

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pergeseran fungsi lahan yang berlangsung pesat di berbagai daerah memanasifestasikan perbenturan antar kepentingan yang berbeda dan sering mengemuka sebagai isyu ketataruangan. Pengendalian pemanfaatan ruang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari proses penataan ruang. Pemanfaatan ruang di banyak daerah di Indonesia, dalam pelaksanaannya 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 .

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. Pengendalian pemanfaatan ruang pada saat ini tidak efisien dan efektif, karena instrumen perizinan yang merupakan langkah awal dalam pengendalian pemanfaatan ruang seringkali saling bertentangan dan bahkan melanggar rencana tata ruang yang ada. Disisi lain, meningkatnya kegiatan pembangunan berakibat pada kebutuhan akan lahan bertambah, hal ini berakibat adanya pemanfaatan lahan

yang telah ditetapkan dalam rencana tata ruang tidak lagi mampu mengakomodasi perkembangan yang terjadi, sehingga terjadi pelanggaran-pelanggaran tersebut.¹

Kabupaten Sleman merupakan lumbung padi yang didukung dengan potensi serta kesesuaian lahan untuk pertanian. Kedudukannya sebagai lumbung padi di DIY sekaligus sebagai *hinterland* untuk Sleman yang sebagian wilayahnya terletak di lereng Merapi, dimaksudkan sebagai kawasan resapan air yang menjadi pelindung bagi wilayah perkotaan maupun kabupaten lain yang terletak di dataran lebih rendah dari potensi banjir. Di sisi lain, Sleman ingin dijadikan pula sebagai lumbung padi untuk menopang cadangan pangan bagi wilayah DIY maupun kawasan sekitarnya. Pemerintah Sleman mengharapkan dimasa yang akan datang status ini terus terjaga. Akan tetapi, realitanya mulai terjadi alih fungsi lahan beberapa lahan pertanian menjadi lahan terbangun. Konversi lahan secara besar-besaran dimasa yang akan datang menyebabkan timbulnya permasalahan-permasalahan tertentu. Status kawasan Sleman sebagai lumbung pangan DIY akan berubah pasca terjadinya konversi lahan.

Pemanfaatan lahan 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 negatif terhadap lingkungan dan transportasi. Oleh karena itu diperlukan upaya pengendalian pemanfaatan lahan yang dirumuskan

¹ Syahid, Abdul Wahab (2003), *Pemanfaatan IMB (Izin Mendirikan Bangunan) untuk Pengendalian Pemanfaatan Ruang di DKI Jakarta*. <http://digilib.ith.ac.id/go.php?id=ihntitbnl-edl-s2-2004->

berdasarkan pola perkembangan pemanfaatan lahan dan kesesuaiannya dengan tata ruang.²

Pengendalian pemanfaatan ruang telah diatur dengan kebijakan dalam penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) melalui mekanisme pengendalian, dimana dalam mekanisme tersebut terdapat kegiatan pengawasan dan penertiban. Kegiatan tersebut dimaksudkan untuk mengawal berjalannya RTRW secara konsisten. Sedangkan instrumen yang digunakan adalah melalui mekanisme perizinan pemanfaatan ruang seperti izin prinsip, izin lokasi dan perizinan lain yang berhubungan dengan pemanfaatan ruang, termasuk di dalamnya izin mendirikan bangunan.

Peningkatan efektifitas pemanfaatan ruang dilakukan upaya pengendalian tata ruang melalui Izin Peruntukan Penggunaan Tanah (IPPT), *site plan* dan Izin Mendirikan Bangunan (IMB). IPPT sendiri 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 didapat oleh masyarakat sebelum menggunakan lahan untuk berbagai kepentingan yang berdampak kepada struktur ekonomi, sosial budaya, lingkungan dan sesuai dengan tata ruang, sehingga 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.

