

**JURNAL HUKUM**

**PELAKSANAAN ALIH FUNGSI TANAH PERTANIAN KE NON  
PERTANIAN UNTUK TEMPAT TINGGAL BERDASARKAN  
PERATURAN DAERAH NOMOR 4 TAHUN 2011 TENTANG RENCANA  
TATA RUANG WILAYAH DI KABUPATEN BANTUL**



**Diajukan oleh :**

**Prisilia Labage**

**NPM : 120510980**  
**Program Studi : Ilmu Hukum**  
**Program Kekhususan : Hukum Pertanahan Pembangunan  
dan Lingkungan Hidup**

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ATMA JAYA YOGYAKARTA  
2017**

**HALAMAN PENGESAHAN**

**JURNAL HUKUM**

**PELAKSANAAN ALIH FUNGSI TANAH PERTANIAN KE NON  
PERTANIAN UNTUK TEMPAT TINGGAL BERDASARKAN  
PERATURAN DAERAH NOMOR 4 TAHUN 2011 TENTANG RENCANA  
TATA RUANG WILAYAH DI KABUPATEN BANTUL**



**Diajukan oleh :**

**PRISILIA LABAGE**

**NPM : 120510980**  
**Program Studi : Ilmu Hukum**  
**Program Kekhususan : Hukum Pertanahan Pembangunan dan  
Lingkungan Hidup**

**Telah disetujui oleh Dosen Pembimbing  
Pada Tanggal 1 April 2017**

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Kris", is written over the printed name.

**D. Krisnantoro, S.H., M.Hum.**

**Mengesahkan**  
**Dekan Fakultas Hukum**  
**Universitas Atma Jaya Yogyakarta**



**X. Endro Susilo, S.H., LL.M.**

**PELAKSANAAN ALIH FUNGSI TANAH PERTANIAN KE NON  
PERTANIAN UNTUK TEMPAT TINGGAL BERDASARKAN  
PERATURAN DAERAH NOMOR 4 TAHUN 2011 TENTANG RENCANA  
TATA RUANG WILAYAH DI KABUPATEN BANTUL  
PRISILIA LABAGE**

FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ATMA JAYA YOGYAKARTA

Email : lhya.labage@gmail.com

*ABSTARCT*

*Bantul district is a region which has an area of 506.85 km<sup>2</sup>, with a population of 971,511 inhabitants. From year to year, Bantul Regency suffered a population that requires development of dwelling house. Commencing from 2014 until 2016 there was 1013 report Land Use Change Permit (IPPT) registered in the Badan Pertanahan Nasional Agency Bantul. In addition, the area a place to live in Bantul this reduce existing agricultural land. Conversion of agricultural land in Bantul achieved an average of 20 hectares every year. This becomes an important problem that exists in Bantul, and see the data improvement conversion of agricultural land into housing in Bantul, then the researchers interested in examining the implementation conversion of agriculture land into housing in Bantul Regency is by doing a comparison study on Local Regulation No.4 in 2011 about Spatial Plan Area of Bantul Regency.*

*The methods used in this research is the field of research, namely by doing data ming through interview with informants from intituti the relevant agency in Bantil local government, as well as through data collection documents from relevant agencies as well. The research approach in this issue using empirical legal research methods namely by focusing on the behavior of public law with legal research sociological law that is viewed in terms of the real of the reality and the fact that there is in the community.*

*Procedurally the implementation conversion of agriculture land is compliance with Standard Operational Procedure as set forth in Local Regulation No. 4 in 2011 about Spatial Plan Area of Bantul Regency of 2010-2030. Circular of Regents in 2014 to conclusive evidence that the efforts of the government to reduce the Bantul regency conversion of agricultural land to non-agricultural land constantly growing.*

*Keyword : agriculture land conversion, non-agriculture land, housing*

## 1. PENDAHULUAN

Bumi, air, ruang angkasa, serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya merupakan sumber daya alam yang sangat penting bagi kehidupan manusia untuk kelangsungan hidupnya, baik sebagai individu maupun sebagai makhluk sosial serta sebagai makhluk ciptaan Tuhan yang senantiasa melakukan hubungan-hubungan dengan bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan yang terkandung di dalamnya.

Tanah adalah sumber daya alam terpenting saat ini, dimana hampir setiap kegiatan manusia berkaitan dengan tanah, baik untuk tempat permukiman maupun sumber mata pencaharian. Tanah bukan saja dilihat dari hubungan ekonomis sebagai salah satu faktor produksi, tetapi lebih dari itu tanah mempunyai hubungan emosional dengan masyarakat.

Hubungan manusia dengan bumi terus berkembang sejalan dengan perkembangan peradaban manusia itu sendiri. Hubungan itu bahkan menjadi semakin rumit sebagai akibat dari penguasaan dan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi yang semakin berkembang pada satu pihak telah memberikan kemampuan kepada manusia untuk mengeksploitasi kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi secara lebih besar untuk memenuhi kebutuhannya yang tidak terbatas. Pada pihak lain ilmu pengetahuan dan teknologi telah memberikan kesadaran bagi manusia bahwa luas bumi dan kekayaan yang terkandung di dalamnya bersifat tetap dan terbatas jika dibandingkan dengan pertumbuhan manusia.

