

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

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

Indonesia merupakan salah satu negara yang sedang berkembang, yang terus-menerus melaksanakan pembangunan dan perbaikan dalam segala hal. Sebagai korelasi dari fenomena tersebut, terjadi perubahan pada setiap aspek di kota-kota di Indonesia. Laju pertumbuhan penduduk perkotaan menyebabkan kebutuhan ruang untuk tempat tinggal atau untuk fungsi lainnya semakin meningkat. Sejalan dengan meningkatnya penambahan penduduk di suatu daerah, maka bertambah pula aktivitas penduduk dan tentunya membutuhkan ruang untuk memenuhi semua aktivitas tersebut. Semakin banyak aktivitas, maka ruang yang digunakan juga semakin meningkat. Hal ini berimplikasi terhadap pola penggunaan ruang dalam suatu komunitas. Aktivitas yang terjadi antara lain pola distribusi penduduk, pendidikan, perekonomian, pemerintahan, lalu lintas, dan berbagai aktivitas lainnya menggunakan ruang dalam jumlah yang besar. Adanya peningkatan tuntutan kebutuhan kehidupan dalam aspek politik, ekonomi, sosial, budaya, dan teknologi mengakibatkan meningkatnya kegiatan penduduk perkotaan dan hal tersebut berakibat pada meningkatnya kebutuhan ruang kekotaan yang besar. Namun, hal ini berbanding terbalik dengan jumlah ruang yang terbatas. Aktivitas yang terus bertambah akan menimbulkan berbagai macam

sosial masyarakat. Charles Colby dalam Yunus<sup>1</sup> mengatakan bahwa dari waktu ke waktu kota berkembang secara dinamis dan demikian pula pola penggunaan lahannya. Perkembangan (fisik) ruang merupakan manifestasi spasial dari penambahan penduduk sebagai akibat meningkatnya urbanisasi maupun proses alamiah (melalui kelahiran), yang kemudian mendorong terjadinya peningkatan pemanfaatan ruang serta perubahan fungsi lahan. Jika hal ini terus menerus terjadi tanpa adanya kepedulian untuk melakukan langkah-langkah pengaturan, akan memperburuk kondisi ruang tersebut. Ruang kota yang sangat terbatas tidak mungkin dapat menampung semua kebutuhan penduduknya. Hal tersebut semakin lama akan menimbulkan kelangkaan. Kelangkaan ini pastilah terjadi pada setiap ruang terutama ruang di kota. Penyediaan lahan yang terbatas akan menyebabkan timbulnya konversi lahan berupa pemanfaatan lahan-lahan yang tidak semestinya diperuntukkan bagi permukiman penduduk. Adanya alih fungsi lahan merupakan konsekuensi dari adanya kebutuhan bagi para penduduknya sehingga lahan yang seharusnya merupakan lahan yang tidak diperuntukkan untuk pembangunan dialih fungsikan menjadi lahan bangunan. Jika hal ini terus menerus terjadi maka akan berdampak negatif bagi kawasan perkotaan, antara lain terbentuknya permukiman yang terlalu datar dan kumuh, berkurangnya ruang terbuka, konversi lahan pertanian dipinggiran kota untuk penggunaan lainnya, pemekaran ruang kota yang kurang terkendali, sistem sanitasi yang buruk, kekeringan, masalah banjir, serta berkurangnya wilayah resapan air.

Penggunaan lahan tidak dapat dipungkiri oleh tuntutan pelaku pasar. Perubahan penggunaan lahan yang dilakukan kadang menimbulkan dampak negatif terhadap lingkungan. Oleh karena itu, diperlukan upaya pengendalian penggunaan lahan yang dirumuskan berdasarkan RTRW yang ada. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah memiliki kewajiban untuk dapat mengelola ruang secara adil dan merata bagi seluruh rakyat di Indonesia.

Dalam Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dijelaskan bahwa pembangunan harus seimbang, merata, dan berkelanjutan, maka pembangunan daerah harus mempertimbangkan potensi dan kemampuan wilayah. Pembangunan tiap-tiap wilayah tentunya tidak selalu sama atau bahkan sama sekali berbeda karena potensinya kemungkinan juga berbeda. Berpijak pada hal itu, maka arah pengembangan suatu daerah harus ditentukan berdasar pada potensi wilayah dan kemampuan daerah supaya tercipta pembangunan terarah dan tepat sasaran serta berlangsung secara efektif dan efisien.

Undang-undang No. 24 Tahun 1992 tentang penataan ruang menjadi undang-undang pertama yang membahas mengenai penataan ruang. Namun, dengan diberlakukannya otonomi daerah, berimplikasi pada adanya perubahan mengenai ketentuan ruang yang kemudian disusul dengan digantikannya Undang-undang No.24 Tahun 1992 menjadi Undang-undang No.26 Tahun 2007 tentang penataan ruang dan berlaku hingga sampai saat ini. Undang-undang No 26 Tahun 2007 ini dibentuk untuk menyelesaikan persoalan

Dalam pelaksanaan pembangunan, Undang-Undang Penataan Ruang No 26 Tahun 2007 mengenai penataan ruang digunakan sebagai pedoman dalam pelaksanaan penataan ruang, hal ini dikarenakan dalam UU Penataan Ruang tersebut terdapat data mengenai kemampuan tanah, bentuk tanah, penggunaan tanah, disertai dengan kependudukan, jenis tanah, iklim, dan sebagainya yang disusun secara sistematis yang kemudian digunakan sebagai pedoman dalam penggunaan tanah. Tata ruang sendiri adalah wujud struktur ruang dan pola ruang yang disusun secara nasional, regional, dan lokal. Di Indonesia, tata ruang di bentuk secara hirarki dari tingkat atas sampai pada tingkat bawah. Secara nasional disebut Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, yang dijabarkan ke dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi, dan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) tersebut kemudian dijabarkan lagi ke dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/ Kota (RTRWK).

Sejalan dengan kebijakan penataan ruang secara nasional di Kabupaten Sleman rencana tata ruang dituangkan dalam RTRW dan mulai diundangkan melalui peraturan daerah pada tahun 1994 dan berlaku sampai tahun 2004. Dalam kurun waktu berjalannya peraturan tersebut sempat dilakukan peninjauan kembali pada tahun anggaran 1997/1998, namun belum dapat diproses formalitasnya. Mulai tahun 2003 telah dilakukan penyusunan kembali RTRW untuk masa berlaku sepuluh tahun mendatang yaitu 2005-2015, namun sampai akhir tahun 2010 belum bisa ditetapkan melalui peraturan daerah sebagai hukum positif.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Alhalik, "Efektivitas Izin Peruntukan Penggunaan Tanah (IPPT) Sebagai Instrumen Pengendalian Pemanfaatan Ruang Di Kecamatan Ngaglik Kabupaten Sleman", 2006. Tesis: *Penelitian Magister Teknik Perencanaan Wilayah dan Kota*, Universitas Diponegoro

Sebagai sebuah instrumen pengendalian pemanfaatan ruang, IPPT baru dilaksanakan sejak ditetapkan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 19 Tahun 2001. Peraturan daerah ini mengakomodasi dan mengintegrasikan berbagai jenis izin pemanfaatan lahan atau penggunaan lahan yang ada seperti izin lokasi dan izin prinsip yang sebelumnya dilaksanakan oleh berbagai instansi di daerah, seperti BPN dan Bagian Tata Pemerintahan di Sekretariat Daerah. Lebih terintegrasi lagi pelaksanaannya setelah dibentuk Dinas Pengendalian Pertanahan Daerah (DPPD) pada tahun 2004 yang mempunyai kewenangan melaksanakan urusan daerah di bidang pertanahan termasuk pengendaliannya. Pembentukan DPPD ini di dasari pada tahun 2003 dikeluarkan Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 yang memberikan sebagian kewenangan bidang pertanahan kepada daerah, sehingga Kabupaten Sleman membentuk Dinas Pengendalian Pertanahan Daerah (DPPD) pada awal tahun 2004 yang menangani kewenangan di bidang pertanahan termasuk mengendalikan terjadinya alih fungsi lahan atau pemanfaatan ruang dengan berpedoman pada rencana tata ruang.<sup>3</sup>

Pertumbuhan penduduk Kota Yogyakarta yang tinggi disertai dengan semakin berkembangnya kegiatan perekonomian meningkatkan kebutuhan ruang kota. Hal tersebut menyebabkan adanya kecenderungan untuk terjadi pengambilan ruang di pinggiran kota dan terjadi *urban sprawl* atau proses perembetan kenampakan fisik. Yogyakarta sebagai kota pendidikan memungkinkan bagi tumbuhnya fasilitas pendidikan, diantaranya adalah

---

<sup>3</sup> Alhalik, "Efektivitas Izin Peruntukan Penggunaan Tanah (IPPT) Sebagai Instrumen Pengendalian Pemanfaatan Ruang Di Kecamatan Ngaglik Kabupaten Sleman", 2006. Tesis: Pendidikan Magister, Fakultas Pendidikan dan Wilayah dan Kota, Universitas Diponegoro

kampus perguruan tinggi. Keterbatasan ruang di Kota Yogyakarta menyebabkan kecenderungan kampus didirikan di pinggiran kota. Sleman sebagai daerah sub urban dari Kota Yogyakarta merupakan salah satu daerah yang menjadi kawasan yang digunakan untuk mendirikan bangunan seperti perkantoran, perumahan, pendidikan, dan kesehatan. Pusat-pusat pertumbuhan seperti pendidikan akan sangat mempengaruhi perkembangan suatu daerah. Hal ini senada dengan apa yang dikatakan oleh Russwurm dalam Yunus<sup>4</sup> mengenai titik-titik yang dapat mempengaruhi cepatnya pertumbuhan kegiatan non-pertanian, antara lain: (1) pusat kota, (2) pusat perbelanjaan, (3) daerah industri, (4) daerah perkantoran/ kelembagaan, (5) daerah permukiman, (6) konsentrasi apartemen, (7) pusat pendidikan, (8) daerah terbuka untuk bersenang-senang/ daerah wisata. Pada daerah tersebut umumnya mempunyai perkembangan lebih cepat dibanding daerah lainnya.

Berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta No. 02 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dijelaskan bahwa pola ruang di Kabupaten Sleman adalah kawasan lindung bawahan, kawasan resapan air, kawasan lindung setempat, kawasan rawan letusan gunung berapi, kawasan rawan bencana longsor, kawasan rawan kekeringan, kawasan rawan bencana gunung berapi, kawasan pertanian lahan basah, kawasan pertanian lahan kering, kawasan peruntukan pertambangan pasir, kawasan peruntukan industri, kawasan

Kabupaten sebagai satu kesatuan wilayah pemerintahan, termasuk Kabupaten Sleman harus melaksanakan pembangunan yang memiliki arah dan tujuan tertentu yang harus dicapai melalui pembangunan di semua bidang, termasuk bidang pendidikan, ekonomi, dan kesehatan. Hal itu berarti rencana pembangunan tidaklah berdiri sendiri, tetapi merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari rencana pembangunan kabupaten secara keseluruhan. Oleh karena itu, segala usaha dan kegiatan pembinaan dan pengembangan di bidang pendidikan, kesehatan, dan ekonomi di kabupaten harus berada di bawah koordinasi atau sepengetahuan pemerintah daerah kabupaten untuk menjaga keserasian dan keterkaitannya dengan sektor lain dalam rangka mencapai sasaran dan tujuan pembangunan daerah yang telah ditetapkan.

Kabupaten Sleman merupakan salah satu kawasan lindung yang ada di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Kawasan lindung merupakan pemanfaatan ruang (kawasan) yang didasarkan pada kemanfaatannya dalam memberikan perlindungan dalam fungsi-fungsi tertentu, seperti fungsi hidrologi pada daerah-daerah sekitarnya. Disamping sebagai kawasan lindung, Kabupaten Sleman juga merupakan daerah resapan air. Berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta No 02 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, kawasan resapan air adalah daerah yang mempunyai kemampuan tinggi untuk meresapkan air hujan sehingga merupakan tempat pengisian air bumi (akuifer) yang berguna sebagai sumber air. Daerah resapan air sendiri sangat penting bagi daerah karena berguna sebagai *reservoir*. Di Provinsi Daerah Istimewa

Hal ini didasarkan pada letak Kabupaten Sleman yang ideal digunakan sebagai *recharge area*.

Kabupaten Sleman yang merupakan daerah sub urban dari Kota Yogyakarta dari tahun ke tahun mengalami perkembangan yang pesat. Sebagai daerah sub urban, Kabupaten Sleman mengalami perubahan fungsi lahan yang begitu cepat. RTRW yang ada di Kabupaten Sleman mulai diundangkan melalui peraturan daerah pada tahun 1994 dan berlaku sampai tahun 2004. Kemudian yang menjadi masalah bagi Kabupaten Sleman adalah Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) untuk tahun 2005 hingga saat ini belum ada.

Undang-undang No. 26 Tahun 2007 sebenarnya telah mengamanatkan agar seluruh peraturan daerah provinsi tentang tata ruang wilayah disusun dan disesuaikan paling lambat 2 tahun sejak undang-undang disahkan. Sedangkan semua peraturan kabupaten/ kota disusun atau disesuaikan paling lambat 3 tahun sejak undang-undang ini diberlakukan. RTRWP dan RTRW Kabupaten/kota merupakan dasar dari implementasi tata ruang di provinsi dan kabupaten/kota yang didalamnya juga memuat sanksi hukum bagi pelanggarnya.

Hal ini tentu saja berimplikasi pada arah pembangunan Kabupaten Sleman yang tidak terarah, sehingga menyebabkan kesulitan bagi Kabupaten Sleman dalam mengendalikan tata ruang. Padahal Kabupaten Sleman yang merupakan daerah pinggiran dari Kota Yogyakarta merupakan daerah yang menjadi wilayah yang strategis bagi dilakukannya investasi pembangunan

di bidang industri, perdagangan, perumahan, dan sebagainya. Jika



RTRW yang berguna sebagai pedoman bagi daerah untuk memberikan izin pendirian lahan non-pertanian belum selesai dibuat, maka hal ini dikhawatirkan akan menimbulkan ketidaksesuaian dengan fungsi lahan Kabupaten Sleman yang merupakan kawasan lindung sekaligus merupakan kawasan resapan air. Pada kurun waktu 2008-2009, luas sawah di Sleman menyusut 81,94 hektar. Sedangkan pada tahun 2009-2010, penyusutan lahan bertambah menjadi 87,66 hektar. Saat ini luas lahan sawah di Kabupaten Sleman 24.795 hektar.<sup>5</sup> Alih fungsi lahan yang terjadi di Kabupaten Sleman tentu saja akan berdampak buruk bagi lingkungan jika dilakukan tidak sesuai dengan RTRW yang berlaku di Kabupaten Sleman. Terjadinya letusan Gunung Merapi pada tanggal 26 Oktober 2010 hingga mencapai puncak letusan terbesar 5 November 2010 lalu menyebabkan kerusakan yang cukup parah terutama dalam sektor perumahan. Kerusakan berat yang dialami oleh Kabupaten Sleman adalah sebanyak 2.339 unit rumah di Kecamatan Cangkringan dan Ngemplak.<sup>6</sup> Dimana kedua kecamatan tersebut merupakan kawasan bencana gunung berapi. Hal ini mengindikasikan bahwa pembangunan perumahan yang dilakukan di Kabupaten Sleman tidak sesuai dengan RTRW yang berlaku.

Seiring dengan maksud tersebut, pelaksanaan pembangunan yang dilaksanakan, baik oleh pemerintah maupun masyarakat, harus sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan. Dengan demikian, penggunaan lahan oleh siapa pun tidak boleh bertentangan dengan rencana tata ruang. Di sisi lain

---

<sup>5</sup> Aloysius Budi Kurniawan, *Tiap Tahun Luas Lahan di Sleman Menyusut*, Kompas, Selasa, 5 April 2011

<sup>6</sup> Sutopo Purwo Nugroho, *Dampak Letusan Gunung Api Merapi Mencapai Rp 4,23 Trilyun*.

belum adanya RTRW Kabupaten Sleman yang baru tentu saja berimplikasi pada penatagunaan lahan di Kabupaten Sleman. Penelitian ini berusaha untuk mengetahui bagaimanakah kesesuaian penggunaan lahan di Kabupaten Sleman pada tahun 2006 hingga 2008 ditinjau dari perda No. 23 tahun 1994 tentang rencana tata ruang wilayah Kabupaten Sleman serta efektivitas pengendalian penggunaan tanah yang telah dilakukan oleh pemerintah daerah Kabupaten Sleman. Hal ini didasari pada besarnya kemungkinan terdapat kesenjangan antara pengaturan ruang yang seharusnya dengan pengaturan ruang sebagaimana adanya.

## **B. Rumusan Masalah**

Berpijak dari latar belakang penelitian, maka yang menjadi pertanyaan penelitian adalah :

1. Bagaimanakah tingkat kesesuaian penggunaan lahan di Kabupaten Sleman dari tahun 2006-2008 dan tinjauannya menurut Perda No. 23 Tahun 1994 tentang rencana tata ruang wilayah Kabupaten Sleman?
2. Bagaimanakah efektivitas pengendalian lahan di Kabupaten Sleman dari tahun 2006-2008?

