

**EFEKTIVITAS KANTOR PENGENDALIAN PERTANAHAN DAERAH (KPPD)
DALAM PENGENDALIAN PEMANFAATAN RUANG MELALUI IZIN
PERUNTUKAN PENGGUNAAN TANAH (IPPT)**

(Studi di Kecamatan Gamping Kabupaten Sleman)

NASKAH PUBLIKASI



Oleh:

**Deliana Vita Sari Djakaria
20131040011**

**PROGRAM STUDI
MAGISTER ILMU PEMERINTAHAN
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH YOGYAKARTA
2016**

Efektivitas Kantor Pengendalian Pertanahan Daerah (KPPD) Dalam Pengendalian Pemanfaatan Ruang Melalui Izin Peruntukan Penggunaan Tanah (IPPT) (Studi di Kecamatan Gamping Kabupaten Sleman)

Deliana¹, Rahmawati²

Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Program Ilmu Pemerintahan, Fakultas Fisipol.
Universitas Muhammadiyah Yogyakarta
Kota Yogyakarta, Indonesia Jl. Lingkar Setatan Kasihan Bantul Yogyakarta 55183 Telp:
+(62) 387 656 Ext. 247
alink.vitasari@gmail.com

ABSTRAK

Izin penggunaan pemanfaatan tanah masih menjadi suatu permasalahan yang cukup rumit di Indonesia. Pemanfaatan ruang dibanyak daerah di Indonesia, dalam pelaksanaannya tidak selalu sejalan dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan. Pelanggaran tersebut disebabkan oleh beberapa faktor antara lain, tekanan perkembangan pasar terhadap ruang, belum jelasnya mekanisme pengendalian dan lemahnya penegakan hukum. 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.

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. 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.

Tujuan dalam penelitian ini yaitu 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. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif yaitu menggunakan pendekatan pada kenyataan yaitu data primer dan data sekunder. yang berhubungan dengan penelitian. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa, efektivitas KPPD dalam pengendalian pemanfaatan tanah belum efektif, dilihat dari empat indikator yang diteliti. Empat indikator tersebut yaitu komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan struktur birokrasi. Pengendalian pemanfaatan ruang di Kecamatan Gamping belum efektif, sebab masih banyak pelanggaran hukum dan peruntukan tanah yang tidak sesuai dengan yang ditentukan. Hal ini bisa dilihat dari empat indikator yang diteliti, yaitu; pengendalian melalui pengaturan perizinan, instrument ekonomi, pengendalian melalui pengadaan prasarana, dan pengendalian dengan melibatkan masyarakat/swasta.

Kata Kunci : Efektivitas, Pengendalian pemanfaatan ruang, KPPD, IPPT

¹ Efektivitas Kantor Pengendalian Pertanahan Daerah Dalam Pengendalian Pemanfaatan Ruang Melalui Izin Peruntukan Penggunaan Tanah. Studi Di Kecamatan Gamping Kabupaten Sleman

² ibid

A. 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)³.

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 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

³ (Jurnal Dirjen pemanfaatan tanah 28 juni 2006.)Diakses, tgl 2 februari, 2015.

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 tataruang 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)⁴.

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).

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 keluasan berapapun sehingga diharapkan pemanfaatan ruang benar-benar terkendali.

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).

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 kawasn perencanaan sebesar kurang lebih 365.35 ha (12.2 %) dari luas wilayah Kecamatan Gamping (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).

Tabel 1.2

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 1.2 diatas bisa dilihat pertambahan 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.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, 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 ?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

a. 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.

b. Kegunaan Penelitian.

1. 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.

2. Manfaat teoritis

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

D. Kajian Pustaka

Dalam setiap melakukan penelitian, kajian pustaka mempunyai fungsi membantu penentuan tujuan dan alat penelitian dengan memilih konsep-konsep yang tepat. Kajian pustaka digunakan sebagai kerangka dasar dalam melakukan analisis terhadap objek yang diteliti. Sehingga pada dasarnya, kajian pustaka mempunyai fungsi untuk menjelaskan hubungan yang akan dipergunakan untuk menjelaskan gejala dan permasalahan yang akan diteliti. Bagian ini memuat uraian secara sistematis tentang hasil penelitian terdahulu tentang persoalan yang akan dikaji dalam penelitian. Beberapa penelitian tentang pengendalian pemanfaatan ruang yang telah dilakukan antara lain :

Penelitian pertama, tesis dengan judul efektivitas pengendalian tata ruang kasus pengendalian di Kota Singkawang Propinsi Kalimantan Barat. Penelitian dilakukan oleh Andrizal (2007), Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui efektivitas dalam pengendalian tata ruang yang dilakukan oleh pemerintah daerah dan faktor-faktor yang mempengaruhi. Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif kualitatif, variabel-variabel dalam penelitian ini yaitu, perangkat peraturan, kapasitas aparatur dan kapasitas masyarakat yang diperkirakan mempengaruhi pengendalian tata ruang dalam penelitian ini, sedangkan efektivitas diukur dengan melihat perbandingan antara bangunan berizin dan bangunan tidak berizin

Penelitian ini dilakukan di Kota Singkawang yang merupakan kota yang baru terbentuk pada tahun 2001 dan merupakan kota kedua terbesar di Propinsi Kalimantan Barat. Hasil penelitiannya bahwa pengendalian pemanfaatan ruang di Kota Singkawang pada saat ini tidak efektif dan efisien, faktor terpenting yang menyebabkan adalah kurang dan tidak jelasnya perangkat peraturan mengenai pengendalian pemanfaatan ruang yang dimiliki oleh pemerintah daerah, peraturan yang dimiliki hanya mengenai perizinan.

Penelitian kedua oleh Taufik Rokhman (2005) penelitian berjudul efektivitas implementasi izin penggunaan tanah (IPT) sebagai instrumen pengendalian pemanfaatan ruang di Kabupaten Sleman. Pemerintah Kabupaten Sleman telah memiliki peraturan IPT sebagai alat pengendalian pemanfaatan tanah, namun demikian dalam pelaksanaannya masih banyak terjadi kekurangan, antara lain acuan penggunaan tanah (rencana tata ruang dan Perda tentang IPT) maupun mekanisme proses pengurusan IPT itu sendiri. Masih banyak perumahan yang dibangun pengembang belum memiliki IPT, mayoritas perumahan yang belum mengantongi IPT tersebut telah selesai dibangun, padahal IPT merupakan syarat yang harus dimiliki oleh pengembang sebelum dibangun perumahan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi IPT didalam upaya pengendalian pembangunan perumahan oleh pengembang belum efektif, ini dibuktikan dengan adanya kenyataan bahwa di wilayah penelitian dari 12 (duabelas) lokasi hanya 1 (satu) lokasi yang telah mengantongi IPT.

