

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **I.1 Latar Belakang**

Pengendalian pemanfaatan ruang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari proses penataan ruang. Pemanfaatan ruang dibanyak daerah di Indonesia, dalam pelaksanaan sering atau tidak selalu sejalan dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan. Ketidaksesuaian atau pelanggaran tersebut disebabkan oleh beberapa faktor antara lain, tekanan perkembangan pasar terhadap ruang, belum jelasnya mekanisme pengendalian dan lemahnya penegakan hukum (*Law enforcement*), (Taufik: 2005).

Kecenderungan penyimpangan tersebut dapat terjadi karena produk rencana tata ruang kurang memperhatikan aspek-aspek pelaksanaan (pemanfaatan ruang) atau sebaliknya bahwa pemanfaatan ruang kurang memperhatikan rencana tata ruang. Syahid (2003) menyebutkan bahwa pengendalian pemanfaatan ruang pada saat ini tidak efisien dan efektif, karena instrumen perizinan yang merupakan langkah awal dalam pengendalian pemanfaatan ruang sering saling bertentangan dan bahkan melanggar rencana tata ruang yang ada, contohnya di daerah Kecamatan Gamping banyak

sekali pembangunan perumahan. Disisi lain, meningkatnya kegiatan pembangunan berakibat pada kebutuhan akan lahan bertambah. Hal ini berakibat alokasi peruntukan lahan yang telah ditetapkan dalam rencana tata ruang tidak lagi mampu mengakomodasi perkembangan yang terjadi sehingga terjadi pelanggaran tersebut (Taufik: 2005).

Pemanfaatan tanah sangat dipengaruhi oleh tuntutan pelaku pasar, berkembang pesat dan sebagian besar menerobos ke dalam fungsi lahan kegiatan lain. Akibatnya muncul fenomena perubahan pemanfaatan lahan yang sering kali menimbulkan dampak negara terhadap lingkungan dan transportasi. Oleh karena itu diperlukan upaya pengendalian pemanfaatan lahan yang dirumuskan berdasarkan pola perkembangan pemanfaatan lahan dan kesesuaiannya dengan tata ruang (Taufik: 2005).

Pemanfaatan ruang sudah diatur dengan kebijakan dalam penyusunan RTRW (rencana tata ruang wilayah) melalui mekanisme pengendalian, dimana dalam mekanisme tersebut terdapat kegiatan pengawasan dan penertiban. Kegiatan tersebut dimaksudkan untuk mengawal berjalannya RTRW secara konsisten. Instrumen yang digunakan adalah melalui mekanisme perizinan pemanfaatan ruang seperti izin prinsip, izin lokasi dan perizinan lain yang berhubungan

dengan pemanfaatan ruang, termasuk di dalam izin mendirikan bangunan (Taufik: 2005).

Izin Peruntukan Penggunaan Tanah atau disingkat IPPT menjadi tolak ukur bagi keberhasilan sebuah produk tata ruang ditinjau dari kesesuaian penggunaan lahan dengan rencana pemanfaatan ruang yang ada dalam rencana tata ruang tersebut sebagai sebuah instrumen pengendalian pemanfaatan ruang (Wicaksono: 2015). IPPT baru dilaksanakan sejak ditetapkan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 19 Tahun 2001. Peraturan Daerah ini mengakomodasikan 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 Sekretarian Daerah. Lebih terintegrasi lagi pelaksanaannya setelah dibentuk Kantor Pengendalian Pertanahan Daerah (KPPD) pada tahun 2004 yang mempunyai kewenangan melaksanakan urusan daerah dibidang pertanahan termasuk pengendaliannya (Wicaksono: 2015).

Guna meningkatkan efektivitas pemanfaatan ruang dilakukan upaya pengendalian tata ruang melalui izin peruntukan penggunaan tanah (IPPT), *site plan* dan izin mendirikan bangunan (IMB). Izin

Peruntukan Penggunaan Tanah merupakan izin awal dalam pemanfaatan lahan, sehingga *site plan* dan IMB bisa diberikan apabila seseorang atau badan telah mendapatkan IPPT terlebih dahulu. Izin ini harus didapatkan oleh masyarakat sebelum menggunakan lahan untuk berbagai kepentingan yang berdampak pada struktur ekonomi, sosial budaya, lingkungan dan sesuai dengan tata ruang (Taufik: 2005).