## **C. Tujuan Penelitian**

Dengan melihat rumusan masalah tersebut, maka yang menjadi tujuan penelitian adalah untuk mengetahui tingkat kesesuaian dan efektivitas pengendalian lahan Kabupaten Sleman tahun 2006-2008 ditinjau berdasarkan

## **D. Kegunaan Penelitian**

Secara umum dapat di jelaskan bahwa kegunaan penelitian ini adalah untuk mengetahui tingkat kesesuaian penggunaan lahan di Kabupaten Sleman serta efektivitas pengendalian penggunaannya. Hal ini menjadi penting untuk melihat apakah penggunaan lahan yang telah dilakukan oleh Kabupaten Sleman sudah sesuai dan efektif antara tata guna wilayah dengan pelaksanaannya. Dengan demikian akan memberikan sumbangan untuk pemerintah daerah Kabupaten Sleman dalam mengatur dan mengendalikan penggunaan lahan dalam tata ruang wilayah dan sebagai bahan referensi dalam membuat RTRW yang lebih baik.

## **E. Kerangka Dasar Teori**

### **1. Perencanaan Tata Ruang Wilayah**

Ruang mengandung pengertian sebagai “wadah yang meliputi ruang daratan, ruang lautan dan ruang udara sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan mahluk lainnya hidup dan melakukan kegiatan serta memelihara kelangsungan hidupnya”.<sup>7</sup> Ruang itu terbatas dan jumlahnya relatif tetap. Sedangkan aktivitas manusia dan pesatnya perkembangan penduduk memerlukan ketersediaan ruang untuk beraktivitas senantiasa berkembang setiap hari. Hal ini mengakibatkan kebutuhan akan ruang semakin tinggi. Hal ini menuntut adanya penataan ruang yang adil.

---

<sup>7</sup> D. J. P. ... “...” ... Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 Tentang Peraturan Daerah

Penataan ruang merupakan proses tata ruang. Tarigan<sup>8</sup> mengatakan bahwa ruang daerah sebagai wadah kegiatan sosial dan ekonomi masyarakat harus mampu mengakomodasi kepentingan semua pihak, baik pemerintah, swasta dan masyarakat itu secara adil dan berkelanjutan bagi generasi yang akan datang, sejalan dengan peningkatan dinamika kebutuhan yang berkembang dari waktu ke waktu. Tujuan penataan ruang adalah menciptakan hubungan yang serasi antara berbagai kegiatan di berbagai sub wilayah agar tercipta hubungan yang harmonis dan serasi. Dengan demikian, hal itu mempercepat proses tercapainya kemakmuran dan terjaminnya kelestarian lingkungan hidup.

Penataan ruang diklasifikasikan menurut fungsi-fungsi untuk menampung atau mengakomodasi seluruh kepentingan masyarakat dengan tetap mempertimbangkan kelestarian lingkungan guna keberlanjutan ekologi demi generasi yang akan datang.

Menurut Budiardjo, kegiatan penataan ruang dapat diklasifikasikan dalam beberapa hal, antara lain:<sup>9</sup>

1. Penataan ruang berdasarkan fungsi utama kawasan, meliputi kawasan lindung (misalnya kawasan resapan air, suaka alam, taman nasional, taman wisata alam) dan kawasan budidaya (misalnya kawasan hutan produksi, kawasan permukiman, kawasan industri, kawasan pertanahan keamanan)
2. Penataan ruang berdasarkan aspek administrasi tata ruang meliputi tata ruang wilayah nasional, propinsi, dan kabupaten/kota.

---

<sup>8</sup> Tarigan, Robinson, *Perencanaan Pembangunan Wilayah*. 2005 hlm 58

<sup>9</sup> Budiardjo, *Perencanaan Wilayah dan Kota*. 2005 hlm 22



## **2. Evaluasi Penggunaan Lahan**

### **a. Evaluasi**

Evaluasi merupakan suatu tahap akhir dari sebuah siklus kebijakan yang terjadi setelah tahap formulasi dan implementasi. Evaluasi adalah kegiatan untuk menilai tingkat kinerja suatu kebijakan. Evaluasi biasanya ditujukan untuk menilai sejauh mana keefektifan kebijakan publik guna mempertanggung jawabkan kebijakan tersebut dengan para konstituen. Evaluasi diperlukan sebagai suatu upaya untuk mengetahui pelaksanaan suatu program yang mencakup faktor-faktor yang mempengaruhi kegagalan ataupun keberhasilan suatu program, pada akhir suatu evaluasi kemudian diharapkan akan terjadi perbaikan-perbaikan pelaksanaan suatu kebijakan yang lebih sempurna di masa yang akan datang.

Pada dasarnya evaluasi kebijakan itu bertujuan untuk mengetahui 4 aspek yaitu: proses pembuatan kebijakan, proses implementasi, konsekuensi kebijakan dan efektivitas dampak program. Hal-hal tersebut itulah yang mendorong evaluator secara khusus mengevaluasi isi kebijakan, baik pada dimensi hukum maupun dalam konteks kebijakan yang terkait langsung dengan kondisi lingkungan.

Bryant dan White mengemukakan bahwa evaluasi merupakan upaya untuk mengetahui apakah ada hubungan atau kaitan antar proyek dan hasil tertentu dari suatu proyek, dalam hal ini Donald.F. Heider menyatakan bahwa penelitian evaluasi juga dapat diarahkan

memperbaiki program-program.<sup>10</sup> Kadang-kadang evaluasi dilakukan untuk mendengarkan atau mendukung suatu program yang sedang berjalan dan terkadang juga untuk meneliti agar program tersebut terhindar dari penyimpangan-penyimpangan dan pengurangan aktivitasnya.

Kebijakan publik selalu mengandung sekurang-kurangnya tiga komponen dasar, yaitu tujuan yang luas, sasaran yang spesifik dan cara mencapai tujuan tersebut. Sementara itu, kegiatan evaluasi program atau proyek merupakan salah satu upaya yang bisa dilakukan agar tujuan atau target dari suatu kebijakan dapat dicapai. Dunn<sup>11</sup> mengatakan bahwa evaluasi kebijakan mempunyai 4 fungsi yaitu:

1. Eksplanasi, yang dapat menggambarkan potret realitas pelaksanaan program yang bisa digunakan untuk membuat generalisasi tentang pola-pola hubungan antar berbagai dimensi realitas yang diamati. Disamping itu juga akan dapat diketahui tentang variable-variabel yang mempengaruhi pelaksanaan program serta dapat teridentifikasi tujuan-tujuan dari program utama yang potensial untuk tercapai, alasan tujuan harus dicapai dan cara untuk mencapainya.
2. Kepatuhan, yang dapat diamati dari tindakan yang dilakukan oleh para pelaku kebijakan, apakah sesuai dengan standar dan prosedur yang ditetapkan oleh kebijakan.
3. Auditing, dengan kegiatan evaluasi ini akan dapat diketahui apakah output benar-benar sampai ke tangan kelompok sasaran maupun

---

<sup>10</sup> Bryant dan White, *Manajemen Pembangunan untuk Negara Berkembang*, 1982, hlm 194

penerima lain, yang dimaksudkan oleh pembuat kebijakan, apakah terjadi penyimpangan ataukah tidak.

4. Akunting, yang akan menggambarkan seberapa jauh dampak program terhadap kondisi sosial ekonomi masyarakat yang menjadi target grup.

Secara rinci evaluasi memiliki beberapa tujuan yaitu :

1. Menentukan tingkat kinerja suatu kebijakan. Dengan evaluasi dapat diketahui pula berapa besar biaya dan manfaat dari suatu kebijakan.
2. Mengukur tingkat *outcome* suatu kebijakan.
3. Mengukur dampak suatu kebijakan.
4. Evaluasi kebijakan juga dilakukan untuk mengetahui apakah ada penyimpangan-penyimpangan yang mungkin terjadi antara tujuan dan sasaran dengan pencapaian target.
5. Tujuan akhir dari evaluasi adalah sebagai *input* bagi proses kebijakan ke depan agar dihasilkan kebijakan yang lebih baik.

Pada umumnya ada tiga cara pelaksanaan evaluasi <sup>12</sup>:

- a. Membandingkan fakta atau keadaan yang diperoleh dari pengamatan dan penelitian dengan sasaran yang ingin dicapai oleh suatu program.
- b. Membandingkan berbagai hasil program dalam kaitannya dengan



- c. Membandingkan perubahan yang terjadi dari waktu ke waktu di tempat yang sama sebagai hasil pelaksanaan suatu program tertentu.

