

**EFEKTIVITAS PENGENDALIAN ALIH FUNGSI TANAH PERTANIAN KE  
NON PERTANIAN MELALUI IJIN PERUBAHAN PENGGUNAAN  
TANAH DI KABUPATEN SLEMAN**

**SKRIPSI**

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh sebutan  
Sarjana Sains Terapan**



oleh:

**D A R M A D I**  
**NIM. 05142151/M**

**BADAN PERTANAHAN NASIONAL  
SEKOLAH TINGGI PERTANAHAN NASIONAL  
YOGYAKARTA**

**2009**

# DAFTAR ISI

	Hal
HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
HALAMAN MOTTO.....	iii
HALAMAN PERSEMBAHAN.....	iv
KATA PENGANTAR.....	v
INTISARI.....	vii
DAFTAR ISI .....	viii
DAFTAR TABEL.....	x
DAFTAR GAMBAR.....	xi
DAFTAR LAMPIRAN.....	xii
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Penelitian.....	1
B. Perumusan Masalah.....	6
C. Batasan Permasalahan.....	6
D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian.....	7
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN</b>	
A. Tinjauan Pustaka... ..	8
1. Otonomi Daerah dan Pembagian Urusan Pemerintahan.....	9
2. Alih Fungsi Tanah Sawah dan Penggunaan Tanah.....	17
3. Izin Perubahan Penggunaan Tanah.....	23
4. Eektivitas.....	26
B. Kerangka Pemikiran.....	27
C. Angapan Dasar.....	30
<b>BAB III METODE PENELITIAN</b>	
A. Jenis Penelitian.....	32
B. Daerah Penelitian.....	33
C. Jenis dan Sumber Data.....	33
D. Teknik Pengumpulan Data.....	35
E. Teknis Analisis Data .....	36

BAB IV	GAMBARAN UMUM WILAYAH PENELITIAN	
	A. Keadaan Fisik Wilayah.....	38
	1. Geografi.....	38
	2. Karakteristik Wilayah .....	44
	B. Kependudukan.....	46
	C. Gambaran Umum BPPD Kabupaten Sleman.....	48
BAB V	HASIL DAN PEMBAHASAN	
	A. Hasil Penelitian.....	55
	1. Proses Izin Perubahan Penggunaan Tanah.....	55
	2. Koordinasi Tim Teknis Dalam Pemberian Rekomendasi Aspek Pendukung Proses Izin Perubahan Penggunaan Tanah.....	57
	3. Perubahan Penggunaan Tanah Sawah di kabupaten Sleman.....	61
	B. Pembahasan.....	67
BAB V	KESIMPULAN DAN SARAN	
	A. Kesimpulan.....	79
	B. Saran.....	80
	DAFTAR PUSTAKA.....	81
	DAFTAR PERATURAN.....	83
	RIWAYAT HIDUP PENULIS	
	LAMPIRAN	

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Tanah adalah sumber daya alam yang sangat penting bagi kehidupan manusia. Secara filosofis tanah memiliki peran dan fungsi sentral bagi masyarakat Indonesia yang bercorak agraris, karena disamping memiliki nilai ekonomis, tanah juga memiliki nilai sosial dan bahkan religius. Dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Bab I Pasal 1, butir (2) tercantum:

"Seluruh bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan Nasional."

Hubungan antara bangsa Indonesia dan bumi, air serta ruang angkasa termaksud dalam ayat (2) Pasal ini adalah hubungan yang bersifat abadi.

Tanah mempunyai arti yang sangat penting karena mempunyai nilai ekonomis, sosial, politik, dan *religius*. Menurut Loekman Sutrisno (1995, dalam Sari Dewi, 2007:1) ada 3 (tiga) kebutuhan manusia yang pemenuhannya berkaitan dengan tanah.

