

**KAJIAN KESESUAIAN PENGGUNAAN TANAH
DENGAN RENCANA UMUM TATA RUANG KOTA
DI IBUKOTA KECAMATAN MLATI
KABUPATEN SLEMAN**

Skripsi

Diajukan sebagai Salah Satu Syarat untuk memperoleh
Sebutan Sarjana Sains Terapan



oleh:

Sudarman Sylvajaya
NIM: 2091774

**BADAN PERTANAHAN NASIONAL
SEKOLAH TINGGI PERTANAHAN NASIONAL
YOGYAKARTA**

2004

INTISARI

Peningkatan intensitas pembangunan dan keterbatasan persediaan tanah menyebabkan makin sulitnya mendapatkan tanah untuk berbagai keperluan pembangunan. Hal ini tidak terlepas dari perkembangan suatu wilayah terhadap pertumbuhan penduduk. Pertumbuhan penduduk tinggi berpengaruh terhadap permintaan tanah, sehingga timbulnya konflik. Untuk menampung semua kegiatan pembangunan di berbagai bidang agar tidak terjadi konflik dan benturan kepentingan dalam penggunaan tanah baik itu untuk kepentingan pemerintah maupun untuk kepentingan masyarakat, maka diperlukan suatu perencanaan tata ruang. Hasil Perencanaan Tata Ruang di Kota Mlati disebut dengan Rencana Umum Tata Ruang Kota (RUTRK) Mlati. RUTRK Mlati ditetapkan berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 14 Tahun 1998 dan dilanjutkan dengan Keputusan Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 101 Tahun 1999.

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif dengan studi komparatif (perbandingan), guna menggambarkan fakta-fakta yang ada untuk memperjelas bagaimana keadaan suatu gejala, peristiwa, atau keadaan obyek yang diselidiki, selanjutnya dilakukan usaha membandingkan dengan pemanfaatan ruang yang ada pada RUTRK yang telah disusun, sehingga tujuannya untuk mengetahui penyebab ketidaksesuaian/penyimpangan penggunaan tanah dengan RUTR, mengetahui upaya-upaya yang dilakukan dalam rangka pengendalian pemanfaatan ruang/penggunaan tanah agar sesuai dengan RUTR Kota Mlati. Untuk membuktikan anggapan dasar digunakan analisis superimpose antara Peta Rencana Umum Tata Ruang Tahun 1994/2004 dengan Peta Penggunaan Tanah Tahun 2004. Serta analisis tabulasi, dengan membandingkan data hasil analisis RUTR dan analisis Peta Penggunaan Tanah Kota Mlati sehingga dapat ditemukan sesuai dan tidak sesuai penggunaan tanah di wilayah tersebut.

Rencana Pemanfaatan Ruang di Kota Mlati Tahun 1994/2004 direncanakan untuk pemukiman, persawahan, perdagangan, perkantoran, dan industri ringan. Sedangkan fakta yang terjadi, penggunaan tanah yang telah direncanakan dalam RUTRK, dimanfaatkan untuk penggunaan lainnya, sehingga tidak sesuai lagi dengan RUTRK Mlati yang telah disusun.

Pembahasan hasil penelitian menunjukkan selama kurun waktu 10 Tahun (1994 - 2004) telah terjadi ketidaksesuaian penggunaan tanah dari luas wilayah 301,52 Ha. Ketidaksesuaian tanah seluas 52,79 Ha atau 17,51%, sedangkan yang sesuai seluas 248,73 Ha atau 82,49%. Penggunaan tanah yang tidak sesuai dengan Rencana Umum Tata Ruang (RUTRK) Mlati disebabkan karena adanya penggunaan tanah yang lain sebelum perencanaan serta intensitas kegiatan yang tinggi dan kompleksnya