Dalam pelaksanaannya IPPT pertama kali masih ditangani oleh beberapa instansi yang mempunyai bidang urusan pertanahan. Instansi tersebut antara lain Kantor Pertanahan, bagian Tata Pertanahan Sekda, bagian Pemerintahan Sekda, Dinas Permukiman dan Prasarana Wilayah dan Perhubungan (Kimpraswilgub). Sejalan dengan kebijakan pemerintah pusat memberikan sebagian urusan pemerintahan dibidang pertanahan kepada daerah, dengan Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 2003 Tentang membentuk instansi atau lembaga pemerintahan daerah yang secara khusus menangani urusan Kantor Pengendalian Pertanahan Daerah (KPPD) yang dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 12 Tahun 2003 tentang perubahan pertama atas Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 12 Tahun 2000 tentang organisasi perangkat daerah (Wicaksono: 2015).

Penelitian ini berangkat dari adanya teori penataan ruang yang seharusnya dengan perencanaan yang ada maka pemanfaatan ruang di daerah berjalan sesuai dengan rencana atau tidak terjadi pelaksanaan rencana tata ruang. Namun pada kenyataannya pelanggaran terhadap rencana tata ruang masih banyak terjadi. Hal ini menunjukkan bahwa pemanfaatan ruang sebagian dari proses penataan ruang tidak berjalan sebagaimana mestinya. Pelanggaran banyak dilakukan oleh masyarakat dan badan pemerintah sendiri yang berkewajiban mengendalikan pemanfaatan ruang tersebut.

Dengan kondisi tersebut maka diperlukan adanya mekanisme pengendalian pemanfaatan ruang, agar rencana tata ruang ditaati. Pemanfaatan ruang harus senantiasa memperlihatkan daya dukung lingkungan sehingga kesinambungan keberadaan ruang akan terjaga bagi generasi yang akan datang. Sebagai instrumen pengendalian pemanfaatan tata ruang salah satunya adalah izin pemanfaatan ruang. Di Kabupaten Sleman salah satu instrumen pengendalian pemanfaatan ruang adalah melalui mekanisme izin peruntukan penggunaan tanah (IPPT), sebagai syarat awal bagi seluruh penggunaan lahan. Undang-undang Nomor 19 Tahun 2001 tentang izin penggunaan tanah. IPPT ini terdiri dari lima jenis izin yang berkaitan dengan penggunaan lahan (Wicaksono: 2015), yaitu :

1. Izin lokasi
2. Izin pemanfaatan lahan
3. Izin perubahan penggunaan tanah atau yang lebih dikenal dengan izin peringatan
4. Izin konsolidasi tanah
5. Izin penetapan pembangunan untuk kepentingan umum.

Dengan perizinan tersebut tidak ada perubahan penggunaan lahan yang tidak seizin pemerintah dengan keluasaan berapapun sehingga diharapkan pemanfaatan ruang benar-benar terkendali.

Berangkat dari ditetapkannya Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang penataan ruang yang berimplikasi pada pemerintah daerah untuk menyusun kebijakan penata ruang daerah. Proses perencanaan penataan ruang daerah menghasilkan rencana tata ruang wilayah (RTRW) yang menjadi dasar bagi pelaksanaan pembangunan secara keruangan atau bersifat spasial. Rencana tata ruang menjadi dasar bagi perencanaan pembangunan pemerintahan melalui program dan kegiatan yang dilaksanakan setiap tahun. Demikian juga menjadi pijakan semua unsur daerah untuk mentaati, termasuk pihak swasta dan masyarakat (Taufik: 2005).

Di Kabupaten Sleman terjadi perubahan fungsi lahan dengan mudah dilakukan, padahal Kabupaten Sleman telah memiliki Rencana Tata Ruang Wilayah. Menurut Nurmandi (2006:250):

Pembangunan perumahan “Merapi View” merupakan salah satu contoh kesulitan Pemda untuk konsekuen dengan melaksanakan tata ruang wilayah. Proyek ini ditulangpungggungi oleh “orang” berpengaruh di Daerah Istimewa Yogyakarta, sehingga terpaksa izin prinsip dan izin lokasi dikeluarkan.