Untuk kepentingan jangka panjang dan kepentingan yang berkelanjutan maka evaluasi kebijakan sangat diperlukan. Dengan adanya evaluasi ada *feed back* bagi kebijakan-kebijakan seterusnya dan mengurangi tingkat kesalahan yang dilakukan. Mengapa evaluasi diperlukan secara rinci dapat diuraikan sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui tingkat efektivitas suatu kebijakan, artinya sudah seberapa jauh suatu kebijakan yang diimplementasikan telah mencapai tujuan dan sasaran.
2. Untuk mengetahui apakah sebuah kebijakan berhasil atau tidak dengan melihat tingkat efektivitas yang diperoleh.
3. Untuk memenuhi aspek pertanggungjawaban publik, karena dengan adanya evaluasi hal tersebut merupakan bentuk pertanggung jawaban pemerintah terhadap publik sebagai pemilik dana dan sebagai objek dari kebijakan dan program pemerintah.
4. Dengan evaluasi dapat memperlihatkan manfaat dari suatu kebijakan kepada para stakeholder.
5. Untuk tidak mengulangi kesalahan yang sama. Artinya evaluasi kebijakan memberikan masukan bagi proses pengambilan

## **b. Penggunaan Lahan**

Lahan didefinisikan sesuai aspek mana yang menjadi titik berat. Namun, pada hakekatnya lahan merupakan permukaan muka tanah yang bisa dimanfaatkan untuk kebutuhan manusia. Menurut Tejoyuwono<sup>13</sup> lahan merupakan keseluruhan kemampuan muka daratan beserta segala gejala di bawah permukaannya yang bersangkutan dengan pemanfaatannya bagi manusia. Pengertian tersebut menunjukkan bahwa lahan merupakan suatu bentang alam sebagai modal utama kegiatan, sebagai tempat dimana seluruh makhluk hidup berada dan melangsungkan kehidupannya dengan menggunakan lahan itu sendiri.

Sedangkan Kaiser, dkk<sup>14</sup> mengatakan dalam lingkup wilayah yang luas, lahan adalah sumber (tempat) diperolehnya bahan mentah yang dibutuhkan untuk menopang kehidupan manusia dan kegiatannya. Di sini, lahan berarti sumber (tempat) diperolehnya bahan mentah yang dibutuhkan untuk menopang kehidupan manusia dan kegiatannya. Dalam pengertian ini, lahan dapat diartikan sebagai tanah.

Pengertian lahan sendiri pada hakekatnya adalah ruang tanah itu sendiri. Lahan dan tanah menjadi identik ketika pada saat yang sama difungsikan menjadi suatu lahan yang secara ekonomis mempunyai nilai yang tinggi. Nilai ini tidak lagi didasarkan pada tingkat kesuburannya semata-mata, namun tergantung berbagai aspek yang lebih cenderung ekonomis, seperti lokasi yang strategis, ketersediaan

---

<sup>13</sup> Tejoyuwono, *Perkembangan Lahan Perkotaan*. 1986

<sup>14</sup> Kaiser, dkk, *Perencanaan Wilayah & Kota*. 1995

aksesibilitas, keamanan, kenyamanan dan aspek lainnya. Tata guna lahan merupakan rangkaian kegiatan dari penataan ruang sendiri.

Penatagunaan lahan diperlukan untuk memberikan arahan fungsi lahan kawasan yang lebih detail, sehingga bisa dipedomani dalam pengendalian tata ruang. Secara *normative* tata guna lahan ditetapkan dalam rencana tata ruang yang secara berjenjang dengan dokumen perencanaan tata ruang mulai dari tingkat nasional sampai rencana detail di masing-masing kawasan.

Secara teoritis penggunaan lahan bisa dilihat berdasarkan sudut pandangnya masing-masing. Menurut Sandy penggunaan lahan perkotaan diklasifikasikan sebagai berikut:<sup>15</sup>

1. Lahan permukiman, meliputi: perumahan termasuk pekarangan dan lapangan olah raga.
2. Lahan jasa, meliputi perkantoran pemerintah dan swasta, sekolahan, puskesmas, dan tempat ibadah.
3. Lahan perusahaan, meliputi pasar, toko, kios dan tempat hiburan.
4. Lahan industri, meliputi pabrik dan percetakan.

Lebih lanjut Sandy mengatakan penggunaan lahan kota disusun dengan aspek perpajakan ( Pajak Bumi dan Bangunan ), yaitu :<sup>16</sup>

1. Tanah perumahan, meliputi: rumah , lapangan rekreasi,kuburan.
2. Tanah perusahaan, meliputi pasar, pertokoan, gudang, bank, bioskop, hotel, terminal bus dan stasiun kereta api.
3. Tanah industri, meliputi: pabrik, percetakan.

4. Tanah untuk jasa, meliputi: kantor pemerintah, tempat ibadah, rumah sakit, apotik.
5. Tanah kosong yang diperuntukan (tanah kosong yang sudah dipatok belum didirikan bangunan).
6. Tanah kosong.

Sedangkan menurut Sutanto<sup>17</sup>, klasifikasi penggunaan lahan adalah sebagai berikut :

1. Lahan permukiman.
2. Lahan perdagangan, meliputi: pasar, pusat pembelanjaan, pertokoan, rumah makan, apotik.
3. Lahan pertanian, meliputi: sawah, tegal, kebun, tempat pembibitan.
4. Lahan industri, meliputi: pabrik, pembangkit tenaga listrik.
5. Lahan jasa, meliputi: kantor, bank, rumah sakit, sekolahan, tempat tukang cukur, bengkel, penjahit, dokter.
6. Lahan rekreasi, meliputi: lapangan olah raga, gedung olah raga, stadion, kebun binatang, tempat, tempat berkemah, gedung pertunjukan.
7. Lahan ibadah, meliputi: masjid, gereja, klenteng.
8. Lahan lainnya, meliputi: kuburan, lahan kosong dan lahan sedang dibangun.

Berdasarkan pendapat-pendapat tersebut penggunaan lahan pada prinsipnya tergantung dari sejauh mana lahan tersebut difungsikan. Pengelompokan dan pengklasifikasiannya disesuaikan dengan manfaat

dari lahan itu sendiri. Secara garis besar bisa dikatakan dibagi dalam dua kelompok yaitu lahan yang digunakan untuk kegiatan ekonomi dan kegiatan non ekonomi. Lahan dengan penggunaan ekonomi antara lain digunakan untuk lahan perusahaan, lahan industri, lahan jasa, lahan pertanian dan lahan komersial lainnya. Sedangkan untuk kegiatan non ekonomi antara lain untuk rumah atau perumahan, sekolah, lapangan, kuburan, jalan dan penggunaan non ekonomi lainnya.

Pierce<sup>18</sup> mengungkapkan bahwa pengertian konversi adalah alih fungsi atau mutasi lahan secara umum menyangkut transformasi dalam pengalokasian sumber daya lahan dari pengguna ke pengguna lainnya, sehingga konversi lahan ini melibatkan baik reorganisasi struktur fisik kota secara internal maupun ekspansinya ke arah luar. Perkembangan penggunaan lahan merupakan suatu mekanisme yang dapat menyebabkan perubahan kegiatan penggunaan lahan dari penggunaan lahan yang lain.

Secara lebih detail, Sujarto<sup>19</sup> menyatakan bahwa ada tiga faktor utama yang menentukan perkembangan dan pertumbuhan kota *Pertama*, yaitu faktor manusia yang meliputi perkembangan tenaga kerja, status sosial dan perkembangan kemampuan dan teknologi.

*Kedua*, faktor kegiatan manusia yang meliputi kegiatan kerja, kegiatan fungsional, kegiatan perekonomian kota dan hubungan kegiatan hubungan regional yang lebih luas. *Ketiga*, adalah faktor pola

---

<sup>18</sup> Pierce, *Human Aspect of Urban Form*, 1981 hlm 39

<sup>19</sup> *Diin, Sistem Perencanaan Wilayah dan Kota*, Edisi II, Dari Sisi Perencanaan Lokal

pergerakan antar pusat kegiatan manusia yang satu dengan yang lain yang merupakan perkembangan yang disebabkan oleh kedua faktor perkembangan penduduk dan perkembangan fungsi kegiatan yang memacu pola hubungan antar pusat-pusat kegiatan yang memacu pola hubungan antar pusat-pusat kegiatan. Ketiga faktor tersebut akan tewujud pada perubahan tuntutan kebutuhan ruang.

Anthony J. Catanese<sup>20</sup> mengatakan bahwa dalam perencanaan penggunaan lahan sangat dipengaruhi oleh manusia, aktifitas dan lokasi, dimana hubungan ketiganya sangat berkaitan, sehingga dapat dianggap sebagai siklus perubahan penggunaan lahan. Sebagai contoh dari keterkaitan tersebut yakni keunikan sifat lahan akan mendorong pergeseran aktifitas penduduk perkotaan ke lahan yang terletak dipinggiran kota yang mulai berkembang, tidak hanya sebagai barang produksi tetapi juga sebagai investasi terutama pada lahan-lahan yang mempunyai prospek akan menghasilkan keuntungan yang tinggi.

### **3. Teori Penggunaan Lahan**

Guna lahan (*land use*) menurut Edy Darmawan<sup>21</sup> adalah pengaturan penggunaan lahan untuk menentukan pilihan terbaik dalam bentuk pengalokasian fungsi tertentu, sehingga dapat memberikan gambaran secara keseluruhan bagaimana daerah pada suatu kawasan tersebut seharusnya berfungsi.