² Susanti, 2004, Pengendalian Pemanfaatan Lahan Komersial Berdasarkan Pola Perkembangan Dan Kesesuaiannya Dengan Rencana Tata Ruang Di Kota Bandung. <http://el.lib.ith.ac.id/gg.php?id=ibntithel.gdl.e1.2004.imsusanti.54>. Internet

Tahun 2005 tercatat sebanyak lebih dari 100 izin pembangunan perumahan masuk di Dinas Pengendalian Pertanahan Daerah (DPPD) Kabupaten Sleman. Pada tahun tersebut juga telah diterbitkan izin perubahan peruntukan tanah sebanyak 866 obyek dan sebanyak 117 obyek terpaksa ditolak. "Sebagian besar penolakan yang dikeluarkan tersebut disebabkan adanya ketidaksesuaian dengan rencana tata ruang sebesar 99 persen. Selebihnya, berdasarkan kasus tertentu misalnya pembangunan yang menyebar dan meloncat.³

Penolakan tersebut telah menyelamatkan atau mengendalikan lahan seluas 11,69 hektar. Data tersebut juga merupakan data yang terekam di BPPD. Pada kenyataannya masih banyak perubahan alih fungsi lahan yang tidak melalui mekanisme perizinan atau berlangsung secara sporadis yang dilakukan oleh masyarakat secara individu maupun oleh para *developer*.

Tingginya perubahan guna lahan atau alih fungsi lahan tersebut, Pemerintah Kabupaten Sleman telah membuat instrumen pengendalian, sehingga diharapkan alih fungsi lahan yang terjadi senantiasa tetap merujuk pada fungsi penggunaan lahan yang telah diarahkan dalam RTRW. Sejak tahun 2001 telah ditetapkan Peraturan Daerah Nomor 19 Tahun 2001 tentang Izin Peruntukan Penggunaan Tanah (IPPT) yang mengatur segala sesuatu tentang perizinan alih fungsi lahan untuk berbagai kepentingan. IPPT adalah pemberian izin atas penggunaan tanah kepada orang pribadi atau badan dalam rangka kegiatan pembangunan fisik dan atau untuk keperluan lain yang berdampak pada struktur ekonomi, sosial budaya dan lingkungan sesuai dengan rencana tata ruang.

³ <http://www.sleman.go.id/pertanahan/bppd/sleman>, diakses 15 Maret 2012, jam 14:52 WIB

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. Walaupun instrumen perizinan telah ditetapkan dan lembaga yang berfungsi sebagai pengendali telah terbentuk di Kabupaten Sleman, namun pada kenyataannya berbagai macam pelanggaran dalam pemanfaatan ruang masih saja terjadi. Kegiatan pengawasan dan penertiban yang dilakukan sering menjumpai pelanggaran, sehingga surat-surat teguran bagi pelanggaran pemanfaatan ruang dan pelanggaran perizinan masih rutin dilakukan. Hal ini menunjukkan bahwa instrumen perizinan (IPPT) yang dibuat oleh pemerintah daerah belum sepenuhnya bisa mengendalikan pemanfaatan ruang.

Rencana tata ruang kota diharapkan dapat mencegah gejala tersebut, sehingga ruang yang digunakan oleh masyarakat dapat lebih efisien dan sesuai dengan kepentingan bersama secara menyeluruh. Dengan melihat fenomena di atas, yaitu masih adanya alih fungsi lahan atau penggunaan lahan yang melanggar IPPT dan rencana tata ruang, maka masyarakat dapat dikatakan belum sepenuhnya mentaati aturan-aturan yang ditetapkan dalam Perda tersebut. Walaupun sebagian sudah secara sadar mengurus perizinan guna menguatkan status hukum pengalihan fungsi lahan yang dilakukannya. Oleh karena itu, penulisa

ertarik untuk mengetahui bagaimana penegakan hukum terhadap izin perubahan penggunaan tanah di Kabupaten Sleman.

B. Perumusan Masalah.

1. Bagaimanakah penegakan hukum perizinan alih fungsi lahan pertanian oleh Pemerintah Kabupaten Sleman?
2. Faktor apakah yang menghambat penegakan hukum perizinan alih fungsi lahan pertanian oleh Pemerintah Kabupaten Sleman?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui penegakan hukum perizinan alih fungsi lahan pertanian oleh Pemerintah Kabupaten Sleman.
2. Untuk mengetahui faktor yang menghambat penegakan hukum perizinan alih fungsi lahan pertanian oleh Pemerintah Kabupaten Sleman.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritis
Untuk memberikan sumbangan kepada ilmu pengetahuan hukum, khususnya Hukum Administrasi Negara.
2. Manfaat praktis
Memberikan masukan dalam pelaksanaan penegakan hukum perizinan alih fungsi lahan pertanian di Kabupaten Sleman.