Disisi lain dengan semakin meningkatnya pembangunan, baik diskala kota atau daerah membutuhkan lahan yang terus meningkat. Ketersediaan lahan sebagai sumber daya alam terbatas dan tidak akan pernah bertambah. Oleh karena itu, sering terjadi konflik dalam penggunaan lahan, baik konflik dalam hal kepemilikan, penguasaan maupun konflik peruntukannya dikaitkan dengan arahan fungsi lahan yang ditetapkan dalam rencana tata ruang. Konflik ini juga terjadi sebagai konflik horizontal antar masyarakat, maupun vertikal antara pemerintah dengan masyarakat. Konflik antara pemerintah dan masyarakat bisa terjadi karena kebutuhan penggunaan lahan, artinya ketika pemerintah memerlukan lahan maka akan melakukan pengadaan tanah dengan jalan membebaskan lahan masyarakat dengan cara menyewa, membeli

atau mencabut hak atas tanah. Hal ini seringkali menimbulkan masalah yang berkepanjangan dan menghambat pembangunan. Konflik lain yang terjadi adalah kepentingan pemerintah untuk rencana tata ruang dengan kebutuhan masyarakat untuk melakukan aktifitas diatas lahan yang di miliki atau di kuasai sering sekali tidak sesuai dengan rencana tata ruang (Wicaksono: 2015).

Sejak tahun 1988-2002 di Kabupaten Sleman atau selama 14 tahun terdapat peningkatan lahan terbangun yang sebelumnya sawah, tegalan dan peruntukan lain disemua wilayah kecamatan. Wilayah kecamatan yang perubahan penggunaan lahannya tertinggi tiga besar dari 17 (tujuh belas) adalah masing-masing Kecamatan Gamping, Kecamatan Ngaglik dan Kecamatan Depok. Dalam kurun waktu tersebut peningkatan peruntukan pekarangan (*build up area*) sebesar 867 ha (1,5% dari total wilayah Kabupaten Sleman), yang terutama berasal dari lahan sawah (697 ha; 2,7% dari total lahan sawah), sebagian besar lainnya dari kategori lain-lain yang meliputi lahan tandus, belukar dan hutan (143,6 ha) dan sebagian kecil tegalan (26 ha). Bila diperhatikan secara keruangan, pergeseran penggunaan lahan terjadi pada kawasan-kawasan yang tumbuh menjadi perkotaan di sepanjang jalan-jalan utama dan di sekitar kawasan perguruan tinggi. Jalan-jalan yang pesat pertumbuhannya



seperti Jalan Ringroad Utara dan Ringroad Barat, Jalan Yogya-Prambanan, Jalan Godean, Jalan Kaliurang, Jalan Yogya-Magelang dan Jalan Yogya-Wates (Alhalik: 2006).

Berikut gambaran perubahan lahan persawahan dan tegalan di Kabupaten Sleman yang menjadi tempat usaha dan permukiman tahun 1995 dan tahun 2003.

**Tabel I.1**  
**Perubahan sawah/tegalan ke permukiman/tempat usaha di Kabupaten Sleman tahun 1995 dan 2003**

No	Kecamatan	Luas (Ha) 1995	Luas (Ha) 2003	Persen (%) 1995	Persen (%) 2003
1	Godean	1,983	0,5076	7.91	2.51
<b>2</b>	<b>Gamping</b>	<b>3,6255</b>	<b>4,9065</b>	<b>14.47</b>	<b>24.26</b>
3	Depok	2,2800	3,0456	9.10	15.26
4	Berbah	0.8464	0,7976	3.38	3.94
5	Mlati	1,8156	1,1392	7.25	5.63
6	Ngaglik	5,6981	3,1591	22.74	15.62
7	Cangkringan	0,3222	0,0500	1.29	0.25
8	Ngemplak	2,5037	0,0907	9.99	0.45
9	Pakem	1,4030	0,4799	5.60	2.37
10	Sleman	1,5076	1,8480	6.02	9.14
11	Moyodan	0,2370	0,0579	0.95	0.29
12	Seyegan	0,2780	0,2442	1.11	1.21
13	Turi	0,3475	0,1869	1.39	0.92
14	Minggir	0,0780	-	0.31	0.00
15	Kalasan	1,1840	0,4996	4.72	2.47
16	Tempel	0,8075	3,1660	3.22	15.65
17	Pranbanan	0,1414	0,0500	0.56	0.25
	Total	25,0639	19,2285	100	100

*Sumber: Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman (Taufik: 2005)*

Pada tabel I.1 diatas nampaknya bahwa pada tahun 1995 di Kecamatan Gamping terdapat perubahan fungsi lahan dari sawah/tegalan ke lahan non pertanian sebesar 14.47%, sementara di tahun 2003 meningkat menjadi 24.26% dan merupakan perubahan terbesar dari kecamatan-kecamatan yang berbatasan langsung dengan wilayah administrasi Kota Yogyakarta.