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN PENGESAHAN.....	i
KATA PENGANTAR.....	ii
INTISARI.....	iv
DAFTAR ISI.....	v
DAFTAR TABEL.....	vii
DAFTAR LAMPIRAN.....	ix
BAB. I. PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	7
C. Batasan Masalah.....	8
D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian	9
BAB. II. TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN	
A. Tinjauan Pustaka.....	10
1. Penggunaan Tanah	12
2. Penataan Ruang	16
3. Ketidaksesuaian Penggunaan tanah dan Perencanaan Tata Ruang.....	18
B. Kerangka Pemikiran.....	25
C. Anggapan Dasar.....	26

B. Model Pendekatan	28
C. Jenis Data dan Sumber Data.....	28
D. Teknik Pengumpulan Data	29
E. Teknik Analisis Data	30
F. Bagan Alur Penelitian.....	32

BAB.IV.GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN

A. Letak dan Batas Kota.....	33
B. Kondisi Fisik.....	35
C. Kondisi Sosial ekonomi.....	38

BAB.V.HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Hasil Penelitian.....	45
1. Rencana Tata Ruang.....	45
2. Rencana Pemanfaatan Ruang Kota Mlati.....	48
3. Penggunaan Tanah di Kota Mlati.....	54
B. Pembahasan.....	60
4. Ketidaksesuaian Penggunaan Tanah Di Kota Mlati..	60
5. Hambatan-Hambatan Dalam Pelaksanaan RUTR Dan Upaya-Upaya Pengendalian Penggunaan Tanah di Kota Mlati.....	65

BAB.VI. PENUTUP

A. Kesimpulan.....	70
B. Saran.....	71

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Tanah sebagai salah satu unsur ruang yang merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa, mempunyai fungsi yang sangat penting dalam kehidupan manusia dalam melaksanakan aktifitas dan kegiatannya. Undang-undang dasar 1945 mengamanatkan bahwa tanah harus dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Penjabaran dari amanat tersebut tertuang dalam Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) yang merupakan landasan hukum peraturan pertanahan maupun Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang, Pasal 12 ayat (1) menyebutkan "penataan ruang dilakukan oleh pemerintah dengan peran serta masyarakat". Peran serta masyarakat merupakan hal yang sangat penting dalam penataan ruang karena masyarakat berperan sebagai mitra pemerintah, serta masyarakat berperan mendayagunakan kemampuannya secara aktif, sehingga hasil penataan ruang adalah untuk kepentingan seluruh lapisan masyarakat serta untuk tercapainya tujuan penataan ruang.

Selain itu tanah dalam arti ruang muka bumi, merupakan sumber daya alam yang sangat penting bagi hajat hidup manusia dan kehidupan suatu bangsa dan negara. Demikian juga dalam

pembangunan nasional memegang peranan yang sangat strategis. Sejalan dengan bertambahnya penduduk dan semakin beragamnya kegiatan pembangunan, kebutuhan tanah sebagai wadah (ruang) pembangunan, guna menunjang kebutuhan penduduk juga semakin meningkat, sedangkan luas tanah yang tersedia makin terbatas.

Peningkatan intensitas pembangunan dan keterbatasan persediaan tanah menyebabkan makin sulitnya mendapatkan tanah untuk berbagai keperluan pembangunan. Hal ini tidak terlepas dari perkembangan suatu wilayah terhadap pertumbuhan penduduk dan segala aktivitas untuk menopang hidup dan kehidupan secara langsung maupun tidak langsung mempertinggi permintaan tanah. Faktor yang paling dominan berpengaruh terhadap struktur penggunaan tanah adalah kebutuhan permukiman bagi penduduk. Namun demikian realitas menunjukkan di banyak wilayah perkembangan permukiman menjadi tidak terkendali (*unmanaged growth*). Realitas ini adalah sebuah konsekuensi logis bagi daerah-daerah yang perkembangan wilayahnya relatif cepat.

