UGM berkesimpulan bahwa hak negara atas wilayahnya sebaiknya adalah hak menguasai. (Saleh, 2020) Hal 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 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 (Arie, 2012).

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. 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 makmur (Saleh, 2020).

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 Otoritas, Perusahaan Negara, dan Perusahaan Daerah, dengan pemberian penguasaan tanah-tanah tertentu dengan Hak Pengelolaan (HPL).

## **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 disebut dengan tanah tumbuh atau tanah timbul. (Wahanisa, 2009) Secara khusus terjadinya tanah timbul dapat diketahui dengan mempelajari Sedimentologi yaitu ilmu yang mempelajari sedimen, sedangkan sedimen pada umumnya, diartikan sebagai proses terlepasnya butiran tanah dari induknya di suatu tempat dan terangkut material tersebut oleh gerak air atau angin kemudian diikuti dengan pengendapan material yang terdapat di tempat lain (Suripi, 2020).

Secara umum, dalam lingkungan masyarakat Indonesia juga terdapat berbagai ragam istilah dalam penyebutan tanah timbul. Hal ini dapat dimaklumi, karena 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 Wihanisa dan Arif Hidayat menjelaskan bahwa tanah timbul disebut dengan istilah tanah yang timbul di tepi sungai akibat endapan lumpur yang terbawa oleh aliran sungai (Rofi, 2003). Selanjutnya Urip Santoso dalam bukunya menyebutkan dengan istilah lidah tanah 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 (Urip, 2010).

Pengendapan di tepi sungai dan laut menyebabkan bertambahnya tanah. penambahan 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 air hujan yang menuju sungai – sungai besar dimana tanah hanyutan tersebut sebagaimana akan mengendap disepanjang sungai dan sebagian terus ke muara sungai yang bersangkutan. Akibat berkali – kali terjadinya erosi maka terjadilah *Aanslibbing* atau tanah timbul (Kartasapoetro, 1998).
- 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. timbulnya tanah tersebut di sebabkan oleh adanya pengaruh pergeseran bumi secara alamiah, atau endapan lumpur di pinggir/tepi pantai yang lama kelamaan menjadi tanah timbul (Suhanan, 2010).
- 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 milik secara demilian itu juga melalui proses pertumbuhan yang memakan waktu (Aksinuddin, 2010).

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 pantai 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.

Peningkatan aktifitas manusia di sepanjang pesisir pantai ataupun dibantaran sungai akan mempercepat proses terbentuknya tanah timbul 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 aliran 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 sungai terhalang, adanya materia mengendapan 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 laut 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**

#### **a. 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 :

1. 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 itu karena mereka telah menggunakan dan mengelola tanah tersebut selama bertahun-tahun.

2. 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 pertanian itu). Setokoh dengan ini ialah *voorkeursrecht* dari pada pemilik tanah pertanian atas tanah pembawaan lumpur (*aanslibbing*) pada tanah pertaniannya itu.
3. Aminuddin Salle berpendapat bahwa dalam sistem hukum adat apabila terdapat tanah timbul yang tidak terlalu luas maka menjadi hak milik bagi pemilik tanah yang berbatasan.

4. 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 terjadinya kepemilikan milik atas tanah yang berasal dari tanah.

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.

b. 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 Undang-undang 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.

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 dengan hukum nasional dalam hal ini peraturan perundangundangan. 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 mengesampingkan ketentuan undang-undang yang bersifat pelengkap”.

Jadi menurut pendapat di atas, hukum adat juga dapat mengesampingkan 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.

### **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. Penatagunaan tanah diatur dalam sebuah peraturan tersendiri yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang.

Penatagunaan Tanah. Dalam Pasal 1 angka 1 diuraikan bahwa: “Penatagunaan tanah adalah sama dengan pola pengelolaan tata guna tanah yang meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah melalui pengaturan kelembagaan yang terkait dengan pemanfaatan tanah sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil” (Yusriani Sindara,2009).

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 angka selanjutnya 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 (Yusriani Sindara,2009).

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;
- 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 (Yusriani Sindara,2009).

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 (Yusriani Sindara,2009).

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:

“tanah yang berasal dari tanah timbul atau hasil reklamasi di wilayah perairan pantai, pasang surut, rawa, danau, dan bekas sungai dikuasai langsung oleh Negara.” (Yusriani Sindara,2009)

## **D. Kepastian Hukum**

### **1. Teori Kepastian Hukum**

Teori kepastian hukum merupakan salah satu dari tujuan hukum dan dapat dikatakan bahwa kepastian hukum merupakan

bagian dari upaya untuk dapat mewujudkan keadilan. Kepastian hukum sendiri memiliki bentuk nyata yaitu pelaksanaan maupun penegakan hukum terhadap suatu tindakan yang tidak memandang siapa individu yang melakukan. Melalui kepastian hukum, setiap orang mampu memperkirakan apa yang akan ia alami apabila ia melakukan suatu tindakan hukum tertentu. Kepastian hukum pun diperlukan guna mewujudkan prinsip-prinsip dari persamaan dihadapan hukum tanpa adanya diskriminasi. Dari kata kepastian, memiliki makna yang erat dengan asas kebenaran. Artinya, kata kepastian dalam kepastian hukum merupakan suatu hal yang secara ketat dapat disilogismeka dengan cara legal formal.

