

ALIH FUNGSI (KONVERSI) PENGGUNAAN TANAH NEGARA DI KOTA MALANG

Tri Susilaningsih
Eduardus Marius Bo

Fakultas Hukum
Universitas Merdeka Malang
Jl. Terusan Raya Dieng No. 62-64 Malang
E-mail: 3niniek@gmail.com

Abstract

Function converse of land that was state land located at APP Tanjung and Veteran, outer stadium, Taman Wilis and Rampal court was done based on regional regulation No. 7 year 2001 about RTRW which the articles did not firmly show the requirement and the procedure of implementation. The function converse of this land caused the change of ecology, ecosystem, social culture and even the social economic imbalance. RTH which had experienced the function converse was MATOS, 'Taman Wilis' and MOG. While APP Tanjung, which the implementation of the function converse had not happened yet, had a sad view because there was still the remnant of building clearance of SPMA spreading on it although the function of RTH still existed. Rampal court which firstly would experience function converse was cancelled because it was maintained by 'kodam Brawijaya.' This court gave more interesting view and freshened even it became RTH to make people healthy. RTH, which the function had been conversed, disappointed people and disordered city management which had already been suitable with area mapping. Function converse in Malang city had not been based on firm and clear regional regulation and it had not got the agreement from people, colleges or other governmental instances located in the area around the function converse.

Key Words : *Converse, area layout planning, state land*

Pembangunan kota-kota di Indonesia akhir-akhir ini banyak menyalahi prinsip-prinsip dasar dalam peruntukan tanahnya, peletakan bangunan maupun ketatanegaraannya. Kecenderungan ini terlihat dengan adanya pengesahan eksistensi ruang publik kota menjadi ruang kota yang kompleks seperti yang diutarakan Antariksa (Kompas, 9 Juli 2007). Hal ini dapat dilihat dengan dibangunnya Malang Town Square (MATOS) dan Mal Olympic Garden (MOG) di kota Malang. Kedua pembangunan ini

dinilai melanggar Perda No. 7 Tahun 2001 karena keduanya dibangun di ruang terbuka hijau/lapangan olahraga.

Pembangunan di wilayah perkotaan pada dasarnya menuntut kemajuan-kemajuan di segala bidang dengan fasilitas sarana dan prasarana kehidupan yang memadai sehingga upaya dalam perkembangan pembangunan dan penataan kota yang berfungsi sebagai pusat perhatian dari segala aktivitas menuntut tiap-tiap daerah untuk dapat me-

nata perkembangan kota yang setara dengan perkembangan kota-kota lain di Indonesia, khususnya di Kota Malang dapat tercapai (Agus Ariyadi, 2005, 1). Pembangunan MATOS dan MOG ini dilakukan berdasarkan pada perencanaan Penataan Tata Ruang Kota dan dalam pembangunan itu sendiri harus dapat meningkatkan taraf hidup masyarakat dalam arti dapat meningkatkan kesejahteraanannnya.

Dalam proses pembangunan diperlukan perencanaan kegiatan pembangunan dan pengembangannya yang semuanya diimplementasikan dalam bentuk pelaksanaan dan pengawasan yang akan mewujudkan tata ruang kota sesuai dengan keinginan kita semua. Seperti halnya pembangunan MATOS dan MOG yang mengacu kepada pedoman dan ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan Pemkot agar pembangunan di Kota Malang menjadi teratur sesuai dengan tata ruang kota (Perda Kota Malang No. 7 Tahun 2001 dan Perda Kota Malang No. 1 Tahun 2004) tentang Penyelenggaraan Bangunan.

Dalam Undang-undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang mengatur tentang proses perencanaan wilayah, sedangkan dalam penggunaan ruang wilayah dalam perencanaan pembangunan tata ruang kota dalam kenyataannya secara empiris tidak dapat dipisahkan dalam kehidupan masyarakat yang masih banyak terdapat ketidakseimbangan antara perkembangan masyarakat dengan kondisi kota yang penuh dengan keterbatasan yang dimiliki (Agus Ariyadi, 2005, 3).

Dengan adanya kebutuhan-kebutuhan akan tanah sebagai dasar pembangunan, maka dapat menimbulkan permasalahan-permasalahan di daerah perkotaan khususnya di kota Malang tentunya diperlukan perencanaan pembangunan yang matang bagi pemerintah, swasta maupun keikutsertaan masyarakat.

Pemerintah dalam usaha mengatur tata ruang makin hari makin dihadapkan pada masalah

penggunaan tanah yang bukan saja frekuensinya makin banyak, tetapi intensitasnya makin meningkat (Adrian Sutedi, 2006:92). Pada kenyataannya pembangunan di Kota Malang seperti pembangunan Malang Town Square (MATOS) maupun Mal Olympic Garden (MOG) masih terdapat kelemahan-kelemahan pada pelaksanaannya sehingga menganggap proses pembangunannya tidak melalui prosedur seperti yang telah ditetapkan dalam Perda No. 7 Tahun 2001 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah tersebut.

