

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Negara Indonesia merupakan negara agraris, dimana tanah merupakan kebutuhan yang tidak dapat dilepaskan dari masyarakat terutama masyarakat dipesisir pantai baik sebagai petani kebun kelapa, nelayan ataupun usaha lainnya dalam rangka untuk memenuhi kebutuhan hidup dan merupakan karunia dari Tuhan Yang Maha Esa yang harus dijaga dan dipelihara kelestariannya.

Tanah menjadi landasan tolak ukur kesejahteraan dan keamanan bagi masyarakat yang berdomisili di daerah pedesaan. Dalam lingkup daerah perkotaan tanah memiliki peranan utama sebagai lahan perkantoran dan pemukiman. Oleh karena itu tanah tidak bisa lepas dari kehidupan manusia karena dari semua kebutuhan manusia, tanah menjadi kebutuhan pokok yang mendasar dan menjadi tempat bagi manusia menjalani kehidupannya serta memperoleh sumber untuk melanjutkan hidupnya.<sup>1</sup>

Tanah juga sebagai sumber daya alam yang tidak dapat diperbaharui, tidak dapat mengikuti pertumbuhan jumlah penduduk. Apabila hubungan manusia pengguna dengan tanahnya terganggu, maka akan keterlibatan pada kesejahteraan pengguna tanah, yang berpotensi menimbulkan konflik di dalam masyarakat. Hal

---

<sup>1</sup> Mariot P Siahaan, *Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan* (Teori dan Praktek), Rajawali Pers, Jakarta, 2003, hlm. 1.

ini memerlukan pengaturan hukum yang tegas dalam menjamin kepastian hukum bagi masyarakat.<sup>2</sup>

Di dalam sejarah pertanahan Indonesia, sampai saat ini masih banyak hal yang diatur oleh UUPA, namun belum dapat diuraikan lebih lanjut sesuai dengan perkembangan masyarakat. Sebagai peraturan dasar, UUPA hanya mengatur asas-asas atau masalah-masalah pokok dalam garis besarnya berupa hukum pertanahan atau agraria.<sup>3</sup>

Banyaknya tanah di Indonesia yang masih belum jelas status kepemilikannya merupakan penyebab konflik masyarakat, baik warga masyarakat yang satu dengan warga masyarakat yang lain, warga masyarakat dengan aparat pemerintahan, warga masyarakat dengan investor atau investor dengan pemerintah. Salah satu bentuk tanah yang memicu konflik pada masyarakat Indonesia adalah munculnya tanah timbul di pesisir pantai yang tumbuh karena suatu peristiwa atas proses alam yang menjadi hamparan daratan tepi sungai atau pantai.<sup>4</sup>

Dalam upaya melindungi hak milik terhadap tanah, pemerintah berkewajiban memberikan pengakuan dan perlindungan hukum bagi setiap pemilik tanah melalui pendaftaran tanah yang dibuktikan dengan akta autentik yang bertujuan untuk menghindari terjadinya konflik dalam masyarakat terhadap

---

<sup>2</sup> Bambang Eko Turisno dan Sri Sudaryatmi, "Perlindungan Sumber Daya Alam Hayati dalam Pemanfaatan Tanah Timbul", *Jurnal Hukum* Vol. XIV No. 2, Oktober 2004, <<http://jurnal.pdii.lipi.go.id/admin/jurnal/14204155166.pdf>>, Diunduh pada tanggal 4 Januari 2020, pukul 20.00 WIB

<sup>3</sup> H.M. Muhibbin, Nur 'Aini, Dian Isnaini Abstraksi, "Budaya Masyarakat Pantai Terhadap Penataan Hukum Pertanahan dalam Pengelolaan Tanah Oloran di Pesisir Pantai Utara Laut Jawa – Kabupaten Gresik", *fh.unisma.ac.id.*, diunduh pada tanggal 8 Januari 2020, pukul 23:24 WIB

<sup>4</sup> Moh. Muhibbin, "Pola Penguasaan dan Pemilikan Tanah Timbul (Aanslibbing) di Pesisir Pantai Utara Laut Jawa", *International Journal of Social and Local Economic Governance (IJLEG)* Vol. 1, No. 1, April 2015, hlm. 42.

penguasaan tanah. Hak-hak atas tanah dibukukan dalam buku tanah dan diterbitkan sertifikat sebagai tanda bukti pemiliknnya tanah.<sup>5</sup>

Dengan adanya kepastian tersebut sangat berarti artinya terutama kaitannya dalam perencanaan pembangunan suatu daerah, pengawasan pemilikan tanah dan penggunaan tanah. Untuk mencapai tujuan tersebut. Ketentuan Pasal 2 ayat (1), ayat (2) UUPA menyatakan 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 didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
- (2) Hak menguasai dari Negara termasuk 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 yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.<sup>6</sup>

Ketentuan Pasal 2 ayat (2) tersebut di atas merupakan negara dalam pengertian sebagai suatu organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat untuk mengatur masalah agrarian (pertanahan). Kedudukan negara sebagai penguasa tersebut tidak lain adalah bertujuan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam rangka masyarakat adil dan makmur. Dalam kerangka tersebut negara diberi kewenangan untuk mengatur mulai dari perencanaan, penggunaan, menentukan

---

<sup>5</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 2008, hlm. 176.