---

<sup>20</sup> Antoni J Catanese. *Pengantar Perencanaan Kota*. 1986 hlm 317

<sup>21</sup>

Menurut Levy<sup>22</sup> secara umum terdapat tiga teori yang menjelaskan mengenai pola penggunaan lahan di perkotaan yaitu pendekatan ekologi, pendekatan ekonomi dan pendekatan struktural.

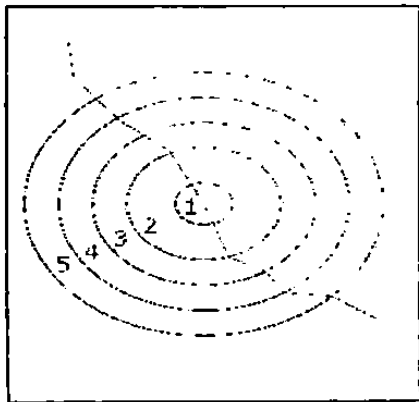
#### 1) Pendekatan Ekologi

Pendekatan ekologi sebagai dasar teori yang menjelaskan pola penggunaan lahan yang pertama kali di kembangkan di *Chicago School of Urban Sociology* tahun 1920. Dalam pendekatan ini dikenal tiga macam pola penggunaan tanah di kota yaitu (1) Model jalur sepusat, (2) Model sektoral, dan (3) Model pusat lipat ganda.

a) Teori Jalur Sepusat (*Concentric Zone Theory*) oleh EW. Burgess.

**Gambar 1.1**

#### **Model Jalur Sepusat (EW. Burgess)**



Ket :

1. Daerah Pusat Kegiatan (*Central Business District*)
2. Zona Peralihan (*transition zone*)
3. Zona Perumahan para pekerja (*Zone of working men's homes*)
4. Zona permukiman yang lebih baik (*Zone of better residences*)
5. Zona para penglaju (*Zone of commuters*)

Sumber: Yunus, H S . *Struktur Tata Ruang Kota* . Yogyakarta. 2000, hlm 5-6

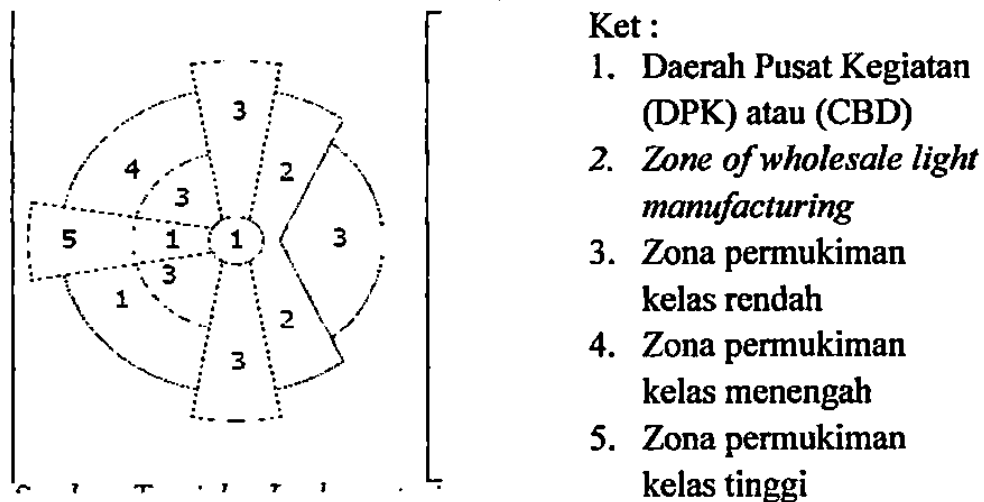
Gambar 1.1 diatas menggambarkan mengenai teori model jalur sepusat. Teori ini membagi lima *zone* penggunaan lahan dalam kawasan perkotaan yaitu: kawasan pusat kota; kawasan transisi untuk komersial dan industri; kawasan perumahan buruh

yang berpendapatan rendah; kawasan perumahan buruh yang berpendapatan sedang; kawasan yang menampung perkembangan baru dan di sepanjang jalan besar menuju kawasan ini terdapat masyarakat berpenghasilan menengah dan atas.

b) Teori Sektor (*Sector Theory*) oleh Humer Hoyt

Teori ini menyatakan bahwa kota-kota tidak tumbuh di dalam *zone* konsentrik saja, tetapi juga di sektor-sektor lain sejenis perkembangannya, sehingga daerah perumahan dapat berkembang keluar sepanjang ada hubungan transportasinya.

**Gambar 1.2**  
**Model Teori Sektor (Humer Hoyt)**



Sumber: Yunus, H S . *Struktur Tata Ruang Kota* . Yogyakarta. 2000, hlm 26

Susunan *zone* penggunaan lahan dalam teori ini adalah: pusat kota berada di dalam lingkaran pusat; pada sektor tertentu terdapat pula kawasan industri ringan dan kawasan perdagangan; perumahan buruh yang dekat dengan pusat kota dan sektor bagian

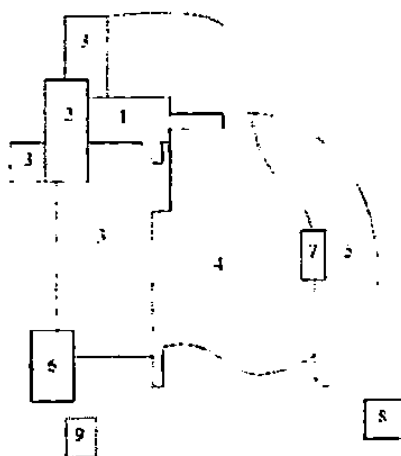


dari pusat kota dan sektor industri dan perdagangan; perumahan golongan atas diletakkan lebih jauh lagi dari pusat kota.

c) Teori Pusat Lipat Ganda (*Multiple Nuclei Theory*).

Teori yang dikemukakan oleh Harris dan Ullman menyatakan bahwa kawasan pusat kota tidak dianggap satu-satunya pusat kegiatan atau pertumbuhan, tetapi suatu rangkaian pusat kegiatan atau pusat pertumbuhan dengan fungsi yang berlainan seperti industri, rekreasi, perdagangan dan sebagainya. Model ini digambarkan sebagai berikut: pusat kota; kawasan niaga dan industri ringan; perumahan berkualitas rendah; perumahan golongan menengah, ditempatkan agak jauh dari pusat kota; perumahan golongan atas; industri berat; pusat niaga/perbelanjaan lain pinggiran kota; kawasan sub urban untuk perumahan menengah dan atas; kawasan sub urban untuk industri.

**Gambar 1.3**  
**Model Teori Lipat Ganda (Harris & Ullman)**



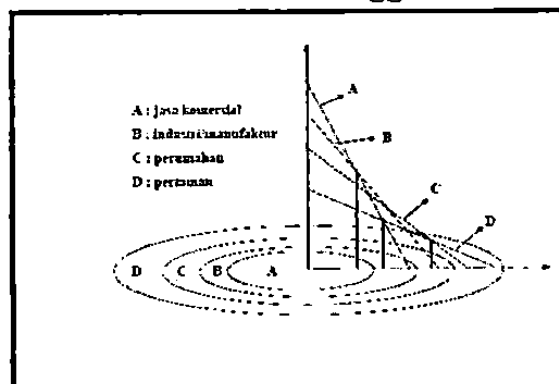
Ket :

1. CBD
2. *Whole-sale lightmanufacturing*
3. *Low-class residential*
4. *Medium class residential*
5. *High class residential*
6. *Heavy manufacturing*
7. *Outlying business district (OBD)*
8. *Residential sub-urb*
9. *Industrial sub-urb*

## 2) Pendekatan Ekonomi

Thunen dalam Tarigan<sup>23</sup> berpendapat tentang perbedaan lokasi dari berbagai kegiatan pertanian atas dasar perbedaan sewa lahan (pertimbangan ekonomi). Menurut Von Thunen tingkat sewa lahan paling mahal nilainya adalah di pusat pasar dan makin rendah apabila makin jauh dari pasar. Von Thunen menentukan hubungan sewa lahan dengan jarak ke pasar dengan menggunakan kurva permintaan. Berdasarkan perbandingan (selisih) antara harga jual dengan biaya produksi, masing-masing jenis produksi memiliki kemampuan yang berbeda untuk membayar sewa lahan. Makin tinggi kemampuannya untuk membayar sewa lahan, makin besar kemungkinan kegiatan itu berlokasi dekat pusat pasar. Hasilnya adalah suatu pola penggunaan lahan berupa diagram cincin. Perkembangan dari teori Von Thunen adalah selain harga lahan tinggi di pusat kota dan akan makin menurun apabila makin jauh dari pusat kota.

