

**PERUBAHAN PENGGUNAAN TANAH  
DAN UPAYA PENGENDALIAN PEMANFAATAN RUANG  
DI KOTA PEMATANGSIANTAR PROVINSI SUMATERA UTARA**

**SKRIPSI**

Diajukan sebagai Salah Satu Syarat untuk Memperoleh Sebutan  
Sarjana Terapan di Bidang Pertanian  
Pada Program Studi Diploma IV Pertanian



Oleh :

**YOGI KATRA SIRAIT**

**NIT. 17263087/P**

**Dosen Pembimbing I : Dr. Sutaryono, S.Si., M.Si.**

**Dosen Pembimbing II : Sapardiyono, A.Ptnh., M.H.**

**KEMENTERIAN AGRARIA DAN TATA RUANG/  
BADAN PERTANAHAN NASIONAL  
SEKOLAH TINGGI PERTANAHAN NASIONAL  
YOGYAKARTA**

**2021**

## DAFTAR ISI

	Halaman
<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	i
<b>LEMBAR PENGESAHAN</b> .....	ii
<b>PERYATAAN KEASLIAN SKRIPSI</b> .....	iii
<b>MOTTO</b> .....	iv
<b>HALAMAN PERSEMBAHAN</b> .....	v
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	vi
<b>DAFTAR ISI</b> .....	viii
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	x
<b>DAFTAR GAMBAR</b> .....	xi
<b>DAFTAR LAMPIRAN</b> .....	xii
<b>INTISARI</b> .....	xiii
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	1
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah.....	3
C. Batasan Penelitian.....	4
D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian .....	4
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	6
A. Kebaruan Penelitian ( <i>Novelty</i> ) .....	6
B. Kerangka Teoritis .....	10
1. Penggunaan Tanah dan Perubahan Penggunaan Tanah	10
2. Penataan Ruang dan Pengendalian Pemanfaatan Ruang.	11
3. Izin Perubahan Penggunaan Tanah .....	13
4. Penginderaan Jauh dan Interpretasi Citra.....	14
5. Pemanfaatan Sistem Informasi Geografis (SIG).....	17
C. Kerangka Pemikiran .....	19

<b>BAB III METODE PENELITIAN .....</b>	<b>21</b>
A. Format Penelitian .....	21
B. Lokasi Penelitian.....	21
C. Populasi dan Sampel Penelitian.....	21
D. Definisi Operasional Konsep .....	22
E. Jenis, Sumber, dan Teknik Pengumpulan Data .....	23
F. Analisis Data.....	24
<b>BAB IV GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN .....</b>	<b>27</b>
A. Keadaan Geografis Dan Administrasi Wilayah.....	27
B. Kondisi Fisik Wilayah .....	28
C. Kondisi Sosial Ekonomi Wilayah.....	30
D. Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Pematangsiantar .....	32
<b>BAB V PERUBAHAN PENGGUNAAN TANAH DAN UPAYA PENGENDALIAN PEMANFAATAN RUANG.....</b>	<b>36</b>
A. Sebaran dan Luas Perubahan Penggunaan Tanah Tahun 2015 - 2020 .....	36
B. Kesesuaian Perubahan Penggunaan Tanah Terhadap RTRW .....	48
C. Penyelesaian Permasalahan Pemanfaatan Ruang .....	53
<b>BAB VI PENUTUP .....</b>	<b>62</b>
A. Kesimpulan .....	62
B. Saran .....	62
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>64</b>

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Menurut Undang-Undang nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang pasal 1 ayat 1 “Ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya”. Pengembangan atau pembangunan suatu kota tentu harus dilakukan melalui penataan ruang yang terpadu, terarah dan berdasarkan perencanaan. Perencanaan tata ruang merupakan langkah awal dalam menentukan bagaimana pola ruang yang akan dilaksanakan. Penataan ruang dilakukan sebagai arahan atau panduan kegiatan pembangunan dan juga sebagai antisipasi terhadap perkembangan wilayah yang tidak teratur (Sutaryono 2007, 44).

Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) merupakan arah kebijakan pemanfaatan ruang wilayah yang berfungsi juga sebagai pengendali pemanfaatan ruang wilayah. Pelaksanaan pembangunan yang tidak memperhatikan RTRW menyebabkan ketidaksesuaian terhadap arah pembangunan, sehingga dapat mempengaruhi kondisi lingkungan di sekitarnya. Menurut Rosnila dalam Kusumaningrat, dkk (2017) bahwa dalam proses pengembangan suatu wilayah, perubahan penggunaan tanah tidak dapat dihindari. Perubahan tersebut terjadi karena dalam memenuhi keperluan penduduk yang semakin besar, kebutuhan terhadap penggunaan tanah juga semakin meningkat.

