

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara yang terletak di Asia Tenggara yang dilintasi garis khatulistiwa. Secara geografis, Indonesia berbatasan darat dengan Malaysia dan juga berbatasan laut dengan beberapa negara, seperti Malaysia, Singapura, Thailand, Vietnam, dan Filipina di sebelah utara, sedangkan di selatan Indonesia berbatasan langsung dengan daratan Timor Leste, perairan Australia dan Samudera Hindia. Di sebelah barat, Indonesia berbatasan dengan Samudera Hindia dan perairan India, sedangkan di sebelah timur adalah daratan Papua Nugini dan Samudera Pasifik.

Luas wilayah Indonesia sebesar 1.904.569 km² dihuni oleh 267.316.051 jiwa yang tersebar di 34 provinsi. Secara rasio, populasi penduduk di Indonesia adalah 3,5% dari jumlah penduduk dunia. Maka, Indonesia merupakan negara terbesar ke-4 dengan populasi penduduk tertinggi.¹

Jumlah penduduk di Indonesia dari tahun ke tahun semakin meningkat. Menurut proyeksi badan pusat statistik (BPS), jumlah penduduk Indonesia 2017 ini mencapai angka 261 juta jiwa. tahun 2018 yaitu sebanyak 265 juta lebih jiwa. Jumlah ini akan terus meningkat untuk tahun-tahun yang akan datang.²

¹BPS, *Statistik Penduduk Indonesia Menurut Provinsi*, 2018 <https://www.bps.go.id/statictable/2009/02/20/1267/penduduk-indonesia-menurut-provinsi-1980-1990-1995-2000-2010.html> (diakses pada tanggal 8 November 2019, pukul 20:37)

² *Ibid.*

Meningkatnya jumlah penduduk juga akan diikuti oleh peningkatan kebutuhan akan tanah oleh masyarakatnya. Akan tetapi luas tanah yang tersedia tetap sama dari tahun ke tahun. Hal ini mengakibatkan nilai tanah sangat tinggi sehingga akses masyarakat ekonomi kecil untuk memiliki tanah terbatas, terutama di perkotaan. Sementara bagi masyarakat yang mampu bisa memiliki tanah seluas-luasnya. Hal ini berakibat pada fungsi tanah sesuai dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang No 5 tahun 1960 (UUPA) yang menyatakan bahwa bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Jadi bumi, air, dan kekayaan alam yang ada di dalamnya bukan lagi dimiliki oleh negara tetapi dikuasai dan dimanfaatkan bagi sebesar-besarnya bagi kemakmuran seluruh rakyat Indonesia.

Tanah adalah hal yang terpenting untuk kehidupan manusia, diatas tanah, manusia dapat mencari nafkah seperti bertani, berkebun dan berternak. Di atas tanah pula manusia membangun rumah sebagai tempat bernaung dan membangun berbagai bangunan lainnya untuk perkantoran, tempat usaha dan lain sebagainya. Tanah juga mengandung berbagai macam kekayaan alam yang dapat dimanfaatkan manusia.³

Dampak buruk juga dapat berpengaruh pada bagi sektor pertanian di Indonesia, diantaranya terbatasnya tanah pertanian terutama di daerah padat penduduk. Kemudian juga menimbulkan kesulitan bagi para petani untuk mengerjakan tanahnya sendiri, sehingga petani tidak mengerjakan tanahnya sendiri. Para petani yang tidak memiliki

³ Adrian Sutedi, 2007, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 45.

tanah sendiri hidup dengan bekerja sebagai buruh tani atau mengerjakan tanah milik orang lain dengan sistem sewa atau bagi hasil. Di sisi lain orang-orang yang memiliki banyak tanah, makin lama tanahnya semakin banyak. Tanah tersebut diperoleh dari para petani kecil yang mengalami kesulitan keuangan. Hal ini semakin diperparah dengan pembagian hasil yang tidak seimbang antara pemilik tanah dengan penggarap tanah.⁴