**Gambar 1.4**  
**Model "Bid-Rent" dan Zone Penggunaan Lahan Kota**



Sumber : Yunus, H S . *Struktur Tata Ruang Kota* . Yogyakarta. 2000, hlm 68

Pendekatan Von Thunen mengibaratkan pusat perekonomian adalah suatu kota yang dikelilingi oleh lahan yang kualitasnya homogen. Tata guna lahan yang dihasilkan dapat dipresentasikan sebagai cincin-

cincin lingkaran yang bentuknya konsentris yang mengelilingi kota tersebut

Cincin A merepresentasikan aktivitas penggunaan lahan untuk jasa komersial (pusat kota). Di wilayah ini *land rent* mencapai nilai tertinggi. Cincin-cincin B, C, dan D masing-masing merepresentasikan penggunaan lahan untuk industri, perumahan, dan pertanian. Meningkatnya *land rent* secara relatif akan meningkatkan nilai tukar (*term of trade*) jasa-jasa komersial sehingga menggeser kurva *land rent* A ke kanan dan sebagian dari area cincin B (kawasan industri) terkonversi menjadi A. Demikian seterusnya, sehingga konversi lahan pertanian (cincin D) ke peruntukan permukiman (cincin C) juga terjadi. Dalam sistem pasar, alih fungsi lahan berlangsung dari aktivitas yang menghasilkan *land rent* lebih rendah ke aktivitas yang menghasilkan *land rent* lebih tinggi.

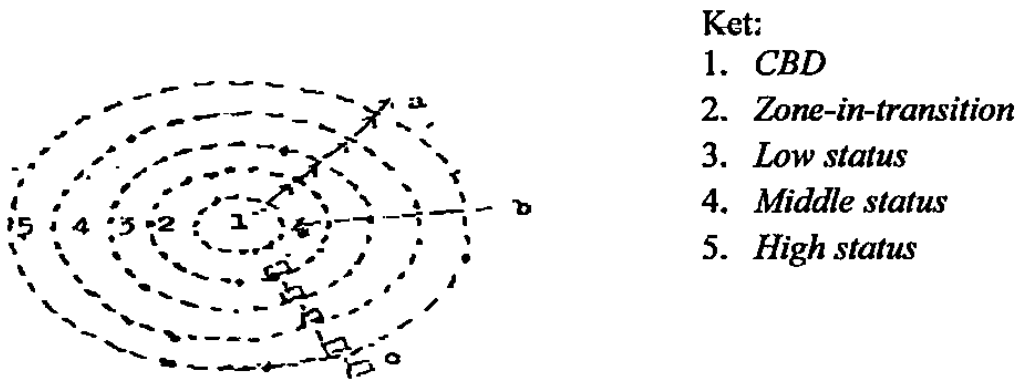
### 3) Pendekatan Struktural

Model teori struktural menekankan pada mobilitas tempat tinggal yang dikaitkan dengan "*tastes, preferences dan life style*" pada suatu kota. Alonso menggunakan pembagian zona yang konsentris dari burgess untuk menjelaskan "*spatial distribution-residential mobility*".

Pada zona 2 yaitu zona transisi mengalami deteriosasi lingkungan yang cukup parah karena adanya invasi dan infiltrasi fungsi-fungsi dari zona 1. Hal ini menyebabkan kenyamanan tempat tinggal pada daerah-daerah ini sangat terganggu. Dihubungkan dengan "*taste and preferences*" penduduk zona 2 memiliki tingkat yang sangat rendah. Hal ini mendorong

adanya perpindahan penduduk dari zona ini kebagian-bagian sebelah luar.<sup>24</sup>

**Gambar 1.5**  
**Model Teori Struktural**



Adanya proses “*renewal*” pada bagian-bagian dari zona 2 mendorong terjadinya perpindahan penduduk dari bagian pinggiran kota (*urban finger areas*) ke bagian-bagian dekat dengan pusat kota seperti mereka yang masih sendiri, tidak mempunyai keluarga, atau mereka yang sering berpindah. Sedangkan mereka yang sudah mempunyai kehidupan yang mantap akan tetap *stay* didaerah pinggiran yang dirasa lebih nyaman.<sup>25</sup>

#### **4. Pengendalian Penggunaan Lahan**

Pengendalian dilakukan agar penggunaan lahan sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan. Pengendalian dilakukan melalui kegiatan pengawasan, dalam hal ini adalah usaha untuk menjaga

kesesuaian penggunaan lahan dengan fungsi yang telah ditetapkan dalam rencana tata ruang.<sup>26</sup>

Pemanfaatan ruang tidak bisa dilepaskan dengan pemanfaatan permukaan guna lahan, karena pada umumnya pemanfaatan ruang yang terjadi adalah pemanfaatan daratan atau permukaan lahan. Oleh karena itu, pengendalian pemanfaatan ruang bisa dikatakan identik dengan pengendalian penggunaan lahan. Pengendalian dan pengawasan pengembangan lahan adalah suatu upaya untuk dapat secara kontinyu dan konsisten mengarahkan penggunaan, dan pengembangan tanah secara terarah, efisien dan efektif sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan.<sup>27</sup>

Menurut Green<sup>28</sup>, bentuk pengendalian penggunaan lahan kedalam dua kelompok bahasan yaitu pengendalian perencanaan (*planning control*) dan pengendalian bangunan (*building planning*). Pengendalian perencanaan menurutnya dapat berupa suatu rencana pembangunan (*development plan*). Bagian dari pengendalian bangunan menurutnya adalah peraturan-peraturan bangunan. Berhubung dengan hal itu, maka pengendalian dan pengawasan pengembangan lahan didasarkan kepada:

1. Kebijakan umum pertanahan (*land policy*),
2. Rencana tata ruang yang pengembangannya telah dilandasi oleh kesepakatan bersama masyarakat,

<sup>26</sup> Ditjen Bangda Depdagri. 2000 ; dalam Alhalik 2006

<sup>27</sup> Johara T Jayadinata, *Tata Guna Tanah dalam Perencanaan Pedesaan Perkotaan dan Wilayah*. 1992 hlm 149

<sup>28</sup> Milford B Green and Rob BM, *The Location of Foreign Direct Investment: Geographic and Business Approaches*, 1995 hlm 28

3. Komitmen rasional mengenai pemanfaatan dan penggunaan lahan untuk kepentingan perkembangan sosial dan ekonomi,
4. Kriteria pengakomodasian dinamika perkembangan masyarakat.

Perubahan penggunaan lahan yang terjadi di lapangan sering kali tidak sesuai. Hal ini bisa dipahami dengan mengetahui faktor penggunaan lahan, yang menurut pendapat Kaiser, dkk<sup>29</sup> adalah: pertama sistem aktivitas kota. Sistem aktivitas kota adalah cara manusia dan lembaganya seperti lembaga rumah tangga, lembaga perusahaan, lembaga pemerintahan dan lain-lain mengorganisasikan berbagai aktivitasnya dalam rangka memenuhi berbagai kebutuhan hidupnya dan berinteraksi satu dengan lainnya dalam waktu dan ruang.

Kedua, sistem pengembangan lahan yaitu suatu proses konversi dan rekonversi lahan dan proses penyesuaiannya untuk berbagai penggunaan lahan dalam skala waktu dan ruang sesuai dengan sistem aktivitas kotanya. Dalam kaitannya dengan lahan perkotaan, sistem ini berpengaruh dalam penyediaan lahan kota dan di dalam pengembangannya dipengaruhi oleh kondisi sosial ekonomi kota dan penguasaan ilmu dan teknologi dalam mengeliminasi adanya limitasi terhadap lahan yang dimanfaatkan.

Ketiga, sistem lingkungan adalah sistem kehidupan biotik dan abiotik karena proses ilmiah yang bertitik tolak pada kehidupan tumbuhan dan hewan dan prose-proses fundamental yang berhubungan dengan air dan udara. Sistem ini menyediakan tempat bagi kelangsungan hidup manusia

dan habitat serta sumber daya lain guna mendukung kehidupan manusia. Sistem lingkungan dalam hal ini lebih berfungsi sebagai sumber daya yang mendukung kedua sistem tersebut di atas dan berada pada posisi penyediaan lahan.