Tanah merupakan titik temu bagi kepentingan semua pihak atau dengan kata lain tanah sebagai ajang konflik kepentingan semua pihak (I Made Sandy, 1995:1). Pendapat tersebut menunjukkan bahwa tanah mempunyai fungsi yang sangat penting dalam kehidupan manusia untuk melaksanakan aktifitas dan kegiatannya. Luasan tanah yang relatif

sehingga konflikpun timbul dalam pemanfaatan ruang dan penggunaan tanah demi keuntungan masing-masing pihak.

Bila pemanfaatan ruang tidak ditata dengan baik kemungkinan besar terjadi pemborosan pemanfaatan ruang dan penurunan kualitas ruang kehidupan. Pemanfaatan ruang dilakukan melalui pelaksanaan program penataan ruang beserta pembiayaannya, dan didasarkan atas rencana tata ruang yang diselenggarakan secara bertahap sesuai dengan jangka waktu yang telah ditetapkan dalam rencana tata ruang.

Arah dan kebijaksanaan pembangunan di bidang pertanahan yang berkaitan dengan pembangunan daerah dan pembangunan perkotaan sesuai dengan Garis - Garis Besar Haluan Negara (GBHN) Tahun 1999-2004 dan Program Pembangunan Nasional (PROPENAS) adalah sebagai berikut:

- a. mempercepat pembangunan ekonomi daerah yang efektif dan kuat dengan memberdayakan potensi daerah, serta memperhatikan penataan ruang, baik fisik maupun sosial sehingga terjadi pemerataan pertumbuhan ekonomi sejalan dengan otonomi daerah;
- b. mempercepat pembangunan perdesaan dalam rangka pemberdayaan masyarakat terutama petani dan nelayan melalui penyediaan prasarana pembangunan agrobisnis, industri kecil, dan kerajinan rakyat pengembangan kelembagaan, penguasaan

- c. meningkatkan pembangunan di seluruh daerah, terutama di kawasan daerah tertinggal dengan berlandasan pada prinsip desentralisasi dan otonomi daerah;
- d. meningkatkan kualitas sumber daya manusia di daerah sesuai dengan potensi dan kepentingan daerah melalui penyediaan program pendidikan;
- e. mengembangkan kebijakan pertanahan untuk meningkatkan pemanfaatan dan penggunaan tanah secara adil, transparan, dan produktif dengan mengutamakan hak-hak rakyat setempat, termasuk hak ulayat dan masyarakat adat, serta berdasarkan tata ruang wilayah yang serasi dan seimbang;
- f. pengendalian penggunaan tanah sesuai dengan rencana tata ruang wilayah termasuk sistem perizinan yang berkaitan dengan pemanfaatan ruang atau penggunaan tanah di daerah;
- g. pengembangan kelembagaan pertanahan di pusat dan daerah.

Dengan arah kebijakan tersebut jelaslah bahwa dalam pembangunan perkotaan, penataan ruang dan penatagunaan tanah memegang peranan penting dalam upaya memadukan pemanfaatan sumberdaya, terutama tanah, air, dan sumber daya alam lainnya, agar nantinya tercipta suatu pola tata ruang yang memungkinkan terlaksananya pembangunan yang adil, serasi, merata dan berkesinambungan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Wilayah Kecamatan Mlati merupakan bagian dari wilayah Kabupaten Sleman, dengan intensitas pembangunan dan pertumbuhan ekonomi yang cukup pesat. Hal ini disebabkan karena Wilayah Kecamatan Mlati berbatasan langsung dengan wilayah Kota Yogyakarta. Selain itu dalam konteks perkembangan Wilayah Kabupaten Sleman, Kecamatan Mlati ditetapkan sebagai Satuan Kawasan Pengembangan (SKP) Wilayah I, yang kegiatan utamanya diprioritaskan untuk kegiatan industri, perdagangan, dan jasa. Di samping itu berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 14 tahun 1998, dilanjutkan dengan Keputusan Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 101 Tahun 1999, pada pasal 10, menyatakan pengembangan Kota Mlati terbagi dari fungsi internal dan fungsi eksternal. Fungsi internal meliputi: (1) Pengembangan diprioritaskan Penanganan pemanfaatan ruang kota; (2) sebagai pusat *aglomerasi* (pusat dan pengelompokan dalam arti fisik) penduduk; (3) sebagai pusat pelayanan ekonomi seimbang dengan intensitas perkembangan penduduk; (4) mengidentifikasi program pembangunan berdasarkan sektor strategis pada setiap kawasan pengembangan; (5) sebagai pusat pertumbuhan sosial budaya yang tumbuh dan berkembang dengan bertambahnya laju kegiatan penduduk kota. Sedangkan fungsi eksternal meliputi: (1) Sebagai pusat administrasi dengan dukungan adanya perkembangan dan