"Pertama manusia membutuhkan tanah untuk memperoleh pendapatan guna menunjang kehidupan dan penghidupannya. Kedua, manusia membutuhkan tanah untuk mendirikan tempat tinggal. Ketiga manusia membutuhkan tanah untuk tempat tinggalnya yang terakhir pada saat mengakhiri kehidupan di dunia ini."

Karena dimensinya begitu luas dan mencakup seluruh aspek kehidupan manusia, maka dalam penggunaan dan pemanfaatannya, harus ditata dan diatur, agar bermanfaat untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945. Upaya mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat dilakukan melalui pembangunan, baik yang dilaksanakan oleh pemerintah ataupun oleh masyarakat.

Bagi bangsa Indonesia pembangunan tidak dapat dilepaskan dari tanah, dan sebagai salah satu modal dasar pembangunan dalam pencapaian tujuan nasional, tanah memiliki nilai yang strategis, karena tanah sebagai faktor produksi utama dalam perekonomian masyarakat dan negara. Berdasar hubungan ini disadari bahwa yang dapat memberi kemakmuran bagi rakyat sebesar-besarnya bukanlah tanah, tetapi segala sesuatu yang di bangun di atas tanah tersebut.

Hal di atas menunjukkan, bahwa pembangunan dan tanah mempunyai hubungan yang sangat erat. Namun semakin langkanya persediaan tanah (baik jumlah ataupun kualitasnya), dengan meningkatnya intensitas pembangunan mengakibatkan terjadinya alih fungsi, peruntukan, penggunaan dan pemanfaatan tanah pertanian ke non pertanian.

Peranan tanah yang begitu besar dan kompleks dalam kehidupan manusia mengakibatkan tanah menjadi masalah lintas sektoral.

Menghadapi dinamika pembangunan dan permasalahannya yang semakin kompleks, maka diperlukan perencanaan dan koordinasi dengan semua pihak yang terkait. Hal tersebut dimaksudkan agar tidak menimbulkan penyimpangan ataupun ketidaksesuaian yang mengarah pada semakin berkurangnya areal pertanian. Untuk wilayah yang ternyata telah mengalami perubahan fungsi penggunaan dan pemanfaatan tanah dapat dilakukan upaya-upaya penyesuaian tanah, baik penyesuaian peruntukan, penggunaan dan pemanfaatan tanah.

“Persyaratan yang terkait dengan peruntukan dan penggunaan tanah, dapat dilakukan melalui izin lokasi atau izin perubahan penggunaan tanah pertanian ke non pertanian. Langkah pengendalian perubahan penggunaan tanah, harus dilaksanakan secara optimal, berdasarkan pertimbangan aspek Tata Guna Tanah, agar sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah yang telah disusun, (Sari Dewi, 2007:2).”

Tanah merupakan faktor produksi yang utama, namun sangat unik karena tidak dapat digantikan hal ini jika dilihat dalam konteks pertanian. Upaya menyediakan tanah pertanian (sawah) merupakan suatu keharusan untuk mewujudkan peran sektor pertanian secara berkelanjutan, terutama dalam perannya mewujudkan ketahanan pangan secara Nasional. Atas dasar tuntutan tersebut, Pemerintah harus jeli melihat fakta yang terjadi mengenai perkembangan persediaan, peruntukan, penggunaan dan pemanfaatan tanah sawah, yang dari tahun ke tahun jumlahnya semakin berkurang. Menyikapi hal tersebut Pemerintah harus konsisten dalam membuat perencanaan umum

mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya, khususnya untuk keperluan Perkembangan produksi pertanian.

Saat ini perhatian dan kekhawatiran para ahli dan pengambil kebijakan terhadap gejala peningkatan alih fungsi tanah sawah ke non pertanian akhir-akhir ini semakin mengemuka, karena hal itu akan menimbulkan dampak negatif terhadap keberlangsungan sistem pertanian dan ketahanan pangan nasional.

