

BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan

Received: October 15, 2018; Reviewed: November 11, 2018; Accepted: December 11, 2018

To cite this article: Muryono, S, Agung Nugraha Bimasena, Asih Retno Dewi 2018, 'Optimalisasi pemanfaatan neraca penatagunaan tanah dalam penyusunan Rencana Tata Ruang wilayah di Daerah Istimewa Yogyakarta', *Bhumi, Jurnal Agraria dan Pertanahan*, vol. 4, no. 2, Nov. hlm. 224-248.

DOI: <http://dx.doi.org/10.31292/jb.v4i2.280>

Copyright: ©2018 Slamet Muryono, Agung Nugraha Bimasena, Asih Retno Dewi. All articles published in *Jurnal Bhumi* are licensed under a Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International license.

**OPTIMALISASI PEMANFAATAN NERACA PENATAGUNAAN
TANAH DALAM PENYUSUNAN RENCANA TATA RUANG
WILAYAH DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA
OPTIMIZATION OF LAND USE BALANCE FOR THE MAKING OF
REGIONAL SPATIAL PLANNING IN DIY PROVINCE**

Slamet Muryono, Agung Nugraha Bimasena, Asih Retno Dewi
Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta
s.muryono@yahoo.com; an.bimasena@stpn.ac.id; reredewi1503@gmail.com

Abstract: The Land Use Balance (NPGT), among others, is a balance between Land Use and Regional Spatial Planning (RTRW). One of the government's efforts is to control land in the regions, regional conditions can be adjusted to the ideal conditions in accordance with the needs in the future. One of the environmental control instruments used by implementing the Regional Spatial Plan. This research was carried out using overlapping analysis to analyze and calculate the use of land with the spatial plan in all districts/city in Yogyakarta Special Region during the period 2010-2017. The results showed that there was a discrepancy between NPGT and the RTRW in Yogyakarta Special Region. The highest inconsistency occurred in Kulonprogo Regency at 57,11%, and the lowest in Gunungkidul Regency at 20,06%. The impact of these mismatches is that land use control in DIY is not optimal. NPGT in DIY is not optimally utilized in the preparation/revision of the RTRW.

Keywords: Balance of Land Use, Land Use, Regional Spatial Plan.

Intisari: Neraca Penatagunaan Tanah (NPGT) antara lain merupakan perimbangan antara Penggunaan Tanah dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Pemerintah daerah melakukan upaya pengendalian penggunaan tanah di suatu wilayah, sehingga kondisi wilayah bisa disesuaikan dengan kondisi yang ideal sesuai dengan keinginan di masa yang akan datang. Instrumen pengendalian penggunaan tanah tersebut antara lain adalah Rencana Tata Ruang Wilayah. Penelitian ini dilakukan dengan teknik analisis tumpang susun peta untuk menganalisis kesesuaian dan ketidaksesuaian antara Penggunaan Tanah dengan Rencana Tata Ruang Wilayah di semua kabupaten/kota di Daerah Istimewa Yogyakarta selama periode 2010-2017. Hasil penelitian menunjukkan bahwa terjadi ketidaksesuaian antara NPGT dengan RTRW di Daerah Istimewa Yogyakarta. Ketidaksesuaian tertinggi terjadi di Kabupaten Kulonprogo sebesar 57,11%, dan terendah di Kabupaten Gunungkidul sebesar 20,06%. Dampak dari ketidaksesuaian tersebut adalah kegiatan pengendalian penggunaan tanah di DIY menjadi tidak optimal. Selain itu NPGT di DIY tidak optimal dimanfaatkan dalam penyusunan/revisi RTRW.

Kata kunci: Neraca Penatagunaan Tanah, Penggunaan Tanah, Rencana Tata Ruang Wilayah.

A. Pendahuluan

Pengelolaan penggunaan tanah semakin penting untuk bisa mencapai penggunaan tanah yang optimal, serasi, dan seimbang dalam rangka mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan. Hal ini mengingat keberadaan tanah yang semakin terbatas dan di sisi lain pembangunan di bidang fisik dan prasarana, selalu membutuhkan tanah untuk kegiatannya. Salah satu upaya di bidang pertanahan yang sudah dilakukan pemerintah melalui Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) dalam menyiapkan lokasi yang cocok untuk suatu kegiatan pembangunan adalah dengan menyusun Neraca Penatagunaan Tanah (NPGT) di semua provinsi termasuk di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). NPGT telah disusun untuk semua kabupaten/kota di DIY. Setiap lima tahun sekali NPGT ini direvisi disesuaikan dengan kondisi terkini. Demikian juga RTRW untuk semua kabupaten/kota di DIY juga sudah disusun.

Secara garis besar, kegiatan pada RTRW meliputi Perencanaan Tata Ruang, Pemanfaatan Ruang, dan Pengendalian Pemanfaatan Ruang. Pada Pasal 33 UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, disebutkan bahwa pemanfaatan ruang mengacu pada fungsi ruang yang ditetapkan dalam rencana tata ruang di antaranya dengan mengembangkan penatagunaan tanah. Dalam rangka pengembangan penatagunaan tanah diselenggarakan kegiatan penyusunan dan penetapan neraca penatagunaan tanah.

Neraca Penatagunaan Tanah adalah perimbangan antara ketersediaan tanah dan kebutuhan penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah menurut fungsi kawasan RTRW. Keberadaan neraca ini seharusnya mampu menjadi elemen penting dalam penyusunan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR). Penyusunan RDTR selama ini masih belum mengakomodasi secara khusus data dan informasi yang ada dalam neraca penatagunaan tanah (Sutaryono 2016). Hal ini disebabkan belum tersedianya neraca penatagunaan tanah pada setiap wilayah kabupaten/kota atau belum dipahami sepenuhnya keberadaan neraca penatagunaan tanah oleh penyusun RDTR. Tidak adanya NPGT dalam RDTR menyebabkan informasi yang terkandung dalam regulasi tersebut menjadi tidak optimal. Hal ini berakibat pada pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang yang kurang tepat atau bahkan mekanisme pengendalian tidak dapat dijalankan.

Studi lain sebagaimana ditunjukkan Zulfajri (2016) mencoba menganalisis neraca penggunaan lahan berdasarkan RTRW Kabupaten Pidie dan mengetahui perubahan penggunaan lahan dan menganalisis kesesuaian penggunaan lahan berdasarkan RTRW Kabupaten Pidie. Neraca penggunaan lahan menunjukkan bahwa ada penggunaan lahan yang masih berkurang dan sudah bertambah luasnya dari alokasi ruang yang telah ditetapkan dalam RTRW Kabupaten Pidie Tahun 2014-2034. Penyimpangan penggunaan lahan tersebut disebabkan karena adanya pemekaran kabupaten/kota, pengembangan infrastruktur wilayah, usaha perkebunan, dan usaha pertambangan.

Neraca Penatagunaan Tanah dapat dimanfaatkan untuk berbagai kepentingan. Supratikno (2016) melakukan penelitian untuk menganalisis perimbangan (neraca) penggunaan tanah pertanian dan dampaknya terhadap ketahanan pangan pokok dan mengetahui tingkat kerawanan pangan untuk mendukung analisis ketahanan pangan pokok wilayah di wilayah Kabupaten Sleman. Data neraca yang digunakan dalam analisis ketahanan pangan adalah data kawasan budidaya pertanian dan non-pertanian untuk menentukan nilai indek luas lahan pertanian dalam penentuan kerentanan pangan. Berdasarkan analisis dengan menggunakan indek penentu kerawanan pangan didapatkan bahwa kondisi 15 Kecamatan di Kabupaten Sleman masuk ke dalam kategori tahan pangan dan 2 Kecamatan yaitu Depok dan Sleman masuk ke dalam kategori daerah berpotensi rawan pangan.

Penelitian ini menghasilkan informasi tentang manfaat NPGT dalam penyusunan RTRW dan informasi tentang kesesuaian antara NPGT dengan RTRW di DIY periode 2010-2017. Penggunaan tanah yang tidak diatur dan tidak sesuai dengan kondisi fisiknya, bisa mengakibatkan banyak terjadinya bencana seperti tanah longsor dan banjir yang menyebabkan penderitaan bagi masyarakat yang bermukim di daerah sekitarnya. Salah satu upaya yang harus dilakukan pemerintah untuk mengatasi hal tersebut adalah merencanakan penggunaan tanah sesuai dengan kemampuan tanahnya serta kesesuaiannya dengan RTRW di suatu wilayah tertentu. Pada penelitian ini peneliti mengkaji secara mendalam apakah manfaat penyusunan NPGT tersebut betul-betul mengenai sasaran serta RTRWnya disusun dengan mengacu kepada NPGT.