Perkembangan perumahan di Yogyakarta sangatlah tinggi, dimana sejak tahun 1973 hingga tahun 2001 telah dibangun 35.356 unit rumah yang tersebar di 269 lokasi di seluruh DIY. Dari data yang ada, Kabupaten Sleman mengalami perkembangan pembangunan perumahan yang cukup besar dari tahun 2004 hingga tahun 2009, yaitu 700 kompleks perumahan dengan skala kecil, menengah maupun skala yang besar. Pada tahun 2010, tercatat ada sebanyak 51 izin pemanfaatan tanah untuk perumahan di beberapa lokasi. Pada tahun 2011 dikeluarkan sebanyak 33 izin pemanfaatan tanah untuk perumahan, sebanyak 25 buah merupakan lokasi perumahan baru (Nugroho: 2012).

Jenis izin pemanfaatan tanah yang paling banyak peruntukannya adalah untuk perumahan, baik skala kecil terdiri 4-10 rumah per setiap unitnya, atau perumahan skala besar. Demikian juga perumahan yang bertaraf sedang maupun perumahan mewah.

Sebagaimana diketahui wilayah Kabupaten Sleman menjadi tujuan para pengembang untuk menanamkan modalnya membangun perumahan. Dari jumlah 391 izin pemanfaatan tanah yang diberikan lebih 150 buah izin merupakan izin untuk pembangunan perumahan/rumah, belum lagi izin yang diberikan untuk pembangunan rumah pondokan atau rumah pertokoan (ruko). Jadi saat ini perumahan di Kabupaten Sleman jumlahnya mencapai ratusan lokasi dari berbagai pengembang yang ada. Pada saat pameran properti perumahan yang diselenggarakan oleh pemerintah Kabupaten Sleman pada tahun 2005, tercatat ada 59 pengembang yang mengikuti dan memiliki properti perumahan di Kabupaten Sleman (Wicaksono: 2015).

**Tabel I.2**  
**Daftar perumahan di Kabupaten Sleman periode tahun 1990-1996 dan periode tahun 2002-2012**

No	Kecamatan	Tahun 1990-1996	Tahun 2002-2012
1	Depok	19	13
2	Gamping	4	10
3	Mlati	-	17
4	Ngaglik	18	21
5	Ngemplak	12	4
	Jumlah	53	65

*Sumber: KPPD Kabupaten Sleman 2012*

Dari tabel I.2 diatas bisa dilihat penambahan perumahan dari tahun ke tahun di Kabupaten Sleman meningkat pesat, pertumbuhan yang paling pesat terjadi di Kecamatan Ngaglik yaitu pada tahun 1990-1996 terdapat 18 perumahan, kemudian di tahun 2002-2012 bertambah 21 perumahan baru yang dibangun oleh pembangun. Sedangkan di Kecamatan Depok juga mengalami peningkatan yang begitu besar yaitu di tahun 1990-1996 berjumlah 19, kemudian di tahun 2002-2012 bertambah 13 perumahan. Di kecamatan Gamping cukup terjadi peningkatan dari tahun 1990-1996 hanya 4 perumahan tapi terjadi peningkatan perumahan pada tahun 2001-2012 yaitu sebanyak 10 perumahan yang dibangun.

Jenis izin peruntukan penggunaan tanah (IPPT) yang paling banyak adalah izin perubahan penggunaan tanah atau pengeringan sebanyak 236 buah, yang diberikan untuk pembangunan rumah tinggal pribadi/perorangan. Selanjutnya ada;ah izin PT, yang diberikan untuk kegiatan usaha, sebanyak 64 buah izin. Izin yang lain relatif sedikit dan tidak ada izin konsolidasi tanah yang diurus warga (Wicaksono: 2015).