Begitu pula yang terjadi di Kabupaten Sleman, dimana alih fungsi tanah sawah menjadi non pertanian sulit dicegah dan dikendalikan. Meskipun upaya pencegahan meluasnya alih fungsi tanah sawah sebenarnya sudah dilaksanakan, baik melalui Peraturan Daerah (Perda) maupun koordinasi lintas instansi dalam hal penerbitan rekomendasi pemberian izin perubahan penggunaan tanah.

“Secara umum alih fungsi tanah sawah di Kabupaten Sleman memang tinggi, rata-rata alih fungsi tanah sawah di Kabupaten Sleman ini lebih kurang 50 hektar setiap tahunnya. Kabupaten Sleman sendiri merupakan salah satu lumbung padi di Yogyakarta dimana sekitar 35 - 40 persen produksi padi DI Yogyakarta berasal dari Kabupaten Sleman ([www.Bappenas.go.id](http://www.Bappenas.go.id))”

Kegiatan yang lebih penting dalam pengelolaan tanah sawah ini adalah komitmen dan koordinasi bersama dari para pengambil kebijakan terutama instansi yang terkait dalam upaya mencegah alih fungsi tanah sawah menjadi non sawah di Kabupaten Sleman. Pengelolaan tanah sawah merupakan suatu pengelolaan suatu kawasan ekosistem,

sehingga pengelolaan sumber daya tanah harus diamankan melalui perangkat hukum apakah itu dalam bentuk Undang-Undang, Peraturan Pemerintah atau Peraturan Daerah yang senantiasa memihak kepada kepentingan petani.

Berdasarkan Perda Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Perubahan Pertama atas Perda Nomor 12 Tahun 2000 Tentang Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Sleman dan Keputusan Bupati Sleman Nomor 37/Kep.KDH/A/2003 tentang Struktur Organisasi Penjabaran Tugas Pokok dan Fungsi Serta Tata Kerja Badan Pengendalian Pertanahan Daerah (BPPD). Instansi ini berkedudukan sebagai unsur penunjang pemerintah daerah yang dipimpin oleh seorang kepala yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah. Adapun fungsi BPPD adalah; (1) Perumusan kebijakan teknis di bidang pengendalian pertanahan daerah (2) Pemberian perizinan dan pelaksanaan pelayanan umum di bidang pengendalian pertanahan daerah dan (3) Pemberian pelayanan penunjang penyelenggaraan pemerintah daerah.

Dibentuknya BPPD di Kabupaten Sleman diharapkan mampu melaksanakan pengendalian pertanahan di daerah guna mencegah tingginya perubahan penggunaan tanah khususnya sawah untuk kegiatan pembangunan. Selama kurang lebih 31 tahun rata-rata perubahan penggunaan tanah sawah sebesar -0.58% atau seluas 161



Ha/tahun. Luas tanah sawah cenderung terus berkurang dari tahun ke tahun. Perubahan paling tinggi pada tahun 1994 sebesar 0.48% atau seluas 1.086 Ha, tegalan -0.11% atau seluas 7 Ha/tahun, pekarangan 0.70% atau seluas 106 Ha dan penggunaan lain mengalami kenaikan 0.43% atau seluas 33 Ha/tahun (Jurnal Bhumi, No. 23, Tahun 2007).

Bertitik tolak dari uraian diatas penulis tertarik untuk mengadakan penelitian yang berjudul: **“EFEKTIVITAS PENGENDALIAN ALIH FUNGSI TANAH PERTANIAN KE NON PERTANIAN MELALUI IZIN PERUBAHAN PENGGUNAAN TANAH DI KABUPATEN SLEMAN.”**

## **B. Permasalahan**

Berdasarkan uraian pada latar belakang tersebut, permasalahan penelitian dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Apakah Izin Perubahan Penggunaan Tanah dapat menjadi instrumen pengendali alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian secara efektif?
2. Aspek apa saja yang menjadi rujukan dalam pemberian Izin Perubahan Penggunaan Tanah?