B. Analisa Penatagunaan Tanah dalam Penyusunan NPGT

Dari segi pertanahan, pembangunan yang dibutuhkan adalah pembangunan yang berkelanjutan. Artinya bahwa pembangunan yang dilakukan merupakan usaha untuk menyeimbangkan penggunaan dan pemanfaatan tanah yang jumlahnya terbatas. Untuk mencapai maksud tersebut, maka tanah perlu diatur penggunaan dan pemanfaatannya secara optimal melalui RTRW. Dalam kehidupan sehari-hari, tanah dimanfaatkan untuk masyarakat dan berlangsung secara terus menerus. Mengingat kelembagaan pengelolaan tanah tersebut tidak hanya satu, maka diperlukan suatu usaha untuk menserasikan antar kelembagaan agar tanah bisa digunakan secara berkelanjutan. Untuk tujuan itulah salah satunya diperlukan penatagunaan tanah.

Saat ini lembaga agraria-pertanahan dan tata ruang yang belum mencerminkan integrasi seutuhnya adalah perbedaan kewenangan pemerintah (Puspasari dan Sutaryono 2017, 103). Fungsi kewenangan pemerintah antara bidang agraria-pertanahan dan tata ruang menjadi pembeda mendasar dalam penggabungan kedua lembaga, sehingga keduanya sulit untuk disatukan. Penataan ruang merupakan urusan pemerintah yang telah didesentralisasi kepada pemerintah daerah, sedangkan urusan di bidang pertanahan masih merupakan kewenangan pemerintah pusat

dalam bentuk lembaga vertikal. Perbedaan fungsi kewenangan tersebut berpengaruh besar terhadap struktur organisasi yang terbentuk sehingga integrasi tidak bisa berjalan secara penuh. Hubungan Kementerian ATR/BPN dengan Pemerintah Daerah dalam fungsi penataan ruang terbatas dalam rangka pembinaan saja.

Penatagunaan tanah adalah pola pengelolaan tata guna tanah yang meliputi penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah melalui pengaturan kelembagaan yang terkait dengan pemanfaatan tanah sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil (Bab I Pasal 1 PP 16 Tahun 2004). Secara garis besar penatagunaan tanah bertujuan untuk: 1). mengatur penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah bagi berbagai kebutuhan agar dapat digunakan sesuai dengan fungsinya, 2). mewujudkan tertib pertanahan yang meliputi penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah serta pengendalian pemanfaatan tanah, 3). menjamin kepastian hukum untuk memanfaatkan tanah bagi masyarakat yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah. Salah satunya adalah kegiatan pokok penatagunaan tanah berupa Penyusunan NPGT.

NPGT meliputi neraca perubahan penggunaan tanah, neraca kesesuaian penggunaan tanah terhadap RTRW dan prioritas ketersediaan tanah. Penyusunan NPGT merupakan amanat Peraturan Pemerintah No.16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah khususnya Pasal 23 ayat (3) dan Undang Undang 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang Pasal 33 ayat (2). Tujuan disusunnya NPGT adalah untuk memperoleh informasi ketersediaan, dan kebutuhan mengenai penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah menurut fungsi kawasan sebagaimana tertuang dalam RTRW. Manfaat NPGT adalah sebagai bahan masukan bagi perencanaan kegiatan dan pengendalian pembangunan secara makro, penyusunan/revisi RTRW, kebijakan dan pelaksanaan penyesuaian penggunaan dan pemanfaatan tanah dengan RTRW, kebijakan dan penyusunan program penataan pertanahan, serta kebijakan pertanahan dalam menyelesaikan permasalahan pertanahan dan koordinasi lintas sektoral (Direktorat PGT BPN 2013, 2016, 2018).

Dalam penyusunan NPGT, dilakukan Analisa Penatagunaan Tanah yang terdiri atas 3 (tiga) analisa, yaitu Analisa Perubahan Penggunaan Tanah, Analisa Kesesuaian Penggunaan Tanah Terhadap RTRW, dan Analisa Ketersediaan Tanah. Melalui Analisa Perubahan Penggunaan Tanah, dapat diketahui luas dan lokasi perubahan penggunaan tanah dalam kurun waktu tertentu. Langkah-langkah analisisnya dilakukan dengan mengoverlaykan Peta penggunaan Tanah baru dan peta Penggunaan Tanah lama sehingga diperoleh Peta Perubahan Penggunaan Tanah. Dari hasil ini dilakukan inventarisasi luas, jenis, dan letak perubahan penggunaan tanah pada kurun waktu tertentu. Hasilnya dituangkan dalam tabel Perubahan Penggunaan Tanah, Rekapitulasi Perubahan Penggunaan Tanah, dan Perkembangan Penggunaan Tanah. Dari peta perubahan penggunaan tanah selanjutnya dioverlaykan dengan peta RTRW sehingga diperoleh Peta

Perubahan Penggunaan Tanah pada Fungsi Kawasan menurut RTRW.

Analisa Kesesuaian Tanah terhadap RTRW dilakukan dengan menyusun matrik kesesuaian penggunaan tanah terhadap arahan fungsi kawasan dalam RTRW. Dikatakan SESUAI apabila penggunaan tanah yang telah sesuai dengan arahan fungsi kawasan dalam dokumen dan peta RTRW. Contohnya kalau menurut peta penggunaan tanah adalah jenis penggunaan tanahnya sawah, maka dalam RTRW merupakan kawasan pertanian lahan basah. TIDAK SESUAI apabila penggunaan tanah tidak sesuai dengan arahan fungsi kawasan dalam dokumen dan peta RTRW. Misalnya penggunaan tanah untuk industri terletak pada fungsi kawasan pertanian lahan basah. Output dari analisa ini adalah tersedianya peta kesesuaian penggunaan tanah terhadap RTRW hasil dari analisa *superimpose* antara peta penggunaan tanah saat ini (*existing land use*) dengan peta RTRW berdasarkan matrik kesesuaian. Tahap selanjutnya adalah mendeskripsikan luas, letak, dan tingkat kesesuaian penggunaan tanah terhadap RTRW.

Analisa ketersediaan tanah terdiri dari 2 (dua) analisa yaitu analisa prioritas ketersediaan tanah dan analisa ketersediaan tanah untuk kegiatan atau komoditas tertentu. Pada prinsipnya analisa ketersediaan tanah mengacu pada penggunaan dan penguasaan tanah. Tanah-tanah yang belum digunakan secara intensif dan belum dikuasai dengan hak atas tanah (skala besar) dikategorikan sebagai tanah-tanah yang tersedia untuk berbagai kegiatan sesuai dengan RTRW. Sedangkan tanah-tanah yang telah digunakan secara intensif dan telah dikuasai dengan hak atas tanah (skala besar) masih dikategorikan tersedia dalam penyesuaian dan optimalisasi penggunaan tanah.

Rencana Tata Ruang Wilayah merupakan rencana letak dari berbagai macam penggunaan dan pemanfaatan tanah yang direncanakan dalam rangka memenuhi berbagai ragam keinginan dan kebutuhan dalam suatu wilayah. Dalam kenyataannya, untuk memenuhi keinginan dan kebutuhan masyarakat, banyak sekali jenis penggunaan dan pemanfaatan tanah yang harus diakomodir di atas tanah. Tidaklah mungkin semua jenis penggunaan tanah itu bisa diakomodir dalam rencana tata ruang. Oleh karena itu rencana penggunaan dan pemanfaatan tanah yang diletakkan dalam rencana tata ruang hanya mencerminkan rencana penggunaan dan pemanfaatan tanah yang benar-benar menjadi prioritas.

Penataan ruang pada hakikatnya dimaksudkan untuk mencapai pemanfaatan sumberdaya optimal dengan sedapat mungkin menghindari konflik pemanfaatan sumberdaya. Dalam lingkup tata ruang itulah maka pemanfaatan dan alokasi lahan menjadi bagian yang tidak terpisahkan dengan konsep ruang dalam pembangunan. Kenyataan yang terjadi akhir-akhir ini menegaskan salah satu isu strategis dalam penyelenggaraan penataan ruang antara lain belum berfungsinya secara optimal penataan ruang dalam rangka menyelaraskan, mensinkronkan, dan memadukan berbagai rencana dan program sektor (Suwitno Y. 2013, 457).