#### **a. Perizinan Penggunaan Lahan**

Perizinan merupakan hal penting bagi setiap individu atau masyarakat yang akan melakukan aktifitas, dimana izin dijadikan syarat atas keberadaannya. Hampir setiap tindakan atau kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat memerlukan izin terlebih dahulu, hal ini dimaksudkan untuk menghindari terjadinya pelanggaran, serta dapat dijadikan pedoman bagi masyarakat dalam melakukan suatu kegiatan. Izin merupakan salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi. Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengemudikan tingkah laku para warganya. Izin dapat diartikan secara luas dan sempit. Dalam pengertian luas, izin merupakan suatu persetujuan dari penguasa Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah, untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan larangan perundangan. Dengan memberikan izin, penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang. Dalam arti sempit, izin bertujuan untuk mengatur tindakan-tindakan

tercela, namun pemerintah menginginkan dapat melakukan pengawasan.<sup>30</sup>

Izin terbentuk dari peraturan yang mendasarinya, izin hampir selalu dipandang dari sudut kepastian hukum yang diberikan dalam bentuk tertulis. Unsur-unsur tertentu dapat ditemukan dalam hampir semua izin, demikian pula dalam izin, dinyatakan organ pemerintah mana yang memberikan dan siapa yang memperoleh izin itu, selanjutnya dinyatakan untuk apa izin itu diberikan dan alasan-alasan apa yang mendasari pemberiannya. Pembuat aturan pada umumnya menunjuk organ yang berwenang dalam suatu sistem perizinan, organ yang paling berbekal mengenai materi dan tugas yang bersangkutan, dalam hal ini organ yang terkait adalah Pemerintah.

Sebagai instrument, izin berfungsi sebagai pengarah dan perancang masyarakat yang adil dan makmur. Ini berarti persyaratan-persyaratan yang terkandung dalam izin merupakan pengendali dalam memfungsikan izin itu sendiri.

Berikut ini merupakan beberapa macam perizinan :

- a. Izin Peruntukan Lahan (IPL)
- b. Izin Membangun Bangun Bangunan (IMBB)
- c. Izin Gangguan HO
- d. Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP)
- e. Tanda Daftar Industri Dan Tanda Daftar Industri (TDI)



- f. Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP)
- g. Izin Usaha Restoran
- h. Izin Usaha Hotel Dan Penginapan
- i. Izin Usaha Rekreasi dan Hiburan Umum
- j. Izin Pengeboran Air Bawah Tanah
- k. Tanda Daftar Perusahaan (TDP)
- l. Izin Perubahan Penggunaan Tanah (IPPT)
- m. Izin Pendirian Lembaga Pendidikan Non Formal
- n. Izin Lokasi

Izin lokasi adalah izin yang diberikan kepada perusahaan dalam rangka pengerahan lokasi penanaman modal sesuai dengan peraturan daerah tentang tata ruang wilayah sekaligus sebagai izin untuk pelaksanaan perolehan tanah, serta berlaku pula sebagai pemindahan hak atas tanah. Pada prinsipnya izin lokasi merupakan instrumen pelaksanaan tata ruang (pembangunan) untuk kepentingan penanaman modal (investment). Oleh karena itu, harus dicatat bahwa mendiskusikan izin lokasi selalu terkait dengan sektor swasta. Namun demikian, sektor publik juga terkadang memerlukan izin lokasi untuk proyek pemerintah seperti halnya yang terjadi pada Perumnas. Dalam pembangunan perumahan dan permukiman, Izin Lokasi merupakan jenis izin pertama yang dibutuhkan dalam rangka pelaksanaan pembebasan tanah yang akan dikembangkan untuk proyek perumahan dan permukiman tersebut. Pengembangan suatu kawasan dengan

... lebih dari satu kelurahan, kecamatan, kabupaten, untuk

memiliki Izin Lokasi tersebut, yang didefinisikan izin penunjukkan penggunaan tanah yang diberikan kepada suatu perusahaan, seluas yang benar-benar diperlukan untuk pembangunan perumahan. IMB singkatan dari Ijin Mendirikan Bangunan adalah suatu ijin untuk mendirikan, memperbaiki, mengubah, atau merenovasi suatu bangunan termasuk ijin bagi bangunan yang sudah berdiri yang dikeluarkan oleh Kepala Daerah.

Sedangkan Pasaribu dan Y. Suprpto<sup>31</sup>, mengatakan pengendalian pembangunan dilaksanakan dalam rangka pengawasan dan penertiban pemanfaatan ruang sehingga lahan perkotaan termanfaatkan secara efisien dan tidak menimbulkan dampak negative terhadap lingkungan hidup perkotaan oleh pelaku pembangunan. Rencana kota yang telah disusun oleh pemerintah dengan melibatkan peran serta masyarakat sudah tentu berisikan kesepakatan-kesepakatan terhadap muatan rencana pemanfaatan ruang kota di masa yang akan datang. Dengan demikian rencana tata ruang kota dapat dipergunakan sebagai alat pengendali dan pengawasan dalam pelaksanaan pembangunan melalui penerbitan izin-izin pembangunan.

#### **b. Perlunya Pengendalian Pemanfaatan Lahan Oleh Pemerintah**

Berdasarkan instrumen pengendalian yang ada, penggunaan lahan oleh masyarakat di perkotaan sering tidak efisien dan cenderung menimbulkan konflik karena setiap pelaku atau aktor-aktor

---

<sup>31</sup> Pasaribu, Maurits M. dan Y. Suprpto, *Pendekatan Keterpaduan Sebagai Jawaban Terhadap*

pembangunan berusaha mengoptimalkan kepentingannya masing-masing atau kelompoknya. Rencana tata ruang kota diharapkan dapat mencegah gejala tersebut, sehingga lahan yang digunakan oleh masyarakat dapat lebih efisien dan sesuai dengan kepentingan bersama secara menyeluruh. Pendapat ini memberikan alasan penguat bahwa pengendalian lahan perlu dilakukan dengan berpedoman pada rencana tata ruang untuk menghindari konflik penggunaan lahan tersebut. Namun pada kenyataannya masih sangat jarang rencana tata ruang yang ada menjawab permasalahan penggunaan lahan. Bahkan pelanggaran terhadap rencana tata ruang pun tetap masih terjadi. Ini membuktikan bahwa kinerja rencana tata ruang sendiri belum maksimal.

Hal tersebut disebabkan oleh faktor-faktor yang mempengaruhi pelanggaran rencana tata ruang terjadi. Disisi lain, pertumbuhan penduduk dan keterbatasan lahan kota menyebabkan kepadatan penduduk di kota semakin tinggi sehingga efisiensi pemanfaatan lahan menjadi tuntutan yang tidak dapat dihindari. Karena ruang dalam hal ini lahan bersifat terbatas, maka pemanfaatannya harus diatur memenuhi kebutuhan semua pihak secara adil sefisien dan berkelanjutan. Dengan kondisi seperti itu, pengendalian penggunaan lahan menjadi sangat penting dilakukan oleh pemerintah khususnya pemerintah daerah dalam upaya

... dan fungsi lahan sesuai dengan daya dukung lingkungan

## 5. Manajemen Perkotaan

Manajemen perkotaan (*urban management*) merupakan pendekatan yang kontemporer untuk menganalisis permasalahan perkotaan. Pada dasarnya manajemen perkotaan merupakan suatu upaya mobilisasi sumber daya perkotaan melalui tahapan perencanaan, pelaksanaan, pemeliharaan, pengendalian, secara efisien dan efektif guna mewujudkan visi, misi, dan tujuan dari suatu kawasan perkotaan dengan tetap mempertahankan lingkungan strategis. Bidang-bidang pembangunan ekonomi kota seperti manajemen lahan, perumahan, pelayanan publik, sistem sanitasi, manajemen lingkungan perkotaan, dan manajemen infrastruktur merupakan ruang lingkup dari manajemen perkotaan. Lea dan Courtney dalam Nurmandi membagi manajemen perkotaan kedalam beberapa pendekatan, yaitu pendekatan *problem-oriented* teknokratis dan pendekatan ekonomi politik struktural. Pendekatan pertama lebih memfokuskan pada peningkatan kinerja lembaga-lembaga yang ada dalam memecahkan masalah-masalah perkotaan, sedangkan pendekatan yang kedua lebih memfokuskan pada akar permasalahan perkotaan dalam konteks struktur ekonomi politik nasional dan internasional.<sup>32</sup>

### 1) Pendekatan *Problem Oriented Teknokratis*

*Urban Management Programme* (UMP), sebuah organisasi PBB di bawah UNHCS, memperkenalkan istilah manajemen perkotaan lebih menggunakan pendekatan teknokratis atau *problem oriented*. Penggunaan konsep manajemen perkotaan ini

tentunya mempunyai cakupan yang luas dan bersifat sangat kompleks sesuai dengan kompleksitas masalah yang dihadapi oleh pemerintah kota. Secara tipikal, pemerintah kota harus dapat menangani sektor-sektor perkotaan yang saling berhubungan, yaitu pertanahan, lingkungan, infrastruktur, perumahan, fasilitas sosial dan pembangunan ekonomi.<sup>33</sup> Hubungan antara satu sector dengan sector lainnya mempunyai relasi yang saling mempengaruhi. Hal ini menunjukkan adanya kompleksitas sektorsektor yang saling berpengaruh manajemen perkotaan. Dibutuhkan model manajemen yang luwes dan dinamis dalam menangkap proses perubahan yang terjadi secara cepat. Manajemen perkotaan umumnya mencakup manajemen operasional, manajemen keuangan, manajemen sumber daya manusia, pengembangan organisasi dan pemasaran.<sup>34</sup> Pendekatan *problem oriented teknokratis* lebih fokus kepada pemecahan masalah manajemen perkotaan seperti perbaikan infrastruktur, program perbaikan kampung, dan sebagainya.

## 2) Pendekatan Ekonomi Politik Struktural

Pendekatan ekonomi politik struktural ini pada dasarnya lebih fokus pada akar permasalahan perkotaan dalam konteks struktur ekonomi politik nasional dan internasional. Pada dasarnya, aktor-aktor yang terlibat di dalam manajemen

lembaga informal dan non-pemerintahan pun berperan dalam semua lini kehidupan masyarakat kota.<sup>35</sup> Semakin banyak aktor yang terlibat maka akan semakin kompleks masalah yang dihadapi. Pendekatan ekonomi politik struktural ini mencoba untuk dapat memetakan posisi dan kekuatan tawar dari masing-masing kelompok kepentingan.

### 3) Pendekatan *Improving Hand*

Pendekatan *improving hand* merupakan pendekatan yang berusaha mengkawinkan antara pendekatan *problem oriented teknokratis* yang lebih fokus kepada pemecahan masalah manajemen perkotaan dimana pemerintah dihadapkan pada kewajiban untuk dapat bersifat luwes dalam menangani masalah perkotaan dengan pendekatan ekonomi politik struktural yang berusaha memetakan posisi tawar dan kekuatan tawar para aktor yang terlibat dalam manajemen perkotaan.<sup>36</sup>

Pendekatan *improving hand* menuntut pemerintah kota untuk dapat berperan secara pro aktif. Intervensi pemerintah kota perlu dilakukan terhadap pasar, bila ada kecenderungan pasar akan menyebabkan kerugian pada kaum miskin dan marginal. Pemerintah harus dapat mendistribusikan air, tanah, udara, ruang,

## **F. Definisi Konsepsional**

Definisi konseptual yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Perencanaan tata ruang merupakan suatu proses untuk menentukan struktur ruang dan pola ruang yang meliputi penyusunan dan penetapan rencana tata ruang.
- b. Rencana tata ruang adalah hasil perencanaan tata ruang.
- c. Evaluasi merupakan upaya penilaian terhadap sesuatu yang layakinya dinilai untuk diketahui besar kecilnya, baik buruk, ataupun cocok tidaknya hasil yang telah diciptakan.
- d. Lahan merupakan permukaan muka tanah yang bisa dimanfaatkan untuk kebutuhan manusia
- e. Evaluasi penggunaan lahan adalah tindakan mengkaji tingkat kesesuaian struktur ruang dan pola ruang terhadap rencana struktur dan pola ruang pada rencana tata ruang wilayah yang telah disahkan
- f. Pengendalian penggunaan lahan adalah usaha untuk menjaga kesesuaian penggunaan lahan dengan fungsi yang telah ditetapkan dalam rencana tata ruang.
- g. Manajemen perkotaan merupakan suatu upaya mobilisasi sumber daya perkotaan melalui tahapan perencanaan, pelaksanaan, pemeliharaan, pengendalian, secara efisien dan efektif guna mewujudkan visi, misi, dan tujuan dari suatu kawasan perkotaan dengan tetap

## **G. Definisi Operasional**

Kegiatan evaluasi penggunaan lahan dapat diukur dengan melihat kesesuaian arahan penggunaan lahan yang telah ditetapkan berdasarkan pada Perda no 23 tahun 1994 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sleman. Penggunaan perda ini dikarenakan hingga saat ini belum ada perda terbaru di Kabupaten Sleman yang mengatur tentang RTRW Kabupaten Sleman, dengan melihat beberapa indikator :

- 1) Kesesuaian penggunaan lahan berdasarkan peraturan daerah no 23 tahun 1994 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah terhadap kondisi faktual yang terjadi di lapangan tahun 2006-2008, yaitu dengan melihat :
  - a) Kawasan Lindung
  - b) Kawasan Budidaya
- 2) Perijinan yang dikeluarkan oleh DPPD

## **H. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian ini menggunakan Metode Penelitian Deskriptif Kualitatif. Penelitian deskriptif adalah penelitian yang menjelaskan, menggambarkan secara sistematis faktual dan aktual mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antara fenomena yang diselidiki.<sup>38</sup>

### **2. Lokasi Penelitian**

Penelitian ini dilakukan di Pemerintah Kabupaten Sleman, hal ini di dasarkan karena daerah tersebut merupakan daerah sub urban dari Kota

---

<sup>38</sup> Soedjadi, *Metode Penelitian Geografi*, Jakarta: Erlangga, 1989, hal.63



Yogyakarta yang mana di Kabupaten Sleman tersebut terjadi alih fungsi lahan yang sangat besar. Evaluasi terhadap penggunaan lahan merupakan salah satu cara untuk mengetahui apakah penggunaan lahan yang telah dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman sesuai dengan perencanaan yang telah di buat.

### 3. Unit Analisa

Unit analisa diartikan sebagai obyek nyata yang akan diteliti, sesuai dengan permasalahan yang ada dan pokok pembahasan masalah dalam penelitian ini maka penyusun akan melakukan kegiatan penelitian pada BAPPEDA dan Dinas Pengendalian Pertanahan Daerah (DPPD) Kabupaten Sleman, yang merupakan pihak yang relevan dan tepat dengan pembahasan untuk dijadikan sumber data yang diperlukan dengan pembahasan untuk dijadikan sumber data yang diperlukan dalam menyusun penelitian ini.

### 4. Data yang Dibutuhkan

Ada dua data yang dibutuhkan dalam penelitian ini, yaitu data primer dan data sekunder.

#### a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung melalui wawancara dengan sumber data dalam penelitian ini wawancara dilakukan kepada Dinas Pengendalian Pertanahan Daerah (DPPD) Kabupaten Sleman dan BAPPEDA, serta informasi yang diperoleh

## b. Data Sekunder

Data sekunder merupakan data pendukung dari penelitian yang dilakukan dan berupa informasi-informasi, dokumen, arsip, buku, dan dokumen lainnya yang berkaitan dengan tata guna lahan di Kabupaten Sleman.

## 5. Teknik Pengumpulan Data

### a. Teknik Dokumentasi

Dalam teknik ini, penulis berusaha mengumpulkan data yang berasal dari buku-buku, arsip-arsip, agenda, dan catatan-catatan lainnya yang relevan dalam permasalahan penelitian. Dokumen tersebut berasal dari perpustakaan, instansi tempat penelitian, dan dari berbagai literatur lainnya.

### b. Teknik Wawancara

Teknik ini digunakan untuk mendapatkan data dengan cara mewawancarai orang yang terlibat secara langsung dengan aktivitas yang dihadapi dengan penelitian. Wawancara dilakukan kepada BAPPEDA dan DPPD Kabupaten Sleman.

## 6. Teknik Analisis Data

Dalam menganalisis data, penulis menggunakan analisis data secara kualitatif. Selain itu, dalam analisis data juga digunakan teknik manajemen data yang membantu pekerjaan penafsir, yakni sistem informasi geografi (SIG). SIG adalah sistem informasi yang berdasarkan pada kerja komputer yang mampu memasukkan,

menganalisis data. SIG digunakan untuk memperoleh hasil analisis yang akurat terhadap data penelitian ini. Data yang besar, diolah lebih cepat, efisien dan dapat ditayangkan kembali karena data tersimpan dalam bentuk digital. Hasilnya berupa peta aktual digital penggunaan lahan dan perubahannya.

SIG adalah suatu sistem basis data dengan kemampuan khusus untuk data yang berkenaan dengan keruangan, dan juga seperangkat operasi untuk mengolah data. Keunggulan SIG adalah kemampuannya untuk mengolah data keruangan, yang akan digunakan untuk melengkapi atau memodifikasi peta sehingga data yang terpisah-pisah dapat dianalisis saling hubungannya dan dievaluasi perkembangan wilayahnya. Tanpa bantuan SIG, pengolahan data yang jenis dan jumlahnya besar akan sangat rumit dan menyita banyak waktu, dengan hasil yang belum tentu akurat.

Dalam penelitian ini sistem informasi geografi (SIG) digunakan untuk mengolah data penggunaan lahan di Kabupaten Sleman dimana hasil akhir dari pengolahan data ini adalah peta aktual penggunaan lahan dan perubahannya di Kabupaten Sleman. Penggunaan peta dalam penelitian ini sangat penting untuk dilakukan karena dengan peta tersebut dapat dipetakan penggunaan lahan yang ada di Kabupaten Sleman, sehingga akan dengan mudah mengetahui apakah penggunaan lahan di Kabupaten Sleman telah sesuai dengan fungsinya sesuai dengan Peraturan Daerah No 23 Tahun 1994 tentang Rencana Tata