Penelitian ketiga, penelitian ini dilakukan oleh Satria Wicaksono (2015) dengan judul pengendalian pemanfaatan ruang melalui izin peruntukan penggunaan tanah di Kecamatan Depok Kabupaten Sleman. Pengendalian pemanfaatan ruang saat ini tidak efektif dan efisien karena instrumen perizinan yang merupakan langkah awal dalam pengendalian pemanfaatan ruang sering saling bertentangan dan bahkan melanggar tata ruang yang ada di Kabupaten Sleman untuk mengendalikan pemanfaatan ruang salah satu instrumen yang digunakan adalah IPPT. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui kesesuaian atau ketidaksesuaian pengguna lahan dibandingkan dengan IPPT yang diberikan, menganalisis kinerja dan efektivitas IPPT dalam pengendalian pemanfaatan ruang. Hasil penelitian menunjukkan bahwa IPPT secara umum belum secara efektif bisa mengendalikan pemanfaatan lahan pada khususnya dan pengendalian pemanfaatan ruang secara umum.

Penelitian keempat, penelitian dengan judul pengendalian pemanfaatan lahan rawa studi kasus ruas jalan Patal-Pusri Kecamatan Ilir timur II Kota Palembang, penelitian dilakukan

oleh Amir Usman (2004). Tujuan penelitiannya yaitu untuk mengetahui tingkat efektivitas proses pengendalian lahan rawa ruas jalan Patal-Pusri Kecamatan Ilir timur II Kota Palembang dan untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat efektifitas proses pengendalian penimbunan rawa pada suatu kawasan, terutama pada jalur sepanjang ruas jalan Patal-Pusri Kecamatan Ilir timur II Kota Palembang. Tolak ukur efektifitas pengendalian rawa adalah Perda Nomor 13 Tahun 2002.

Dari hasil analisis efektif kebijaksanaan ini dilihat dari periode tahun 1992-2002, dimana terjadi perubahan pemanfaatan lahan. Berdasarkan data rekapitulasi (IMB) dan mengacu pada RTRW Kota Palembang. Hal ini menunjukkan efektifitas pemberlakuan Perda Nomor 13 Tahun 2002 sangat rendah karena pelanggaran tidak berkurang sedikitpun tapi malah berkembang sangat pesat. Masalah sosialisasi dan penegakan hukum yang kurang tegas merupakan penyebab dari pelanggaran ini.

Dari penelitian yang dilakukan sebelumnya, maka perbedaan yang lebih menonjol adalah penelitian ini terletak pada pembahasan tentang sejauh mana Kantor Pengendalian Pertanahan Daerah Kabupaten Sleman (KPPD) melakukan pengendalian pemanfaatan ruang dengan melihat salah satu instrumen pengendalian yaitu izin peruntukan penggunaan tanah (IPPT) di Kecamatan Gamping Kabupaten Sleman.

E. Kerangka Teoritik

1. Pengendalian Pemanfaatan Ruang

Pengendalian adalah segala urusan atau kegiatan menjamin dan mengarahkan agar pekerjaan yang sedang dilaksanakan dapat berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan dan atau hasil yang dikehendaki serta sesuai pula dengan ketentuan dan kebijakan yang berlaku. Sujamto, 1986 (dalam Andrizal: 2007).

Pengendalian dilakukan agar pemanfaatan ruang sesuai dengan rencana tata ruang sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan. Pengendalian dilakukan melalui

kegiatan pengawasan, dalam hal ini adalah usaha untuk menjaga kesesuaian pemanfaatan ruang dengan fungsi ruang yang ditetapkan dalam rencana tata ruang. Pengendalian dilakukan dengan penertiban adalah usaha untuk mengambil tindakan agar pemanfaatan ruang yang direncanakan dapat terwujud. Pengendalian pemanfaatan ruang selain melalui kegiatan pengawasan dan penertiban juga meliputi mekanisme perizinan. Ditjen Bangda Ppdagri, 2000 (dalam Satria Wicaksono: 2015).

Pengendalian pemanfaatan ruang adalah proses kegiatan yang mengikuti, mengamati, dan mendudukan pelaksanaan pembangunan di lapangan agar supaya berdaya guna dan berhasil guna mencapai tujuan yang ditetapkan sesuai dengan rencana dan kebijakan yang telah ditentukan (Permendagri Nomor 9 Tahun 1988).

Menurut Bernstein, 1994 (dalam Andrizal: 2007) menyatakan secara umum upaya pengendalian dapat dilakukan melalui empat instrumen, yaitu:

1. Pengendalian melalui pengaturan oleh pemerintah yang biasanya diterapkan dalam bentuk perizinan bagi kegiatan-kegiatan tertentu yang terkait dengan pemanfaatan lahan (*regulatory instrumrns*)
2. Instrumrn ekonomi, yakni pengendalian melalui tindakan-tindakan yang bersifat ekonomis seperti pemberian insentif dan disinsentif, penerapan pajak atau retribusi bagi kegiatan pembangunan disuatu kawasan sesuai dengan kepentingannya
3. Pengendalian yang dilakukan melalui pengadaan prasarana dasar pada suatu tempat yang diharapkan dapat berkembang sesuai fungsinya
4. Pengendalian yang dilakukan dengan melibatkan masyarakat atau swasta, baik berupa partisipasi maupun dalam bentuk kemitraan

Menurut Green (dalam Fanani: 2014), bentuk pengendalian penggunaan lahan kedalam kelompok bahasan yaitu pengendalian perencanaan (*planning control*) dan pengendalian bangunan (*building planning*). Pengendalian perencanaan menurutnya dapat berupa suatu rencana suatu pembangunan (*development plan*), bagian dari pengendalian bangunan menurutnya adalah peraturan bangunan. Berhubung dengan hal itu, pengendalian dan pengawasan pengembangan lahan di dasarkan kepada :

1. Kebijakan umum pertanahan (*Land policy*)
2. Rencana tata ruang yang pengembangannya telah dilandasi oleh kesepakatan bersama masyarakat
3. Komitmen nasional mengenai pemanfaatan dan penggunaan lahan untuk kepentingan perkembangan sosial dan ekonomi
4. Kriteria pengakomodasikan dinamika perkembangan masyarakat

Syahrul Ibrahim, 1998 (dalam Maryatun: 2005) menguraikan tentang mekanisme pengendalian pemanfaatan ruang yaitu sebagai berikut:

1. Pengawasan, suatu usaha atau kegiatan untuk menjaga kesesuaian pemanfaatan ruang dengan fungsi ruang yang ditetapkan dalam rencana tata ruang yang dilakukan dalam bentuk:
 - a. Pelaporan, usaha atau kegiatan memberikan informasi secara objektif mengenai pemanfaatan ruang baik yang sesuai maupun tidak sesuai dengan rencana tata ruang
 - b. Pemantauan, usaha atau kegiatan mengamati, mengawasi dan memeriksa dengan cermat perubahan kualitas tata ruang dan lingkungan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang

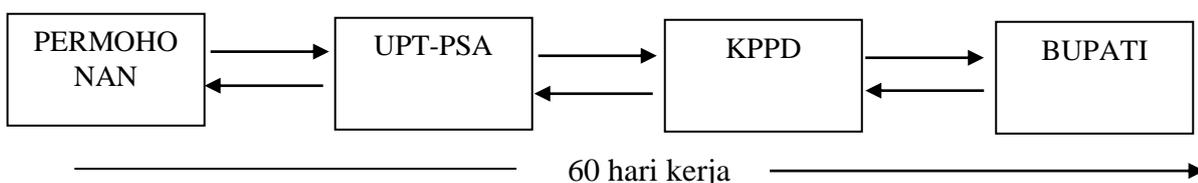
- c. Evaluasi, usaha atau kegiatan menilai kemajuan kegiatan pemanfaatan ruang secara keseluruhan setelah terlebih dahulu dilakukan kegiatan pelaporan dan pemantauan untuk mencapai tujuan rencana tata ruang
2. Penertiban, usaha atau kegiatan untuk mengambil tindakan agar pemanfaatan ruang yang direncanakan dapat terwujud. Pengenaan sanksi berkenan dengan penertiban adalah (1) sanksi administratif, dapat berupa tindakan pembatalan izin dan pencabutan hak. (2) sanksi perdata, dapat berupa tindakan pengenaan denda atau pengenaan ganti rugi. (3) sanksi pidana, dapat berupa tindakan penahanan atau kurungan.

2. Mekanisme Perizinan

Mekanisme perizinan merupakan dari prinsip pencegahan (*preventive*) berbagai izin dan persyaratan yang berkaitan dengan pemanfaatan ruang telah diatur, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, misalkan izin prinsip atau izin pemanfaatan tanah (IPT), izin lokasi, izin usaha (SIUP), izin badan usaha (SITU), izin mendirikan bangunan (IMB), izin gangguan (HO), AMDAL, site plan, sertipikasi, RTRW, IPPT, konsolidasi tanah, izin kepentingan umum, dll. Meskipun secara prinsip bagus, syarat yang diberikan tidak tegas dimanfaatkan untuk mengendalikan, dan seringkali memang sulit dipenuhi karena berada di luar kendali pengembang atau investor (Wicaksono: 2015).

Gambar: II.2

Diagram alur izin IPPT (izin lokasi, izin penggunaan tanah dan izin perubahan penggunaan tanah)



Sumber: Wicaksono:2015

3. Efektivitas Implementasi

Efektivitas didefinisikan yang beragam oleh para ahli tergantung konteks mana efektivitas itu digunakan. Secara etimologi efektivitas berasal dari kata *effectiveness* yang berarti taraf sampai sejauh mana suatu kelompok mencapai tujuan (Soekanto, 1983 dalam Amir Usman: 2004). Efektivitas adalah pengukuran dalam arti tercapainya suatu tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Emerson, 1996 (dalam Fanani: 2014). Dari beberapa pandangan ini maka dapat dikatakan bahwa efektivitas berkaitan dengan evaluasi terhadap suatu kebijakan, yaitu kegiatan untuk menilai tingkat kinerja suatu kebijaksanaan.

Menurut G. C Edward III (dalam Nusi: 2014) ada beberapa syarat penting yang harus terpenuhi untuk mencapai efektivitas suatu kebijaksanaan, yaitu:

a. Komunikasi

Suatu kebijakan yang telah dibuat akan mencapai tujuannya dengan baik, manakala kebijakan tersebut dapat dipahami oleh semua pelaksana kebijakan. Mulai dari tingkatan pembuat kebijakan sampai pada tataran tingkat bawah selaku eksekutor dilapangan. Proses pentransformasian informasi yang merupakan konsep dari kebijakan mutlak dilakukan kepada personil yang tepat dengan informasi yang tepat pula. Tentu saja, komunikasi-komunikasi haruslah akurat dan harus dimengerti dengan cermat oleh para pelaksana. Jika kebijakan-kebijakan ingin diimplementasikan sebagaimana mestinya, maka petunjuk-petunjuk pelaksanaan tidak hanya harus dipahami, melainkan juga petunjuk-petunjuk itu harus jelas. Jika konsepnya atau petunjuknya tidak jelas, maka tentu para pelaksana (*implementor*) juga akan mengalami kebingungan apa yang harus mereka lakukan.

Ada tiga indikator yang digunakan dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi tersebut, yaitu:

- a. *Transmisi*; penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik. Seringkali terjadi dalam proses penyaluran komunikasi, yaitu adanya mispersepsi atau kesalahan pemahaman yang dapat memicu pertentangan diantara pelaksana program, sehingga dampaknya kebijakan akan sulit untuk dilaksanakan.
- b. *Kejelasan*; Komunikasi yang diterima oleh pelaksana kebijakan harus jelas dan tidak membingungkan. Karena apabila tidak jelas akan bisa berdampak pada penyelewengan kebijakan.
- c. *Konsistensi*; Upaya melaksanakan kebijakan dengan penuh konsisten dan jelas akan memunculkan keberlangsungan dari kebijakan yang efektif. Konsistensi tersebut menyangkut tentang perintah-perintah pelaksanaan. Sekalipun dinilai bahwa perintah-perintah tersebut mengandung kejelasan, namun bertentangan, maka perintah tersebut justru akan membingungkan dan akan mempersulit para pelaksana kebijakan dalam menjalankan tugasnya dengan baik.

b. Sumber Daya

Sumber daya merupakan salah satu bagian penting dalam pelaksanaan kebijakan. Edward III (dikutip oleh Widodo, 2012, dalam Nusi: 2014) mengemukakan bahwa faktor sumber daya juga mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan. Lebih lanjut Edward menegaskan bahwa bagaimanapun jelas dan konsistennya ketentuan-ketentuan atau aturanaturan tersebut, jika para pelaksana kebijakan yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber daya untuk melakukan pekerjaan secara efektif, maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan efektif. Untuk mengukur keberhasilan implementasi kebijakan dengan variabel sumber daya, maka sumber daya yang dimaksud meliputi:

- a. *Staf*, Sumber daya yang penting dalam implementasi kebijakan yaitu staf, diantara beberapa penyebab terjadinya kegagalan dalam implementasi kebijakan salah satunya adalah karena staf yang tidak mencukupi, memadai dan bahkan tidak berkompeten dibidangnya. Olehnya staf yang mampu secara kompetensi dan tercukupi secara kuantitas, sangat dibutuhkan untuk mencapai tujuan dari kebijakan.
- b. *Informasi*, Informasi merupakan sumber penting yang kedua dalam implementasi kebijakan. Informasi mempunyai dua bentuk. *Pertama*, informasi mengenai bagaimana melaksanakan suatu kebijakan. *Kedua*, data tentang ketaatan personil-personil lain terhadap peraturan-peraturan pemerintah.
- c. *Wewenang*, Kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan secara politik. Wewenang juga dapat membuat legitimasi para implementor dimata publik terjaga, sehingga para implementor dapat melaksanakan kebijakan secara baik.
- d. *Fasilitas*, fasilitas fisik diperlukan dalam implementasi kebijakan. Keberadaan staf yang berkompeten, mengerti apa yang harus dilaksanakan dan memiliki wewenang yang sah dan formal, serta diakui publik sebagai pelaksana kebijakan, tidak akan efektif jika tidak diberikan fasilitas pendukung

c. Disposisi

Disposisi atau sikap pelaksana kebijakan adalah faktor penting ketiga dalam pendekatan mengenai pelaksanaan suatu kebijakan. Edward III (dikutip oleh Widodo, 2012, dalam Nusi:2014) menegaskan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan bukan hanya ditentukan oleh sejauh mana para pelaku kebijakan mengetahui apa yang harus dilakukan dan mampu

melakukannya, tetapi juga ditentukan oleh kemauan para pelaku kebijakan tadi memiliki disposisi yang kuat terhadap kebijakan yang sedang diimplementasikan.