Demikian pembangunan MOG di Jalan Kawi juga dilakukan di atas tanah yang menurut Perda No. 7 Tahun 2001 sebagai RTH yang berupa suatu lapangan hijau di luar stadion. Pembangunan MOG ini selain merenovasi Stadion Gajayana sesuai dengan standar internasional juga membangun hotel, pusat perbelanjaan Giant, sport center dan food center (Kompas, 4 Juni 2007).

Peran serta masyarakat dalam pembangunan MOG tersebut diperlukan dalam memutuskan hal yang bakal mempengaruhi lingkungan tempat tinggalnya. Bentuk peran serta masyarakat pada pasal 42 UU No. 28 Tahun 2002 antara lain memberi masukan, pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah yang berwenang terhadap penyusunan rencana tata bangunan dan lingkungan. Selanjutnya dalam pasal 42 ayat (1d) disebutkan, bahwa masyarakat bisa melaksanakan gugatan perwakilan terhadap bangunan gedung yang mengganggu, merugikan dan/atau membahayakan kepentingan umum.

Dari pelanggaran-pelanggaran di atas, maka DPRD lah yang berperan secara tegas sebagai pengawas yang berwenang melakukan pengawasan terhadap jalannya pembangunan di Kota Malang. Apa kurangnya, DPRD melakukan kontrol atas pola kebijakan melanggar hukum tersebut harus hati-hati dan mengikutsertakan masyarakat, jangan sampai masyarakat menjadi korbannya (Kompas, 18 Agustus 2006).

Secara fisik, pembangunan MOG dan MATOS sama-sama menggeser ruang terbuka hijau (RTH).

Hal ini jelas menyalahi Perda No 7 Tahun 2001 tentang RTRW. Dengan menggunakan RTH sebagai tempat pembangunan, maka lama kelamaan akan mempengaruhi kualitas lingkungan Kota Malang yang cenderung menurun.

Urgensi pemasalahan yang kiranya memerlukan klarifikasi yudiris adalah bagaimanakah pelaksanaan alih fungsi penggunaan tanah negara (aset Pemkot) menjadi pusat perdagangan dan perumahan. Termasuk dalam kaitan ini adalah bagaimana pulakah prosedur alih fungsinya. Dalam pespektif praktis, memerlukan klarifikasi tentang bagaimana pulakah kedudukan nilai manfaat alih fungsinya bagi pemerintah maupun masyarakat.

Klarifikasi Alih Fungsi Penggunaan Tanah

Bahwa alih fungsi atau konversi pada dasarnya bersifat koordinatif. Dalam arti tidak semata didasarkan atas satu Undang Undang. Namun demikian ketentuan UU No. 26 tahun 2007 Tentang Tata Ruang adalah sebagai dasarnya.

Pada ketentuan Pasal 33 dinyatakan bahwa Pemanfaatan ruang mengacu pada fungsi ruang yang ditetapkan dalam rencana tata ruang dilaksanakan dengan mengembangkan penatagunaan tanah, penatagunaan air, penatagunaan udara, dan penatagunaan sumber daya alam lain.

Penatagunaan tanah pada ruang yang direncanakan untuk pembangunan prasarana dan sarana bagi kepentingan umum memberikan hak prioritas pertama bagi Pemerintah dan pemerintah daerah untuk menerima pengalihan hak atas tanah dari pemegang hak atas tanah.

Dalam pemanfaatan ruang pada ruang yang berfungsi lindung, diberikan prioritas pertama bagi Pemerintah dan pemerintah daerah untuk menerima pengalihan hak atas tanah dari pemegang hak atas tanah jika yang bersangkutan akan melepaskan haknya.

Berikutnya, disebutkan dalam Pasal 77 bahwa pada saat rencana tata ruang ditetapkan, semua

pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang harus disesuaikan dengan rencana tata ruang melalui kegiatan penyesuaian pemanfaatan ruang. Pemanfaatan ruang yang sah menurut rencana tata ruang sebelumnya diberi masa transisi selama 3 (tiga) tahun untuk penyesuaian.

Penjelasan Bagian Umum point 3 menyebutkan bahwa Ruang yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi, sebagai tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya, pada dasarnya keterseediaannya tidak tak terbatas. Berkaitan dengan hal tersebut, dan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman,nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional,

Undang-Undang ini mengamanatkan perlunya dilakukan penataan ruang yang dapat mengharmoniskan lingkungan alam dan lingkungan buatan, yang mampu mewujudkan keterpaduan penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan, serta yang dapat memberikan perlindungan terhadap fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan hidup akibat pemanfaatan ruang. Kaidah penataan ruang ini harus dapat diterapkan dan diwujudkan dalam setiap proses perencanaan tata ruang wilayah.

Pada dasarnya alih fungsi itu meliputi bermacam klausula. Adapun yang banyak terjadi adalah pada alih fungsi lahan pertanian, khususnya dari lahan sawah ke pemanfaatan fungsi lainnya. Alih fungsi lahan sawah ke penggunaan lain telah menjadi salah satu ancaman yang serius terhadap keberlanjutan swasembada pangan.