Alih fungsi lahan pertanian menjadi lahan non pertanian sebenarnya bukan masalah baru. Pertumbuhan penduduk dan pertumbuhan perekonomian menuntut pembangunan infrastruktur baik berupa jalan, bangunan industri dan pemukiman, hal ini tentu saja harus didukung dengan ketersediaan lahan. Alih fungsi lahan pertanian dilakukan secara langsung oleh petani pemilik lahan ataupun tidak langsung oleh pihak lain yang sebelumnya diawali dengan transaksi jual beli lahan pertanian. Faktor-faktor yang mempengaruhi pemilik lahan mengalihfungsikan lahannya atau menjual lahan pertaniannya adalah harga lahan, proporsi pendapatan, luas lahan, produktivitas lahan, status lahan dan kebijakan-kebijakan oleh pemerintah.

Adanya kebutuhan mendesak untuk penguasaan tanah memerlukan penanganan dan penanggulangan yang serius, mengingat persoalan tanah ini sangat sensitif sifatnya oleh karena tanah bukan hanya sekedar mengandung aspek ekonomis dan kesejahteraan akan tetapi juga menyangkut masalah sosial, politis, psikologis, religious dan lain sebagainya.

Pertumbuhan penduduk yang terus bertambah dan perkembangan pembangunan yang terus meningkat akan berdampak pada perubahan penggunaan tanah. Perubahan penggunaan tanah tersebut akan mengakibatkan pergeseran penggunaan tanah dari tanah pertanian ke non pertanian yang akan mempengaruhi produksi pangan. Tanah yang semula berfungsi sebagai tempat bercocok tanam (pertanian), berangsur-angsur berubah menjadi multifungsi pemanfaatan. Perubahan dari penggunaan tanah untuk pertanian ke pemanfaatan bagi non pertanian semakin mengalami peningkatan. Pada awalnya, tujuan utama dari perubahan penggunaan tanah pertanian ke non pertanian yaitu untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat serta perekonomian bangsa. Namun pada pelaksanaannya dapat mengancam kapasitas penyediaan pangan apabila tidak terkendali. Bahkan dalam jangka panjang, perubahan penggunaan tanah pertanian ke non pertanian dapat

mengakibatkan kerugian sosial. Tanah pertanian pada umumnya adalah semua tanah yang menjadi hak orang, selain tanah untuk perumahan dan perusahaan. Yang termasuk tanah pertanian adalah semua tanah perkebunan, tambak untuk perikanan, tanah tempat penggembalaan ternak, tanah belukar bekas ladang dan hutan yang menjadi tempat mata pencaharian bagi yang berhak.

Banyaknya jumlah masyarakat Indonesia harusnya dapat menikmati kekayaan yang dimiliki didalam negeri ini sebagai Karunia Tuhan Yang Maha Esa. Pasal 33 ayat 3 Undang-undang Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa :

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

Dan Seperti yang tercantum dalam Undang-undang Republik Indonesia nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria Bab I Dasar-dasar dan ketentuan-ketentuan pokok, Pasal 1 yang berbunyi:

“Seluruh bumi , air dan ruang angkasa , termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah Bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional”

Pasal-pasal ini menegaskan bahwa kemakmuran rakyat memang harus didahulukan. Dalam mengatasi hal yang menyangkut pertanahan tidak terlepas dari peran pemerintah dan dibutuhkan sarana untuk mengendalikan kegiatan yang terjadi agar tidak dilakukan secara serampangan yang mengakibatkan kerugian disalah satu pihak. Hal ini yaitu berupa penetapan pelaksanaan peraturan-peraturan tertentu. Sebelum adanya pelaksanaan tersebut akan lebih baik apabila setiap daerah melakukan penyuluhan tentang peraturan-peraturan yang berkaitan dengan pertanahan.

Didalam Keputusan Presiden No 34 tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan disebutkan bahwa pemerintah kabupaten/kota memiliki kewenangan dibidang pertanahan, antara lain perencanaan penggunaan tanah wilayah kabupaten/kota, dalam hal ini dimungkinkan juga adanya perubahan penggunaan tanah (Pasal 2 ayat 2). Dengan banyaknya peraturan yang mengatur tentang adanya ijin dalam perubahan penggunaan tanah ini mengakibatkan setiap penguasa merasa dilindungi oleh adanya peraturan tersebut. Padahal disisi lain petani dan masyarakat sekitar pasti mengalami kerugian yang tidak kecil, mungkin saja mereka terpaksa kehilangan mata pencahariannya, atau bahkan kehilangan tanahnya apabila alih fungsi tanah ini dilakukan secara paksa oleh pihak tertentu.

Dalam Undang-undang nomor 41 tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, pemerintah telah melakukan pengaturan tentang alih fungsi lahan yaitu perubahan fungsi lahan pangan berkelanjutan menjadi bukan lahan pertanian pangan berkelanjutan baik secara tetap maupun sementara akan dikenakan hukuman pidana dan denda sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Hal tersebut belum diimplikasikan secara baik dilapangan.

Lahan pertanian bermanfaat bagi masyarakat dalam penyediaan pangan, penyediaan kesempatan kerja, sumber pendapatan, sebagai wahana pelestarian lingkungan, hendaknya hal ini dapat di pertahankan dengan membatasi adanya alih fungsi lahan pertanian menjadi nonpertanian yang berdampak negatif yaitu dapat mengancam kapasitas penyediaan pangan apabila tidak terkendali, atau menghilangkan mata pencaharian para petani. Lahan harus dimanfaatkan secara

efisien dalam setiap aktivitas pemanfaatannya berdasarkan RTRW yang bersangkutan.