<sup>6</sup> Subhanan Yosua, *Hak Atas Timbul (Aanslibbing) Dalam Sistem Hukum Pertanahan Indonesia*, Restu Agung, Jakarta, 2010, hlm. 38.

hak-hak yang dapat diberikan kepada seseorang, serta mengatur hubungan hukum antara orang-orang serta perbuatan-perbuatan hukum yang berkaitan dengan tanah.

Pada umumnya tanah timbul di area tepian danau didiami oleh masyarakat golongan ekonomi lemah dengan tingkat pendidikan yang cukup rendah. Tanah timbul adalah tanah yang timbul secara alami di pinggiran tanah atau di tengah sungai, atau danau akibat endapan lumpur. Tanah timbul ini selaim terjadi secara alamiah yang disebabkan oleh endapan lumpur atau pasir yang di bawah oleh air, biasanya juga dipercepat oleh bantuan tangan manusia dan lingkungan sekitarnya.<sup>7</sup> Tujuan dari dibentuknya UUPA adalah untuk mewujudkan apa yang digariskan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, yang menyatakan:

“Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”

Keterkaitan antara kaidah hak menguasai dengan sebesar-besar kemakmuran rakyat dari pasal tersebut akan menimbulkan kewajiban Negara sebagai berikut:<sup>8</sup>

1. Segala bentuk pemanfaatan bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya harus secara nyata dapat meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat.
2. Melindungi dan menjamin segala hak-hak rakyat yang terdapat di dalam dan di atas bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung

---

<sup>7</sup> Yolín Rani, *Tinjauan Mengenai Tanah Endapan*, Badan Penerbit UNHAS, Makassar, 1999, hlm. 31.

<sup>8</sup> Ida Nurlinda, *Prinsip-Prinsip Pembaruan Agraria, Perspektif Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009, hlm. 63.

didalamnya, dapat dihasilkan secara langsung dinikmati secara langsung oleh rakyat.

3. Mencegah segala tindakan dari pihak manapun yang akan menyebabkan rakyat tidak mempunyai kesempatan atau kehilangan akses terhadap bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya.

UUPA sebagai hukum agraria yang berlaku secara nasional dan mengatasi masalah terjadinya dualism hukum pertanahan di Indonesia memiliki tujuan pokok, yaitu:<sup>9</sup>

1. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur.
2. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan.
3. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Usaha untuk menuju kearah kepastian hak atas tanah ternyata dari ketentuan pasal-pasal yang mengatur pendaftaran tanah, yaitu pada Pasal 23, 32 dan 38 UUPA yang ditujukan kepada para pemegang hak yang bersangkutan dengan maksud agar mereka memperoleh kepastian tentang haknya itu. Sedangkan Pasal 19 UUPA ditujukan kepada Pemerintah sebagai suatu instruksi, agar seluruh wilayah

---

<sup>9</sup> Penjelasan Umum atas UUPA

Indonesia diadakan pendaftaran tanah yang bersifat *rechts-kadaster*, yang artinya bertujuan menjamin kepastian hukum.<sup>10</sup> Yang berbunyi sebagai berikut :

- 1) “Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- 2) Pendaftaran tersebut dalam ayat 1 pasal ini meliputi:
  - a. Pengukuran, perpetaan dan pembukaan tanah;
  - b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
  - c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.”

Pada kenyataannya proses pendaftaran tanah termasuk tanah timbul ini belum termasuk berpengaruh terhadap semua lapisan masyarakat, yang belum mengerti arti pentingnya pendaftaran tanah. Hal itu terbukti sampai sekarang masih ada beberapa yang belum mendaftarkan tanah, sehingga tidak diketahui siapakah yang berhak atas tanah tersebut.

Untuk pelaksanaan lebih lanjut tentu diatur dalam berbagai undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya. Hal ini menjadikan UUPA merupakan dasar bagi peraturan pelaksanaan yang terkait didalamnya.<sup>11</sup> Salah satunya mengenai Pendaftaran Tanah yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah. Dengan adanya peraturan ini, diharapkan permasalahan masyarakat mengenai kepastian hukum hak atas tanah dapat teratasi.