Kota Pematangsiantar merupakan salah satu daerah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Utara yang letaknya strategis dan menjadi Kota terluas kedua setelah Kota Medan di Provinsi Sumatera Utara. Mengingat letak Kota Pematangsiantar yang strategis dan berada ditengah wilayah Kabupaten Simalungun dapat berimplikasi terhadap pertumbuhan penduduk. Badan Pusat Statistik (BPS) Kota Pematangsiantar mencatat laju pertumbuhan penduduk

tahun 2015-2020 Kota Pematangsiantar adalah sebesar 1,53% (BPS Kota Pematangsiantar, 2021). Pertumbuhan laju penduduk ini berbanding lurus dengan meningkatnya kebutuhan akan tanah yang digunakan sebagai tempat untuk melakukan kegiatan dan memelihara keberlangsungan hidup. Sementara itu ketersediaan tanah untuk mendukung kegiatan manusia dalam memelihara keberlangsungan hidupnya relatif tetap, hal ini dapat mengakibatkan meningkatnya persaingan pemanfaatan tanah dalam berbagai sektor seperti perdagangan/industri, permukiman, maupun sektor pertanian. Selain itu, perubahan penggunaan tanah didaerah perkotaan juga seringkali terjadi terhadap tanah pertanian yang berubah menjadi tanah non pertanian. Hal tersebut dapat menyebabkan meningkatnya perubahan penggunaan tanah pada Kota Pematangsiantar.

Kepala Bidang Cipta Karya dan Penataan Ruang Dinas PUPR Kota Pematangsiantar, Musa Silalahi dalam Tribun-Medan (2021) mengatakan terdapat banyak alih fungsi ruang terutama di Kecamatan Siantar Marihat dan Kecamatan Siantar Marimbun, banyak berdiri permukiman yang selain mengganggu ruang, juga tidak sesuai dengan fungsi lahan RTRW Kota Pematangsiantar. Hal ini menunjukkan bahwa telah terjadi perubahan penggunaan tanah pertanian yang berubah menjadi tanah non pertanian di Kota Pematangsiantar dan terindikasi tidak sesuai dengan arahan RTRW.

Kantor Pertanahan Kota Pematangsiantar dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, sering menemukan adanya permohonan Pertimbangan Teknis Pertanahan dalam rangka Ijin Perubahan Penggunaan Tanah (IPPT) yang dimohon oleh masyarakat dari tanah pertanian menjadi tanah non pertanian. Namun dalam prosesnya, beberapa permohonan tersebut ditolak oleh Kantor Pertanahan Kota Pematangsiantar dikarenakan lokasi yang dimohon perubahannya tidak sesuai dengan arahan RTRW. Kemudian persoalan lainnya adalah beberapa lokasi yang dimohon tersebut telah berubah penggunaannya menjadi non pertanian padahal belum memperoleh izin, begitupun lokasi di sekitarnya yang juga telah berubah penggunaannya. Sehingga hal ini dapat

diindikasikan adanya perubahan penggunaan tanah yang tidak mempunyai izin dan tidak sesuai terhadap arahan RTRW Kota Pematangsiantar.

Tidak terkendalinya perubahan penggunaan tanah dapat mengakibatkan polemik bagi pemerintah dalam hal pengaturan penggunaan tanah, khususnya bagi Kantor Pertanahan Kota Pematangsiantar yang berperan dalam pemberian Pertimbangan Teknis Pertanahan (PTP) dan bagi Pemerintah Kota Pematangsiantar dalam pengembangan wilayahnya. Kompleksnya permasalahan tentang perubahan penggunaan tanah di Kota Pematangsiantar Provinsi Sumatera Utara memerlukan suatu kajian yang menghasilkan informasi sebagai kontrol atau pengendali yang berwujud sumber data berupa peta kesesuaian perubahan penggunaan tanah terhadap RTRW Kota Pematangsiantar. Data berupa peta tersebut dapat memberikan informasi mengenai sebaran, dan luas perubahan penggunaan tanah dan kesesuaiannya terhadap RTRW, sehingga perubahan penggunaan tanah di Kota Pematangsiantar yang tidak terkendali dapat diminimalisir. Upaya pengendalian pemanfaatan ruang yang telah dan/atau akan dilakukan para pemegang kepentingan juga menjadi suatu masukan yang berguna untuk meminimalisir perubahan penggunaan tanah yang tidak terkendali di Kota Pematangsiantar.

Berdasarkan uraian tersebut, maka penelitian tentang kesesuaian perubahan penggunaan tanah terhadap RTRW dan upaya pengendalian pemanfaatan ruang menjadi penting untuk dilakukan. Oleh karena itu, peneliti melakukan penelitian dengan judul “Perubahan Penggunaan Tanah Dan Upaya Pengendalian Pemanfaatan Ruang di Kota Pematangsiantar Provinsi Sumatera Utara”

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana sebaran dan luas perubahan penggunaan tanah tahun 2015-2020 di Kota Pematangsiantar?
2. Bagaimana kesesuaian perubahan penggunaan tanah terhadap RTRW Kota Pematangsiantar?

3. Bagaimana penyelesaian masalah pemanfaatan ruang di Kota Pematangsiantar?

### **C. Batasan Penelitian**

Batasan penelitian ini mempunyai batasan masalah sehingga dalam menganalisis perubahan penggunaan tanah dan upaya pengendalian pemanfaatan ruang dapat terfokus, batasan tersebut meliputi:

1. Peta penggunaan tanah tahun 2015 dan tahun 2020 dibuat oleh peneliti dengan memanfaatkan aplikasi Sistem Informasi Geografis (SIG) dengan cara deliniasi citra sesuai pedoman Norma, Standar, Prosedur dan Kriteria (NSPK) Survei dan Pemetaan Tematik Pertanahan Tahun 2012 yang diterbitkan oleh Direktorat Pemetaan Tematik.
2. Pemetaan penggunaan tanah dilakukan di Kecamatan Siantar Marimbun dan Kecamatan Siantar Marihat untuk mengkaji perubahan penggunaan tanah dan kesesuaiannya terhadap RTRW Kota Pematangsiantar.
3. Tanah pertanian adalah tanah perkebunan, tambak untuk perikanan, tanah tempat penggembalaan ternak, pertanian pangan, tanah belukar bekas ladang dan hutan yang menjadi tempat mata pencaharian bagi yang berhak sesuai Instruksi Bersama Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan Menteri Agraria No. Sekra 9/1//2 tanggal 5 Januari 1961 Perihal Pelaksanaan UU No. 56 (Prp) Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Lahan Pertanian.
4. Pertimbangan Teknis Pertanahan yang dikaji dalam penelitian ini dilakukan menurut aturan yang berlaku sebelum Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pertimbangan Teknis Pertanahan.

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

1. Tujuan Penelitian
  - a) Mengetahui sebaran dan luas perubahan penggunaan tanah tahun 2015-2020 di Kota Pematangsiantar;

- b) Mengetahui kesesuaian perubahan penggunaan tanah terhadap RTRW Kota Pematangsiantar;
- c) Menyusun alternatif penyelesaian masalah pemanfaatan ruang.

2. Kegunaan Penelitian

- a) Manfaat ilmiah/akademis dari penelitian ini adalah dapat menambah keilmuan tentang perubahan penggunaan tanah dan kesesuaiannya terhadap RTRW sehingga dapat dijadikan pembelajaran dalam menganalisa secara spasial.
- b) Manfaat praktis dari penelitian ini adalah diharapkan dapat memberikan informasi berupa kondisi kesesuaian perubahan penggunaan tanah terhadap RTRW di Kota Pematangsiantar.
- c) Informasi mengenai sebaran, dan luas perubahan penggunaan tanah dapat dimanfaatkan sebagai monitoring pengendalian pemanfaatan ruang dan sebagai masukan kepada Pemerintah Kota Pematangsiantar dalam rangka pembuatan kebijakan pengendalian pemanfaatan ruang.

## **BAB VI**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

1. Terdapat beragam perubahan penggunaan tanah di Kecamatan Siantar Marimbun dan Kecamatan Siantar Marihat dengan penurunan penggunaan tanah terbesar adalah penggunaan tanah Sawah Irigasi 2x Padi/tahun seluas 56,40 Ha dan peningkatan penggunaan tanah terbesar adalah penggunaan tanah perumahan jarang bertambah seluas 22,28 Ha.
2. Terdapat seluas 2.203,07 Ha penggunaan tanah yang berubah maupun tetap yang sesuai dengan fungsi kawasan RTRW, seluas 46,93 Ha belum sesuai dengan fungsi kawasan RTRW dan seluas seluas 155,19 Ha tidak sesuai dengan fungsi kawasan RTRW di Kecamatan Siantar Marimbun dan Kecamatan Siantar Marihat.
3. Permasalahan pemanfaatan ruang di Kota Pematangsiantar salah satunya diakibatkan karena kurangnya koordinasi antara Kantor Pertanahan Kota Pematangsiantar dengan Pemerintah Kota Pematangsiantar, yang mengakibatkan masing-masing berjalan sendiri dalam upaya pengendalian pemanfaatan ruang, sehingga memerlukan solusi yang sistematis, aspiratif, berkesinambungan dalam menjaga pemanfaatan ruang yang terencana untuk kebaikan masyarakat dan daerah.

#### **B. Saran**

1. Dalam menganalisis penggunaan tanah, sebaran dan luas perubahan penggunaan tanah dengan memanfaatkan citra dan SIG, diperlukan CSRT dengan skala yang lebih besar untuk mencakup semua jenis penggunaan tanah secara detail. Penataan yang baik dalam mengatur peningkatan penggunaan tanah perumahan agar berkembang dengan terencana juga menjadi hal yang harus diperhatikan.
2. Sebaiknya dilakukan pengawasan yang lebih ketat agar penggunaan tanah maupun perubahan penggunaan tanah sesuai dengan fungsi kawasan Kota

Pematangsiantar yang berlaku.

3. Dalam upaya pengendalian pemanfaatan ruang dan penyelesaian berbagai permasalahan pemanfaatan ruang diperlukan alternatif solusi seperti:
  - a. Meningkatkan koordinasi antara Kantor Pertanahan Kota Pematangsiantar dengan Pemerintah Kota Pematangsiantar dalam upaya pengendalian pemanfaatan ruang dengan peran serta Kantor Pertanahan Kota Pematangsiantar dengan TKPRD dan memperhatikan aturan Peraturan Pemerintah nomor 21 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang serta peraturan turunannya.
  - b. Meningkatkan pengawasan terhadap perubahan penggunaan tanah agar berjalan sesuai dengan arahan RTRW yang diperdakan.
  - c. Menyebarkan informasi/sosialisasi kepada masyarakat akan pentingnya upaya pengendalian pemanfaatan ruang.
  - d. Memenuhi kebutuhan SDM yang ahli dalam pengolahan informasi spasial dan paham penataan ruang, misalnya PPNS Penataan Ruang.
  - e. Meninjau/merevisi kembali Peraturan Daerah Kota Pematangsiantar Nomor 1 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Pematangsiantar Tahun 2012-2032 dengan mengakomodir penggunaan tanah *existing* dan perencanaan yang matang, yang diteruskan dengan regulasi lanjutan seperti RDTR

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Jayadinata, Johara T 1999, *Tata Guna Tanah dalam Perencanaan Pedesaan, Perkotaan dan Wilayah*, ITB, Bandung.
- Kasiram, Moh 2010, *Metodologi penelitian: Kualitatif–Kuantitatif*. UIN-Maliki Press, Malang.
- Muta'ali, Lutfi 2013, *Penataan Ruang Wilayah dan Kota (Tinjauan Normatif-Teknis)*, Badan Penerbit Fakultas Geografi UGM, Yogyakarta.
- Nazir, Moh 2005, *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia, Bogor.
- Prahasta, E 2002, *Konsep-konsep Dasar Sistem Informasi Geografi*, Informatika, Bandung.
- Ritohardoyo 2013, *Penggunaan dan Tata Guna Lahan*, Ombak, Yogyakarta.
- Sugiyono 2015, *Metode Penelitian Pendidikan Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*, Alfabeta, Bandung.
- Sutaryono 2007, *Dinamika Penataan Ruang dan Peluang Otonomi Daerah*, Tugu Jogja Grafika, Yogyakarta.
- Sutaryono & Nurrokhman, A 2020, 'Penelitian Implementasi Kebijakan Penyelenggaraan Penertiban Pemanfaatan Ruang', *Pusat Pengembangan dan Standarisasi Kebijakan Agraria, Tata Ruang dan Pertanahan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional*, Bogor.
- Tarigan, Robinson 2009, *Perencanaan Pembangunan Wilayah*, PT. Bumi Aksara, Jakarta.
- Yusriadi 2010, *Industrialisasi dan Perubahan Fungsi Sosial Hak Milik Atas Tanah*, Genta Publishing, Yogyakarta.

### Jurnal

- Affan, FM 2004, 'Analisis Perubahan Penggunaan Lahan Untuk Permukiman Dan Industri Dengan Menggunakan Sistem Informasi Geografis (SIG)', *Jurnal Ilmiah Pendidikan Geografi*, vol 2, no. 1, Oktober, hlm. 49-60.
- Eko, T & Rahayu, S 2012, 'Perubahan Penggunaan Lahan dan Kesesuaiannya terhadap RDTR di Wilayah Peri-Urban Studi Kasus Kecamatan Mlati', *Jurnal Pembangunan Wilayah dan Kota*, vol 8 (4), Des, hlm. 330-340.
- Hafidzh, dkk 2015, 'Evaluasi Luas Tutupan Lahan Kota Pematangsiantar', *Jurnal Peronema Forestry Science Journal*, vol 4, no 2.
- Iskandar, F dkk 2016, 'Analisis Kesesuaian Penggunaan Lahan Terhadap Rencana Tata Ruang/Wilayah Di Kecamatan Kutoarjo Menggunakan Sistem Informasi Geografis', *Jurnal Geodesi Undip*, vol 5, no. 1, Oktober, hlm. 1-7.
- Kusumaningrat, dkk 2017, 'Analisis Perubahan Penggunaan Dan Pemanfaatan Lahan Terhadap Rencana Tata Ruang Wilayah Tahun 2009 dan 2017 (Studi Kasus: Kabupaten Boyolali)', *Jurnal Geodesi Undip*, vol 6, no. 4, Oktober, hlm. 443-452.

### **Tugas Akhir**

- Aang Firdaus 2015, 'Tendensi Perubahan Penggunaan Lahan Pertanian Menjadi Non pertanian Menggunakan Citra Satelit Multitemporal Di Kabupaten Bantul', *Skripsi* pada Program Studi Diploma IV, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional.
- Bintang, Sri Marpaung 2017, 'Evaluasi Tata Guna Lahan Kota Pematangsiantar Sumatera Utara Serta Dampaknya Terhadap Kuantitas Air Buangan Domestik Dan Kualitas Air Sungai'. *Skripsi* pada Fakultas Pertanian Universitas Brawijaya.
- Danu, Prawira Reja 2019. 'Evaluasi Kesesuaian Perubahan Penggunaan Tanah Tahun 2011-2019 Terhadap Rencana Tata Ruang Wilayah di Kota Bogor', *Skripsi* pada Program Studi Diploma IV, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional.
- Ruyatna 2015, 'Evaluasi Kesesuaian Penggunaan Tanah Terhadap Rencana Tata Ruang Wilayah (Studi di Kabupaten Majalengka)', *Skripsi* pada Program Studi Diploma IV, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional.
- Syamsul Arifin 2017, 'Kajian Perubahan Penggunaan Tanah Pasca Pembangunan Jembatan Suramadu Di Kecamatan Bangkalan Kabupaten Bangkalan Provinsi Jawa Timur', *Skripsi* pada Program Studi Diploma IV, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional.

### **Peraturan Perundang-undangan**

- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang.
- Peraturan Daerah Kota Pematangsiantar Nomor 1 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Pematangsiantar Tahun 2012-2032.
- Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 17 Tahun 2017 tentang Audit Tata Ruang.
- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 27 Tahun 2019 tentang Pertimbangan Teknis Pertanahan.
- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pertimbangan Teknis Pertanahan.
- Instruksi Bersama Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan Menteri Agraria No. Sekra 9/1//2 tanggal 5 Januari 1961 Perihal Pelaksanaan UU No. 56 (Prp) Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Lahan Pertanian.

### **Sumber Lainnya**

- Badan Pusat Statistik. 2021. *Kota Pematangsiantar Dalam Angka 2021*. Pematangsiantar: Badan Pusat Statistik Kota Pematangsiantar.
- Direktorat Pemetaan Tematik. 2012. *Norma, Standar, Prosedur dan Kriteria Survei dan Pemetaan Tematik Pertanahan*. Jakarta: Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.