Dalam lima tahun terakhir, secara nasional rata-rata alih fungsi tanah pertanian untuk pembangunan perumahan mencapai 8.000 hektar (ha) pertahun, dengan kecenderungan meningkat setiap tahunnya. Pembangunan perumahan dan permukiman selalu menghadapi permasalahan pertanahan. Kecenderungan pengembangan pertumbuhan penduduk mengarah pada wilayah pinggiran kota sebagai akibat perluasan aktivitas kota. Pusat kota sudah tidak mampu lagi menampung desakan jumlah penduduk. Pertambahan penduduk yang terus meningkat mengindikasikan bahwa perkembangan penduduk menyebar ke arah pinggiran kota (sub-urban) sehingga sebagai konsekuensinya adalah terjadi perubahan guna lahan perkotaan. Untuk memenuhi kebutuhan akan perumahan digunakanlah tanah pertanian untuk pembangunan perumahan. Pembangunan perumahan baik yang diusahakan oleh pihak swasta maupun oleh perseorangan untuk pemenuhan akan kebutuhan rumah tinggal.

Dengan meningkatkan laju pertumbuhan penduduk dan permintaan lahan pemukiman menyebabkan degradasi lahan pertanian yang sangat pesat. Tidak terkecuali pada daerah Kabupaten Bantul. Dari data yang didapatkan bahwa Kabupaten Bantul memiliki luas wilayah sekitar 506,85 km<sup>2</sup>. Sedangkan jumlah penduduk Kabupaten Bantul adalah 968.632 jiwa. Menurut berita yang diterbitkan salah satu media cetak menyebutkan bahwa laju alih fungsi tanah pertanian di Kabupaten Bantul mencapai rata-rata seluas 20 hektar (ha) pertahun.

Alih fungsi tanah pertanian menjadi perumahan dan permukiman di Kabupaten Bantul menjadi suatu permasalahan sosial karena Bantul memiliki tanah yang subur dan masyarakat yang mayoritas sebagai petani harus mengikuti arus perekonomian yang menuntut adanya alih fungsi tanah pertanian. Penyusutan hasil pertanian di Kabupaten Bantul dapat dilihat dari data yang didapat melalui pengkajian terhadap laporan tahunan Dinas Pertanian dan Kehutanan Kabupaten Bantul, bahwa penyusutan lahan dapat dilihat bahwa tahun 2008 tanah sawah di Bantul seluas 15.991 ha, tahun 2009 seluas 15.945 ha, tahun 2010 seluas 15.945 ha, tahun 2011 seluas 15.569 ha, than 2012 seluas 15,465 ha, dan tahun 2013 seluas 15.452 ha.

Dalam rangka mengatur dan mengendalikan alih fungsi tanah pertanian menjadi perumahan dan permukiman merupakan tanggung jawab setiap daerah untuk mengatur tata ruang dan pertanahan di wilayahnya. Tanggung jawab kepada daerah ini diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah dengan adanya otonomi daerah, dan sejak tahun 2001 urusan di bidang pertanahan didesentralisasikan kepada daerah berdasarkan UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah.

Terkait dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur bidang pertanahan, di Kabupaten Bantul belum ada Perda yang mengatur secara khusus mengenai alih fungsi tanah pertanian menjadi rumah tinggal yang menjadi suatu permasalahan penting di daerah. Yang ada adalah Perda yang mengatur tentang alih fungsi tanah secara umum yang tertuang dalam Perda No. 3 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Perda No. 23 Tahun 2000 tentang Retribusi Izin Peruntukan Penggunaan Tanah. Perda inilah yang selanjutnya dapat menjadi bahan tumpuan dalam hal alih fungsi tanah pertanian menjadi rumah tinggal di Kabupaten Bantul, disamping Perda RTRW yaitu Perda No. 4 Tahun 2011 yang secara luas mengatur peruntukan lahan secara umum di Kabupaten Bantul.

Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan, sehingga diajukan rumusan masalah sebagai berikut :

1. Apakah pelaksanaan alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian untuk perumahan di Kabupaten Bantul telah sesuai dengan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bantul?
2. Apa upaya-upaya Pemda Bantul dalam mengatasi alih fungsi tanah pertanian untuk perumahan yang semakin meningkat tersebut?

Adapun tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian untuk tempat tinggal di Kabupaten Bantul telah sesuai dengan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bantul.
2. Untuk menjelaskan upaya Pemda Bantul dalam mengatasi alih fungsi tanah pertanian untuk perumahan yang semakin meningkat.

## 2. METODE

Dalam penelitian ini penulis menggunakan jenis Penelitian Hukum Empiris. Penelitian hukum empiris merupakan penelitian yang dilakukan berfokus pada perilaku masyarakat hukum dengan penelitian hukum sosiologis yaitu melihat hukum dalam artian nyata dari realita dan fakta yang ada di lingkungan masyarakat melalui Penelitian lapangan (*field research*) dengan melakukan penggalian data melalui wawancara dengan informan dari instansi-instansi terkait di Pemda Bantul, serta melalui pengumpulan data dokumen dari instansi terkait.

Dalam penelitian ini penulis menggunakan data yang mempunyai hubungan dengan permasalahan penelitian, adapun jenis dan sumber data yang penulis gunakan dibagi dalam dua jenis data yaitu :

### a. Data Primer

Data primer yaitu data yang diperoleh secara langsung dari responden dan narasumber tentang objek yang diteliti melalui penelitian lapangan sebagai data utamanya.