Dalam upaya mengatur tentang penguasaan terhadap tanah telah diatur dalam pasal 4 ayat (1) UUPA disebutkan bahwa “Atas dasar hak menguasai dari

---

<sup>10</sup> Ibid

<sup>11</sup> Arie Sukanti Hutagalung, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, Rajawali Pers, Jakarta, 2008, hlm. 62.

negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum.

Dalam hal ini muncul permasalahan baru, yaitu keberadaan tanah timbul. Tanah timbul (*aanslibbing*), yaitu tanah yang timbul secara alami seperti tanah pantai, tepi danau, endapan tepi sungai, pulau timbul dan tanah timbul secara alami lainnya dinyatakan sebagai tanah yang langsung dikuasai oleh negara.

Salah satu permasalahan penguasaan tanah timbul adalah yang terjadi di pesisir Kota Cirebon tepatnya di Kelurahan Lemahwungkuk. Permasalahan yang terjadi pada tanah timbul di pesisir Kota Cirebon adalah kurang tegasnya pemerintah dalam menegakkan aturan pengelolaan dan pemanfaatan tanah timbul tersebut. Hal ini diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang penatagunaan lahan, bahwa setiap orang yang akan menguasai tanah timbul haruslah memperoleh izin terlebih dahulu dari aparat pemerintah yang berwenang yaitu Badan Pertanahan Nasional.

Namun, kenyataannya masyarakat sekitar yang menguasai tanah tersebut. Tanah timbul ini terbentuk terus menerus setiap tahunnya sedikit demi sedikit akibat sedimentasi dari hulu kemudian menumpuk di tengah dan sampai akhirnya tanah timbul tersebut menyatu dengan pantai dan juga dipercepat oleh kegiatan pengembangan lahan informal oleh penduduk. Tanah timbul ini seringkali menjadi rebutan berbagai pihak karena pemerintah belum tegas dalam menjamin kepastian hak atas tanah timbul.

Tanah timbul ini banyak diminati oleh masyarakat Kota Cirebon. Hal itu disebabkan oleh pemerintah akan lahan yang semakin meningkat setiap tahunnya. Ketika fenomena alam tanah timbul ini terjadi di Kota Cirebon dan menambah luasan kota, dan masyarakat diberikan hak untuk memanfaatkannya. Masyarakat sekitar pesisir Cirebon telah memanfaatkan tanah timbul tersebut sebagai tanah garapan. Izin penggarapan tanah timbul ini diperoleh dari Lurah setempat, namun dengan beberapa syarat. Syarat diantaranya adalah masyarakat berhak memanfaatkan tanah timbul dan tanah timbul tersebut dapat ditingkatkan menjadi hak milik jika penguasaan fisik bidang tanah sudah 20 (duapuluh) tahun atau secara berturut-turut namun tidak boleh diperjualbelikan atau disewakan. Pada kenyataannya, masyarakat melanggar persyaratan tersebut, masih banyak warga yang sudah penguasaan fisik bidang tanah selama 20 (duapuluh) tahun atau secara berturut-turut belum ditingkatkan menjadi hak milik dan didaftarkan di BPN Kota Cirebon. Selain itu ada pula warga yang memperjualbelikan tanah timbul tersebut.

Pemerintah yang kurang tegas dalam menegakkan aturan pengelolaan dan pemanfaatan tanah timbul di pesisir Kota Cirebon ini mengakibatkan status pemanfaatan dan kepemilikan tanah timbul di pesisir Kota Cirebon menjadi tidak jelas. Dampak positif dari pemanfaatan tanah timbul merupakan dampak yang menguntungkan dan memiliki manfaat ekonomi bagi masyarakat sekitar pesisir. Dampak negatif dari pemanfaatan tanah timbul dapat dirasakan oleh masyarakat setempat yang terkena banjir akibat dari aktivitas pengurangan sampah di pesisir Kota Cirebon dan nelayan yang pendapatannya berkurang karena populasi ikan.



Oleh karena itu diperlukan aturan hukum yang mengatur mengenai penguasaan dan pemanfaatan tanah timbul. Masalah hak atas tanah khususnya yang berkenaan dengan tanah timbul merupakan salah satu hal yang sangat penting karena menyangkut kepastian hukumnya. Dengan adanya jaminan kepastian hak atas tanah timbul akan mampu mencegah timbulnya keresahan sosial sehingga diharapkan mampu menciptakan suasana yang menguntungkan bagi kelanjutan pelaksanaan pembangunan di segala bidang, khususnya di bidang pertanahan.