dengan didukung oleh adanya pusat pelayanan kesehatan, pendidikan, rekreasi, hiburan, olahraga dan jasa serta pelayanan umum lainnya; (3) memberikan arahan lokasi fungsi dalam mengoptimalkan penggunaan ruang dalam hubungan dengan fungsi dan peran Kota Mlati terhadap fungsi-fungsi kawasan yang lebih luas; (4) sebagai pusat Pemerintahan Kecamatan Mlati; (5) sebagai pusat pertumbuhan perekonomian yang mencakup pelayanan dalam kota dan daerah belakangnya; (6) sebagai pusat produksi skunder dengan arahan pada jenis industri hemat ruang dengan nilai tambah tinggi pada kerja dan tidak menimbulkan polusi; (7) sebagai pusat pelayanan transportasi, *aglomerasi* penduduk dengan struktur dan mata pencarian yang mulai bergeser kebidang jasa dan industri; (8) sebagai penyeimbang hidup dengan penekanan pada aspek kesehatan lingkungan.

Akan tetapi kebijakan pengembangan di Kota Mlati tidak selamanya berjalan dengan lancar. Berbagai benturan kepentingan terjadi sehingga secara langsung maupun tidak langsung, menyebabkan terjadinya ketidaksesuaian pemanfaatan tanah. Artinya penggunaan tanah yang ada cenderung mengalami perubahan secara cepat yang sering sekali tidak sesuai dengan disain tata ruangnya, contohnya; Rencana Pemanfaatan Ruang untuk permukiman berubah jenis penggunaan menjadi Industri Ringan.

Beberapa permasalahan yang muncul dalam konteks ini, antara

memadainya kapasitas aparat pemerintah dan kurangnya partisipasi masyarakat dalam pengendalian pemanfaatan ruang; (3) belum efektifnya penataan ruang sebagai alat untuk pembangunan wilayah yang dapat mengakomodasi kepentingan lintas sektoral, lintas wilayah, lintas pelaku pembangunan, dan lintas pembiayaan; (4) belum terjaminnya kepastian hukum hak atas tanah; (5) adanya ketidakadilan pemilikan tanah; dan (6) adanya ketidaksesuaian penggunaan tanah dengan fungsinya (Sarjita, 2002).

Permasalahan yang dihadapi berkaitan dengan pemanfaatan ruang/penggunaan tanah adalah Bagaimana mengarahkan peruntukan dan penggunaan tanah untuk berbagai kegiatan agar berdaya guna dan berhasil guna, dengan tetap mempertahankan dan meningkatkan daya dukung serta kelestarian lingkungan, sehingga sesuai dengan kebijakan pemerintahan daerah yang dituangkan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah. Berdasarkan pertimbangan di atas, penulis tertarik untuk mengadakan penelitian dengan judul: "Kajian Kesesuaian Penggunaan Tanah Dengan Rencana Umum Tata Ruang Kota Di Ibukota Kecamatan Mlati Kabupaten Sleman"

B. Perumusan Masalah

Pelaksanaan pembangunan khususnya dalam pemanfaatan ruang atau penggunaan tanah sering dihadapkan pada berbagai masalah. Hal

pemanfaatan ruang tersebut ditemukan adanya kecenderungan penggunaan tanah tidak sesuai dengan Rencana Tata Ruang yang telah ditetapkan.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Apakah yang menyebabkan ketidaksesuaian penggunaan tanah dengan Rencana Umum Tata Ruang di daerah penelitian?
2. Upaya-upaya apakah yang dilaksanakan dalam rangka pengendalian Penggunaan tanah yang cepat, dan meluas di daerah penelitian?