### b. Data Sekunder

#### 1) Bahan Hukum Primer

Merupakan bahan hukum yang diperoleh dari hukum positif Indonesia yang berupa peraturan perundang-undangan yang berlaku yang terdiri dari :

- a) Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Pasal 33 ayat 3)
- b) Undang- Undang Republik Indonesia Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- c) Undang- Undang Republik Indonesia Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang
- d) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pangan Berkelanjutan
- e) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman
- f) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah

- g) Peraturan Menteri Nomor 1 tahun 2008 tentang Pedoman Perencanaan Kawasan Perkotaan
  - h) Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Perda No. 23 Tahun 2000 tentang Retribusi Izin Peruntukan Penggunaan Tanah
  - i) Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bantul Tahun 2010-2030
- 2) Bahan Hukum Sekunder berupa buku-buku literature, skripsi, tesis, disertai hukum dan jurnal-jurnal hukum, dokumen resmi. Bahan Hukum Sekunder juga dapat berupa pendapat hukum, literatur, website terutama yang terkait dengan Alih Fungsi Tanah, atau hasil penelitian ini.

#### Teknik Pengumpulan Data

- a. Studi lapangan adalah penelitian untuk memperoleh data primer yang dilakukan dengan cara wawancara secara terbuka menggunakan pedoman yang telah disediakan sebelumnya mengenai permasalahan yang diteliti, ditujukan kepada narasumber untuk memperoleh keterangan lebih lanjut, sehingga dapat memperoleh jawaban yang lengkap dan mendalam berkaitan dengan permasalahan yang diteliti yaitu:
  - 1) Kuesioner adalah merupakan cara pengumpulan data dengan cara mengajukan pertanyaan atau menyebarkan atau membagikan daftar pertanyaan yang telah disusun sebelumnya tentang obyek yang diteliti oleh peneliti kepada para responden dengan tujuan untuk mendapatkan informasi yang akurat dan jelas (baik bersifat terbuka maupun tertutup).
  - 2) Metode wawancara, yaitu dengan mengajukan pertanyaan-pertanyaan secara langsung dan mendalam serta terbuka kepada informan atau pihak yang berhubungan dan memiliki relevansi terhadap masalah yang berhubungan dengan penelitian. Pewawancara adalah orang yang menggunakan metode wawancara. Sedangkan informan adalah orang yang diwawancarai, dimintai informasi oleh pewawancara. Informan merupakan orang yang diperkirakan menguasai dan memahami data, informasi, ataupun fakta dari suatu obyek penelitian
- b. Studi Kepustakaan adalah suatu metode pengumpulan data dengan mencari, menemukan dan mempelajari bahan primer dan sekunder berupa buku-buku, literature, peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan objek penelitian untuk mendapatkan data-data yang mendukung hasil studi kasus yang dilakukan.

#### Metode Analisis

Metode yang digunakan adalah analisa kualitatif, yaitu data yang diperoleh melalui penelitian lapangan maupun penelitian kepustakaan kemudian disusun secara sistematis, dan selanjutnya dianalisa secara kualitatif untuk mencapai kejelasan masalah yang akan dibahas. Data tersebut kemudian dianalisa secara interpretative menggunakan teori maupun hukum positif yang telah dituangkan kemudian secara induktif ditarik kesimpulan untuk menjawab permasalahan yang ada.

### 3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Wilayah Kabupaten Bantul terletak antara 07° 44' 04" sampai 08° 00' 27" Lintang Selatan dan antara 110° 12' 34" sampai 110° 31' 08" Bujur Timur dengan

ketinggian antara 25–100 meter diatas permukaan air laut yaitu seluas 27.709 Ha atau sekitar 54,67% dari luas seluruh wilayah Kabupaten Bantul. Sebagian berada pada ketinggian di atas 100-499 mdpl seluas 10.800 Ha atau 20,30% dari luas seluruh wilayah Kabupaten Bantul dan sebagian lagi berada pada ketinggian di atas 0-24 mdpl seluas 12.176 Ha atau 24,02% dari luas seluruh wilayah Kabupaten Bantul. Kabupaten Bantul terdiri dari 17 Kecamatan, 75 Desa, 933 Dusun.

Luas wilayah Kabupaten Bantul 506,85 Km<sup>2</sup> (15,90 5 dari Luas wilayah Propinsi DIY) dengan topografi sebagai dataran rendah 140% dan lebih dari separonya (60%) daerah perbukitan yang kurang subur, secara garis besar terdiri dari Bagian Barat, adalah daerah landai yang kurang serta perbukitan yang membujur dari Utara ke Selatan seluas 89,86 km<sup>2</sup> (17,73 % dari seluruh wilayah). Bagian Tengah, adalah daerah datar dan landai merupakan daerah pertanian yang subur seluas 210.94 km<sup>2</sup> (41,62 %). Bagian Timur, adalah daerah yang landai, miring dan terjal yang keadaannya masih lebih baik dari daerah bagian Barat, seluas 206,05 km<sup>2</sup> (40,65%). Bagian Selatan, adalah sebenarnya merupakan bagian dari daerah bagian Tengah dengan keadaan alamnya yang berpasir dan sedikit berlagun, terbentang di Pantai Selatan dari Kecamatan Srandakan, Sanden dan Kretek.