Menurut Mulyono Sadyohutomo (2016, 294-295), paling tidak ada 6 (enam) sumber penyimpangan terhadap Rencana Tata Ruang yaitu: a). Rencana Tata Ruang

yang tidak akomodatif terhadap kebutuhan masyarakat saat ini. Hal ini akibat kelemahan dalam proses penyusunan rencana yang kurang melibatkan peran serta masyarakat, atau perencana tidak mampu menangkap aspirasi masyarakat, atau perencana tidak mampu melihat kecenderungan perkembangan kebutuhan tanah; b). Peruntukan Ruang tidak didukung tersedianya prasarana yang memadai, terutama jalan, listrik dan air bersih. Rencana Tata Ruang tidak segera diikuti pembangunan prasarana yang dibutuhkan sesuai rencana. Akibatnya masyarakat membangun sesuai dengan kondisi lokasi apa adanya yang cenderung menjadi tidak teratur; c). Kurangnya sosialisasi Rencana Tata Ruang sehingga masyarakat kurang mengetahui keberadaan dan pentingnya Rencana Tata Ruang; d). Kesadaran hukum masyarakat yang kurang terhadap hak dan kewajiban dalam memanfaatkan ruang termasuk masalah penegakan hukum yang lemah terhadap penyimpangan Rencana Tata Ruang; e). Kesulitan pembebasan tanah pada lokasi yang sesuai, akibatnya pihak yang akan membangun mencari lokasi lain di luar peruntukan yang sesuai; f). Rencana Tata Ruang belum tersedia lengkap, sarana yang berfungsi sebagai alat pengendalian penggunaan tanah belum tersedia. Pada perkembangannya saat ini baru sedikit yang sudah tersedia rencana rinci, khususnya untuk kawasan strategis dan bagian wilayah perkotaan. Hal ini dikarenakan masalah waktu dan kebutuhan biaya yang besar untuk menyusun rencana rinci tersebut.

Salah satu analisa yang dilakukan dalam penyusunan NPGT adalah Analisa Kesesuaian Penggunaan Tanah terhadap RTRW. Analisa ini dilakukan dengan langkah-langkah sebagai berikut:

1. Menyusun Matrik Kesesuaian penggunaan tanah terhadap arahan fungsi kawasan dalam RTRW, dengan klasifikasi sebagai berikut:
SESUAI; apabila penggunaan tanah yang ada telah sesuai dengan arahan fungsi kawasan dalam dokumen dan peta RTRW.
TIDAK SESUAI; apabila penggunaan tanah tidak sesuai dengan arahan kawasan dalam dokumen dan peta RTRW.
2. Melaksanakan *overlay* (tumpang susun) Peta Penggunaan Tanah Saat Ini (*Existing Landuse*) terhadap Peta RTRW dengan menggunakan Matrik Kesesuaian sebagai acuannya.

C. Neraca Penatagunaan Tanah dan Rencana Tata Ruang Wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta

1. NPGT dan RTRW Kota Yogyakarta

Sebagai Ibukota dari Pemerintah Daerah DIY, Kota Yogyakarta dengan luas wilayah 3.300,65 Ha mengalami perkembangan pesat di sektor perdagangan, jasa, pariwisata, pendidikan, dan perkantoran. Sebagaimana dengan perkotaan yang lain, perkembangan Kota Yogyakarta mengarah pada sektor non pertanian.

Adanya perkembangan wilayah yang cukup pesat dan kompleks, laju pertumbuhan penduduk, kebutuhan terhadap tanah yang semakin meningkat,

sementara ketersediaan tanah terbatas, diperlukan data maupun analisis mengenai perimbangan ketersediaan tanah sebagai bahan masukan dalam pengendalian pemanfaatan ruang, yang dalam hal ini bisa dilihat pada dokumen NPGT. NPGT Kota Yogyakarta disusun pada Tahun 2013 yang terdiri dari dua puluh enam jenis penggunaan. NPGT merupakan salah satu instrumen untuk menilai seberapa jauh setiap fungsi kawasan pada RTRW telah dilaksanakan, digunakan, dan dimanfaatkan sesuai dengan RTRW yang telah ditetapkan. Untuk menilai sampai seberapa jauh RTRW itu dilaksanakan, antara lain dapat diidentifikasi penggunaan tanah saat penyusunan NPGT yaitu penggunaan tanah Kota Yogyakarta Tahun 2013.

RTRW Kota Yogyakarta yang berlaku saat ini adalah RTRW periode Tahun 2010-2019 sesuai dengan Peraturan Daerah (Perda) Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2010. Yang berwenang menyusun RTRW tersebut adalah Dinas Pertanahan dan Tata Ruang (Dispertaru). Dalam RTRW tersebut, Kota Yogyakarta terbagi menjadi 13 (tiga belas) kawasan. Tidak semua arahan fungsi kawasan dalam RTRW terdapat di masing-masing kecamatan.

2. NPGT dan RTRW Kabupaten Sleman

Luas wilayah Kabupaten Sleman adalah 57.613,71 Ha, yang terbagi menjadi 17 kecamatan. Persoalan yang berkaitan dengan tanah di Kabupaten Sleman, antara lain adalah masalah pemanfaatan tanah. Hal ini disebabkan semakin berkurangnya luas tanah pertanian subur yang berubah menjadi permukiman dan penggunaan tanah non pertanian lainnya, padahal Kabupaten Sleman termasuk salah satu lumbung padi di DIY. Selain itu, Kabupaten Sleman juga merupakan kawasan resapan air serta kawasan fungsi keamanan dan ketahanan pangan yang harus dipertahankan. NPGT Kabupaten Sleman disusun Tahun 2016. Kondisi penggunaan tanah di seluruh wilayah Kabupaten Sleman pada Tahun 2016 secara detail terbagi menjadi 33 jenis penggunaan.

Untuk mengetahui evaluasi keberadaan penggunaan tanah di Kabupaten Sleman Tahun 2016 ini termasuk kesesuaiannya terhadap RTRW Kabupaten Sleman Tahun 2011-2031 berdasarkan Perda Kabupaten Sleman Nomor 12 Tahun 2012, sebelumnya perlu diketahui arahan fungsi kawasan dalam RTRW tersebut. Secara umum terdapat 9 (sembilan) arahan fungsi kawasan.

3. NPGT dan RTRW Kabupaten Bantul

NPGT Kabupaten Bantul disusun pada Tahun 2015, dengan kondisi penggunaan terbagi menjadi 4 (empat) kelompok yaitu penggunaan tanah budidaya pertanian, penggunaan tanah budidaya non pertanian, non budidaya, dan kelompok penggunaan tanah sungai dan perairan lainnya. Penggunaan tanah kelompok budidaya merupakan penggunaan tanah yang telah ada campur tangan manusia dan dibudidayakan. Kelompok penggunaan tanah non budidaya merupakan penggunaan tanah yang tidak dibudidayakan. Kelompok penggunaan tanah budidaya dan non budidaya tersebut, dirinci lagi secara detail menjadi 28 jenis

penggunaan tanah.

RTRW Kabupaten Bantul telah ditetapkan melalui Perda Kabupaten Bantul Nomor 04 Tahun 2011 tentang RTRW Kabupaten Bantul Tahun 2010-2030. Arahannya fungsi kawasan menurut RTRW tersebut terbagi menjadi 17 (tujuh belas) kawasan.

4. NPGT dan RTRW Kabupaten Gunungkidul

Dinamika penggunaan tanah di suatu wilayah seringkali merupakan dampak dari semakin berkembangnya kegiatan masyarakat. Karena manusia semakin bertambah sedangkan tanahnya tidak bertambah, maka penggunaan tanah pasti berubah. Upaya untuk mengendalikan laju perubahan penggunaan tanah, salah satunya adalah dengan adanya arahan fungsi kawasan yang tertuang dalam RTRW. Hal ini agar terjadi kesesuaian antara penggunaan tanah yang ada dengan RTRW. Salah satu kesesuaian ini dianalisis pada NPGT seperti halnya terjadi juga di Kabupaten Gunungkidul. NPGT Kabupaten Gunungkidul disusun Tahun 2017. Salah satu data yang ada adalah data tentang penggunaan tanah. Penggunaan Tanah di Kabupaten Gunungkidul Tahun 2017 diklasifikasikan menjadi 15 (lima belas) jenis. Berpedoman pada Perda Nomor 6 Tahun 2011 tentang RTRW Kabupaten Gunungkidul Tahun 2010-2030, arahan fungsi kawasan dalam RTRW tersebut terbagi menjadi 17 (tujuh belas).

5. NPGT dan RTRW Kabupaten Kulonprogo

Pengendalian penggunaan tanah di Kabupaten Kulonprogo, pada dasarnya adalah bagaimana penggunaan tanah saat ini disesuaikan dengan peruntukan tanah sebagaimana telah dituangkan dalam RTRW. Data terakhir mengenai penggunaan tanah di Kabupaten Kulonprogo adalah data Tahun 2012 yang tertuang dalam NPGT Kulonprogo. Penggunaan Tanah Kabupaten Kulonprogo Tahun 2012 dirinci menjadi 18 (delapan belas) jenis penggunaan. Berdasarkan Perda Nomor 1 Tahun 2012 tentang RTRW Kabupaten Kulonprogo 2012-2032, arahan fungsi kawasan dalam RTRW tersebut dikelompokkan menjadi 18 (delapan belas) kawasan.

D. Kesesuaian NPGT Terhadap RTRW di DIY

Salah satu analisis dalam penyusunan NPGT adalah analisis kesesuaian antara Penggunaan Tanah Terkini dengan RTRW yang masih berlaku. Kesesuaian ini bisa dijadikan ukuran apakah NPGT dimanfaatkan secara optimal atau tidak. Oleh karena itu hasil analisis kesesuaian ini di DIY bisa dilihat di peta-peta yang terdapat di dalam NPGT dari masing-masing Kabupaten/Kota di DIY.