Dengan tanah yang cukup subur dan semakin luas, menjadikan penghasilan perkebunan semakin besar. Akan tetapi tanah timbul hingga saat ini belum memiliki izin dari Badan Pertanahan Nasional sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 bahwa setiap orang yang menguasai tanah timbul harus memperoleh izin terlebih dahulu dari pemerintah, dalam hal ini yaitu Badan Pertanahan Nasional (BPN) di Kota Cirebon.

Oleh karena itu, diharapkan dapat menyelesaikan semua persoalan mengenai persoalan mengenai pertanahan di Indonesia. Tingginya nilai ekonomis dari tanah timbul dan masih belum jelasnya kepastian hukum mengenai tanah timbul tersebut.

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas maka penulis melakukan penelitian dengan judul **HAK PENGUASAAN ATAS TANAH TIMBUL DI KELURAHAN LEMAHWUNGKUK KOTA CIREBON DIHUBUNGKAN DENGAN PASAL 19 AYAT 1 UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1960 TENTANG PERATURAN DASAR POKOK-POKOK AGRARIA.**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas maka ditarik pokok-pokok permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana kepastian hukum dalam penguasaan atas tanah timbul dikaitkan dengan Pasal 19 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 di kelurahan Lemahwungkuk Kota Cirebon?
2. Bagaimana kendala yang dihadapi masyarakat untuk mendapatkan kepastian hukum dalam penguasaan atas tanah timbul di Kelurahan Lemahwungkuk Kota Cirebon?
3. Bagaimana upaya yang dapat dilakukan Badan Pertanahan Nasional terhadap pengelolaan tanah timbul di Kelurahan Lemahwungkuk Kota Cirebon?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan masalah yang dikembangkan dalam identifikasi masalah diatas maksud tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui kepastian hukum dalam penguasaan atas tanah timbul oleh masyarakat di Kelurahan Lemahwungkuk Kota Cirebon.
2. Untuk mengetahui kendala yang dihadapi masyarakat dalam penguasaan atas tanah timbul di Kelurahan Lemahwungkuk Kota Cirebon.
3. Untuk mengetahui upaya yang dapat dilakukan Badan Pertanahan Nasional terhadap pengelolaan tanah timbul di Kelurahan Lemahwungkuk Kota Cirebon.

#### **D. Kegunaan Penelitian**

Adapun dalam hal ini kegunaan dari penelitian yang penulis lakukan adalah sebagai berikut :

1. Kegunaan Teoritis
  - a. Untuk mengembangkan ilmu pengetahuan yang didapat dalam perkuliahan di jurusan Ilmu Hukum (kekhususan Keperdataan) dan membandingkannya dengan praktek di lapangan.
  - b. Untuk mengembangkan wacana dan pemikiran bagi peneliti.
2. Kegunaan Praktis
  - a. Untuk memperoleh data dan informasi yang dibutuhkan bagi penulis dalam penyusunan skripsi sebagai syarat mencapai gelar Sarjana Hukum Di Jurusan Ilmu Hukum Fakultas Syariah dan Hukum.
  - b. Untuk memberikan sumbangan pemikiran dalam praktik konversi pemberian status hak milik atas tanah timbul bagi masyarakat maupun pemerintah.

#### **E. Kerangka Pemikiran**

Undang-undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria mengatur konsep negara “menguasai” dan bukan “memiliki” dalam hubungan negara dengan tanah negara sebagai personifikasi dari seluruh rakyat mempunyai kewenangan pada tingkatan tertinggi untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan penggunaan, penyediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa serta menentukan dan

mengatur hubungan hukum dan perbuatan hukum yang berkenaan dengan bumi, air, dan ruang angkasa.<sup>12</sup>

Berdasarkan Pasal 2 ayat (1) UUPA disebutkan bahwa, “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 didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

Bersandar pada kenyataan Marcus Tullius Cicero, seorang filsuf Romawi Kuno yang menyatakan, *Ubi Societas Ibi Ius*, bahwa dimana ada masyarakat disitu ada hukum.<sup>13</sup> Yang selanjutnya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, bahwa negara Indonesia adalah negara hukum sebagaimana yang tercantum di Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>14</sup> Sejatinya bahwa segala aktivitas bermasyarakat, berbangsa dan bernegara harus berlandaskan aturan yang ada. Salah satu ciri dari tujuan hukum adalah untuk menjamin adanya kepastian hukum dalam masyarakat dan hukum itu harus pula bersendikan pada keadilan dari masyarakat itu.<sup>15</sup>

Dengan menggunakan *stufenbau theory* yang dikemukakan oleh Hans Kelsen, bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan), dalam arti suatu norma yang lebih rendah berlaku,

---

<sup>12</sup> Maria S. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta, 2015, hlm. 61.

<sup>13</sup> Muhammad Fatahillah Akbar, *Ancaman Pidana Mati Pada Tindak Pidana Korupsi Indonesia Dalam Hubungannya Dengan United Nations Convention Against Corruption*, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 2011, hlm. 18.