Kabupaten Bantul terletak di sebelah Selatan Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, berbatasan dengan :

Sebelah Utara : Kota Yogyakarta dan Kabupaten Sleman

Sebelah Selatan : Samudera Indonesia

Sebelah Timur : Kabupaten Gunung Kidul

Sebelah Barat : Kabupaten Kulon Progo

1. Pelaksanaan Alih Fungsi Tanah Pertanian ke Non Pertanian untuk Tempat Tinggal di Kabupaten Bantul berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sleman (Tahun 2010-2030)

Rencana Tata Ruang Kabupaten Bantul

Di dalam rencana Detail Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bantul dijelaskan bahwa kawasan peruntukkan pemukiman terbagi menjadi permukiman perkotaan dan permukiman perdesaan. Rencana kawasan permukiman perkotaan di wilayah Kabupaten Bantul direncanakan seluas kurang lebih 5.434 Ha atau 10,72% dari luas wilayah Kabupaten Bantul dengan penyebarannya difokuskan di wilayah kecamatan Sewon, Banguntapan, Kasihan, Pajangan, Bantul, Pleret dan Piyungan. Sedangkan rencana kawasan permukiman perdesaan di wilayah Kabupaten Bantul direncanakan seluas kurang lebih 5.737 Ha atau 11, 32% dari luas wilayah Kabupaten bantul, penyebarannya di seluruh kecamatan di wilayah Kabupaten Bantul kecuali Kecamatan banguntapan. Rencana kawasan siap bangun dan lingkungan siap bangun (kasiba/lisiba) bantul Kota Mandiri di Desa Guwosari, desa Gedangsari dan desa Triwidadi Kecamatan Pajangan dan di desa bangunjiwo Kecamatan kasihan direncanakan seluas 1.300 Ha.

Setiap orang atau badan hukum yang hendak membuka permukiman atau perumahan harus melalui mekanisme perizinan yang telah ditetapkan oleh pemerintah daerah Kabupaten Bantul berupa Izin perubahan penggunaan tanah (IPPT). Izin ini diberikan antara lain :

- a. Untuk rumah
- b. Untuk usaha
- c. Perubahan tanah

Pedoman Pertimbangan Teknis Pertanahan dalam Penerbitan Izin Lokasi, Penetapan Lokasi dan Izin Perubahan Penggunaan Tanah harus terselenggara dengan ketentuan:

- a. Tidak boleh mengorbankan kepentingan umum;
- b. tidak boleh saling mengganggu penggunaan tanah sekitarnya;
- c. memenuhi azas keberlanjutan;
- d. memperhatikan azas keadilan; dan
- e. memenuhi ketentuan peraturan perundangan.

Jadi setiap perubahan penggunaan tanah dari tanah sawah menjadi tempat tinggal harus melalui proses perizinan yang melibatkan Dinas Perizinan Kabupaten Bantul, Badan Pertanahan Negara Kabupaten Bantul dan kantor pertanahan. Selain itu untuk mengatur peruntukan tanah sebagai area pemukiman Bupati Bantul dalam hal ini menerbitkan Moratorium Bupati (surat edaran Bupati) Tentang Pengendalian Pembangunan Perumahan untuk 5 (lima) kawasan yakni Banguntapan, Pleret, Bantul, Sewon, dan Kasihan. Di setiap daerah tersebut terdapat peraturan daerah Kabupaten Bantul yang mengaturnya misalnya peraturan daerah Kabupaten Bantul nomor 33 tahun 2008 tentang Rencana Detail Tata Ruang Wilayah Kecamatan Sewon. Perda RTRW Kabupaten Bantul sebenarnya telah mampu mengatur tata ruang yang bagus untuk menghambat laju pertambahan perubahan lahan pertanian menjadi tempat tinggal, walaupun dalam prakteknya untuk membendung laju pertumbuhan pemukiman di Kabupaten Bantul sangatlah sulit dilakukan.

2. Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian Menjadi Tanah Non Pertanian Untuk Tempat Tinggal berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Di Kabupaten Bantul
  - a. Penggunaan Tanah

Kabupaten Bantul terdiri dari 17 kecamatan. Dalam penelitian ini, peneliti melakukan penelitian di 3 kecamatan. Ketiga kecamatan tersebut yaitu Kecamatan Banguntapan, Kecamatan Sewon, dan Kecamatan Kasihan. Luas wilayah Kecamatan Banguntapan, Kecamatan Sewon, dan Kecamatan Kasihan keseluruhan yaitu 8.862 Ha. Tanah pertanian seluas 6.515,546 Ha dan tanah non pertanian 2.286,454 Ha. Kecamatan Banguntapan memiliki luas 2.848 Ha dengan tanah pertanian seluas 1.971,9195 Ha dan tanah non pertanian 876,0805 Ha. Kecamatan Sewon memiliki luas 2.716 Hektar dengan tanah pertanian seluas 2.030,8673 Ha dan tanah non pertanian 685,1327 Ha. Kecamatan Kasihan memiliki luas 3.238 Hektar dengan tanah pertanian seluas 2.512,7592 Ha dan tanah non pertanian 725,2408 Ha.

- b. Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian Menjadi Tanah Non Pertanian Untuk Pembangunan Tempat Tinggal.

Perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi tanah non pertanian di Kecamatan Banguntapan, Kecamatan Sewon, dan Kecamatan Kasihan pada tahun 2014 sampai tahun 2016 mengalami penurunan. Penurunan signifikan terjadi pada tahun 2016. Hal ini terjadi karena dikeluarkannya Surat Edaran Bupati tahun 2014 tentang Moratorium yaitu larangan pembangunan perumahan di lima kecamatan yaitu Kecamatan Banguntapan, Kecamatan Sewon, Kecamatan Kasihan, Kecamatan Pleret, dan Kecamatan Bantul. Surat Edaran Bupati tersebut menjadi salah satu upaya dari Pemerintah Daerah Bantul untuk

mengurangi pelaksanaan alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian untuk dijadikan tempat tinggal.

Perubahan tanah pertanian menjadi tanah non pertanian tentu terjadi karena adanya penyesuaian Rencana Tata Ruang Wilayah dan atau arah dari kebijakan pembangunan serta perkembangan mekanisme pasar yang ada.

Dalam Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bantul 2010-2030, Kecamatan Banguntapan, Kecamatan Sewon, dan Kecamatan Kasihan diarahkan untuk menjadi kawasan perkotaan.

- c. Pemohon yang mengajukan IPPT di Kecamatan Banguntapan, Sewon dan Kasihan tahun 2014, 2015 dan 2016.

Diketahui bahwa dari tahun 2014 ke 2015 adanya kenaikan yang cukup drastis yang tercatat di Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul untuk Ijin Perubahan Penggunaan Tanah (IPPT) yaitu sebanyak 224 ditahun 2014 dan 267 di tahun 2015 serta mengalami penurunan dari tahun 2015 ke 2016 yaitu dari 267 menjadi 251 pemohon. Pada tahun 2014 tercatat ada 312 pemohon, tahun 2015 ada 359 dan tahun 2016 ada 342 dengan jumlah keseluruhan ada 1013 pemohon yang mengajukan IPPT di Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul. Dari hasil wawancara yang dilakukan oleh peneliti di Kantor Pertanahan bahwa 80% asal mula tanah tersebut adalah Tanah Sawah yang diperuntukan untuk tempat tinggal.

Dari data diatas diambil pemohon yang mengajukan IPPT khusus untuk tempat tinggal dan dapat diketahui bahwa Kecamatan Banguntapan yang paling banyak melakukan alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian khususnya untuk tempat tinggal dengan jumlah 106 pemohon. Untuk Kecamatan Kasihan dan Sewon masing-masing mempunyai 4 Desa dengan jumlah pemohon IPPT yang berbeda-beda. Kecamatan Kasihan berjumlah 85 pemohon dan Kecamatan Sewon berjumlah 60 pemohon. Keseluruhan jumlah dari Kecamatan Banguntapan, Kecamatan Kasihan dan Kecamatan Sewon adalah 251 pemohon. Jumlah inilah yang menjadi dasar bagi penulis untuk dijadikan populasi.

- d. Responden yang sudah melakukan ijin secara lengkap dan yang tidak mengurus ijin.

Sebagian besar responden telah memiliki dan mengurus perijinan alih fungsi tanah pertanian menjadi nonpertanian untuk tempat tinggal yaitu sebanyak 20 orang (77%) dengan alasan melakukan perijinan karena untuk kepentingan kenyamanan, keamanan dan perlindungan hukum bagi tempat tinggal mereka saat ini, sedangkan ada 6 responden (23%) yang tidak melakukan ijin alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian dengan alasan tidak ada waktu karena administrasi yang panjang sehingga dianggap tidak mudah.

Hal yang seharusnya menjadi pertimbangan oleh Pemerintah Daerah untuk mengeluarkan IPPT bagi para pemohon adalah tanah yang akan dialihfungsikan tersebut masih produktif atau tidak. Apabila masih produktif seharusnya dari pihak Pemerintah Daerah yang berwenang dalam hal ini adalah Kantor Pertanahan tidak boleh mengeluarkan IPPT untuk tanah tersebut. Hal ini terlihat berbeda dari hasil wawancara diatas. Tanah pertanian yang masih produktif menghasilkan padi pada kenyataannya bisa dialihfungsikan menjadi non pertanian. Dengan demikian, hal tersebut membuktikan bahwa Pemerintah Daerah belum selektif dalam mengeluarkan ijin perubahan penggunaan tanah.

Dari 20 responden yang melakukan alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian untuk tempat tinggal, semuanya melaksanakannya dengan prosedur yang ada, dengan waktu yang relative sama yaitu kurang dari 60 hari sejak berkasnya diterima oleh Kantor Pertanahan. Untuk masalah biaya tidak dijelaskan secara rinci jumlah yang dikeluarkan oleh para responden saat mengurus IPPT tersebut.

Terdapat 6 responden yang tidak mamatuhi aturan yang ada. Responden yang ditemui oleh peneliti adalah merupakan sebagian kecil dari masyarakat yang tidak berniat untuk mengikuti aturan yang telah ditetapkan oleh pemerintah. 2 dari 6 responden yang tidak mengurus IPPT untuk tempat tinggalnya yaitu bekerja sebagai Wiraswasta, 2 responden berprofesi sebagai ibu rumah tangga dengan umur yang sama yaitu diatas 46 tahun, dan 2 lainnya bekerja sebagai karyawan swasta. Tanah yang dialihfungsikan menjadi tempat tinggal tersebut merupakan tanah hak milik dengan sertifikat lengkap.