Analisis kesesuaian Penggunaan Tanah dengan RTRW sebagaimana merupakan salah satu analisis dalam NPGT dilakukan dengan mengoverlaikan Peta Penggunaan Tanah dengan Peta RTRW. Penggunaan Tanah dikelompokkan menjadi 4 (empat) kelompok yaitu budidaya pertanian, budidaya non pertanian, non budidaya, dan kelompok jalan, sungai, dan perairan lainnya. Penggunaan tanah kelompok budidaya merupakan penggunaan tanah yang telah ada campur

Adapun data hasil penghitungan ketidaksesuaian dan kesesuaiannya dapat dilihat pada tabel 1.

Tabel 1. Kesesuaian Penggunaan Tanah terhadap Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Yogyakarta

No.	Arahan Fungsi Kawasan dalam RTRW	Kesesuaian Penggunaan Tanah Dengan RTRW			
		Sesuai		Tidak Sesuai	
		Luas (Ha)	% Kawasan	Luas (Ha)	% Kawasan
1	Budaya	32,60	0,99	18,45	0,56
2	Jalan	92,20	2,79	0,00	0,00
3	Jasa Kesehatan	16,48	0,50	0,00	0,00
4	Jasa Pendidikan	76,05	2,30	4,61	0,14
5	Makam Umum	1,25	0,04	0,00	0,00
6	Pariwisata	29,10	0,88	110,68	3,35
7	Perdagangan & Jasa	417,66	12,65	451,14	13,67
8	Perkantoran & Jasa	109,45	3,32	77,90	2,36
9	Perumahan	1.120,34	33,94	143,01	4,33
10	Prasarana Transport	37,93	1,15	0,00	0,00
11	Rekreasi & Olah Raga	32,00	0,97	13,57	0,41
12	Ruang Terbuka Hijau	79,09	2,40	170,50	5,17
13	Zona Industri	7,30	0,22	259,34	7,86
Total		2.051,45	62,15	1.249,20	37,85

Sumber: NPGT Kota Yogyakarta 2013 dan RTRW Kota Yogyakarta 2010-2029, Kanwil BPN DIY Tahun 2018

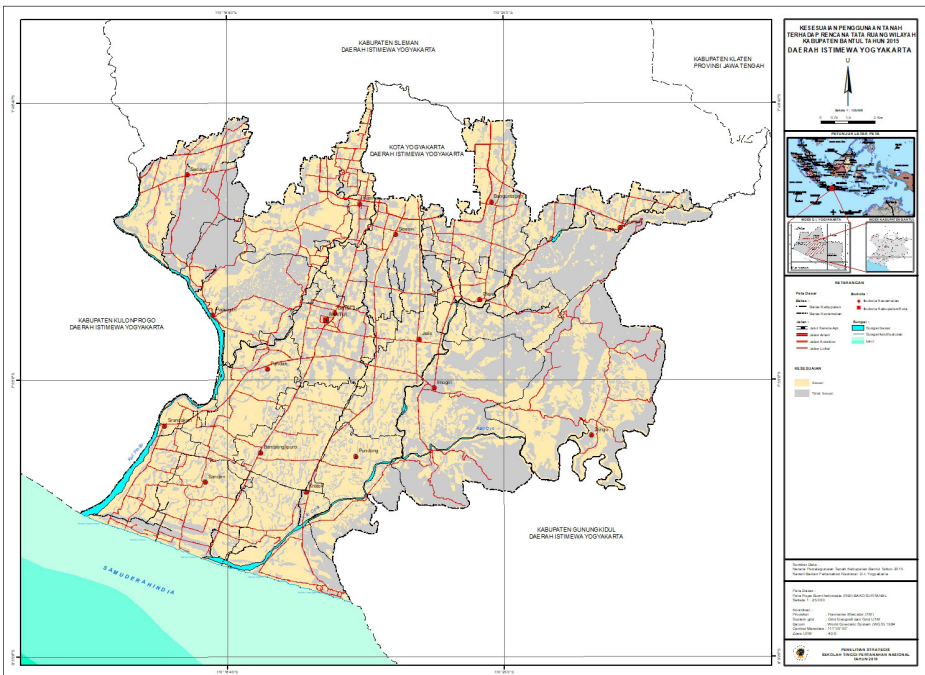
2. Kesesuaian NPGT Terhadap RTRW Kabupaten Sleman

Penggunaan Tanah di Kabupaten Sleman Tahun 2016 sebagian besar sesuai dengan arahan fungsi kawasan dalam RTRW Tahun 2011-2031. Seluruh arahan fungsi kawasan terdapat ketidaksesuaian walaupun hanya sedikit, kecuali pada arahan fungsi kawasan jalan. Secara keseluruhan kesesuaian Penggunaan Tanah dengan RTRW di Kabupaten Sleman adalah sebesar 79,67% sesuai dan 20,33% tidak sesuai. Penyebaran kesesuaian antara Penggunaan Tanah dengan RTRW Kabupaten Sleman dapat dilihat pada gambar 2. Adapun data rincian dari kesesuaian dan ketidaksesuaiannya dapat dilihat pada tabel 2.

3. Kesesuaian NPGT Terhadap RTRW Kabupaten Bantul

Apabila ditinjau dari arahan fungsi kawasan pada RTRW Kabupaten Bantul Tahun 2010-2030, kesesuaian Penggunaan Tanah Tahun 2015 dengan RTRW banyak yang tidak sesuai. Ketidakesesuaian tersebut terjadi pada arahan fungsi kawasan pertanian lahan basah, kawasan permukiman perdesaan, kawasan pertanian lahan kering, kawasan lindung, sempadan sungai, dan sempadan pantai. Penggunaan Tanah yang tidak sesuai ini antara lain penggunaan tanah tambak yang dilakukan di wilayah gumuk pasir di pantai selatan yang merupakan kawasan sempadan pantai dan kawasan hutan lindung. Penyebaran kesesuaian dan ketidakesesuaian Penggunaan Tanah dan RTRW dapat dilihat pada gambar 3. Perincian kesesuaian dan ketidakesesuaiannya dapat dilihat pada tabel 3.

Gambar 3. Peta Kesesuaian Penggunaan Tanah terhadap RTRW Kabupaten Bantul Tahun 2010-2030.



Sumber: Hasil Analisis Data

Tabel 3. Kesesuaian Penggunaan Tanah terhadap Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bantul

No.	Arahan Fungsi Kawasan dalam RTRW	Kesesuaian Penggunaan Tanah dengan RTRW			
		Sesuai		Tidak Sesuai	
		Luas (Ha)	% Kawasan	Luas (Ha)	% Kawasan
1	Kawasan Lindung	999,71	1,95	7.336,50	14,30
2	Kawasan Permukiman Perkotaan	4.984,65	9,72	3.037,41	5,92
3	Kawasan Pertanian Lahan Basah	6.635,02	12,93	2.929,94	5,71
4	Kawasan Pertanian Lahan Kering	3,632,71	7,08	999,42	1,95
5	Kawasan Pertanian Tanaman Keras	27,35	0,05	3,69	0,01
6	Kawasan Suaka Alam Telaga Karst	1,65	0,00	36,36	0,07
7	Kawasan Sungai/ Danau/ Telaga/Waduk	2,56	0,00	0,00	0,00
8	Kawasan Pariwisata	215,78	0,42	351,12	0,68
9	Kawasan Industri	28,60	0,06	2.277,15	4,44
10	Kawasan Perdagangan dan Jasa	639,66	1,25	726,99	1,42
11	Kawasan Perumahan	703,81	1,37	877,28	1,71
12	Kawasan Cagar Budaya	3,20	0,01	283,85	0,55
13	Kawasan Permukiman Perdesaan	7.218,74	14,07	3.220,51	6,28
14	Sempadan Sungai	1.765,20	3,44	647,16	1,26
15	Sempadan Pantai	334,18	0,65	113,01	0,22
16	Jalan	340,57	0,66	0	0
17	Sungai	921,65	1,80	0	0
Total = 51.295,44		28.455,04	55,47	22.840,40	44,53