C. Batasan Masalah

Dalam penelitian ini materi yang akan diteliti dibatasi pada:

1. Penggunaan tanah yang diamati meliputi Wilayah Kota Mlati Tahun 2004.
2. Keadaan penggunaan tanah tahun 2004 di tinjau dari aspek RUTRK Mlati Tahun 1994 s/d 2004.
3. Keadaan penggunaan tanah dilihat dari aspek fisik, yang meliputi jenis penggunaan tanah, letak, dan luasnya.

D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Mengetahui penyebab ketidaksesuaian/penyimpangan penggunaan tanah dengan Rencana Umum Tata Ruang Kota Mlati.
- b. Mengetahui upaya-upaya yang dilakukan dalam rangka pengendalian pemanfaatan ruang/penggunaan tanah agar sesuai dengan Rencana Umum Tata Ruang Kota Mlati.

2. Kegunaan Penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Sebagai bahan masukan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman dalam pengambilan kebijakan, khususnya mengenai pelaksanaan Rencana Umum Tata Ruang Kota Mlati.
- b. Sebagai bahan masukan kepada kepala Kantor Pertanahan dalam menentukan penggunaan tanah di Kabupaten Sleman.
- c. Sebagai bahan masukan pengembangan ilmu pengetahuan tata guna tanah dalam menentukan rencana persediaan, peruntukan dan penggunaan tanah.

BAB VI PENUTUP

A. Kesimpulan

1. a. Penggunaan tanah di lokasi penelitian dengan luas wilayah 301,52 Ha, terdapat ketidaksesuaian penggunaan tanah terhadap rencana pemanfaatan ruang seluas 52,79 Ha atau 17,51%, sedangkan yang sesuai dengan RUTR Kota Mlati seluas 248,73 Ha atau 82,49%.
b. Ketidaksesuaian yang terjadi dikarenakan oleh adanya penggunaan tanah yang lain sebelum perencanaan serta intensitas kegiatan yang tinggi dan padatnya pertumbuhan penduduk. Ketidaksesuaian tersebut dikelompokkan menjadi 3 kelompok, yaitu: hambatan fisik, hambatan sosial, dan hambatan ekonomi.
2. Upaya-upaya yang dilakukan untuk menangani ketidaksesuaian penggunaan tanah dengan RUTR Kota Mlati adalah melalui beberapa pendekatan sistem, antara lain:

- a. Sistem Pembangunan

Dengan mengarahkan pembangunan baik yang sudah ada, maupun yang akan ada, sesuai dengan RUTR. Bagi kegiatan pembangunan yang sudah ada tetapi tidak sesuai dengan rencana dan tidak dapat dipindahkan dilakukan pencegahan perkembangannya.

Dengan tindakan penanganan dan penertiban antara lain dalam bentuk pembebasan tanah dan pencabutan hak atas tanah, pemindahan penduduk, konservasi atau rehabilitasi tanah serta pemindahan kegiatan secara bertahap ke lokasi yang sesuai dengan RUTRK.

c. Sistem Pemerintahan

Dengan upaya terpadu dari instansi terkait, baik otonom maupun vertikal untuk menyelesaikan masalah ketidaksesuaian tersebut, sesuai dengan fungsi dan tugasnya dalam koordinasi Bupati selaku Kepala daerah Kabupaten Sleman.

d. Sistem Pendanaan

Dengan mengarahkan pembiayaan, dan investasi pembangunan pada kawasan yang telah ditentukan, fungsinya untuk mencegah perkembangannya yang tidak sesuai dengan fungsinya.

e. Sistem Hukum

Dengan menerapkan sanksi yang tegas terhadap adanya pelanggaran dalam pemanfaatan ruang/ atau penggunaan tanah yang tidak sesuai dengan Rencana Tata Ruang.