Dari hasil wawancara dengan 6 responden yang tidak memiliki ijin ini, sampai sejauh ini tidak ada tindakan dari pemerintah daerah Kabupaten Bantul untuk menertibkan tempat tinggal yang dibangun di tanah pertanian yang telah dialihfungsikan menjadi non pertanian yang tidak berlandaskan ijin dari pihak yang berwenang dalam hal ini Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul. Hal ini lah yang menjadi sebab semakin banyak tanah pertanian yang berubah menjadi tanah non pertanian, karena tidak adanya tindakan maupun kontrol langsung ke lapangan dari Pemerintah Daerah.

Dari hasil wawancara dengan Ibu Fatimah selaku staf di Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul, beliau mengatakan bahwa masih banyak warga yang melakukan alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian yang tidak beralaskan ijin dari Kantor Pertanahan. Dengan alasan kemungkinan permohonan mereka akan ditolak, administrasi yang panjang dan lama. Ibu Fatimah menjelaskan mengurus IPPT tidak akan dikenakan pungutan. Maka pemohon juga harus menghindari pungli dari berbagai pihak. Setelah mengajukan persyaratan administratif, kemudian akan dilakukan peninjauan oleh tim teknis. Setelah itu tim teknis menindaklanjuti dengan melakukan pengecekan berkas, dijadwalkan untuk dilakukan peninjauan ke lokasi, kemudian dirapatkan di lokasi kawasan yang akan dibangun. Bila tidak ada masalah maka sebenarnya pemohon itu sudah bisa mengetahui permohonan izinnya ditolak atau tidak. Bila ditolak jangan melakukan kegiatan apapun. Karena dari tim teknis akan memberitahukan mungkin ada permasalahan di tata ruangnya atau lokasinya ada indikasi kerawanan banjir, tapi jika diterima maka dia akan masuk pada proses selanjutnya.

e. **Prosedur Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian Menjadi Tanah Non Pertanian untuk Pembangunan Tempat Tinggal**

Dalam pasal 26 ayat (2) Perda Kabupaten Bantul Nomor 5 Tahun 2013 menentukan bahwa:

Pembangunan prasarana, sarana, dan utilitas umum perumahan harus memenuhi syarat:

1. Kesesuaian antara kapasitas pelayanan dan jumlah rumah;
2. Keterpaduan antara prasarana, sarana, dan utilitas umum dan lingkungan hunian; dan
3. Ketentuan teknis pembangunan prasarana, sarana, dan utilitas umum

Prosedur Pelayanan Permohonan Ijin Perubahan Penggunaan Tanah adalah sebagai berikut:

- a) Pemohon mengisi Formulir Permohonan IPPT dengan melampirkan persyaratan administrasi
- b) Berkas didaftarkan di BPPPT Bantul
- c) Petugas melakukan pemeriksaan berkas
- d) Jika hasil pemeriksaan berkas dinyatakan memenuhi syarat maka dilakukan Rapat Pembahasan Tim Pelayanan Perijinan (Dinas Tata Ruang, DPU, BPN, dll)
- e) Jika tak sesuai peruntukan maka IPPT ditolak
- f) Jika sesuai peruntukan maka diadakan peninjauan lapangan
- g) Hasil tinjauan lapangan dirumuskan dalam Berita Acara
- h) SK IPPT didaftarkan ke BPN untuk alih status sawah menjadi pekarangan
- i) IPPT yang sudah selesai diserahkan pada pemohon

Surat Keputusan yang dikeluarkan dalam proses alih fungsi tanah pertanian menjadi nonpertanian untuk tempat tinggal adalah 2 bulan sejak berkas permohonan sudah benar. Sedangkan berdasarkan informasi yang didapat oleh penulis, biaya alih fungsi tanah pertanian sendiri tidak ada sejak berlakunya Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah. Tetapi dalam pasal 14 ayat (3) PP Nomor 128 Tahun 2015 tentang Jenis Dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Kementerian Agraria Dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional mengatur tentang tarif pelayanan pertimbangan teknis pertanahan dalam rangka izin perubahan penggunaan tanah,

- (3). Tarif Pelayanan Pertimbangan Teknis Pertanahan dalam rangka Izin Perubahan Penggunaan Tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 huruf c dihitung berdasarkan rumus:

$$T_{ptip} = \left( \frac{L}{500} \times HSBKpa \right) + Rp 350.000,00$$

"L" adalah Luas tanah yang dimohon dalam satuan luas meter persegi (m<sup>2</sup>).

"HSBKpa" adalah Harga Satuan Biaya Khusus kegiatan pemeriksaan Tanah oleh Panitia A untuk tahun berkenaan, untuk komponen belanja bahan dan honor yang terkait dengan keluaran (output) kegiatan sidang panitia pemeriksaan tanah, penerbitan Keputusan hak, dan penerbitan sertifikat.

Adapun kendala yang dihadapi oleh responden dalam pengajuan permohonan izin perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian yaitu, Birokrasi yang tidak sederhana, Waktu yang relative lama, Perijinan yang rumit, Biaya yang tinggi.