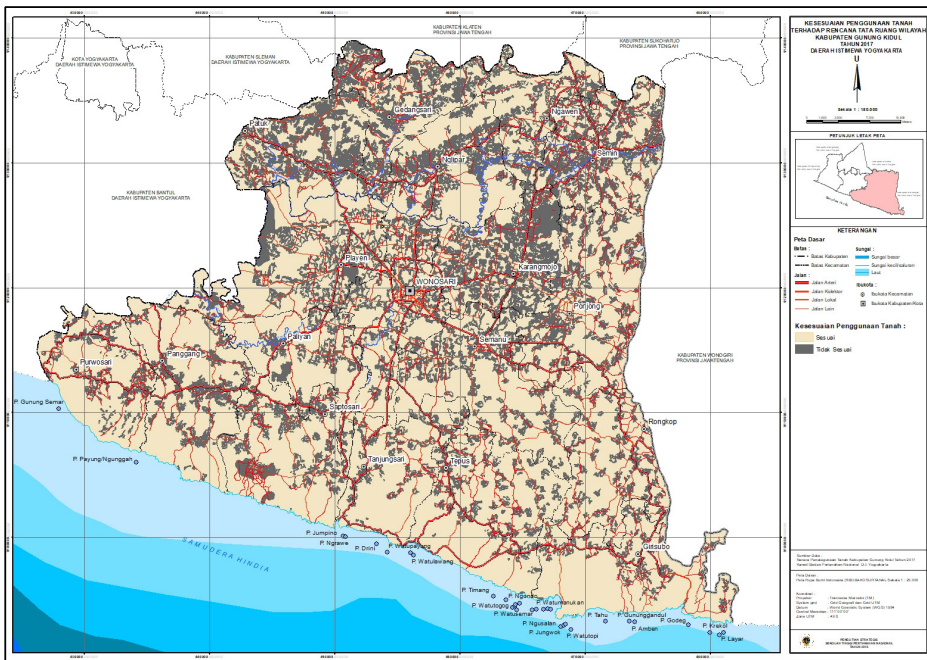
Sumber: NPGT Kabupaten Bantul 2015 dan RTRW Kabupaten Bantul 2010-2030, (Kanwil BPN DIY 2018)

4. Kesesuaian NPGT Terhadap RTRW Kabupaten Gunungkidul

Ketidaksesuaian antara NPGT dan RTRW di Kabupaten Gunungkidul menurut persentasenya dari yang terbesar sampai yang terkecil adalah Kawasan Permukiman Perkotaan (8,4536%), Kawasan Permukiman Perdesaan (6,9198%), Kawasan Pertanian Lahan Basah (2,3411%), Kawasan Pertanian Lahan Kering (1,8190%). Kawasan lainnya persentase ketidakesesuaiannya sangat kecil yaitu di bawah 1%. Hal ini menunjukkan bahwa penggunaan tanah buatan manusia masih banyak yang belum sesuai dengan arahan fungsi kawasan dalam RTRW. Sebaliknya penggunaan tanah yang bersifat alami, mayoritas sangat kecil

kesesuaiannya kecuali untuk kawasan industri dan kawasan militer. Kawasan yang paling besar kesesuaiannya adalah Kawasan Pertanian Lahan Basah sebesar 42,039%, selanjutnya Kawasan Pertanian Lahan Kering (16,809%), Kawasan Hutan Produksi (6,448%), Kawasan Permukiman Perkotaan (6,442%), Kawasan Permukiman Perdesaan (3,950%), Kawasan Hutan Rakyat (1,908%). Kawasan lainnya persentase kesesuaiannya di bawah 1%. Penyebaran Kesesuaian dan Ketidaksesuaian Penggunaan Tanah dan RTRW Kabupaten Gunungkidul dapat dilihat pada gambar 4. Tabel data kesesuaian dan ketidaksesuaiannya dapat dilihat pada tabel 4.

Gambar 4. Peta Kesesuaian Penggunaan Tanah dengan RTRW Kabupaten Gunungkidul Tahun 2010-2030



Sumber: Hasil Analisis Data.

Tabel 4. Kesesuaian Penggunaan Tanah terhadap Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Gunungkidul

No.	Arahan Fungsi Kawasan dalam RTRW	Kesesuaian Penggunaan Tanah Dengan RTRW			
		Sesuai		Tidak Sesuai	
		Luas (Ha)	% Kawasan	Luas (Ha)	% Kawasan
1	Kawasan Danau/Situ/Telaga	178,06	0,121	0,27	0,0002
2	Kawasan Sungai	340,93	0,231	7,49	0,0051
3	Kawasan Hutan Konversi/Tahura	711,01	0,481	8,91	0,0060
4	Kawasan Hutan Penelitian	37,47	0,025	1,36	0,0009
5	Kawasan Hutan Lindung	490,18	0,332	939,07	0,6359
6	Kawasan Hutan Produksi	9.526,66	6,448	217,82	0,1474
7	Kawasan Hutan Rakyat	2.819,21	1,908	135,32	0,0916
8	Kawasan Suaka Alam	21,04	0,002	0,00	0,0000
9	Kawasan Suaka Margasatwa	99,09	0,670	5,08	0,0034
10	Kawasan Plasma Nutfah	626,77	0,424	2,49	0,0017
11	Kawasan Industri	43,32	0,029	16,35	0,0111
12	Kawasan Militer	36,61	0,025	129,13	0,0874
13	Kawasan Permukiman Perdesaan	5.835,94	3,950	10.222,25	6,9198
14	Kawasan Permukiman Perkotaan	9.517,04	6,442	12.488,08	8,4536
15	Kawasan Pertanian Lahan Kering	24.831,99	16,809	2.687,18	1,8190
16	Kawasan Pertanian Lahan Basah	62.103,84	42,039	3.458,55	2,3411
17	Kawasan Perkebunan	145,45	0,098	41,69	0,0282
Total = 147.725,65		117.364,61	79,936	30.361,04	20,064

Sumber: NPGT Kabupaten Gunungkidul 2017 dan RTRW Kabupaten Gunungkidul 2010-2030, Kanwil BPN DIY Tahun 2018

5. Kesesuaian NPGT Terhadap RTRW Kabupaten Kulonprogo

Penggunaan Tanah Kabupaten Kulonprogo Tahun 2012 yang sesuai dengan RTRW sebesar 42,888%. Kawasan yang paling besar persentasenya adalah kawasan lindung terhadap kawasan bawahannya yaitu 9,997%. Untuk kawasan cagar budaya dan ilmu pengetahuan dan kawasan peruntukan industri tidak ada penggunaan tanah yang sesuai dengan arahan RTRW. Sebaliknya, penggunaan tanah yang tidak sesuai dengan arahan RTRW justru lebih banyak persentasenya yaitu 57,112%. Persentase penggunaan tanah yang tidak sesuai dengan RTRW adalah kawasan pertanian lahan basah 14,315%, kawasan rawan bencana longsor 10,59%, kawasan lindung terhadap kawasan bawahannya 7,522%, kawasan pertanian lahan kering 7,486. Penyebaran Kesesuaian Penggunaan Tanah dan RTRW Kabupaten Kulonprogo dapat dilihat pada gambar 5 serta rincian data kesesuaian dan ketidakesesuaiannya dapat dilihat pada tabel 5.

No	Arahan Fungsi Kawasan dalam RTRW	Kesesuaian Penggunaan Tanah Dengan RTRW			
		Sesuai		Tidak Sesuai	
		Luas (Ha)	% Kawasan	Luas (Ha)	% Kawasan
15	Kawasan Peruntukan Industri	0	0	2.425,433	4,137
16	Kawasan Rawan Bancana Longsor	131,357	0,224	6.208,359	10,590
17	Sungai	1,544,349	2,634	0,065	0,0001
18	Waduk	151,188	0,258	0	0
Total		25.143,680	42,888	33.483,320	57,112

Sumber: NPGT Kabupaten Kulonprogo 2012 dan RTRW Kabupaten Kulonprogo 2012-2032, Kanwil BPN DIY Tahun 2018

Berdasarkan uraian di atas, kesesuaian Penggunaan Tanah terhadap RTRW di DIY untuk masing-masing kabupaten/kota dapat dirangkum sebagai berikut:

Tabel 6. Kesesuaian Penggunaan Tanah terhadap RTRW di DIY

No	Kabupaten/Kota	Kesesuaian Penggunaan Tanah dengan RTRW		Kategori
		Sesuai (%)	Tidak Sesuai (%)	
1	Yogyakarta	62,15	37,85	Sedang
2	Sleman	79,67	20,33	Tinggi
3	Bantul	55,47	44,53	Sedang
4	Gunungkidul	79,94	20,06	Tinggi
5	Kulon Progo	42,89	57,11	Sedang
Rerata		64,02	35,98	Sedang

Keterangan:

Dari data luas kesesuaian Penggunaan Tanah terhadap RTRW, dibuat kategori kesesuaian sebagai berikut:

Rendah : tingkat kesesuaian 0-33%

Sedang : tingkat kesesuaian 34-67%

Tinggi : tingkat kesesuaian 68-100%

Tingkat kesesuaian penggunaan tanah dengan RTRW di DIY secara umum termasuk kategori sedang. Hal ini menunjukkan bahwa penggunaan tanah masih banyak yang sesuai dengan arahan fungsi kawasan dalam RTRW. Kesesuaian penggunaan tanah di Kabupaten Gunungkidul dan Sleman tergolong tinggi, hal ini disebabkan data (peta penggunaan tanah) yang digunakan untuk menganalisis kesesuaian dengan RTRW tergolong baru, yaitu tahun 2016 dan 2017. Adapun kesesuaian penggunaan tanah di Kabupaten Kulonprogo, Kota Yogyakarta, dan Kabupaten Bantul tergolong sedang, dimana data yang digunakan adalah tahun 2012, 2013, dan 2015.