Disposisi ini merupakan kemauan, keinginan dan kecenderungan para pelaku kebijakan untuk melaksanakan kebijakan secara sungguh-sungguh, sehingga apa yang menjadi tujuan kebijakan dapat diwujudkan. indikator diaposisi menurut Edward III, yaitu:

- a. *Pengangkatan Birokrat*, pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah mereka yang memiliki dedikasi terhadap kebijakan yang akan dilaksanakan, terutama untuk kepentingan warga masyarakat.
- b. *Insentif*, salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana adalah dengan memanupulasi insentif-insentif. Hal ini dimaksudkan untuk dapat merubah personil dan birokrasi pemerintahan agar proses implementasi dapat berjalan dengan lancar. Manupulasi insentif dimaksudkan adalah upaya yang dilakukan oleh pembentuk kebijakan tingkat tinggi untuk dapat memengaruhi tindakan-tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan-keuntungan atau biaya-biaya tertentu.

d. Struktur birokrasi

Implementasi kebijakan dapat gagal dilaksanakan karena terdapat kelemahan dalam struktur birokrasi. Kebijakan yang kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menghambat jalannya kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan, dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik. Untuk mengangkat kinerja struktur birokrasi yaitu dengan jalan melakukan *Standar Operating Procedures* (SOP) dan melaksanakan *fragmentation* (fragmentasi), fragmentasi

dimaksudkan sebagai upaya penyebaran tanggung jawab dibidang kebijakan antra beberapa unit organisasi.

F. METODE PENELITIAN

1. Jenis penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian deskriptif (*deskriptive reseach*). Penelitian deskriptif adalah penelitian yang bertujuan membuat deskripsi atau suatu fenomena sosial/alam secara sistimatis, faktual, dan akurat (M. Hum,2010:5). Sukmadinata dalam Samsudin (2013:43) menjelaskan bahwa *deskriptive reseach* adalah suatu bentuk penelitian yang ditunjukkan untuk mendiskripsikan fenomena-fenomena yang ada, baik fenomena alamiah ataupun yang dibuat oleh manusia. Adapun fenomena itu berupa aktivitas, karakteristik, perubahan, hubungan, kesamaan, dan perbedaan antara fenomena antara fenomena yang satu dengan yang lain.

Dalam melakukan penelitian sesuai dengan fokus permasalahan yang diteliti dalam penelitian ini, yaitu yang berhubungan dengan ilmu sosial atau yang berkaitan dengan kemanusiaan, maka metode yang digunakan dalam melakukan penelitian ini adalah metode deskriptif analitik dengan metode koleksi data kualitatif. Penelitian deskriptif dapat diartikan sebagai prosedur pemecahan masalah yang diselidiki yang kemudian berdasarkan fakta dan bukti terkait dapat dianalisa sesuai dengan teori dan peraturan yang berlaku. Dengan menggunakan metode deskriptif peneliti dapat mengungkapkan keadaan yang rill atau berdasarkan fakta-fakta yang tampak sesuai dengan keadaan sebenarnya dilapangan. Penelitian kualitatif menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati.

Hal ini sejalan dengan apa yang diungkapkan oleh Maleong (2005:11), bahwa prosedur penelitian kualitatif menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata atau lisan dari orang atau

perilaku yang diamati. Sedangkan Sarwono (2011) mengatakan bahwa penelitian kualitatif menekankan pada makna, penalaran, definisi suatu situasi tertentu, serta lebih banyak meneliti hal-hal yang berhubungan dengan kehidupan sehari-hari dan lebih mementingkan pada proses dibandingkan dengan hasil akhir. Oleh karena itu proses kegiatan dilapangan dapat berubah-ubah tergantung pola kondisi dan banyak gejala-gejala yang ditemukan dilapangan. Dengan menggunakan pendekatan kualitatif diharapkan peneliti mampu menggambarkan secara utuh dan komprehensif fenomena yang diteliti, sebagaimana yang dijabarkan dalam fokus penelitian dan pada akhirnya dapat menjawab masalah yang telah dirumuskan, sehingga demikian tujuan dari penelitian ini dapat tercapai.

2. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data adalah langkah yang paling utama dalam penelitian, karena tujuan dari penelitian itu sendiri adalah untuk mendapatkan data. Pengumpulan data dapat dilakukan berbagai setting, berbagai sumber dan berbagai cara (Sugiyono,2012:308). Adapun teknik pengumpulan data dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Teknik Observasi

Menurut Nasution (dalam Sugiyono: 2014), observasi adalah dasar semua pengetahuan. Observasi digunakan untuk melihat secara langsung fenomena dari objek penelitian, observasi ini meliputi pengamatan indra penglihatan. Sementara Wardiyanta (2012) menjelaskan bahwa observasi adalah cara pengumpulan data berdasarkan pengamatan langsung terhadap gejala penelitian Ada beberapa macam metode observasi yang digunakan dalam teknik pengumpulan data Sugiyono (2012). Dalam penelitian ini peneliti menggunakan metode observasi terstruktur dan observasi tidak terstruktur.

2. Teknik Wawancara

Teknik wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu. Wawancara sebagai teknik pengumpulan data apabila peneliti ingin melakukan studi pendahuluan untuk menentukan permasalahan yang harus diteliti, tetapi juga apabila peneliti ingin mengetahui hal-hal dari responden yang lebih mendalam. Untuk mendapatkan data yang lebih baik dan terukur maka, wawancara yang digunakan peneliti dalam melakukan penelitian ini adalah wawancara mendalam (*indepth interview*) dan wawancara terstruktur.

Adapun informen yang diwawancarai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a) Kepala Seksi Pengawasan Pemanfaatan Tanah KPPD
- b) Kepala Seksi Informasi dan Pemetaan KPPD
- c) Kepala Seksi Tata Bangunan Dinas Pekerjaan Umum Daerah Kabupaten Sleman (DPUP)
- d) Kepala Seksi Pengelolaan Perizinan Badan Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Sleman (BPMPT)
- e) Masyarakat penduduk lokal Kecamatan Gamping yang sedang melakukan pengurusan IPPT dan masyarakat yang melakukan pengawasan dalam pemanfaatan ruang

3. Teknik Dokumentasi

Dokumentasi bisa berbentuk tulisan, gambar atau karya-karya monumental dari seseorang (Sugiono: 2012), pengumpulan data dan dokumen dalam penelitian ini yaitu berupa data deskripsi wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta.

4. Teknik Kepustakaan

Teknik kepustakaan adalah teknik pengumpulan data yang mengadakan studi penelahan terhadap buku-buku, literatur-literatur, catatan-catatan, dan laporan-laporan yang ada hubungannya dengan masalah yang dipecahkan. Selanjutnya menurut Nazir (1998: 112) studi kepustakaan merupakan langkah yang penting dimana setelah seorang peneliti menetapkan topik

penelitian, langkah selanjutnya adalah melakukan kajian yang berkaitan dengan teori yang berkaitan dengan topik penelitian. Dalam pencarian teori, peneliti akan mengumpulkan informasi sebanyak-banyaknya dari kepustakaan yang berhubungan. Sumber-sumber kepustakaan dapat diperoleh dari: buku, jurnal, majalah, hasil-hasil penelitian (tesis dan disertasi), dan sumber-sumber lainnya yang sesuai (internet, koran ,dll)

3. Analisis Data

Unit yang akan dianalisis dalam penelitian ini dalam melakukan pengendalian pemanfaatan ruang pihak Pemerintah:

Tabel: 3.1
Unit analisis Data

No	Unit Analisa Data	Informan
1	Seksi Pengawasan Pemanfaatan Tanah Kanor Pengendalian Pertanahan Daerah (KPPD)	Kepala Seksi Pengawasan Pemanfaatan Tanah KPPD
2	Seksi Informasi dan Pemetaan Kantor Pengendalian Pertanahan Daerah (KPPD)	Kepala Seksi Informasi dan Pemetaan KPPD
3	Seksi Tata Bangunan Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Sleman (DPUP)	Kepala seksi Tata Bangunan Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Sleman (DPUP)
4	Seksi Pengelolaan Perizinan Badan Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Sleman (BPMPPPT)	Kepala Seksi dan staf Pengelolaan Perizinan Badan Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Sleman (BPMPPPT)
5	Masyarakat Kecamatan Gamping	Penduduk lokal yang sedang melakukan pengurusan IPPT dan masyarakat yang melakukan pengawasan dalam pemanfaatan ruang

Tabel: 3.2
Teknik Pengambilan Sampel/Narasumber

No	Jabatan	Jumlah
1	Kepala Seksi Tata Bangunan Dinas Pekerjaan Umum (DPUP)	1
2	Kepala Seksi dan Staf Pengelolaan Perizinan Badan Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Sleman (BPMPT)	3
3	Kepala Seksi Pengawasan Pemanfaatan Tanah KPPD	1
4	Kepala Seksi Informasi dan Pemetaan KPPD	1
5	Masyarakat penduduk lokal Kecamatan Gamping yang melakukan pengawasan dalam pemanfaatan ruang	4

G. HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil penelitian ini telah menunjukkan bahwa, pembahasan dalam Efektivitas Kantor Pengendalian Pertanahan Daerah Kabupaten Sleman Dalam Pengendalian Pemanfaatan Ruang Melalui Izin Peruntukan Penggunaan Tanah (IPPT) di Kabupaten Sleman, khususnya di Kecamatan Gamping. Bupati Sleman telah mengeluarkan beberapa kebijakan dalam pengendalian pemanfaatan ruang, salah satunya dengan instrumen Izin Peruntukan Penggunaan Tanah (IPPT). efektivitas pengendalian pemanfaatan ruang yang dilakukan oleh KPPD Kabupaten Sleman, seperti: komunikasi, sumber daya manusia, disposisi, dan struktur birokrasi. Sedangkan pengendalian pemanfaatan ruang, seperti: pengendalian melalui peraturan perizinan, instrumen ekonomi, pengendalian melalui pengadaan prasarana, dan pengendalian dengan melibatkan masyarakat/swasta.

1. Efektivitas pengendalian pemanfaatan ruang

a) Komunikasi

Komunikasi yang dilakukan di KPPD antara lain dengan cara sosialisai, rapat, dan temu warga. Tiga indikator penting dalam proses komunikasi, yaitu tranmisi, kejelasan, dan konsisten. komunikasi yang dilakukan oleh KPPD tidak berjalan baik. Pemahaman yang luas dan mendalam diharapkan dapat memaksimalkan tugas-tugas pengendalian pemanfaatan ruang, seperti menerima instruksi, memeriksa dan memutuskan permasalahan pemanfaatan ruang di Kabupaten Sleman, melalui rapat dengan para staf, sosialisasi dengan instansi terkait, dan bertemu langsung dengan masyarakat yang ingin mendapatkan informasi tentang pemanfaatan tanah.

b) Sumber Daya

Tabel V.5

Tingkat Pendidikan Pegawai KPPD Kabupaten Sleman

No	Golongan	Ruang	Pendidikan		
			S2	S1	SMA
1	Pembina Utama Muda	IV/c			
2	Pembina Tingkat 1	IV/b	1		
3	Pembina	IV/a	1		
4	Penata Tingkat 1	III/d		4	
5	Penata	III/c	1	4	
6	Penata Muda Tingkat 1	III/b			9
7	Penata Muda	III/a			
8	Pengatur Tingkat 1	II/d			
9	Pengatur	II/c			
10	Pengatur Muda Tingkat 1	II/b			
11	Pengatur Muda	II/a			
12	Juru	I/d			1
Jumlah			3	8	11

Sumber: Data KPPD dan Analisa, 2016

Kantor Pengendalian Pertanahan Daerah Kabupaten Sleman memiliki jumlah sumber daya manusia keseluruhannya sebanyak 22 Sumber daya manusia dengan tingkat pendidikannya yaitu, Pendidikan S2 berjumlah 3 pegawai, S1 berjumlah 8 pegawai, sarjana muda tidak ada, D4 tidak ada, D3 tidak ada, SMA berjumlah 11 pegawai, SMP tidak ada, SD/MI tidak ada. Apabila melihat data di atas dapat dikatakan jumlah atau kuantitas sumber daya manusia di KPPD Kabupaten Sleman masih sangat kurang, bahkan dapat dikatakan tidak proposional. Jumlah pegawai yang memiliki basis pendidikan S1 hanya 8 pegawai, sedangkan yang berpendidikan SLTA lebih banyak yaitu berjumlah 11 pegawai.