Dalam dasar hukum agraria nasional yang diamanatkan dalam UUPA dapat kita temukan dalam penjelasan UUPA salah satu diantaranya adalah Penyelenggaraan *landreform*, yakni tanah pertanian harus dikerjakan atau diusahakan secara aktif oleh pemiliknya sendiri. Penyelenggaraan *landreform* diwujudkan melalui penentuan luas minimum yang harus dimiliki oleh orang tani, sehingga ia memperoleh penghasilan yang cukup untuk hidup layak bagi dirinya dan keluarganya. Selain itu juga ditentukan batas maksimum luas tanah yang boleh dipunyai dengan hak milik, untuk mencegah penumpukan tanah di golongan-golongan tertentu. Adapun penyelenggaraan *landreform* diwujudkan melalui Pasal 13 jo. Pasal 17 Undang-Undang Pokok Agraria yang menyatakan melarang pemilikan dan penguasaan yang melampaui batas.

Dari dulu hingga saat ini masih banyak persoalan yang hampir selalu jadi pemicu konflik, persoalan itu yakni ketimpangan penguasaan dalam pengelolaan dan pemanfaatan tanah ataupun sumber daya alam. Pemerintah tampak membabi buta dalam memberikan izin dan hak eksploitasi hutan, lahan tambang, perkebunan besar,

⁴ Boedi Harsono, 2005, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Edisi Revisi, Cetakan 10, Jakarta, Djambatan, hlm. 368.

dan pembukaan tambak. Ketimpangan agraria juga ditunjukkan dengan 35 persen daratan Indonesia dikuasai 1.194 pemegang kuasa pertambangan, 341 kontrak karya pertambangan, dan 257 kontrak pertambangan batubara. Ironisnya, terjadi peningkatan jumlah petani kecil. Badan Pusat Statistik (BPS) mencatat, pada periode 1993-2003, jumlah petani gurem meningkat dari 10,8 menjadi 13,7 juta orang.⁵

Kondisi getir petani di Indonesia saat ini sendiri dari total 28 juta rumah tangga petani (RTP) di Indonesia, terdapat 6,1 juta RTP di Jawa yang tidak memiliki lahan sama sekali dan 5 juta RTP tak bertanah di luar Jawa. Bagi mereka yang memiliki lahan, rata-rata pemilikannya hanya 0,36 hektar. Hal ini menunjukkan masih banyak petani di Indonesia yang tidak memiliki lahan sendiri.⁶

Kabupaten Sleman merupakan salah satu kabupaten dalam Provinsi DIY yang berada di bagian utara dengan luas sekitar 574,82 Km². Secara administrasi, Pemerintah Kabupaten Sleman terbagi menjadi 17 Kecamatan, 86 desa serta 1.212 pedukuhan. Berdasarkan letak geografis, wilayah Kabupaten Sleman bagian utara berbatasan dengan Kabupaten Boyolali, Propinsi Jawa Tengah dan bagian selatan berbatasan dengan Kabupaten Bantul dan Kota Yogyakarta (Propinsi DIY). Di bagian barat, Kabupaten Sleman berbatasan dengan Kabupaten Kulonprogo (Propinsi DIY) dan Kabupaten Magelang (Propinsi Jawa tengah) serta pada bagian timur berbatasan dengan Kabupaten Klaten (Propinsi Jawa tengah). Secara geografis, Kabupaten Sleman

⁵ Khaerudin, 2012, *Ketimpangan Penguasaan Lahan Menjadi Persoalan*, <https://ekonomi.kompas.com/read/2012/01/06/01513865/ketimpangan.penguasaan.lahan.menjadi.persoalan> (diakses pada tanggal 9 November 2019, pukul 10:21)

⁶ *Ibid.*

terbentang pada $110^{\circ} 13' 00''$ hingga $110^{\circ} 33' 00''$ Bujur Timur dan $7^{\circ} 34' 51''$ hingga $7^{\circ} 47' 03''$ Lintang selatan. Wilayah Kabupaten Sleman berada pada ketinggian antara 100-2500 meter di atas permukaan air laut dengan dataran rendah yang subur di kawasan selatan, sedangkan pada bagian utara merupakan tanah kering berupa ladang dan pekarangan serta memiliki permukaan agak miring ke selatan.⁷