Intensitas alih fungsi lahan masih sulit dikendalikan, dan sebagian besar lahan sawah yang beralihfungsi tersebut justru yang produktivitasnya termasuk kategori tinggi sangat tinggi. Lahan-lahan tersebut adalah lahan sawah beririgasi teknis atau semi teknis dan berlokasi di kawasan pertanian dimana tingkat aplikasi teknologi dan

Alih Fungsi (Konversi) Penggunaan Tanah Negara di Kota Malang

Tri Susilaningsih & Eduardus Marius Bo

kelembagaan penunjang pengembangan produksi padi telah maju.

Pada dasarnya, alih fungsi itu disebabkan oleh faktor mendasar yaitu perkembangan kependudukan. Dalam hal ini, pesatnya peningkatan jumlah penduduk telah meningkatkan permintaan tanah untuk perumahan, jasa, industri, dan fasilitas umum lainnya. Dengan demikian alih fungsi atau konversi tidak terlepas dari masalah ini.

Selain itu, peningkatan taraf hidup masyarakat juga turut berperan menciptakan tambahan permintaan lahan akibat peningkatan intensitas kegiatan masyarakat, seperti lapangan golf, pusat perbelanjaan, jalan tol, tempat rekreasi, dan sarana lainnya.

Kebutuhan lahan untuk kegiatan non pertanian antar alain pembangunan real estate, kawasan industri, kawasan perdagangan, dan jasa-jasa lainnya yang memerlukan lahan yang luas, sebagian diantaranya berasal dari lahan pertanian termasuk sawah. Hal ini dapat dimengerti, meningkat lokasinya dipilih sedemikian rupa sehingga dekat dengan pengguna jasa yang terkonsentrasi di perkotaan dan wilayah di sekitarnya (sub urban area).

Lokasi sekitar kota, yang sebelumnya didominasi oleh penggunaan lahan pertanian, menjadi sasaran pengembangan kegiatan non pertanian mengingat harganya yang relatif murah serta telah dilengkapi dengan sarana dan prasarana penunjang seperti jalan raya, listrik, telepon, air bersih, dan fasilitas lainnya.

Selain itu, terdapat keberadaan "sawah kejeput" yakni sawah-sawah yang tidak terlalu luas karena daerah sekitarnya sudah beralih menjadi perumahan atau kawasan industri. Hal ini menjadikan petani pada lahan tersebut mengalami kesulitan untuk mendapatkan air, tenaga kerja, dan sarana produksi lainnya. Pada akhirnya memaksa mereka untuk mengalihkan atau menjual tanahnya.

Faktor ekonomi, yaitu tingginya land rent yang diperoleh aktivitas sektor non pertanian dibandingkan sektor pertanian. Rendahnya insen-

tif untuk berusaha tani disebabkan oleh tingginya biaya produksi, sementara harga hasil pertanian relatif rendah dan berfluktuasi. Hal ini memerlukan klarifikasi yang komprehensif.

Selain itu, karena faktor kebutuhan keluarga petani yang terdesak oleh kebutuhan modal usaha. Dapat terjadi juga karena adanya keperluan keluarga lainnya (pendidikan, mencari pekerjaan non pertanian, atau lainnya). Hal ini seringkali membuat petani tidak mempunyai pilihan selain menjual sebagian lahan pertaniannya.

Faktor sosial budaya, antara lain keberadaan hukum waris yang menyebabkan terfragmentasinya tanah pertanian. Hal ini mengakibatkan tidak memenuhi batas minimum skala ekonomi usaha yang menguntungkan. Dasar ini yang menjadikan penyebab beralihnya fungsi lahan.

Otonomi daerah yang mengutamakan pembangunan pada sektor menjanjikan keuntungan jangka pendek lebih tinggi guna meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), yang kurang memperhatikan kepentingan jangka panjang dan kepentingan nasional yang sebenarnya penting bagi masyarakat secara keseluruhan. Hal demikian kiranya memerlukan apresiasi secara khusus.

Pelaksanaan Alih Fungsi Penggunaan Tanah Negara di Malang

Alih fungsi penggunaan tanah negara khususnya ruang terbuka hijau (RTH) diatur dalam Perdanya masing-masing daerah. Khususnya RTH di Malang diatur dengan Perda No. 7 Tahun 2001 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Dengan demikian, maka jumlah RTH tergantung dari kebijakan Pemerintah Daerah masing-masing. RTH yang sudah ditetapkan dalam Perda No. 7 Tahun 2001 tentunya sudah mengacu pada pemetaan wilayah Kota Malang.

RTH merupakan tanah kosong yang digunakan untuk penghijauan. Di Kota Malang telah terjadi alih fungsi penggunaan tanah dan RTH men-

jadi kawasan terbangun (perumahan, industri fasilitas umum dan sebagainya). Apabila hal ini berlangsung terus menerus dalam waktu tertentu dikhawatirkan ketersediaan tanah dan RTH kota akan sangat menjadi langka. Akibatnya, dalam perkembangan Kota Malang akan mengalami penurunan kualitas lingkungan hidup. Untuk itu diperlukan penyediaan dan pengendalian RTH pada kawasan yang telah atau akan dikembangkan.

Di samping penyediaan RTH ini, diperlukan pula pengendalian perkembangan padat bangunan, kawasan dengan intensitas pergerakan kendaraan-kendaraan bermotor tinggi, atau kawasan sekitar pengembangan industri yang mempunyai dampak terhadap lingkungan hidup.