Dalam sebuah instansi yang menangani pertanahan idealnya memang tidak semua diharuskan memiliki basis pendidikan perguruan tinggi, banyak hal seperti penanganan masalah kebersihan kantor, keamanan ataupun masalah dapur tidak memerlukan pegawai dengan jenjang pendidikan S1. Namun sebaliknya, ketika jumlah pegawai yang memiliki basis SMA jumlahnya terlalu banyak maka akan menyebabkan terganggunya tugas dan fungsi pegawai tersebut. Akan lebih parah lagi apabila pegawai yang bersangkutan ternyata mengemban tugas yang sebenarnya tidak layak dibebankan kepadanya, hal ini dikarenakan yang bersangkutan tidak memiliki kapasitas dan kapabilitas untuk menjalankan tugas.

c) Disposisi

Disposisi atau sikap dari para pelaksana kebijakan adalah faktor penting ketiga dalam pendekatan mengenai pelaksanaan suatu kebijakan publik. Hal-hal yang perlu dicermati pada variabel disposisi. Disposisi dapat kita lihat pada dua indikator, yaitu pengangkatan birokrat dan insentif.

d) Struktur Birokrasi

Birokrasi merupakan struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan. Dia memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Untuk mendukung keberhasilan implementasi kebijakan diperlukan sebuah tanggung jawab dari pelaksana

tugas. Pegawai yang bertanggung jawab atas tugas yang diberikan akan bekerja keras agar menghindari kesalahan dalam kerjanya.

Seperti yang dilakukan oleh pegawai di KPPD Kabupaten Sleman, meski belum adanya *Standart Operating Procedures* (SOP) yang dibuat lagi setelah tidak lagi menangani tugas pelayanan perizinan, pegawai di KPPD bekerja dengan penuh tanggung jawab, dengan mengandalkan tugas dan fungsi yang diberikan oleh Bupati Sleman. Mereka bekerja sama agar tugas yang dikerjakan sesuai dengan tujuan tata ruang.

B. Pengendalian Pemanfaatan Ruang

1. Pengendalian Melalui Pengaturan oleh Pemerintah dalam Bentuk Perizinan

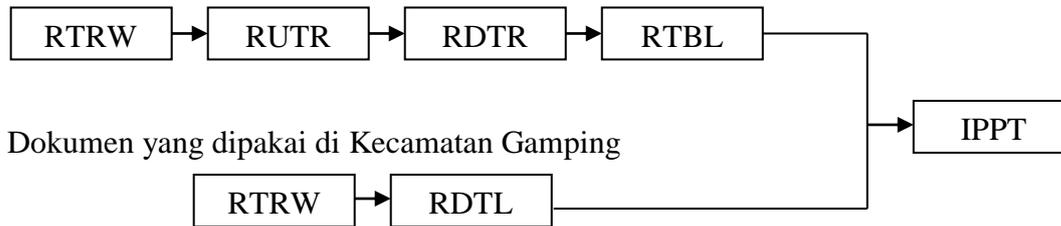
Banyaknya peraturan perizinan tidak dapat menjamin mekanisme pelaksanaan perizinan berjalan dengan baik dan benar. Masih banyak terdapat pemanfaatan tanah yang tidak sesuai dengan peruntukannya

Pengendalian pemanfaatan ruang melalui mekanisme IPPT sangat erat kaitannya dengan RTRW. Pengendalian pemanfaatan tanah merupakan bagian dari penataan ruang. Seperti yang dijelaskan dalam Undang-Undang No. 26 Tahun 2007, penataan ruang terdiri dari tiga kegiatan yaitu rencana tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Kegiatan pengendalian pemanfaatan ruang pada dasarnya adalah mengendalikan sejauhmana rencana tata ruang yang telah ditetapkan dapat dilaksanakan secara konsisten. Oleh karena itu, sebagai pedoman pengendalian, RTRW diharapkan dapat memberikan arahan yang detail dan kongkrit, sehingga dapat diaplikasikan di lapangan secara jelas dan dapat dipahami masyarakat dari berbagai macam segmen.

Dalam kasus di Kecamatan Gamping, dokumen perencanaan yang ada dan dijadikan pedoman hanya ada dua, yaitu RTRW Kabupaten Sleman dan RDTR desa-desa yang masuk dalam wilayah Kecamatan Gamping. Jika dilihat dari hirarki dokumen perencanaan yang ada,

secara legal kebijakan penataan ruang di Kecamatan Gamping masih belum lengkap, dan secara teknik belum operasional untuk digunakan sebagai acuan pemberian izin,

Gambar V. 2 Dokumen yang secara hirarki harus ada



Dokumen yang dipakai di Kecamatan Gamping

Sumber: Hasil Analisis, 2016

Berdasarkan gambar di atas, hal ini tentu saja ada kelemahan dalam pemberian izin IPPT, mengingat RDTR memiliki skala peta yang cukup besar, sehingga dimungkinkan pertimbangan pemberian izin bersifat beraba-rabadari blok-blok yang ditentukan dalam peta, belum lagi kawasan yang tidak tercangkup dalam RDTR tersebut, tentu hanya berpedoman pada RTRW yang sifatnya sangat umum.

Tabel V.3

IPPT yang diizinkan dan ditolak dari tahun 2010-2015 di Kabupaten Sleman

No	Tahun	Keterangan	Jenis-jenis IPPT					Jml
			IL	IPT	IPPT	IKT	IPL	
1	2010	Diizinkan	26	383	363	3	4	778
		Ditolak	0	24	208			232
		Lain-lain			11			11
		Permohonan masuk	18	370	571	2	3	967
2	2011	Diizinkan	9	278	192	1		478
		Ditolak	0	27	149			176
		Lain-lain		9	18			27
		Permohonan masuk	17	411	744	1	5	1.177
3	2012	Diizinkan	20	343	222	1	14	600
		Ditolak	0	33	199			232
		Lain-lain		1	13			14
		Permohonan masuk	20	572	720	1	12	1.325
4	2013	Diizinkan	12	326	384	0	0	722
		Ditolak	0	31	160			191

		Lain-lain Permohonan masuk	18	3 582	17 359	0	0	20 959
5	2014	Diizinkan	19	343	378		1	741
		Ditolak	1	35	142			178
		Lain-lain Permohonan masuk	18	27 516	31 612	0	1	58 1.147
6	2015	Diizinkan	15	301	360		1	
		Ditolak	0	37	81			
		Lain-lain Permohonan masuk	15	30 526	15 541	0	1	

Sumber: BPPPT 2016

Dari tabel di atas bisa dilihat permohonan izin yang diajukan, dari permohonan izin yang diajukan ada yang diberikan izinnnya dan ada juga yang ditolak izinnnya dengan alasan yang beragam juga. Permohonan izin yang banyak diurus terlihat di tahun 2012 yaitu sebanyak 1.325 izin, namun yang diterima izinnnya hanya 600 izin. dari informasi yang didapat alasan yang paling mendasar karena tidak sesuai dengan tata ruang yang telah ditetapkan. di tahun 2014 dan 2015 terlihat banyak juga yang mengajukan permohonan izin, bisa dibilang masih banyak yang mengajukan permohonan izin untuk izin perubahan penggunaan tanah, yang notabeneanya tanah pertanian dirubah menjadi bangunan fisik.