E. Pemanfaatan Neraca Penatagunaan Tanah dalam Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah

1. Mekanisme dan Kewenangan Penyusunan NPGT dan RTRW

NPGT Kabupaten/Kota se-DIY disusun oleh Kanwil BPN DIY sesuai kewenangannya dan keberadaan dananya juga tercantum dalam DIPA Kanwil

BPN DIY. NPGT terdiri dari data spasial (berupa album peta) dan data tekstual (berupa buku). Data spasial yang dibutuhkan untuk menyusun NPGT adalah: Peta Penggunaan Tanah lama, Peta Penggunaan Tanah baru, Peta RTRW, dan Peta Gambaran Umum Penguasaan Tanah. Data spasial tersebut dianalisis yang meliputi tiga jenis analisis yaitu:

- a. Analisis Perubahan Penggunaan Tanah, dimana Peta Penggunaan Tanah lama dioverlaykan dengan Peta Penggunaan Tanah baru menghasilkan Peta Perubahan Penggunaan Tanah;
- b. Analisis Kesesuaian Penggunaan Tanah yaitu mengoverlaykan Peta Penggunaan baru dengan Peta RTRW untuk mengetahui kesesuaiannya. Hasil analisis ini adalah kesesuaian dan ketidaksesuaian antara Penggunaan Tanah dengan RTRW;
- c. Analisis ketersediaan tanah yaitu mengoverlaykan Peta Penggunaan Tanah baru dengan Peta Gambaran Umum Penguasaan Tanah. Untuk mengetahui kesesuaian antara Penggunaan Tanah dan RTRW, yang dilihat adalah analisis kedua. Analisis ini dilakukan dengan menggunakan matrik kesesuaian. Hasilnya adalah luas dan persentase kesesuaian dan ketidaksesuaian antara Penggunaan Tanah dengan RTRW.

Analisis dilakukan dengan menggunakan *software* ArcGIS versi 10.1. File-file yang dihasilkan adalah file dengan ekstensi .shp, .mxd, .pdf, dan .jpg. Peta-peta hasil analisis ini selanjutnya dikaji secara tekstual untuk disusun deskripsinya. Selain itu, peta-peta yang digunakan untuk analisis dan hasil analisisnya dituangkan dalam album peta dengan format kertas A3. Album peta ini untuk lima kabupaten/kota di DIY sudah ada dengan periode waktu penyusunannya berbeda-beda. NPGT yang terlama disusun adalah NPGT Kab. Kulonprogo yang disusun tahun 2012. Seharusnya NPGT ini sudah harus direvisi karena sudah lima tahun, namun sampai sekarang belum terealisasi.

Mekanisme penyusunan NPGT melalui 3 tahap yaitu tahap-tahap persiapan, pelaksanaan, dan pelaporan. Persiapan meliputi pembuatan SK penyusunan, perencanaan anggaran, *timeschedule*, pembuatan peta kerja berdasarkan peta dasar, citra satelit, peta penggunaan dan peta penguasaan tanah. Pelaksanaan meliputi *groundcheck* lapangan, *updating* peta penggunaan dan penguasaan tanah, melakukan analisis spasial dan tekstual. Sedangkan tahap pelaporan menyangkut pembuatan buku laporan akhir dan album peta. Lembaga yang berwenang untuk menyusun NPGT adalah Kementerian ATR/BPN melalui Direktorat Penatagunaan Tanah untuk NPGT Provinsi, Kanwil BPN melalui Bidang Penataan Pertanahan Seksi Penatagunaan Tanah dan Kawasan Tertentu untuk NPGT Kabupaten, dan Kantor Pertanahan melalui Seksi Penataan Pertanahan Subseksi Penatagunaan Tanah dan Kawasan Tertentu untuk NPGT Kecamatan. Secara ideal, NPGT disusun setiap 5 tahun sekali untuk Kabupaten dan 3 tahun sekali untuk Kota. Manfaatnya adalah sebagai bahan masukan dalam penyusunan RTRW/Revisi RTRW, dan

bisa juga dimanfaatkan sebagai masukan dalam perencanaan wilayah.

Mekanisme penyusunan RTRW berdasarkan kewenangannya sama dengan mekanisme penyusunan NPGT yakni bersifat *top-down* mulai dari tingkat nasional (RTRWN), tingkat provinsi (RTRW Provinsi), tingkat kabupaten (RTRW Kabupaten), dan tingkat kecamatan (RDTR). Instansi yang berwenang menyusun RTRW di DIY yaitu Dinas Pertanahan dan Tata Ruang (Dispertaru), tetapi pelaksanaannya dilakukan oleh pihak ketiga. Tim penyusun RTRW meliputi beberapa instansi terkait yaitu Dispertaru, Bappeda, dan BPN. RTRW biasanya disusun untuk jangka waktu 20 tahun dan dapat ditinjau kembali minimal setelah berlaku 5 tahun. RTRW digunakan untuk perencanaan wilayah dan pemberian perizinan. Sebetulnya secara ideal, sebelum menyusun RTRW sebaiknya menyusun NPGT lebih dahulu, karena NPGT melengkapi studi dalam penyusunan RTRW. Namun kenyataannya RTRW sudah ada lebih dulu baru ada penyusunan NPGT. Hal ini bisa dilakukan karena dalam penyusunan RTRW sudah ada *feasibility study* lebih dulu, tetapi apabila disertai penggunaan NPGT akan membuat kajian pada *feasibility study* akan lebih baik karena dalam penyusunan NPGT sudah disertai kajian terhadap penguasaan/pemilikan tanah sehingga diharapkan ketersediaan tanah untuk perencanaan wilayah juga mempertimbangkan penguasaan/pemilikan tanah. Oleh sebab itu, penyusunan NPGT melengkapi data dan studi dalam penyusunan RTRW.

Hubungan antara NPGT dengan RTRW adalah bahwa data RTRW selalu digunakan dalam penyusunan NPGT. Kalau RTRW berlaku untuk 20-30 tahun, tetapi setiap lima tahun ada revisinya. Revisi RTRW itulah yang digunakan sebagai pertimbangan dalam penyusunan revisi NPGT atau sebaliknya revisi NPGT digunakan untuk menyusun revisi RTRW. Hal ini disebabkan bahwa pada setiap penyusunan NPGT selalu dibutuhkan RTRW, karena salah satu analisis dalam NPGT adalah analisis kesesuaian antara Penggunaan Tanah dengan RTRW. Kesesuaian inilah yang harus diperhatikan dalam rangka penyerasian NPGT dan RTRW.

NPGT Kabupaten/Kota sesuai dengan kewenangannya dikerjakan oleh Kanwil BPN DIY melalui Bidang Penataan Pertanahan Seksi Penatagunaan Tanah dan Kawasan Tertentu, dengan menggunakan dana APBN yang tertuang dalam DIPA Kanwil BPN DIY. Untuk NPGT Kecamatan, yang mengerjakan adalah Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota melalui Seksi Penataan Pertanahan Subseksi Penatagunaan Tanah dan Kawasan Tertentu, biasanya didanai dari dana APBD Tingkat II. Untuk NPGT Provinsi tidak ada data di Kanwil BPN DIY karena yang menyusun Kementerian ATR/BPN Pusat dan sampai saat ini belum ada berita tentang keberadaan NPGT Provinsi.

Dari NPGT dapat diketahui perubahan penggunaan tanah, informasi tentang ketersediaan tanah, untuk kalangan BPN digunakan sebagai acuan dalam pemberian pertimbangan teknis pertanahan, juga untuk pertimbangan pembangunan daerah dan kaitannya dengan RTRW dapat digunakan sebagai

pertimbangan untuk melakukan review/revisi RTRW. NPGT dan RTRW selalu berdampingan sebagai kontrol untuk menjalankan pembangunan daerah. RTRW dan NPGT bisa pula digunakan sebagai gambaran suatu kawasan/zonasi. Penggabungan antara NPGT dan RTRW sangat baik karena akan memperoleh data yang lebih rinci untuk mempertimbangkan dalam penentuan pembangunan daerah.