Dalam pelaksanaan alih fungsi perlu diketahui bahwa penggunaan tanah di Kecamatan Klojen didominasi untuk pemukiman/pekarangan dengan luasnya kurang lebih 574,5594 ha dari total luas wilayah Kecamatan Klojen. Sedangkan penggunaan tanah paling sedikit berupa industri dengan luas kurang lebih 0,1625 Ha. Padatnya lahan terbangun pada Kecamatan Klojen menjadikan guna lahan tumbuh dengan kecenderungan pola pengembangan lahan dengan mengisi lahan-lahan kosong di antara bangunan.

Alih fungsi penggunaan tanah diatur dalam Perda No. 7 Tahun 2001 tentang Rencana Tanah Ruang Wilayah. Adapun tujuan dari Rencana Tata Ruang Kota Malang sesuai dengan pasal 4 Perda tersebut, adalah mengutamakan pemanfaatan ruang, kesejahteraan masyarakat yang berwawasan lingkungan dan terselenggaranya pengaturan pemanfaatan ruang kawasan tertentu sehingga terwujud keterpaduan gangguan sumber dalam alam, sumber daya buatan dan sumber daya manusia.

Di dalam pelaksanaan alih fungsi, Perda No. 7 Tahun 2001 yang khususnya berkaitan dengan rencana terstruktur tata ruang kota Malang yang termuat dalam pasal 10 berdasarkan potensi wilayah secara tegas menyatakan fungsi dan peran Kota Malang terdiri atas pusat: pemerintahan, perda-

ngan, pelayanan umum, pendidikan, pengelolaan bahan baku dan kegiatan industri, pelayanan kesehatan, transportasi, kegiatan militer dan pelayanan sarana wisata.

Sejak tahun 1970 Pemerintah Kota Malang telah melakukan kebijakan alih fungsi RTH. Pada masa pemerintahan 1970-1983, Gedung KNPI dan waduk resapan yang dibangun Belanda di Jalan Pulosari dialihfungsikan menjadi bangunan. Tahun 1988-1998 terjadi alih fungsi dari RTH di Tamah Indrokilo menjadi perumahan mewah, taman kota menjadi SPBU Mergan, dan sekolah kehewan menjadi Plasa Dieng.

Alih fungsi terus terjadi pada pemerintahan 1998 - 2003, yaitu hilangnya sejumlah RTH, seperti RTH Tongan, Pandanwangi, dan areal sawah menjadi perumahan Araya. Dan pada pemerintahan 2003-2006 ini turun izin pemakaian lahan eks APP Tanjung untuk pemukiman mewah, APP Veteran untuk MATOS, kebijakan memakai RTH stadion untuk MOG, pemakaian Taman Kunir menjadi perkantoran dan sejumlah peralihan RTH lainnya (Kompas, 18 Desember 2006).

Dari hasil survey di Pemerintah Provinsi DKI Jakarta yang dilakukan tanggal 10 - 14 September 2007, maka RTH mendapat perhatian khusus dari pemerintah. RTH mendapat perlindungan dan pelestariannya, terbukti dengan sulitnya alih fungsi yang menggunakan RTH. Tetapi apabila terpaksa harus dilakukan, maka harus dilakukan oleh Pemerintah Provinsi DKI dengan cara tukar guling dan lebih menguntungkan pemerintah.

Tukar guling yang dimaksud adalah pertukaran antar tempat RTH bahkan RTH yang baru harus menguntungkan pemerintah sehingga RTH tidak pernah berkurang bahkan makin bertambah. Dengan pesatnya laju perkembangan Kota DKI, misalnya di Jakarta Pusat saat ini baru tersedia 7,8% RTH dari luas wilayah DKI. Padahal target Pemerintah Provinsi DKI dalam pelestarian RTH sampai dengan 2010 mencapai jumlah 30% dari luas wilayah DKI.

Alih Fungsi (Konversi) Penggunaan Tanah Negara di Kota Malang

Tri Susilaningsih & Eduardus Marius Bo

Di Surabaya berdasarkan hasil survey ditargetkan jumlah RTH sebanyak 20% dari luas wilayah Surabaya. Pencapaian target ini dilakukan dengan mengembalikan fungsi RTH yang sebelumnya telah mengalami alih fungsi penggunaannya. Perlu diketahui dari hasil survey di Surabaya didapatkan istilah yang baku dari alih fungsi. Menurut Kabag Hukum Pemkot Surabaya, Gatot Soenyoto menjelaskan bahwa istilah alih fungsi itu jika berkaitan dengan “bangunan”.

Manakala berkaitan dengan “tanah” yang digunakan adalah “perubahan peruntukan” (istilah-istilah yang digunakan dalam Perda Surabaya No. 3 Tahun 2007 tentang RTRW. Perubahan peruntukan tidak melihat status tanahnya, baik itu tanah negara ataupun bukan tanah negara. Alih fungsi selain berdasarkan Perda No. 3 Tahun 2007 tentang RTRW juga Perda No. 13 Tahun 1999 tentang Retribusi Izin Peruntukan Penggunaan Tanah.

Alih fungsi RTH di Kota Malang sudah dilakukan sejak 1970. Alih fungsi ini memberikan dampak negatif terutama bagi ekosistem yang terbukti dengan seringnya terjadi banjir di kota yang dulunya tidak pernah terjadi. Sebenarnya Kota Malang termasuk kota yang bebas dari banjir mengingat letaknya didataran tinggi.

Fungsi dari RTH adalah untuk menjaga Kota Malang dari keseimbangan ekosistem yang ada guna sirkulasi atau pergantian udara dan menyaring udara kotor yang keluar dari kendaraan bermotor dan pabrik menjadi udara yang bersih dipergunakan untuk pernafasan. Di samping itu berfungsi untuk memperbesar infiltrasi air hujan ke dalam tanah yang memperbesar cadangan air tanah. Hal ini tercantum dalam Buku Penyusunan Rencana Detail Tata Ruang Kota (RDTRK) Kecamatan Klojen Kota Malang Tahun 2005 - 2008.

Sedangkan di Yogyakarta, alih fungsi RTH dilakukan dengan mempertimbangkan dampak kualitas lingkungan sehingga tidak berpengaruh negatif pada sisi ekologi dan sosial budaya serta ekosistem.

Dari hasil survey yang penting di beberapa instansi Pemerintah Kota Malang, antara lain: 1) Bappeko (Badan Perencanaan Pembangunan Kota). Bappeko menginformasikan bahwa tidak tahu menahu pelaksanaan alih fungsi penggunaan tanah negara, karena Bappeko hanya merupakan konseptor, yang tahu adalah pelaksana teknis yaitu Wasbangdaling. Apakah alih fungsi dibenarkan/tidak? Bahwa kebijakan tata ruang di tingkat kota ada di tangan Walikota dan DPRD. Ketetapanannya harus dituangkan dalam Perda (hasil wawancara dengan Bapak Ir. M. Arief). 2) Wasbangdaling (Pengawasan Bangunan dan Pengendalian Lingkungan). Menurut Bapak Ir. Iwan Rizali, MM selaku Kepala Bidang Tata Ruang, menyoroti stadion luar berdasarkan evaluasi/revisi Bab IV-59 tidak lagi berfungsi sebagai RTH seperti stadion dalam tetapi sudah beralih fungsi penggunaan/peruntukkannya sebagai perdagangan dan jasa (lihat gambar peta warna). 3) Dinas Perijinan. Dari Dinas Perijinan diperoleh informasi bahwa perijinan tentang pendirian MATOS dan MOG sudah sesuai dengan syarat yang telah ditentukan Dinas Perijinan. Adapun peraturan yang menentukan sistem dan prosedur tentang perijinan adalah Peraturan Walikota Malang No. 13 Tahun 2006 tentang Sistem dan Prosedur Tetap Pelayanan Perijinan yang dilaksanakan pada Dinas Perijinan Kota Malang. Tetapi ketika ditanya nomor surat ijinnya berapa untuk pembangunan MOG dan MATOS dijawab “tidak tahu”, saya baru menjabat di sini. 4) Badan Urusan Tanah dan Rumah (BUTR). Dari BUTR terkesan sulit untuk mendapatkan data tentang aset Pemkot terutama jumlah dan bentuknya. Jawaban yang diterima sangat mengecewakan karena justru diarahkan apabila akan penelitian lagi hendaklah mencari bahan-bahan/obyek penelitian yang tidak menyulitkan penulis sendiri. Jadi penulis tidak mendapatkan data yang diharapkan. 4) Bagian Hukum. Ketika menanyakan masalah alih fungsi, Kabag Hukum yang ketika itu baru menjabat satu bulan, menyatakan tidak tahu menahu prosedur dan hal-hal lain yang berkaitan dengan

alih fungsi. 5) Lingkungan Hidup. Menurut keterangan Bapak M. Sailendra, Kasubag lingkungan hidup menyatakan bahwa setiap bangunan yang disinyalir mempunyai dampak lingkungan harus memiliki laporan Analisis Dampak lingkungan (AMDAL). Untuk membuat laporan Amdal ini memakan waktu yang berbulan-bulan karena harus dikaji betul oleh tim khusus yang membahas Amdal tersebut. Setelah laporannya jadi, pihak MOG atau MATOS baru boleh membangun. Tetapi pada kenyataannya kedua developer/pemborong (PT) sudah membangun duluan sementara Amdalnya masih dalam proses. Hal ini dinilai oleh pengamat politik sebagai suatu pelanggaran hukum, yaitu melanggar Perda No. 7 Tahun 2001 tentang RTRW Kota Malang. 6) Badan Pertanahan Nasional (BPN). Menurut keterangan dari pihak BPN tidak ada masalah dengan tanah-tanah sebagai obyek penelitian ini, karena sudah memenuhi syarat-syaratnya sehingga dapat diproses.

Dari hasil survey, ternyata Perda No. 7 Tahun 2001 belum memuat pasal-pasal yang jelas dan tegas dalam alih fungsi RTH. Alih fungsi RTH di Kota Malang ditetapkan oleh Walikota. Hal ini kita temukan pada saat kami melakukan survey keluarnya SK perijinan dari industri yang terkait. Instansi tersebut baru mengeluarkan ijin apabila Walikota telah menyetujui.

Perda No. 7 Tahun 2001 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah yang belum mencakup peraturan-peraturan yang diinginkan Pemkot, dilakukan revisi oleh Pemkot sendiri. Revisi tersebut mendapat tanggapan dari beberapa kalangan cendekiawan dan masyarakat agar jangan sampai mengaburkan substansi perlindungan dari kawasan RTH tersebut.

Dari hasil survey di Dinas Perijinan didapat hasil bahwa menurut pihak perijinan yang dimintai informasi, bahwa untuk mendirikan MOG atau obyek penelitian yang lain akan diberikan ijinnya apabila semua persyaratan dipenuhi dan sudah ada lampu hijau (mendapat persetujuan) dari Walikota dan Ketua DPRD.

Berdasarkan informasi masyarakat yang pernah diajak membahas berdirinya MATOS dan MOG mengatakan bahwa alih fungsi/perubahan peruntukan tanah tidak berdasarkan Perda No. 7 Tahun 2001 tetapi berdasar SK Walikota. Sehingga dapat dikatakan bahwa Walikota (Pemkot) Malang telah melakukan pelanggaran terhadap Perda yang dibuatnya.

Menurut Arif Hidayat Kasubag Bappeko Pemkot Kota Malang, pembentukan Perda RTRW No. 7 Tahun 2001 tersebut adalah untuk: 1) Untuk mengatur penggunaan ruang kota agar sesuai dengan yang direncanakan. 2) Agar tidak terjadi tumpang tindih penggunaan tanah/ruang. 3) Tertib dalam penggunaan ruang.

Dinas Wasbangdaling pun dalam memberikan keterangan yang seolah-olah takut. Pada umumnya dari Dinas-dinas Bappeko, Wasbangdaling, Kabag Hukum, Perijinan, Badan Urusan tanah dan Rumah (BUTR), Lingkungan Hidup dan BPN terkesan tertutup di dalam memberikan jawaban dari pertanyaan-pertanyaan yang disodorkan. Sehingga jawaban-jawaban tersebut terasa ngambang. Terlebih untuk mendapatkan surat-surat keputusan Walikota Malang yang berkaitan dengan alih fungsi tidaklah mungkin penulis dapatkan karena menyangkut kebijakan dan politik Pemkot.

Prosedur dan Manfaat Alih Fungsi Penggunaan Tanah

Mengenai alih fungsi ini mestinya tidak perlu terjadi apabila tidak ada kebijakan Walikota menginginkan terjadinya alih fungsi karena dalam pasal 24 ayat (2) UU Penataan Ruang telah diatur tentang kemungkinan untuk melakukan perubahan fungsi ruang suatu kawasan dan pemanfaatannya yang berskala besar dan berdampak penting.

Jadi untuk melakukan alih fungsi tersebut tidaklah mudah karena Walikota haruslah melakukan koordinasi dengan Menteri terkait dan harus

Alih Fungsi (Konversi) Penggunaan Tanah Negara di Kota Malang

Tri Susilaningsih & Eduardus Marius Bo

pula minta persetujuan DPRD. Sedangkan menurut pasal 20 ayat (5) huruf d dan m UU Penataan Ruang mengatur bahwa RH termasuk lapangan olahraga harus dipertahankan dan dihindari alih fungsinya.

Kalau terjadi alih fungsi, prosedurnya sebagai berikut: pihak yang menginginkan alih fungsi mengajukan permohonan kepada Walikota disertai dengan kelengkapan persyaratan termasuk rencana peruntukannya. Sebelum ada keputusan Walikota, berkasnya harus diteliti apakah alih fungsi tersebut benar-benar esensial dibutuhkan masyarakat, harus ada kajian planologinya.

Bappeko harus mengkaji tentang fungsi penggunaan tanah melalui pemetaan wilayah. Apabila menurut Pemkot dan instansi terkait sudah menyetujui, maka harus mendapatkan persetujuan dari DPRD baru dikeluarkan surat keputusannya (Kesimpulan dari wawancara dengan pihak Bappeko, Wasbangdaling dan Lingkungan Hidup).

Oleh karena di dalam Perda tidak diatur secara terperinci tentang prosedur alih fungsi sehingga prosedurnya tergantung dari kebijakan

Pemkot yang dituangkan dalam peraturan Walikota atau Surat Keputusan, yang mestinya diatur secara lengkap dan terperinci dalam Perda No. 7 Tahun 2001 tentang RTRW.

Hal di atas terbukti dalam proses alih fungsi terhadap Matos, MOG, Perumahan Taman Wilis yang semuanya melanggar Perda tersebut dan mengakibatkan berkurangnya jumlah RTH. Kecuali Lapangan Rampal yang berhasil dipertahankan Kodam Brawijaya untuk tetap menjadi RTH sehingga tidak mengurangi jumlah RTH tetapi justru menjaga keutuhan RTH.

Mengenai pendapat dari masyarakat dapat dilihat pada tabel di bawah ini. Dari tabel 1 - 4 dapat diketahui bahwa justru 117 responden yang tidak menyetujui wujud alih fungsi seperti Matos, MOG dan Perumahan Taman Wilis. Masyarakat menilai bahwa Pemkotlah yang banyak merasakan manfaatnya, yaitu sebanyak 152 responden. Tetapi ada masyarakat yang merasa dirugikan sebanyak 141 responden yang dikarenakan merasa bising diketahui sebanyak 89 responden.

Tabel 1 Respon/Tanggapan Masyarakat Sekitar Berdirinya

No	Respon Masyarakat	MATOS	MOG	APP	Perumahan T. Wilis	Lapangan Rampal	Jumlah
1	Setuju	10	10	12	15	6	53
2	Tidak Setuju	23	17	25	20	32	117
3	Abstain	7	13	3	5	2	30
Jumlah		40	40	40	40	40	200

Sumber: Data primer diolah, 2007.

Tabel 2 Yang Merasakan Manfaatnya

No	Yang Merasakan Manfaatnya	MATOS	MOG	APP	Perumahan T. Wilis	Lapangan Rampal	Jumlah
1	Masyarakat	2	6	10	-	2	20
2	Pemkot	36	32	26	20	38	152
3	Pihak yang meminta alih fungsi (pengembang)	2	2	4	20	-	28
Jumlah		40	40	40	40	40	200

Sumber: Data primer diolah, 2007.

Tabel 3 Pihak yang Dirugikan

No	Pihak yang Dirugikan	MATOS	MOG	APP	Perumahan T. Wilis	Lapangan Rampal	Jumlah
1	Pemkot	3	4	4	20	14	45
2	Masyarakat	36	34	30	15	26	141
3	Pihak Lain	1	2	6	5	-	14
Jumlah		40	40	40	40	40	200

Sumber: Data primer diolah, 2007.

Tabel 4 Alasan Dirugikan

No	Alasan Dirugikan	MATOS	MOG	APP	Perumahan T. Wilis	Lapangan Rampal	Jumlah
1	Bising	17	12	15	20	25	89
2	Polusi	5	3	10	5	7	30
3	Kesenjangan Ekonomi	12	7	3	12	8	42
4	Disintegrasi warga	6	18	12	3	-	39
Jumlah		40	40	40	40	40	200

Sumber: Data primer diolah, 2007.

Dari data yang telah diperoleh baik data tentang peraturan daerah dan pelaksanaannya dari nara sumber maupun tanggapan dari masyarakat diperoleh gambaran bahwa alih fungsi belum/ tidak mengikuti aturan yang tertulis dalam Perda. Di dalam Perda tersebut dinyatakan bahwa RTH harus dipertahankan ruang terbuka hijau yang ada keberadaannya tetap dipertahankan dan dihindari peralihan fungsi maupun pemanfaatan selain RTH. Untuk lapangan olah raga juga sebisa mungkin dihindari untuk peralihan fungsi sebagai kawasan terbangun.

Dari kenyataan ini terbukti bahwa kebijakan Pemkot menyimpang dari Perda. Penyimpangan ini dilakukan atas kebijakan Walikota. (Kompas, tanggal 18 Agustus 2006). Hal ini sesuai dengan Dinas Perijinan yang menyatakan bahwa Dinas Perijinan akan mengeluarkan surat ijin mendirikan bangunan MOG dan Matos asalkan Walikota telah menyetujui.

Kebijakan ini akan menurunkan kualitas lingkungan/ ekosistem sebagai dampak negatifnya

masyarakat makin lama makin diinginkan. Hal ini dikhawatirkan kesehatan masyarakat akan menurun. Padahal di tahun-tahun 1970-an Malang dikenal sebagai kota yang sejuk, dingin, dan sehat.

Berdasarkan data-data yang terdapat pada tabel 2 - 5 di atas dapat diketahui bahwa jumlah masyarakat yang menolak alih fungsi untuk merubah peruntukannya jauh lebih besar daripada yang menyetujuinya. Hal ini merupakan bukti bahwa masyarakat Kota Malang tidak menghendaki perubahan ekosistem yang berdampak rendahnya kualitas kesehatan masyarakat akibat meningkatnya polusi, baik polusi udara maupun polusi akibat pencemaran di dalam tanah.

Penutup

Berdasarkan analisis terhadap data yang diperoleh, ternyata Perda No. 7 Tahun 201 tentang RTRW masih belum memuat adanya pasal yang mengatur alih fungsi penggunaan tanah negara khususnya RTH dan prosedur pelaksanaannya.

Alih Fungsi (Konversi) Penggunaan Tanah Negara di Kota Malang

Tri Susilaningsih & Eduardus Marius Bo

Kurangnya keterbukaan para pejabat Pemkot dan instansi terkait dalam memberikan penjelasan tertentu terjadinya alih fungsi peruntukan penggunaan tanah negara di Kota Malang, surat keputusan ijin dari Walikota dan nomor ijin Amdal MATOS dan MOG.

Kurangnya keikutsertaan instansi-instansi yang terkait dengan tanah negara, misalnya BPN, BUTR, Wasbangdaling dalam upaya melestarikan jumlah dan keberadaan RTH.

Di kalangan masyarakat masih sangat rendah pengetahuannya tentang pentingnya jumlah dan keberadaan yang seharusnya bertambah selaras dengan pengembangan kota sehingga tidak terjadi perubahan ekosistem dan sosbud yang secara tidak langsung sangat merugikan masyarakat.

Dalam hubungan ini, ketidaklengkapan pasal yang memuat tentang syarat-syarat, prosedur alih fungsi dan pelaksanaannya dalam Perda No. 7 Tahun 2001 tentang RTRW Kota Malang. Terjadinya penyimpangan proses alih fungsi dari Perda ini walaupun diadakan revisi yang sampai saat ini belum disahkan sebagai bagian dari Perda. Dan revisi itupun belum memuat pasal yang mengatur tentang alih fungsi secara tegas.

Terjadinya kesimpangsiuran prosedur alih fungsi walaupun Pemkot berusaha untuk melengkapi pasal-pasal dalam Perda No. 7 Tahun 2001 tentang RTRW melalui aturan revisi/evaluasi yang isinya masih kabur/tidak jelas.

Rendahnya kepedulian masyarakat Kota Malang pentingnya RTH dan keikutsertaannya pada Pemkot dalam melestarikan RTH. Untuk itu, relevan kiranya Perdayang berkenaan dengan hal tersebut upaya segera dilengkapi dengan pasal-pasal yang mengatur secara tegas prosedur alih fungsi, proses pelaksanaan alih fungsi dan pelestarian alih fungsi RTH.

Pemkot berkewajiban mengajak, membina masyarakat, membelajari masyarakat hal-hal yang terkait dengan pentingnya RTH yang berkaitan

berhubungan dengan kesehatan masyarakat. Konkretnya, Pemkot harusnya mengajak masyarakat Malang untuk mengadakan hearing dan diskusi dalam penyempurnaan Perda.

Daftar Pustaka

- Ariyadi, Agus, 2005, *Pendirian Bangunan Malang Town Square (MATOS) di Kawasan Pendidikan Dalam Perspektif Masyarakat Sekitarnya (Studi Kasus Pembangunan Malang Town Square)*.
- Harsono, Budi, 1999, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*, Edisi Revisi, Djambatan, Jakarta.
- Hariani, 2002, *Dampak Lingkungan Dari Hilangnya Ruang Terbuka Hijau sebagai Pelanggaran Rencana Tata Ruang (Studi di Kota Malang)*, Jurnal, Vol. XIII, No. 1 Tahun 2002, ISSN: 1410 - 7295.
- Hasanudin, 1996, *Prosedur dan Tata Cara Perubahan Tata Guna Tanah Dalam Rangka Penataan Ruang Dalam Buku Tanah dan Pembangunan, Tinjauan dari Segi Yuridis dan Politis*, Manikgeni, Denpasar,
- Hutagalung, Arie S., 1999, *Serba Aneka Masalah Tanah dalam Kegiatan Ekonomi (Suatu Kumpulan Karangan)*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta.
- Kurniawan, 2004, *Ruang Terbuka Hijau Kota Malang Tinggal Empat Persen*, Tempointeraktif.com tanggal 13 Agustus.
- Mahendra, A.A. Oka, dan Hasanudin, 1997, *Tanah dan Pembangunan, Tinjauan dari Segi Yuridis dan Politis*, Pustaka Manikgeni, Denpasar.
- Muhsin Z, Mumuh, 1999, *Kota Bogor Studi Tentang Perkembangan Ekologi Kota (Abad ke 19 Sampai Abad ke-20)*, Jurnal, Sosiohumaniora, Vol 1 No. 1 Juni 1999, ISSN 1411 - 2099.
- Salim, Emil, 1988, *Hukum Lingkugan Hidup*, LP3ES, Jakarta.
- Siahaan, N.H.T., 2002, *Hukum Lingkungan dan Ekologi Pembangunan*, Erlangga, Jakarta.
- Silalahi, Daud, 1996, *Hukum Lingkungan, Dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Alumni, Bandung.

- Soemartono, R.M. Gatot P., 1991, *Mengenal Hukum Lingkungan Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Supriyadi, 2007, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Sutedi, Andrian, 2006, *Politik dan Kebijakan Hukum Pertanahan serta Berbagai Permasalahannya*, Cipta Jaya, Jakarta.
- Tajerin, 2005, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Konversi Lahan Tanah di Jawa Timur*, Jurnal Studi Indonesia Kajian Sosial Humaniora, Vol 15 No. 1 Maret 2005, ISSN: 1410 - 2099.
- Wardaya, Sulistya, 1999, *Dampak Kebijakan Tata Ruang Kotamadia Bengkulu Terhadap Perubahan Sosial Masyarakat Suku Lembak di Desa Bentiring*, Jurnal Penelitian UNIB, Vol V, No. 15, Juli 1999, ISSN 0852 - 405 X.
- Wiradisuria, 1983, *Permukiman dan Lingkungan Hidup, Dalam Sejumlah Masalah Permukiman Kota*, (Budihardjo, E. Penyunting) 113-120, Alumni, Bandung.
- Undang-undang No. 24 tahun 1992 tentang *Penataan Ruang*.
- Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang *Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria*.
- Perda No. 7 Tahun 2001 Tentang *Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang*.