2. Instrumen ekonomi

instrumen pengendalian pemanfaatan ruang dalam hal ini instrumen ekonomi belum bisa dikatakan mampu mengendalikan pemanfaatan tanah sesuai dengan tata ruang hanya dengan peraturan penarikan retribusi. Sebab bagi pelanggar pemanfaatan ruang tidak mendapatkan ganjaran atas tindakan melanggar rencana tata ruang yang telah ditetapkan. Sedangkan yang mentaati peraturan perundang-undangan tidak mendapatkan kompensasi atau penghargaan atas apa yang dilakukan.

3. Pengendalian melalui pengadaan prasarana

pengadaan prasarana umum di Kabupaten Sleman lebih banyak di daerah perkotaan, untuk pengadaan prasarana umum antar kecamatan dan desa, masih jarang. Contohnya untuk akses transportasi antar kecamatan sangat sulit, ini yang juga yang dirasakan oleh peneliti. Untuk melakukan penelitian di KPPD Kabupaten Sleman dan instansi lain, akses transportasi masih sangat sulit. Peneliti menyewa ojek, karena untuk bus yang ke tempat lokasi belum tersedia.

4. Pengendalian dengan Melibatkan Masyarakat

Adanya pengawasan dan kontrol masyarakat tentunya dapat mengetahui sejauh mana aduan, saran dan masukan masyarakat ditindaklanjuti oleh Kantor Pengendalian Pertanahan Daerah Kabupaten Sleman. Mekanisme dua arah ini baik dari jalur publik untuk ikut serta secara proaktif dalam perumusan maupun kontrol publik terhadap kegiatan pemerintah daerah diharapkan dapat memperkuat mekanisme partisipatif untuk menyerap dan memberikan informasi kepada publik agar terjadi pemberdayaan publik yang lebih kuat dan luas lagi.

H. KESIMPULAN DAN SARAN

VI.1 Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis yang dilakukan untuk menggambarkan tujuan penelitian, yaitu menganalisis efektivitas KPPD dalam mengendalikan pemanfaatan ruang melalui IPPT, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

Kantor Pengendalian Pertanahan Daerah (KPPD) Kabupaten Sleman belum efektif dalam melaksanakan tugas pengendalian pemanfaatan tanah. Dengan banyak sekali yang ditemukan pada empat indikator yang dianalisis. Dari empat indikator yang diteliti yaitu komunikasi. Komunikasi masih banyak para pelaksana tugas pengendalian pemanfaatan tanah belum mengetahui tugas masing-masing, baik pegawai KPPD maupun instansi yang terkait.

Penyampaian isi tugas pengendalian belum merata kepada seluruh para pelaksana tugas. Pada indikator komunikasi ini ada sub indikator lagi, yaitu tranmisi, kejelasan dan konsisten. Dari ketiganya tranmisi atau penyaluran komunikasi ini yang cukup banyak terdapat kesalahan. Kurangnya sosialisasi yang dilakukan oleh KPPD.

Sumber daya di KPPD belum efektif. Dilihat dari aspek yang diteliti, yaitu staf, informasi, wewenang dan fasilitas. Staf yang menjadi faktor utama KPPD belum efektif. Dari kualitas dan kuantitas kurang baik, staf di Kantor KPPD jumlahnya kurang, dan tingkat pendidikan para staf KPPD tidak memenuhi untuk tugas pengendalian. Hampir setengah dari jumlah staf KPPD tingkat pendidikannya hanya SMA.

Disposisi di KPPD belum diberlakukan. Aspek yang diteliti yaitu pengangkatan birokrat dan insentif. Pengangkatan birokrat belum berlaku di KPPD, dan pemberian insentif kepada pegawai yang berprestasi tidak ada di KPPD.

Struktur birokrasi pada KPPD tidak ada SOP yang dibuat sehingga tanggung jawab pada tugas pengendalian belum bisa dilihat. Dalam melakukan tugas pengendalian KPPD kekurangan pegawai sehingga kualitas dan kuantitas tidak seimbang dalam melaksanakan tugas. Terbukti masih banyak pelanggaran pengguna tanah di Kecamatan Gamping, cukup banyak juga terdapat ahli fungsi lahan yang tidak sesuai dengan peruntukannya.

Izin Peruntukan Penggunaan Tanah (IPPT) sebagai instrumen pengendalian pemanfaatan tanah khususnya dan pengendalian ruang umumnya, belum berjalan secara efektif. Kinerja IPPT secara umum belum menunjukkan hasil yang baik. Dilihat dari pengendalian melalui pengaturan perizinan, banyak pelanggaran terutama pada aspek izin perubahan penggunaan tanah. Banyak dari tanah persawahan dirubah ke tanah pekarangan. Pada tahun 2015 terdapat permohonan izin yang masuk sebanyak 541 dan izin yang keluar sebanyak 360. Jumlah ini lebih banyak jadi permohonan izin untuk peruntukan izin tanah yang lain.

Instrumen ekonomi aspek yang diteliti, yaitu pemberian insentif dan disinsentif serta panarikan retribusi. Pemberian insentif dan disinsentif belum diberlakukan di Kabupaten Sleman. Diaman masyarakat yang mengurus izin pemanfaatan tanah yang sesuai dengan peraturan yang ada tidak mendapatkan penghargaan, dan pemohon izin yang tidak mengikuti prosedur tata ruangpun hanya mendapatkan sanksi berupa pembongkaran bangunan yang dibangun, belum adanya hukum penjara bagi pelanggar.

Pengendalian melalui pengadaan prasarana di Kecamatan Gamping masih sangat minim, fasilitas umum di Kabupaten Gamping masih kurang. Belum ada ruang terbuka hijau.

Pengendalian dilakukan dengan melibatkan masyarakat. Aspek yang diteliti yaitu, masyarakat melalukan pengawasan terhadap pemanfaatan ruang dan memberikan masukan atau laporan tentang masalah yang berkaitan dengan perubahan atau penyimpangan pemanfaatan ruang. Masyarakat diminta melapor kepada KPPD jika terdapat pelanggaran pemanfaatan tanah yang tidak sesuai dengan tata ruang. Namum banyak masyarakat yang t\belum paham akan tata ruang yang ditetapkan oleh pemerintah. Sehingga jika terdapat pelanggran yang dilakukan masyarakat hanya diam.

VI.2 Saran

Berdasarkan kesimpulan yang diperoleh, peneliti mengajukan beberapa saran sebagai berikut:

1. Peraturan tentang IPPT perlu ditinjau lagi, sebab peraturan-peraturan yang ada masih belum dipahami oleh masyarakat, dan peraturan IPPT belum efektif pelaksanaannya.
2. Perlu diperbaiki cara penyampaian tugas pengendalian pertanahan kepada para pelaksana. Agar penyaluran isi tugas dapat dilaksanakan dengan baik.