## **C. Batasan Masalah**

Penelitian diharapkan mampu mencapai sasaran dan target yang diharapkan, maka penelitian ini hanya sebatas mengenai pelaksanaan administrasi izin perubahan penggunaan tanah sawah, aspek rujukan oleh instansi terkait dan pelaksanaan pemberian izin perubahan

penggunaan tanah dari tahun 2005 sampai dengan tahun 2008 di BPPD Kabupaten Sleman.

## **D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

### **1. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui efektivitas Izin Perubahan Penggunaan Tanah apakah dapat menjadi instrumen pengendali alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian di Kabupaten Sleman
2. Mengkaji aspek-aspek yang menjadi bahan pertimbangan dalam pemberian Izin Perubahan Penggunaan Tanah.

### **2. Kegunaan Penelitian**

Kegunaan Penelitian ini adalah:

1. Memberikan sumbangan pemikiran dan informasi mengenai pelaksanaan koordinasi antara BPPD dan Instansi terkait dalam rangka pengendalian pertanahan khususnya melalui izin perubahan penggunaan tanah di Kabupaten Sleman.
2. Memberikan bahan pertimbangan kepada pemerintah daerah dan masyarakat untuk dapat menciptakan tertib administrasi pertanahan dan tertib penggunaan tanah sesuai dengan rencana tata ruang wilayah.

## **BAB VI**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

1. Pelaksanaan Izin Perubahan Penggunaan Tanah di Kabupaten Sleman sudah berjalan efektif hal tersebut telah sesuai dengan ukuran yang ditentukan yaitu mengenai:
  - a. produktivitas atau hasil yang dikeluarkan yaitu izin perubahan penggunaan tanah sawah dari tahun ke tahun terus menurun.
  - b. Tingkat efektif lain dari izin perubahan penggunaan tanah adalah efisiensinya tim teknis yang memberikan masukan mengenai aspek-aspek yang harus dipenuhi dalam pemberian atau penolakan izin perubahan penggunaan tanah.
  - c. Segi kualitas dari izin perubahan penggunaan tanah efektif karena dengan adanya izin perubahan penggunaan tanah maka perubahan yang terjadi dapat ditekan.
2. Aspek penguasaan tanah, aspek tata ruang, aspek ekonomi dan aspek lingkungan merupakan rujukan yang diberikan oleh Tim teknis sangat mendukung dalam penentuan kualitas dan efektivitas pemberian/penolakan suatu suati Izin Perubahan Penggunaan Tanah.

## B. Saran

1. Pelaksanaan IPPT di Kabupaten Sleman oleh BPPD dalam rangka pengendalian alih fungsi tanah sawah ke non pertanian yang dirasa sudah efektif tetapi masih diperlukan suatu evaluasi kegiatan agar target yang akan dicapai dapat terpenuhi, antara lain :
  - a. Melakukan pengawasan dan memberikan sanksi terhadap perubahan penggunaan tanah dan pelanggaran yang dilakukan,
  - b. Agar kinerja tim teknis dapat berhasil guna maka rekomendasi yang diberikan diharapkan mampu menahan laju perubahan penggunaan tanah sawah yang terjadi bukan sekedar untuk mencari target pemasukan melalui retribusi,
  - c. Kualitas izin perubahan penggunaan tanah sawah oleh BPPD diharapkan mampu mengendalikan perubahan penggunaan tanah sawah ke non pertanian sehingga diharapkan seluruh stakeholder benar-benar bekerja dengan kegiatan yang diharapkan, dengan tidak memberikan izin jika tanah yang dimohonkan benar-benar tidak memenuhi syarat
2. Agar dalam pemberian Izin Perubahan Penggunaan Tanah, baik BPPD maupun tim teknis dalam memberikan rekomendasi aspek-aspek pendukung harus benar-benar realistis sesuai dengan keadaan dilapangan dan peraturan yang telah ada maupun Tupoksinya.