Kecamatan Gamping yang paling terlihat pertumbuhan yang sangat pesat, itu bisa dilihat perkembangan di daerah Banyunogo (Desa Banyuraden dan Desa Nogotirto) yang merupakan pintu

masuk dan langsung berbatasan dengan kota Yogyakarta bagian barat. Secara administrasi, sebagian wilayah kawasan Banyunogo yang masuk dalam kawasan perencanaan hanya mencakup 7 dusun dari 16 dusun yang ada di kedua desa tersebut, luas bagian wilayah yang masuk dalam kawasan perencanaan sebesar kurang lebih 365.35 ha (12.2 %) dari luas wilayah Kecamatan Gamping (Taufik: 2005).

Beberapa hal yang mempengaruhi perkembangan kawasan Banyunogo itu antara lain karena predikat fungsional kawasan Banyunogo dalam perannya antara pertumbuhan dan perkembangan kota-kota, arahan perkembangan dari kepentingan perencanaan yang lebih luas kawasan Banyunogo hadir sebagai bagian tidak terpisahkan dari sistem perkembangan kota-kota. Secara fungsional, kawasan Banyunogo memiliki dua peranan penting. Pertama, kawasan Banyunogo mengembang fungsi sebagai wadah kegiatan bagi warga masyarakatnya sendiri dalam memenuhi kebutuhan. Kedua, peran kawasan Banyunogo dalam fungsi eksternal merupakan kawasan yang memiliki hubungan yang saling berkaitan dengan kota Yogyakarta dalam jajaran tertentu yang membentuk suatu komunitas kota yang saling mendukung dalam memenuhi kebutuhannya untuk aktifitas kehidupan manusia secara lebih luas (Taufik: 2005).

Di Kecamatan Gamping terdapat ancaman pada lahan persawahan untuk pembangunan perumahan baik yang dibangun oleh *developer* maupun perorangan, kondisi ini akan semakin mempersempit lahan pertanian dan tidak menutup kemungkinan akan merambah ke daerah cagar budaya yang terdapat di sekitar lahan persawahan di kawasan Banyunogo Kecamatan Gamping. Berdasarkan gambaran tersebut, kemungkinan terjadinya konflik penggunaan dan pemanfaatan serta pengaturan ruang menjadi lebih besar (Taufik:2005), oleh karena itu perencanaan pemanfaatan ruang di kawasan Banyunogo dapat dipandang suatu kegiatan yang perlu segera ditangani oleh Dinas Pengendalian Pertanahan Daerah Kabupaten Sleman dengan menggunakan salah satu instrumen yaitu dengan izin peruntukan penggunaan tanah (IPPT).

## **I.2 Rumusan Masalah**

Izin peruntukan penggunaan tanah (IPPT) digunakan sebagai salah satu instrumen pengendalian pemanfaatan ruang di daerah Kabupaten Sleman. Maka rumusan permasalahannya adalah Efektivitas Kantor Pengendalian Pertanahan Daerah (KPPD) menjalankan dan menerapkan prosedur proses pengendalian pemanfaatan ruang melalui izin peruntukan penggunaan tanah (IPPT) di Kecamatan Gamping Kabupaten Sleman ?

### **I.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian adalah untuk mengetahui tentang Efektivitas Kantor Pengendalian Pertanahan Daerah (KPPD) menjalankan dan menerapkan prosedur proses pengendalian pemanfaatan ruang melalui izin peruntukan penggunaan tanah (IPPT) di Kecamatan Gamping Kecamatan Sleman.

### **I.4 Kegunaan Penelitian**

#### **a. Manfaat Praktis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan evaluasi dan bahan pertimbangan untuk meningkatkan langkah-langkah untuk mengetahui sejauh mana strategi Kantor Pengendalian Pertanahan Daerah (KPPD) melakukan pengendalian pemanfaatan ruang melalui izin peruntukan penggunaan tanah agar mengikuti rencana tata ruang yang sudah ditetapkan.

#### **b. Manfaat teoritis**

Dari penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan tentang bagaimana strategi KPPD melakukan pengendalian pemanfaatan ruang melalui perizinan peruntukan penggunaan tanah (IPPT) mengatasi permasalahan pemanfaatan lahan yang semestinya berdasarkan rencana tata ruang tata wilayah yang telah ditetapkan.