Dengan kepastian hukum, maka akan menjamin seseorang dapat melakukan suatu perilaku yang sesuai dengan ketentuan dalam hukum yang berlaku dan begitu pula sebaliknya. Tanpa adanya kepastian hukum, maka seorang individu tidak dapat memiliki suatu ketentuan baku untuk menjalankan suatu perilaku. Sejalan dengan tujuan tersebut, Gustav Radbruch pun menjelaskan bahwa kepastian hukum merupakan salah satu tujuan dari hukum itu sendiri.

Gustav Radbruch menjelaskan, bahwa dalam teori kepastian hukum yang ia kemukakan ada empat hal mendasar yang memiliki hubungan erat dengan makna dari kepastian hukum itu sendiri, yaitu

sebagai berikut.

1. Hukum merupakan hal positif yang memiliki arti bahwa hukum positif ialah perundang-undangan.
2. Hukum didasarkan pada sebuah fakta, artinya hukum itu dibuat berdasarkan pada kenyataan.
3. Fakta yang termaktub atau tercantum dalam hukum harus dirumuskan dengan cara yang jelas, sehingga akan menghindari kekeliruan dalam hal pemaknaan atau penafsiran serta dapat mudah dilaksanakan.
4. Hukum yang positif tidak boleh mudah diubah.

Pendapat Gustav Radbruch mengenai kepastian hukum tersebut, didasarkan pada pandangannya mengenai kepastian hukum yang berarti adalah kepastian hukum itu sendiri. Gustav Radbruch mengemukakan, bahwa kepastian hukum adalah salah satu produk dari hukum atau lebih khususnya lagi merupakan produk dari perundang-undangan.

Berdasarkan pendapat dari Gustav Radbruch mengenai kepastian hukum, hukum merupakan hal positif yang mampu mengatur kepentingan setiap manusia yang ada dalam masyarakat dan harus selalu ditaati meskipun, hukum positif tersebut dinilai kurang adil. Lebih lanjut, kepastian hukum merupakan keadaan yang

pasti, ketentuan maupun ketetapan. Secara hakiki hukum haruslah bersifat pasti dan adil. Maksudnya, hukum yang pasti adalah sebagai pedoman kelakuan serta adil adalah pedoman kelakuan yang harus menunjang antara suatu tatanan dan dinilai wajar. Hanya dengan bersifat pasti dan adil, maka hukum pada dijalankan sesuai dengan fungsi yang dimilikinya.

Berbeda pendapat dengan Gustav Radbruch yang mengungkapkan bahwa kepastian hukum adalah salah satu dari tujuan hukum, Sudikno Mertokusumo mengungkapkan bahwa kepastian hukum adalah sebuah jaminan agar hukum dapat berjalan dengan semestinya, artinya dengan kepastian hukum individu yang memiliki hak adalah yang telah mendapatkan putusan dari keputusan hukum itu sendiri. Sudikno pun menjelaskan, bahwa meskipun kepastian hukum berkaitan erat dengan keadilan akan tetapi hukum serta keadilan itu sendiri adalah dua hal yang berbeda. Hukum memiliki sifat-sifat berupa umum, mengikat setiap individu, menyamaratakan, sedangkan keadilan sendiri memiliki sifat yang berbeda yaitu subyektif, individualistis serta tidak menyamaratakan. Dari sifat yang ada pada hukum dan keadilan itu sendiri, dapat dilihat dengan jelas bahwa keadilan dan hukum adalah hal yang berbeda.

Sehingga, kepastian hukum merupakan pelaksanaan hukum

yang sesuai dengan bunyinya. Sehingga, masyarakat pun dapat memastikan bahwa hukum yang ada dan tercantum dapat dilaksanakan. Dalam memahami nilai-nilai dari kepastian hukum, maka ada hal yang harus diperhatikan yaitu, bahwa nilai tersebut memiliki relasi yang erat dengan instrumen hukum positif serta peranan negara dalam melakukan aktualisasi pada hukum positif tersebut.

Lebih lanjut, Nusrhasan Ismail menjelaskan bahwa kepastian hukum menghendaki adanya suatu upaya peraturan hukum dalam undang-undang yang dibuat oleh pihak-pihak berwenang maupun berwibawa. Sehingga aturan yang dibentuk tersebut memiliki suatu aspek yang yuridis serta dapat menjamin adanya kepastian bahwa hukum memiliki fungsi sebagai sebuah peraturan yang harus dan wajib ditaati oleh masyarakat atau warga negaranya.