Jumlah penduduk Kabupaten Sleman Tahun 2014 tercatat 1.163.970 jiwa terdiri dari 583.195 laki-laki dan 580.775 Perempuan. Pertambahan penduduk Kabupaten Sleman dipengaruhi oleh kelahiran, kematian, dan perpindahan penduduk baik masuk maupun keluar wilayah. Tersedianya fasilitas-fasilitas pendidikan telah menarik minat calon mahasiswa yang berasal dari wilayah-wilayah lain di Indonesia untuk menuntut ilmu di wilayah Kabupaten Sleman. Di samping itu Kabupaten Sleman merupakan wilayah penyangga bagi perkembangan kota Yogyakarta, sehingga setiap tahunnya terjadi peningkatan migrasi masuk untuk tinggal dan berusaha di wilayah Kabupaten Sleman.⁸

Perkembangan penduduk dan pembangunan di Kabupaten Sleman yang semakin meningkat setiap tahunnya mengakibatkan tidak seimbangnya luas tanah dengan jumlah penduduk di Kabupaten Sleman. Disisi lain karakteristik daerah Kabupaten Sleman merupakan dataran rendah yang subur, tanah kering berupa ladang dan pekarangan dan memiliki tanah vulkanis sehingga dapat memajukan tingkat pertanian.

⁷ DPRD Kab Sleman, 2017, *Sekilas Sleman*, <https://dprd.slemankab.go.id/sekilas-sleman/> (diakses pada tanggal 9 November 2019 Pukul 13:00)

⁸ *Ibid.*

Apabila pemilikan tanah tidak merata atau hanya bertumpuk pada segelintir orang atau golongan tertentu dan pembatasan maksimum kepemilikan tanah pertanian tidak diterapkan sejak dini oleh pemerintah maka dapat dibayangkan bagaimana keadaan kedepan dapat memicu terjadinya konflik ditengah masyarakat terhadap penguasaan dan pemilikan tanah pertanian, sementara bagi masyarakat yang mampu bisa memiliki tanah pertanian seluas-luasnya. Akibatnya peran negara untuk mengatur tanah yang bersumber pada hak menguasai yang digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dan keadilan menjadi tidak tercapai.

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, penulis terdorong untuk melakukan penelitian dan menyusun proposal skripsi dengan judul “PEMBATASAN PEMILIKAN DAN PENGUASAAN TANAH DI KABUPATEN SLEMAN”.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pelaksanaan pembatasan pemilikan dan penguasaan tanah di Kabupaten Sleman sesuai dengan Pasal 17 UUPA?
2. Apa saja faktor hambatan dalam pelaksanaan pembatasan pemilikan dan penguasaan tanah di Kabupaten Sleman sesuai dengan Pasal 17 UUPA?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui penerapan pasal 17 UUPA dalam pembatasan pemilikan dan penguasaan tanah di Kabupaten Sleman.

2. Untuk mengetahui faktor-faktor penghambat dalam penerapan pasal 17 UUPA dalam pembatasan pemilikan dan penguasaan tanah di Kabupaten Sleman.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat penelitian secara Teoritis

Penelitian ini bermanfaat untuk mengetahui bagaimana instansi terkait dalam menangani kasus-kasus yang berhubungan dengan pembatasan pemilikan dan penguasaan tanah serta diharapkan dapat memberikan manfaat teoritis bagi perkembangan ilmu dan kajian strategi kebijakan pemerintah dalam penerapan UUPA.

2. Manfaat penelitian secara Praktis

a. Bagi Pemerintah

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan yang bermanfaat bagi Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam rangka mengkaji dan mengawasi pembatasan pemilikan dan penguasaan tanah di Kabupaten Sleman.

b. Bagi Penulis

Manfaat praktis yang diharapkan memberikan pengetahuan tentang bagaimana efektivitas pengawasan Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam pembatasan pemilikan dan penguasaan tanah di Kabupaten Sleman.