<sup>14</sup> Pasal 1 ayat (3) UUD 1945

<sup>15</sup> C.S.T.Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1989, hlm. 40-41.

bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu norma dasar (*grundnorm*).<sup>16</sup>

Selanjutnya dengan memperhatikan tujuan hukum menurut aliran normative-dogmatik, yang dipelopori oleh John Austin dan Van Kan bahwa aliran ini menganggap, pada dasarnya hukum adalah semata-mata untuk menciptakan kepastian hukum dan melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom atau hukum dalam bentuk peraturan tertulis. Artinya karena hukum itu otonom sehingga tujuan hukum semata-mata untuk kepastian hukum dalam melegalkan kepastian hak dan kewajiban seseorang. Van Kan berpendapat bahwa tujuan hukum adalah menjaga setiap kepentingan manusia agar tidak diganggu dan terjamin kepastiannya.<sup>17</sup>

Kehidupan bermasyarakat menuntut manusia untuk saling berinteraksi atau melakukan hubungan-hubungan antara satu sama lain dalam rangka untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Setiap individu memiliki hak dan kewajiban yang harus dihargai dan dihormati oleh orang lain. Sehingga memerlukan suatu aturan yang menjadi aturan main dalam menjalani aktivitas kehidupan untuk terciptanya ketertiban dalam masyarakat. Aturan yang mengikat masyarakat dalam hal ini disebut sebagai hukum yang lahir dalam suatu negara dan mengikat warga negara setiap orang yang berada di dalam wilayah teritorial negara tersebut. Hukum

---

<sup>16</sup> Marwan Mas, *Pengantar Ilmu Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2014, hlm. 84.

<sup>17</sup> *Ibid*, hlm. 85.

kemudian dijalankan oleh organ-organ negara yang memiliki wewenang berdasarkan konstitusi dan peraturan perundang-undangan.<sup>18</sup>

Berkenaan dengan hal tersebut, kepentingan rakyatlah yang utama bukan kepentingan orang-perorangan meskipun hak setiap warga negara tetap dihormati, dimana negara memiliki kewenangan untuk memberikan perlindungan hukum dan mewujudkan kepastian hukum bagi warga negaranya dalam hal kepemilikan tanah.

Mochtar Kusumaatmadja berpendapat bahwa hukum sebagai sarana yang penting untuk memelihara ketertiban harus dikembangkan dan dibina, sehingga dapat memberi ruang gerak bagi perubahan. Bukan sebaliknya, menghambat usaha-usaha pembaharuan karena semata-mata ingin mempertahankan nilai-nilai lama. Sesungguhnya, hukum harus tampil ke depan menunjukkan arah dan memberi jalan bagi pembaharuan.<sup>19</sup>

Hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup di dalam masyarakat. Hal ini menunjukkan adanya kompromi antara hukum yang tertulis sebagai kebutuhan masyarakat hukum demi adanya kepastian hukum dan hukum yang hidup dalam masyarakat (*living law*) sebagai perwujudan penghargaan terhadap pentingnya peranan masyarakat dalam pembentukan dan orientasi hukum.<sup>20</sup>

Kepastian Hukum merupakan perlindungan yustisiabel terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang

---

<sup>18</sup> Bambang, Sugeng dan Sujayadi, *Hukum Acara Perdata dan Dokumen Litigasi Perkara Perdata, Kencana*, Surabaya, 2009, hlm. 9.

<sup>19</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Dalam Perspektif Otonomi Daerah*, PT Alumni, Bandung, 2004, hlm. 74.

<sup>20</sup> Idham, *Konsolidasi Tanah Perkotaan Dalam Perspektif Otonomi Daerah*, PT Alumni, Bandung, 2004, hlm. 22.

diharapkan dalam keadaan tertentu. Masyarakat megharapkan adanya kepastian hukum, karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan lebih tertib. Hukum bertugas menciptakan kepastian hukum karena bertujuan ketertiban masyarakat.<sup>21</sup>

Dalam rangka perlindungan hak-hak rakyat terhadap kesewenang-wenangan, maka sangat penting bahwa hukum ditempatkan dan diakui sebagai suatu gejala dahulu kala. Keputusan-keputusan pemerintah dalam pemberian hak atas tanah merupakan perbuatan hukum dalam rangka pembuktian di masa yang akan datang. Dengan demikian maka orang, karena tidak ada bukti, tidak dapat melihat pada apa yang dahulu diperbolehkan atau pada perikatan-perikatan yang diuat dahulu, sehingga kepastian hukum yang merupakan jaminan fundamental bagi penegakan hak asasi manusia, sepeuhnya dapat ditiadakan.