Selain NPGT kabupaten/kota dan RTRW kabupaten/kota, juga sudah dan sedang disusun NPGT kecamatan dan RDTR kecamatan. NPGT kecamatan dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dan RDTR disusun oleh Dinas Pertanahan dan Tata Ruang (Dispertaru) Kabupaten. NPGT kecamatan di Kab. Bantul ada 3 kecamatan, Kab. Sleman ada 6 kecamatan, dan Kota Yogyakarta 3 kecamatan. Kabupaten Gunungkidul dan Kulonprogo belum ada informasi. NPGT Kecamatan yang sudah disusun oleh Kantor Pertanahan baru satu kecamatan yaitu kecamatan Bambanglipuro. NPGT Kecamatan Sanden dan Kasihan masih dalam proses revisi menunggu Perda RTRW yang sedang dalam proses juga. RDTR Kecamatan se-Kabupaten Bantul sudah ada kajiannya termasuk data fisik dan peta-petanya, hanya belum ada Perdanya. Menurut Surat Edaran Sekretaris Daerah Kabupaten Bantul, kajian RDTR tersebut bisa digunakan dalam rangka pemberian perizinan. RDTR inilah yang lebih bisa diterapkan di tingkat kabupaten, karena kajiannya menyangkut kecamatan yang lebih khusus dan peta-petanya lebih detail dari pada RTRW Kabupaten.

Dalam pelaksanaannya, NPGT didiseminasikan kepada dinas/instansi terkait melalui rapat-rapat koordinasi. Hal ini mengingat NPGT bisa digunakan untuk penilaian/evaluasi penggunaan dan pemanfaatan tanah yang memungkinkan untuk digunakan sebagai bahan dalam pengambilan kebijakan terkait dengan penggunaan dan pemanfaatan tanah yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Kebijakan ini berkaitan dengan penyusunan dokumen kajian RTRW, yang biasanya dilakukan melalui FGD dan konsultasi publik serta koordinasi dengan instansi terkait termasuk DPRD untuk persiapan dalam pembuatan raperdanya karena RTRW harus diperdakan dahulu baru dapat berlaku. Padahal menurut ketentuan yang berlaku saat ini, untuk me-review RTRW perlu validasi dari BIG menyangkut peta-petanya, dan validasi dari Kementerian ATR/BPN untuk substansinya. Oleh karena itu, untuk me-review RTRW apalagi RDTR membutuhkan waktu yang lama. Dalam penanganan RTRW maupun RDTR, Dispertaru dibantu oleh Tim yang disebut Tim Koordinasi Penataan Ruang Daerah (TKPRD), yang Tim tersebut diketuai oleh Sekda, Sekretarisnya Ketua Bappeda, Sekretariatnya ada di Dispentaru, dan Anggotanya para Kepala Dinas/Instansi/Kantor yang terkait dengan Penataan Ruang. Selama ini penanganan Tata Ruang melibatkan semua sektor terkait, tetapi pelaksanaannya adalah pihak ketiga.

Penerapan Rencana Tata Ruang di lapangan ini tidak mudah, kesulitannya terletak pada ketidaksesuaiannya antara Tata Ruang dengan kondisi di lapangan.

Untuk memonitor pelaksanaan dari RDTR ini, maka diperlukan kesesuaiannya dengan *existing land use*. Kesesuaian antara RDTR dengan Penggunaan Tanah ini, analisisnya ada di NPGT. Oleh karena itu, secara bertahap NPGT kecamatan di Kota Yogyakarta disusun, baik oleh Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta maupun oleh Dispertaru Kota Yogyakarta. Pada tahun 2018 ini, semua NPGT kecamatan sudah tersusun. Pada Tahun 2015 disusun oleh Kantor Pertanahan yaitu NPGT Kecamatan Gondokusuman. Pada Tahun 2017 disusun NPGT 4 (empat) kecamatan dilakukan atas kerjasama Kantor Pertanahan dengan Dispertaru dengan biaya APBD Tingkat II melalui anggaran Dispertaru Kota Yogyakarta, yaitu Kec. Tegalrejo, Kec. Wirobrajan, Kec. Mantrijeron, dan Kec. Umbulharjo. Pada tahun 2017 Kantor Pertanahan menyusun NPGT Kec. Jetis, atas beban anggaran APBN. Pada Tahun 2018 Kantor Pertanahan menyusun lagi 1 (satu) NPGT kecamatan yaitu Kecamatan Kotagede. Begitu juga Dispertaru bekerjasama dengan UGM menyusun NPGT 7 (tujuh) kecamatan lainnya. Jadi pada tahun 2018 semua kecamatan di Kota Yogyakarta sudah disusun NPGT nya. Rencana Tahun 2019, secara bertahap Dispertaru akan mulai menyusun Neraca Penatagunaan Air (NPA) dan dilanjutkan dengan menyusun Neraca Penatagunaan Udara (NPU). Tapi untuk dua jenis pekerjaan ini, Dispertaru belum tahu bekerjasama dengan siapa. Hal ini disebabkan ketiga Neraca tersebut NPGT, NPA, dan NPU semuanya harus tersusun sesuai dengan amanat yang tertera dalam UU No.26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

2. Optimalisasi Pemanfaatan NPGT dalam Penyusunan RTRW

Pada saat penelitian ini dilakukan penyusunan RTRW di setiap kabupaten di DIY belum ada NPGT, sehingga NPGT tidak digunakan untuk bahan penyusunan RTRW. RTRW di DIY disusun lebih dulu dari pada NPGT sehingga NPGT yang menyesuaikan. Hal ini terlihat dari penyusunan NPGT selalu menginduk atau mengambil data dari RTRW, seperti ketika melakukan analisis kesesuaian antara penggunaan tanah dengan RTRW, pasti menggunakan RTRW sebagai acuannya. Sebagai gambaran kondisi NPGT dan RTRW di DIY, berikut ini disajikan periode berlakunya RTRW dan periode disusunnya NPGT sebagaimana dapat dilihat pada tabel 6 berikut ini.

Tabel 6. Masa Berlakunya RTRW dan Periode Penyusunan NPGT di DIY

No.	Kabupaten/Kota	Masa Berlakunya RTRW	Tahun Disusunnya NPGT
1.	Yogyakarta	2010- 2019	2013
2.	Sleman	2011- 2031	2016
3.	Bantul	2010- 2030	2015
4.	Gunungkidul	2010- 2030	2017
5.	Kulonprogo	2012- 2032	2012

Sumber : RTRW dan NPGT DIY, Kanwil BPN DIY Tahun 2018

Dari tabel 6 dapat dijelaskan bahwa kelima NPGT di DIY disusun pada periode masih berlakunya RTRW. Kondisi pemanfaatan NPGT dalam penyusunan RTRW

dapat dijelaskan sebagai berikut: RTRW Kota Yogyakarta, seharusnya pada Tahun 2015 perlu ada revisi atau RTRW nya direview kembali karena sudah 5 tahun. Yogyakarta yang perkembangan kotanya sangat pesat pasti terjadi ketidaksesuaian antara penggunaan tanah saat ini dengan RTRW yang sudah disusun. Terlebih NPGT nya disusun tahun 2013 yang pada tahun sekarang 2018 penggunaan tanahnya banyak yang berubah. Kabupaten Sleman, seharusnya Tahun 2016 sudah direvisi RTRW nya, namun sampai dengan saat ini Tahun 2018 belum ada review RTRW. Kalau NPGT nya sudah disusun tahun 2016, ini tentunya sangat cocok apabila digunakan untuk mereview RTRW. Namun NPGT 2016 juga tidak dimanfaatkan untuk itu, sehingga NPGT nya sendiri sudah tidak begitu cocok dengan kondisi Kabupaten Sleman dikarenakan alih fungsi tanah pertanian menjadi tanah non pertanian banyak terjadi. Kondisi NPGT dan RTRW Kabupaten Bantul juga relatif sama dengan Kabupaten Sleman. NPGT Kabupaten Bantul yang disusun pada Tahun 2015, semestinya akan bermanfaat untuk digunakan sebagai bahan penyusunan revisi RTRW Kabupaten Bantul yang seharusnya sudah dilaksanakan Tahun 2015 (5 tahunan). Namun sampai Tahun 2018, RTRW Kabupaten Bantul belum direvisi. Kabupaten Gunungkidul RTRW nya semestinya sudah harus direvisi Tahun 2015, tetapi sampai sekarang belum ada review nya. Sebetulnya NPGT Kabupaten Gunungkidul yang disusun pada tahun 2017 masih relevan untuk digunakan untuk bahan revisi RTRW karena data yang digunakan masih data terbaru. Namun karena RTRW nya belum dilakukan revisi, maka NPGT yang masih relevan tersebut tidak dimanfaatkan untuk bahan penyusunan revisi RTRW Kabupaten Gunungkidul. Selanjutnya Kabupaten Kulonprogo, NPGT nya disusun bersamaan dengan RTRW yaitu Tahun 2012. Seharusnya NPGT ini digunakan untuk pertimbangan ketika melakukan revisi RTRW Tahun 2017 (5 tahunan), akan tetapi RTRW nya belum direvisi, NPGT nya juga belum direvisi. Jadi manfaat NPGT dalam penyusunan RTRW tidak ada sama sekali. Yang seharusnya terjadi adalah NPGT yang sudah disusun seyogyanya digunakan sebagai acuan dalam penyusunan revisi RTRW.

3. Dampak Ketidaksesuaian Penggunaan Tanah terhadap RTRW

Penggunaan tanah saat ini (*present land use*) adalah cerminan dari kegiatan manusia yang dilakukan di atas tanah. Penggunaan tanah ini biasa disebut penggunaan tanah buatan (penggunaan tanah karena adanya budidaya masyarakat). Sementara itu penggunaan tanah yang masih asli belum ada campur tangan manusia adalah penggunaan tanah alami. Keberadaan penggunaan tanah buatan maupun alami baik data maupun petanya terdapat pada dokumen NPGT tiap Kabupaten di DIY.

Rencana peruntukan tanah adalah penggunaan tanah yang sengaja direncanakan untuk tujuan tertentu pada kurun waktu tertentu. Rencana peruntukan tanah seperti terdapat pada dokumen RTRW yang dikenal dengan

Pola Pemanfaatan Ruang. Idealnya, antara penggunaan tanah dengan pemanfaatan tanah haruslah sama atau paling tidak sebagian besar sama, karena penyusunan rencana pemanfaatan tanah ini harus berdasarkan kondisi penggunaan tanah yang sudah ada. Namun dari analisis kesesuaian antara Penggunaan Tanah yang terdapat pada NPGT dan Pola Pemanfaatan Ruang yang terdapat pada RTRW ternyata masih terdapat ketidaksesuaian antar keduanya.

Disusunnya RTRW khususnya menyangkut Pola Pemanfaatan Tanah pada kurun waktu tertentu dan pada wilayah tertentu sebetulnya bertujuan agar penggunaan tanah pada saat tertentu tersebut sesuai dengan kemampuan tanahnya sehingga tidak terjadi kerusakan tanah atau persaingan dalam penggunaan tanah. Hal ini dimaksudkan agar keberadaan tanah akan tetap lestari dalam rangka mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan. Oleh karena itu, fungsi dari RTRW pada dasarnya adalah sebagai instrumen dalam melakukan pengendalian penggunaan tanah. Upaya pengendalian penggunaan tanah di tingkat kabupaten/kota yang sudah dilakukan oleh pemerintah adalah dengan mengendalikan penggunaan tanah oleh pihak-pihak tertentu baik perorangan maupun badan hukum. Oleh karena itu apabila ada pihak-pihak yang akan menggunakan tanah, maka pemerintah daerah menerbitkan izin penggunaan tanah yang selama ini disebut izin lokasi dan izin perubahan penggunaan tanah.

Di tingkat kabupaten/kota, sebelum pemerintah daerah memberikan izin lokasi maupun izin perubahan penggunaan tanah, sebelumnya dibutuhkan Pertimbangan Teknis Pertanahan (PTP) yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Selama ini dalam menerbitkan PTP, kantor pertanahan menggunakan RTRW sebagai acuannya. Sepanjang penggunaan tanah yang direncanakan sesuai dengan RTRW, maka izin lokasi atau izin perubahan penggunaan tanah disetujui. Dalam rangka pengendalian penggunaan tanah di suatu wilayah, pemberian PTP ini akan efektif apabila penyusunan RTRW nya sesuai dengan NPGT di wilayah tersebut karena data penggunaan tanah saat ini terdapat pada NPGT. Di DIY kesesuaian antara NPGT dan RTRW bervariasi tingkat persentasenya. Oleh karena itu dalam rangka pengendalian penggunaan tanah, tidak optimal pelaksanaannya karena hanya mengacu pada RTRW. Jika dalam penyusunan RTRW sudah menggunakan data NPGT, harapannya pengendalian penggunaan tanah menjadi bisa lebih optimal. Optimalisasi penggunaan tanah ini akan berdampak pada pemanfaatan tanah di masa mendatang akan lebih terarah.

F. Kesimpulan

1. Tingkat kesesuaian penggunaan tanah dengan RTRW di DIY secara umum termasuk kategori sedang. Hal ini menunjukkan bahwa penggunaan tanah masih banyak yang sesuai dengan arahan fungsi kawasan dalam RTRW. Kesesuaian penggunaan tanah di Kabupaten Gunungkidul (79,94%) dan Sleman (79,67%) tergolong tinggi, hal ini disebabkan data (peta penggunaan

tanah) yang digunakan untuk menganalisis kesesuaian dengan RTRW tergolong baru, yaitu tahun 2016 dan 2017. Adapun kesesuaian penggunaan tanah di Kabupaten Kulonprogo (42,89%), Kota Yogyakarta (62,15%), dan Kabupaten Bantul (55,47%) tergolong sedang, dimana data yang digunakan adalah tahun 2012, 2013, dan 2015.

2. Dampak ketidaksesuaian antara NPGT dan RTRW adalah bahwa kegiatan pengendalian penggunaan tanah di DIY menjadi tidak optimal.
3. NPGT di DIY belum bisa dikatakan optimal atau tidak optimal dimanfaatkan dalam penyusunan/revisi RTRW, karena belum ada satu RTRW pun yang mengalami revisi setelah disusun selama 5 (lima) tahun. Demikian pula NPGT belum pernah digunakan dalam penyusunan/revisi RTRW.

G. Saran

1. Perlu dilakukan penyesuaian antara NPGT dan RTRW, sehingga dinamika perubahan penggunaan tanah bisa dikendalikan mengikuti pola pemanfaatan ruang yang sudah ditentukan dalam RTRW;
2. Perlu dilakukan revisi Pemetaan Penggunaan Tanah Kota Yogyakarta dan Kabupaten Kulonprogo karena sudah 5 (lima) tahun sejak pemetaan terakhir sehingga dimungkinkan sudah banyak terjadi perubahan penggunaan tanah yang akan berpengaruh ke NPGT nya;
3. Perlu dilakukan revisi RTRW untuk semua kabupaten/kota mengingat RTRW yang ada sudah 5 (lima) tahun sejak tahun penyusunannya.

Ucapan Terima Kasih

Penulis mengucapkan terima kasih kepada pejabat dan staf di lingkungan Kanwil BPN DIY dan seluruh Kantah di DIY yang telah membantu dalam penelitian maupun penulisan artikel ini. Terima kasih yang khusus kami ucapkan kepada Ibu Sabatari Trirahayu yang telah menyertai selama penelitian.

Daftar Pustaka

- Direktorat Penatagunaan Tanah 2013, *Tata cara kerja penyusunan neraca penatagunaan tanah*, Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.
- _____, 2018, *Tata cara kerja penyusunan neraca penatagunaan tanah kabupaten/kota*. Direktorat Jenderal Penataan Agraria Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional.
- Hardjowigeno, Sarwono dan Widiatmaka 2007, *Evaluasi kesesuaian lahan & perencanaan tata guna lahan*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Imran, Suwito Y 2013, 'Fungsi tata ruang dalam menjaga kelestarian lingkungan hidup Kota Gorontalo', *Jurnal Dinamika Hukum* Vol.13.

- Jayadinata, Johara T 1986, *Tata guna tanah dalam perencanaan pedesaan perkotaan dan wilayah*, Penerbit ITB, Bandung.
- Puspasari, Sofi dan Sutaryono 2017, *Integrasi agraria-pertanahan dan tata ruang*, STPN Press, Yogyakarta.
- Sadyohutomo, Mulyono 2008, *Manajemen kota dan wilayah–realita dan tantangan*, PT Bumi Aksara, Jakarta.
- _____, 2016, *Tata guna tanah dan penyerasian tata ruang*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Sandy, I Made 1985, *Penggunaan tanah (land use) di Indonesia*, Direktorat Tata Guna Tanah Direktorat Jenderal Agraria Departemen Dalam Negeri, Jakarta.
- Supratikno, SI, Armawi, A, Marwasta, D 2016, 'Pemanfaatan neraca penatagunaan tanah dalam mendukung penyusunan sistem informasi ketahanan pangan pokok wilayah (studi di Kabupaten Sleman Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta)', *Jurnal Ketahanan Nasional*, Volume 22 No. 1, 27 April 2016 Halaman 22-41, <https://jurnal.ugm.ac.id/jkn/article/view/10653>.
- Sutaryono 2007, *Dinamika penataan ruang dan peluang otonomi daerah*, Tugu Jogja Grafika, Yogyakarta.
- _____, 2016, 'Neraca penatagunaan tanah, instrumen integrasi tata ruang dan pertanahan dalam penyusunan RDTR dan peraturan zonasi', *FITISI*. https://www.academia.edu/35898478/NERACA_PENATAGUNAAN_TANAH_Instrumen_Integrasi_Tata_Ruang_dan_Pertanahan_dalam_Penyusunan_RDTR_dan_Peraturan_Zonasi_Sutaryono
- Waskito dan Hadi Arnowo 2017, *Pertanahan, agraria, dan tata ruang*, Kencana, Jakarta.
- Zulfajri 2016, *Analisis neraca penggunaan lahan dan perubahannya terhadap rencana tata ruang wilayah Kabupaten Pidie*, <http://etd.unsyiah.ac.id/baca/index.php?id=22752&page=60>.