Syarat untuk mengajukan izin pengeringan tanah atau izin perubahan penggunaan tanah (IPPT) adalah sebagai berikut:

1. Fotocopy KTP Pemohon
2. Surat kuasa (bila dikuasakan) beserta KTP dan C1 atau kartu keluarga.
3. Surat keterangan Nomor Pajak Wajib Pajak (NPWP)
4. Surat Pemberitahuan Pajak Tertanggung Pajak Bumi dan Bangunan (SPPT PBB) dan pelunasannya.
5. Fotocopy alas hak atas tanah baik berupa sertifikat, letter c atau lainnya.
6. Sket gambar atau denah lokasi tanah yang dimohon

7. Sket rencana penggunaan tanah
8. Sosialisasi masyarakat sekitar atas rencana kegiatan.

#### 4. PENUTUP

Berdasarkan rumusan masalah dan penelitian yang dilakukan maka penulis menyimpulkan, yaitu :

- a. Pelaksanaan alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian untuk tempat tinggal di Kabupaten Bantul, sebagian besar telah menjalankan alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian menjadi tempat tinggal sudah sesuai dengan prosedur sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bantul Tahun 2010-2030. Adapun prosedurnya alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian untuk tempat tinggal di Kabupaten Bantul, bahwa setiap masyarakat yang ingin melakukan alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian harus melakukan ijin lokasi untuk perusahaan (developer) yang tanahnya luasnya sama dengan atau lebih dari 1 Hektar, ijin perubahan penggunaan tanah (IPPT) untuk perseorangan yang luas tanahnya kurang dari 0,05 Hektar, ijin klarifikasi untuk perseorangan/badan hukum yang luas tanahnya kurang dari 1 Hektar, dan disesuaikan dengan penataan ruang yang berlaku.
- b. Adanya upaya nyata yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Bantul untuk mengatasi alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian untuk rumah tinggal yaitu dengan dikeluarkannya Surat Edaran Bupati Nomor 2014 tentang Moratorium (larangan pembangunan perumahan) di 5 kecamatan yaitu Kecamatan Banguntapan, Sewon, Kasihan, Pleret, dan Bantul. Perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian dapat dilihat dalam tabel 8 mengenai Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian Menjadi Tanah Non Pertanian di Kecamatan Banguntapan, Sewon, dan Kasihan Tahun 2014, 2015, dan 2016. Hal ini menjadi bukti bahwa aturan yang dikeluarkan oleh Bupati dapat mengatasi alih fungsi tanah yang semakin meningkat di Kabupaten Bantul.

#### 5. REFERENSI

##### Buku :

- Abdurahman, 1978, *Aneka Masalah Hukum Agraria dalam Pembangunan di Indonesia*, Penerbit Alumni, Bandung
- Adi Sasono dalam Ali Sofyan Husein, 1995, *Ekonomi Politik Penguasaan Tanah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Adrian Sutedi, 2010, *Peralihan Hak Atas Tanah Dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Boedi Harsono, 2005, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*, Penerbit Djambatan, Jakarta.
- Burhan Mungin, 2007, *Penelitian Kualitatif*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- Harun Al Rashid, 1987, *Sekilas Tentang Jual Beli Tanah*, Penerbit Galia Indonesia, Jakarta.
- Idham Samawi, 2003, *Membangun Bantul di Era Otonomi*, Soerat Emas, Yogyakarta
- Kartini Muljadi, Gunawan Widjaja, 2008, *Seri Hukum Harta Kekayaan: Hak-hak atas tanah*, Kencana, Jakarta.

- Mudjiono, 1997, *Politik Hukum Agraria*, Liberty Yogyakarta, Yogyakarta.
- Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta.
- R. Soetojo Prawirohamidjojo dan Marthalena Pohan, 1991, *Hukum orang dan keluarga (Personen en Familie – Recht)*, Airlangga University Press, Surabaya.
- Ronny Hanitijo Soemitro, 1988, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Penerbit Ghalia Indonesia, Jakarta.

#### **Perundang-Undangan :**

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian
- Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang
- Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan Dan Kawasan Permukiman
- Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah
- Peraturan Menteri Nomor 1 tahun 2008 tentang Pedoman Perencanaan Kawasan Perkotaan
- Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan dan Pengaturan Pertanahan
- Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2011 tentang Pedoman Pertimbangan Teknis Pertanahan dalam Penerbitan Izin Lokasi, Penetapan Lokasi, dan Izin Perubahan Penggunaan Tanah
- Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah No.23 Tahun 2000 tentang Retribusi Izin Peruntukan Penggunaan Tanah.
- Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bantul Tahun 2010-2030 Lembaran Daerah Kabupaten bantul Tahun 2011 No. 04 Seri C
- Surat Edaran Bupati Nomor 090/02283 tahun 2014 tentang Pengendalian Pembangunan Perumahan di Kabupaten Bantul.

#### **Sumber Lain :**

- [http://www.bantulkab.go.id/datapokok/0501\\_kepadatan\\_penduduk\\_geografis.html](http://www.bantulkab.go.id/datapokok/0501_kepadatan_penduduk_geografis.html), diakses 8 Oktober 2016
- <http://www.solopos.com> diakses 8 Oktober 2016
- <http://desymoody.blogspot.co.id/2013/07/alih-fungsi-lahan-pertanian.html>, diakses tanggal 6 januari 2017
- <https://agribisnis14.wordpress.com/2015/03/03/alih-fungsi-lahan-pertanian/>,diakses tanggal 6 januari 2017
- [https://www.bantulkab.go.id/profil/sekilas\\_kabupaten\\_bantul.html](https://www.bantulkab.go.id/profil/sekilas_kabupaten_bantul.html), diakses 28 Januari 2017
- Laporan Tahunan Dinas Pertanian dan Kehutanan Kabupaten Bantul dari tahun 2009-2013.