Tanah mempunyai arti penting yang harus dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat, seera lahir, batin, adil dan merata dalam rangka pemanfaatan ruang dikembangkan penatagunaan tanah yang disebut juga pola pengelolaan tata guna tanah.<sup>B</sup> Penatagunaan tanah ini meliputi penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah. Pemanfaatan tanah adalah kegiatan untuk mendapatkan nilai tambah tanpa mengubah wujud fisik penggunaan tanahnya.<sup>22</sup>

Hukum Tanah adalah keseluruhan ketentuan-ketentuan hukum baik tertulis maupun tidak tertulis, yang semuanya mempunyai objek pengaturan yang sama yaitu hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga-lembaga hukum dan sebagai

---

<sup>21</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Liberty, Yogyakarta, 1998, hlm. 58.

<sup>22</sup> Pasal 1 ayat (4) UU No. 16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan Tanah

hubungan hukum yang konkret, beraspek publik dan privat, yang dapat disusun dan dipelajari secara terstruktur, hingga keseluruhannya menjadi satu kesatuan yang merupakan satu sistem.<sup>23</sup> Dalam Pasal 6 UUPA menyatakan:

“Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”.

Penjelasan umum pada Undang-Undang Pokok Agraria, fungsi sosial hak atas tanah yaitu hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidaklah dibenarkan bahwa tanah itu akan dipergunakan semata-mata hanya untuk kepentingan pribadi, apalagi jika hal itu menimbulkan kerugian pada masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifatnya, sehingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan maupun kebahagiaan masyarakat dan negara. Namun bukan berarti bahwa kepentingan perorangan terdesak oleh kepentingan umum. Undang-Undang Pokok Agraria juga memperhatikan pula kepentingan seseorang dan kepentingan masyarakat itu harus seimbang hingga akhirnya mencapai tujuan kemakmuran, keadilan, dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya.

Hak-hak atas tanah yang individual dan bersifat pribadi tersebut dalam persepsi Hukum Tanah Nasional mengandung unsur kebersamaan. Unsur kebersamaan tersebut ada pada setiap hak atas tanah, karena semua hak atas tanah secara langsung maupun tidak langsung bersumber pada hak bangsa, yang merupakan hak bersama.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria*, Kencana, Jakarta, 2013, hlm. 10-11.

<sup>24</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, isi dan Pelaksanaannya jilid 1, Edisi revisi 199*, Djambatan, Jakarta, 1999, hlm. 31.



Salah satu upaya untuk mengatasi adanya permasalahan dibidang pertanahan adalah dengan memberikan kepastian hukum terhadap bidang-bidang hukum tanah, baik yang dimiliki atau dikuasai oleh perseorangan maupun badan hukum. Sehingga orang atau badan hukum yang memiliki tanah tidak bisa diganggu gugat oleh orang atau badan hukum, kecuali Undang-Undang menentukan lain.

Unsur kepastian hukum mewujudkan adanya upaya positivasi dari aturan-aturan pihak yang berwenang, sehingga aturan-aturan itu mempunyai aspek legalitas yang dapat menjamin adanya kepastian hukum yang berfungsi sebagai suatu peraturan yang harus ditaati.<sup>25</sup> Seperti hak-hak yang dapat dimiliki oleh masyarakat, sebagaimana pada Pasal 16 Undang-Undang Pokok Agraria menyatakan :

- 1) “Hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) ialah:
  - a. Hak Milik;
  - b. Hak Guna Usaha;
  - c. Hak Guna Bangunan;
  - d. Hak Pakai
  - e. Hak Sewa
  - f. Hak Membuka Tanah;
  - g. Hak Memungut Hasil Hutan
  - h. Hak-Hak lain yang termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara yang disebutkan dalam Pasal 53.
- 2) Hak-hak atas air dan ruang angkasa sebagai yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (3) ialah:
  - a. Hak Guna Air;
  - b. Hak Pemeliharaan dan Penangkapan Ikan;
  - c. Hak Guna Ruang Angkasa”.

---

<sup>25</sup> Ida, Nurlinda, *Prinsip-Prinsip, Pembaharuan Agraria, Perspektif Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009, hlm. 32.

Tujuan pembangunan bidang pertanahan yang akan dicapai pada dasarnya adalah “Perwujudan tatanan kehidupan bersama yang harmonis dengan mengatasi berbagai sengketa, konflik dan perkara pertanahan di seluruh tanah air dan penataan perangkat hukum dan sistem pengelolaan pertanahan sehingga tidak melahirkan sengketa, konflik dan perkara dikemudian hari”.<sup>26</sup> Sejauh ini permasalahan strategis di bidang pertanahan adalah:

1. Belum cukup kuatnya jaminan kepastian hak masyarakat atas tanah, disebabkan oleh belum optimalnya penyelenggaraan pendaftaran tanah, belum optimalnya penyelenggarakan penatagunaan tanah, belum selarasnya beberapa peraturan perundangan di bidang pertanian.
2. Masih terjadi ketimpangan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (P4T), yang disebabkan oleh belum optimalnya pentaan dan pengendalian P4T.
3. Belum optimalnya kinerja pelayanan pertanahan.

Sebelum berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria, bagi tanah-tanah yang tunduk pada hukum adat tidak dilakukan pendaftaran tanah, apabila dilakukan pendaftaran tujuannya bukan untuk memberikan kepastian hukum, akan tetapi tujuannya untuk menentukan siapa yang wajib membayar pajak atas tanah tersebut.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Visi Misi Badan Pertanahan Nasional

<sup>27</sup> Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 112.

Setelah berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria pendaftaran tanah bertujuan untuk memberikan kepastian hukum kepada pemegang hak atas tanah. Seperti yang sudah dicantumkan dalam Pasal 19 UUPA yang berbunyi :

- 1) “Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- 2) Pendaftaran tersebut dalam ayat 1 pasal ini meliputi:
  - d. Pengukuran, perpetaan dan pembukaan tanah;
  - e. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
  - f. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.”

Kemudian dipertegas pada Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 juga menyatakan:

“Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukaan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya”.

Dari pasal tersebut, sudah tidak dipermasalahkan lagi mengenai kekuasaan dari pendaftaran tanah tersebut dan hanya menyebutkan bahwa pengukuran dan pemetaan serta pendaftaran tanah tersebut adalah dalam upaya untuk memberikan kepastian hak di bidang pertanahan.<sup>28</sup>

Kemudian sebagaimana disebutkan pada Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 bahwa Pendaftaran Tanah dilaksanakan berdasarkan asas

<sup>28</sup> A.P.Parlindungan *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1999, hlm. 18

seederhana, aman,, terjangkau mutakhir, dan terbuka. Penjelasan mengenai asas-asas tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Asas Sederhana, maksudnya agar ketentuan-ketentuan pokok maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah.
- b. Asas Aman, maksudnya keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah, pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh para pihak yang memerlukan.
- c. Asas Mutakhir, maksudnya kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan berkesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu perlu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi dikemudian hari.
- d. Asas Terbuka, maksudnya data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan, dan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar asetiap saat.

Sementara itu, mengenai tanah timbul perlu mendapat perhatian serius. Karena tanah tersebut dapat dimanfaatkan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Terdapat beberapa pengertian dan istilah mengenai tanah timbul. Menurut Boedi Harsoo yang menyebutkan Tanah Timbul (*aanslibbing*) yaitu pertumbuhan tanah di tepi sungai, danau, atau laut yang merupakan lidah tanah. Kemudian pertumbuhan tanah tersebut dapat terjadi karena diusahakan masyarakat maupun

karena proses alami yang memakan waktu lama.<sup>29</sup> Begitu pula dalam penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah disebutkan bahwa tanah timbul (*aanslibbing*) adalah daratan yang terbentuk secara alami maupun buatan karena proses pengendapan di sungai, danau, pantai dan atau pulau timbul.

## **F. Metode Penelitian**

Metode penelitian yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

### **1. Metode Penelitian**

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode penelitian dengan cara deskriptif analitis, yaitu memberikan gambaran secara tepat tentang aturan-aturan pertanahan di Indonesia mengenai Tanah Timbul guna menciptakan kepastian hukum di bidang pertanahan bagi masyarakat..

### **2. Pendekatan Penelitian**

Metode pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini adalah bersifat Yuridis Empiris. Menurut Ronny Hanitijo Soemitro pendekatan yuridis empiris adalah pendekatan kepustakaan yang berpedoman pada peraturan-peraturan, buku-buku atau literature-literatur hukum serta bahan-bahan yang mempunyai hubungan permasalahan dan pembahasan dalam penulisan penelitian ini dan pengambilan data langsung pada objek penelitian yang berkaitan dengan hak penguasaan atas tanah timbul di Kelurahan Lemahwungkuk Kota Cirebon yang dihubungkan

---

<sup>29</sup> Boedi Harsono, *Undang-Undang Pokok Agraria Sejarah Penyusunan Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 1971, hlm. 80.

dengan Pasal 19 ayat 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.<sup>30</sup>

### 3. Sumber Data dan Jenis Data

Sumber data yang dipergunakan dalam penelitian ini terdiri dari sumber data primer, data sekunder, dan tersier.