## DAFTAR PUSTAKA

- Arikunto, Suharsimi, (1997), Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek, Rineka Cipta, Jakarta
- Bahan Kuliah Metodologi Penelitian (2007). Panduan Singkat Penggunaan Metode Kualitatif Dalam Penelitian, Yogyakarta.
- Departemen Pertanian, (2005), Rencana Aksi Pemantapan Ketahanan Pangan, Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, <http://www.deptan.go.id>.
- Dewi, Sari, (2007), Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian Ke Non Pertanian Di Kabupaten Semarang, Laporan KKPPT, Yogyakarta
- Harsono, Boedi (1999), Hukum Agraria Indonesia :Sejarah pembentukanUndang-Undang pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaanya, Djambatan, Jakarta.
- Harsono, Boedi, (2000). Hukum Agraria Indonesia: Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah, Djambatan. Jakarta.
- Katon, Priyo, (2007), "Model Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian Menjadi Non Pertanian (Studi Di Kabupaten Sukoharjo)", Majalah Jurnal Bhumi STPN, Yogyakarta.
- Lutfi, M. Sochib, (2008), Efektifitas Pelaksanaan Pemberian Izin Lokasi Oleh BPPD Kabupaten Sleman Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Skripsi, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta..
- Nasoetion, L,I, dan Winoto, J. 1996. Masalah alih fungsi tanah pertanian dan dampaknya terhadap keberlangsungan swasembada pangan. dalam: Hermanto, dkk (eds), Prosiding Lokakarya
- Nurasa, Ahmad. (2008) Upaya Mencegah Alih Fungsi Tanah Sawah Menjadi Non Sawah Di Kecamatan Gamping Kecamatan Godean Dan Kecamatan Moyudan Kabupaten Sleman Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta", Skripsi Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta..

Sabiham, Supiandi, (2007), Konversi Tanah dan Ketahanan Pangan Nasional : Suatu Tantangan dalam Manajemen Sumberdaya Tanah di Indonesia

Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional. (2003). Pedoman Penulisan Proposal Penelitian dan Skripsi, Yogyakarta.

Soemadi, Herutomo, (1995), Kebijaksanaan Tata Ruang dan Tata Guna Tanah, STPN, Yogyakarta.

Singarimbun, Masri dan Sofian Effendi. (Editor). (1987). Metode Penelitian Survei. Edisi revisi, LP3ES, Jakarta.

Sumaryadi, I. Nyoman, (2005), Efektifitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah, CV. Citra Utama, Jakarta

Steers, M. Richard, (1985), Efektifitas Organisasi, LPPM dan Erlangga, Jakarta

\_\_\_\_\_,(2007), Alih Fungsi Guna Tanah Pertanian,  
<http://www.bappenas.go.id>

## DAFTAR PERATURAN

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Ketentuan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan Tanah
- Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, Dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.
- Peraturan Daerah Nomor 19 Tahun 2001 Tentang Izin Peruntukan Penggunaan Tanah
- Perda No 12 Tahun 2003 tentang Perubahan Pertama atas Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 12 Tahun 2000 tentang Organisasi Perangkat Daerah Pemerintah Kabupaten Sleman
- Keputusan Bupati Sleman No 37 /Kep.KDH/2003 tentang Struktur Organisasi, Penjabaran Tugas Pokok dan Fungsi serta Tata Kerja BPPD
- Keputusan Bupati Sleman Nomor 53/Kep.KDH/A/2003 Tentang Petunjuk Pelaksanaan PERDA Nomor 19 Tahun 2001
- Keputusan Bupati Sleman Nomor 14/Kep.KDH/A/2008 Tentang Tim Izin Peruntukan Penggunaan Tanah.

Keputusan Kepala Badan Pengendalian Pertanahan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 051/Kep.Ka.BPPD/2007 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengawasan Penggunaan Tanah.

Keputusan Kepala Badan Pengendalian Pertanahan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 20/Kep.Ka.BPPD/2008 Tentang Tim Pelaksana Pemantauan dan Monitoring Tata Guna Tanah.