3. Perlu dilakukan peningkatan kemampuan sumber daya manusia pegawai KPPD Kabupaten Sleman, baik dari kualitas maupun kuantitas yang melaksanakan tugas pengendalian pertanahan melalui IPPT.
4. Hal yang menyangkut peraturan IPPT, baik dalam bentuk peraturan daerah atau ketentuan petunjuk pelaksanaan lainnya, perlu diteliti kembali agar aturan yang dibuat itu benar-benar komprehensif, tidak tumpang tindih dan menghindari celah untuk dipersepsikan lain oleh masyarakat.
5. Pelaksanaan koordinasi perlu diperbaiki agar tidak menimbulkan penilaian yang tumpang tindih antar instansi saat memberikan pertimbangan izin. Perlu diperjelas kembali tugas dari setiap instansi dalam tim IPPT, sesuai bidang kewenangan masing-masing.
6. Peningkatan pemahaman masyarakat terhadap IPPT dan tata ruang memang perlu ditingkatkan melalui upaya-upaya yang efektif. Sosialisasi perlu dilakukan sesering mungkin, sebab walaupun IPPT telah berjalan lebih dari 10 tahun, tetapi masih banyak warga masyarakat yang belum mengetahui, atau ada yang mengetahui, tetapi tidak paham.
7. Pengawasan terhadap IPPT perlu dilakukan secara konsisten. Pengawasan harus dilakukan secara rutin, tanpa memandang ada atau tidak ada laporan pelanggaran masyarakat. Oleh karena itu, perlunya alokasi dana yang cukup untuk mengawal ditegakkannya peraturan daerah tentang IPPT ini. Pemberian sanksi yang tegas pada pelanggar IPPT perlu ditegaskan, terlebih lagi bagi yang melanggar penggunaan tanah yang tidak sesuai dengan izin yang diberikan. Ketidaktegasan pemerintah dalam penetapan sanksi, akan membuat masyarakat merasa tidak takut atau jera untuk melanggar.

DAFTAR PUSTAKA

- Alhalik, 2006. *Efektivitas Izin Peruntukan Penggunaan Tanah (IPPT) sebagai Instrumen Pengendalian Pemanfaatan Ruang di Kecamatan Ngaglik Kabupaten Sleman*
- Agustina, Nofitri, 2011. *Kajian Pengendalian Pemanfaatan Ruang Di Kecamatan Sekotong Kabupaten Lombok Barat*. Nusa Tenggara Barat
- Andrizal. 2007. *Efektivitas Pengendalian Tata Ruang Kasus Pengendalian Pembangunan di Kota Singkawang*.
- Budihardjo, Eko, 1995. *Pendekatan Sistem Dalam Tata Ruang Pembangunan Daerah*. Penerbit Gadjah Mada Yogya. Yogyakarta
- Budihardjo, Eko, 1997. *Tata Ruang Perkotaan*. Penerbit PT, Alumni Bandung
- Dunn. William N. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Terjemahan oleh Wibawa Samudara, *et.al.*, Edisi Kedua. Gadjah Mada University Press. Yogyakarta
- Fanani, Fahril, 2014. *Kesiapan Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman Dalam Penerapan Paraturan Zonasi Sebagai Instrumen Pengendalian Pemanfaatan Ruang Di Kawasan Perkotaan Yogyakarta*. Yogyakarta.
- Fitriyani, Santi Putri, 2014. *Bentuk dan Tingkat Partisipasi Masyarakat dalam Pengelolaan Prasarana Sanitasi Program Sanimas di Kampung Warungboto Kota Yogyakarta*
- Hidayah, Sri Restuti Nur, 2008. *Persepsi Masyarakat Terhadap Gagasan Sistem Pengendalian Pemanfaatan Lahan Partisipatif di Kabupaten Sleman*.
- Kodoatie, Robert J, 2005. *Pengantar Manajemen Infrastruktur*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta
- Maleong, Lexy J, 2005. *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Edisi Revisi, Remaja Rosdakarya, Bandung.

- Maryatun, Erny, 2005. *Efektivitas Perizinan sebagai Salah Satu Instrumen Pengendalian Pemanfaatan Ruang (Studi Kasus Pemanfaatan Rencana Tata Ruang RDTRK) Di Desa Sidoarum dan Desa Sidokarto Kecamatan Godean Kabupaten Sleman*. MPKD-UGM. Yogyakarta.
- Mazmanaian, D. Dan Paul, S. 1983. *Implementation and Public Policy*. Harper Collins. New York
- Nugroho, Anung Kasuwardi, 2012. *Strategi Dinas Pengendalian Pertanahan Daerah Kabupaten Sleman Dalam Mengendalikan Lahan Pertanian Di Kabupaten Sleman*.
- Nurmandi, Achmad, 2006. *Manajemen Perkotaan; Aktor, Organisasi, Pengelolaan Daerah Perkotaan dan Metropolitan di Indonesia*, (Yogyakarta: Sinergi Publishing & Laboratorium Ilmu Pemerintahan dan Manajemen Publik FISIP UMY, 2006), hal 250
- Purwanto, Erwan Agus. 2012. *Implementasi Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasinya di Indonesia*. Gava Media. Jogjakarta.
- Rokhman, Taufik, 2005. *Efektivitas Implementasi IPT sebagai Instrumen Pengendalian Pemanfaatan Ruang di Kabupaten Sleman*.
- Setijaningrum, Erna, 2005. *Keefektifan Pengawasan Masyarakat Dalam Pengelolaan Lahan Eks Tanah Ganjaran di Kota Surabaya*.
- Sugiyono. *Metode Penelitian Kombinasi (mixed methods)*. Bandung. Alfa Beta, 2012
- Usman, Amir, 2004. *Pengendalian Pemanfaatan Lahan Rawa studi kasus Ruas Jalan Patal-Pusri Kecamatan Ilir Timur II Kota Palembang*.
- Wicaksono, Satria, 2015. *Pengendalian Pemanfaatan Ruang Melalui IPPT di Kecamatan Depok Kabupaten Sleman*.

Yulianti, Bani Putri, 2015. *Evaluasi Penataan Permukiman Kumuh (studi kasus Program Peremajaan Kawasan Tegalpanggung di Kota Yogyakarta).*

Peraturan-peraturan:

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia, 1992. Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 *Tentang Penataan Ruang.*

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia, 2003. Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 *Tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan.*

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia, 1997. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1997 *Tentang Pemetaan Penggunaan Tanah Perkotaan, Kemampuan Tanah dan Penggunaan Simbol/Warna untuk Perjanjian dalam Peta*

Peraturan Pemerintah RI No. 38 Tahun 2007 *Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Propinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.*

Peraturan Pemerintah Kabupaten Sleman. 2001. Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 19 Tahun 2001 *Tentang Izin Peruntukan Penggunaan Tanah*

Peraturan Pemerintah Kabupaten Sleman. 2003. Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 12 Tahun 2003 *Tentang Perubahan Pertama atas Perda Kabupaten Sleman Nomor 12 Tahun 2000 Tentang Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Sleman.*

Undang-undang Nomor 27 Tahun 2007 *Tentang Penataan Ruang*