1. Data primer, merupakan data yang diperoleh dengan cara langsung dari sumber di lapangan melalui penelitian di Kelurahan Lemahwungkuk, Kecamatan Lemahwungkuk Kota Cirebon, dan Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Cirebon.
2. Data Sekunder merupakan data yang diperoleh melalui studi kepustakaan yaitu dengan menelaah literature, artikel, serta peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Data sekunder tersebut dibagi menjadi tiga, yaitu:

- a. Bahan hukum primer, yang merupakan bahan-bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat, yaitu peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pertanahan yang terdiri dari:
  1. Undang-Undang Dasar 1945
  2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
  3. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

---

<sup>30</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2001, hlm. 10.

4. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah
5. Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan Tanah
6. Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 Tentang Badan Pertanahan Nasional
7. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2016 Tentang Penataan Pertanahan di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil
8. Surat Edaran Menteri Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 410-1293 Tahun 1996 Perihal Penertiban Status Tnah Timbul dan Tanah Reklamasi
9. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Pengurusan Hutan Mangrove dan Hutan Pantai
10. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 9 Tahun 2012 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil

Sedangkan bahan-bahan hukum sekunder yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer berupa semua publikasi tentang hukum meliputi buku-buku hukum agraria. Adapun bahan-bahan hukum tersier yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder berupa kamus-kamus besar hukum.

#### 4. Teknik pengumpulan data

Di dalam proses pengumpulan data, peneliti melakukan beberapa teknik pengumpulan data, yaitu sebagai berikut:

- a. Studi kepustakaan, yaitu suatu proses mengumpulkan data melalui telaah kepustakaan atau *library research*, studi kepustakaan ini bertujuan untuk mencari dan menelaah sejumlah teori-teori dari para ahli sebagai landasan untuk pengkajian dan penelitian. Penelitian pustaka tentu saja tidak sekedar untuk membaca dan mencatat literatur atau buku-buku. Penelitian pustaka juga merupakan serangkaian kegiatan yang berkenaan dengan metode pengumpulan data pustaka.<sup>31</sup>
- b. Wawancara (*interview*). Pengumpulan data dilakukan dengan cara mengajukan beberapa pertanyaan kepada informan yang dianggap tepat untuk memberikan informasi atau keterangan-keterangan tentang penelitian ini.<sup>32</sup> Yaitu kepada tokoh masyarakat di kawasan Kelurahan Lemahwungkuk Kota Cirebon serta dengan Badan Pertanahan Kota Cirebon. Wawancara langsung ini dimaksudkan untuk memperoleh informasi yang benar dan akurat dari sumber yang ditetapkan sebelumnya.
- c. Observasi atau survey lapangan, dilakukan dengan cara pengumpulan data di lokasi objek penelitian. Dalam hal ini pengumpulan data langsung pada tanah timbul.

---

<sup>31</sup> Mestika Zed, *Metode Penelitian Kepustakaan*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2004, hlm. 3.

<sup>32</sup> Muhammad Teguh, *Metode Penelitian Ekonomi Teori dan Aplikasi*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 136.



## 5. Analisis Data

Data yang diperoleh dari data primer dan data sekunder akan diolah dan dianalisis berdasarkan rumusan masalah yang telah diterapkan sehingga diharapkan dapat diperoleh gambaran yang jelas. Analisis data yang digunakan adalah analisis data yang berupaya memberikan gambaran secara jelas dan konkrit terhadap objek yang dibahas secara kualitatif dan selanjutnya data tersebut disajikan secara deskriptif yaitu menjelaskan, menguraikan dan menggambarkan sesuai dengan permasalahan yang erat kaitannya dengan penelitian ini.

## 6. Lokasi Penelitian dan Kepustakaan

Lokasi Penelitian dilakukan antara lain di:

### 1) Instansi

- i. Kantor ATR/BPN Kota Cirebon, Jl. Dr. Wahidin Sudirohusodo No. 44, Sukapura, Kec. Kejaksan, Kota Cirebon, Jawa Barat.
- ii. Kantor Kelurahan Lemahwungkuk Kota Cirebon, Jl. Lemahwungkuk No. 123, Lemahwungkuk, Kec. Lemahwungkuk, Kota Cirebon, Jawa Barat

### 2) Perpustakaan

- i. Perpustakaan Rachmat Djatnika serta Perpustakaan Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung, Jl. A.H. Nasution No. 105, Bandung, Jawa Barat
- ii. Badan Perpustakaan dan Kearsipan Daerah Provinsi Jawa Barat, Jl. Kawalayaan Indah III No. 4, Jatisari, Kec. Buahbatu, Kota Bandung, Jawa Barat.

iii. Perpustakaan Hukum Universitas Padjajaran, Jl. Dipati Ukur  
No. 35 Kota Bandung Jawa Barat