B. Saran

1. Dalam rangka menuju pada suatu kondisi kota yang dinamis, yang

sanksi yang tegas terhadap pelanggaran penggunaan tanah yang tidak sesuai dengan Rencana Tata Ruang Kota yang ada.

2. Perlu ditegakkan aturan yang menyangkut perizinan untuk sesuatu pembangunan, contohnya izin lokasi atau izin pengeringan atau izin perubahan penggunaan tanah serta izin-izin lain yang berkenaan dengan penggunaan tanah.
3. Perlu adanya keterbukaan dari pemerintah daerah, serta dari instansi terkait dalam pemberian informasi peruntukan tanah kepada masyarakat yang memerlukan, informasi tersebut dipasang di tempat umum yang dapat dilihat dan dijangkau oleh masyarakat, serta diadakan penyuluhan, tentang penetapan, peruntukan tanah sehingga aspirasi masyarakat dapat ditampung.

DAFTAR PUSTAKA

- Arikunto, Suharsimi. (1998). Prosedur Penelitian suatu Pendekatan Praktek, Rineka Cipta, Jakarta.
- Budihardjo, Eko dan Hardjohubrojo Sudanti. (1993). Kota Berwawasan Lingkungan, PT. Alumni, Bandung.
- Budiyanto, Eko. (2000). Sistem Informasi Geografis, Citra Media Computer, Yogyakarta.
- Depdikbud, (1999). Kamus Besar Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta.
- Harsono, Boedi. (2000). Hukum Agraria Indonesia, Djambatan, Jakarta.
- Jayadinata, Johara T. (1992). Tata Guna Tanah Dalam Perencanaan Pedesaan Perkotaan dan Wilayah, ITB, Bandung.
- Maryudi, SW. (1993). Ruang Lingkup Kondisi Penggunaan Tanah, Kantor Menteri Negara Agraria/ Badan Pertanahan Nasioanal, Jakarta.
- Maurice A. Unger. (1974). Principles & Practice Real Estate, Fourth Edition. South-Western Publishing Co., New York, USA.
- Parlindungan, A.P. (1986). Komentar atas Undang-Undang Penataan Ruang, CV, mandar Maju, bandung.
- Sabari Yunus, Hadi (1987). Beberapa Determinan Perkembangan Permukiman Kota (Dampak dan Pengelolaannya), UGM, Yogyakarta
- Sabari Yunus, Hadi (2004). Pembangunan Kota Berkelanjutan, Permasalahan dan Strategi Pencapaiannya, UGM, Yogyakarta.
- Sandy, I Made. (1993). Tanah Muka Bumi, PT. Indograph Bhakti – FMIPA – Universitas Indonesia, Jakarta.
- Sarjita, (2002). Peranan Pemerintah Kab. Sleman dalam Menciptakan Instrumen detail Tata Ruang Guna Mendukung Pelaksanaan Kebijakan Pertanahan di Daerah, (tidak dipublikasikan). Yogyakarta.
- Siagian. (1989). Pembangunan Ekonomi, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung

- Singarimbun Masri dan Effendi Sofian. (1995). Metode Penelitian Survei, LP3ES, Jakarta.
- STPN, (2003). Pedoman Penulisan Proposal Penelitian dan Skripsi Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, STPN, Yogyakarta.
- Sumadi, Herutomo. 1995. Kebijakan Tata Ruang dan Tata Guna Tanah, Badan Pertanahan Nasional Sekolah Tinggi Pertanahan nasional, Yogyakarta.
- Sumadi, Herutomo. (2002). Himpunan Peraturan Perundang-Udangan Tata Ruang dan Tata Guna Tanah. (tidak dipublikasikan). Yogyakarta.
- Sutaryono,(2003). "Dualisme Perkembangan Wilayah Dan Pengendalian Perubahan Penggunaan Tanah". Widya Bhumi, Yogyakarta.
- Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang.