

Perubahan Penggunaan Lahan dan Kesesuaiannya terhadap RDTR di Wilayah *Peri-Urban* Studi Kasus: Kecamatan Mlati

Trigus Eko¹, Sri Rahayu²

Diterima : 7 September 2012

Disetujui : 10 September 2012

ABSTRACT

The disproportion of supply and demand of land often extends cities to their peri-urban areas reducing their agricultural areas. This is observable in Yogyakarta's Mlati sub-district which was classified as a *zobidekot* (a region dominated by agricultural areas) but lost 301,9 acres of its agricultural areas during the 1996-2010 period. The study reviews both the change in land use during that period; and the mismatches between the actual developments from the Detailed Land Use Plan. The study analyzes aerial photos and satellite images through overlays and input-output analysis, together with SWOT analysis of the land use implementation policies. Result shows that 10,32% of Mlati's land use changed during the 1996-2010 period resulting in the loss of 290,67 acres of agriculture areas with as much as 13,12% converted into housing areas. However, 65,9% of its land use still conforms to the Planning Document. The area lacks legal aspect in its land-use plan policy implementation since the Planning Document has not been legalized. Institutional aspect shows consistency and availability of adequate resources, but weak implementation in terms of control and law enforcement. Investments, tax policy and illegal changes of land use threatening the policy's implementation.

Key words : land use, land use change, RDTR Yogyakarta, Mlati sub-district

ABSTRAK

Ketidakseimbangan antara demand dan supply lahan sering mendorong perluasan kota ke daerah pinggirannya sehingga mengurangi wilayah pertanian. Hal ini dapat diamati di Kelurahan Mlati Yogyakarta yang diklasifikasikan sebagai *zobidekot* (kawasan didominasi lahan pertanian) tetapi telah kehilangan 301,9 acre wilayah pertaniannya dalam kurun waktu 1996-2010. Studi ini mengkaji perubahan guna lahan pada masa itu, dan ketidaksesuaian antara pembangunan di lapangan dan dokumen Rencana Detail Tata Ruang. Studi ini menganalisis foto udara dan gambar satelit melalui proses overlay dan analisis input-output, disertai analisis SWOT atas kebijakan-kebijakan guna lahan. Hasil menunjukkan bahwa 10,32% guna lahan di Mlati berubah sepanjang kurun waktu tersebut, yang mengakibatkan hilangnya 290,67 acre area pertanian dengan 13,12% diantaranya berubah menjadi permukiman. Namun demikian, 65,9% dari guna lahan disana masih sesuai dengan dokumen perencanaan. Wilayah ini kekurangan aspek hukum dalam penerapan kebijakan guna lahannya karena dokumen perencanaan belum disahkan. Aspek kelembagaan menunjukkan konsistensi dan ketersediaan sumber daya, tetapi ada kelemahan dalam implementasi terkait kontrol dan penegakan hukum. Investasi, kebijakan pajak dan perubahan guna lahan ilegal menjadi ancaman bagi implementasi kebijakan.

Kata kunci : guna lahan, perubahan guna lahan, RDTR Yogyakarta, Kelurahan Mlati

¹ Kantor Pertanahan Kabupaten Buton, Sulawesi Tenggara

² Dosen Jurusan Perencanaan Wilayah dan Kota, Undip, Semarang, Jawa Tengah
Kontak Penulis : triguseko@gmail.com

PENDAHULUAN

Alih fungsi lahan dalam arti perubahan penggunaan lahan, pada dasarnya tidak dapat dihindarkan dalam pelaksanaan pembangunan (Lisdionyono, 2004). Pertumbuhan penduduk yang pesat serta bertambahnya tuntutan kebutuhan masyarakat akan lahan, seringkali mengakibatkan benturan kepentingan atas penggunaan lahan serta terjadinya ketidaksesuaian antara penggunaan lahan dengan rencana peruntukannya (Khadiyanto, 2005). Sedangkan lahan itu sendiri bersifat terbatas dan tidak bisa ditambah kecuali dengan kegiatan reklamasi (Sujarto, 1985 dalam Untoro, 2006). Keterbatasan lahan di perkotaan juga menyebabkan kota berkembang secara fisik ke arah pinggiran kota.

Terkait dengan penggunaan lahannya, daerah pinggiran merupakan wilayah yang banyak mengalami perubahan penggunaan lahan terutama perubahan penggunaan lahan pertanian menjadi non pertanian yang disebabkan adanya pengaruh perkembangan kota di dekatnya (Rahayu, 2009). Penurunan luas lahan pertanian di wilayah ini perlu mendapat perhatian khusus mengingat hal ini akan membawa dampak negatif terhadap kehidupan kota maupun kehidupan kedesaan. Mengingat wilayah ini merupakan wilayah yang akan berubah menjadi kota sepenuhnya di masa mendatang maka perlu komitmen dari penentu kebijakan untuk mengelola dan menata WPU agar menjadi kota yang ideal sesuai dengan konsep kota yang berkelanjutan (Yunus, 2008).

Yunus (2008) menyebut daerah pinggiran sebagai wilayah “*peri urban*”. Wilayah *Peri Urban* (WPU) didefinisikan sebagai wilayah yang ditandai dengan percampuran kenampakan fisik kota dan kedesaan. Dalam teori *Land Use Triangle : Continuum*, Yunus menjelaskan bahwa secara kontinum makin ke arah lahan kota terbangun utama maka akan makin besar proporsi lahan kota dan makin jauh dari lahan terbangun utama makin besar proporsi kedesannya. Teori ini dianggap paling sesuai untuk menggambarkan kondisi WPU di negara-negara berkembang termasuk Indonesia. Wilayah perkotaan di Indonesia telah berkembang dengan pesat pada periode tahun 1983-1993. Pada periode tersebut telah terjadi perubahan penggunaan lahan pertanian menjadi lahan non pertanian sebanyak kurang lebih 40.000 Ha/tahun dalam periode tahun tersebut (Setiawan et al, 2006). Kota Yogyakarta merupakan salah satu kota dengan kecepatan pertumbuhan penduduk tertinggi di Indonesia. Pada tahun 2000, kepadatan penduduk di Kota Yogyakarta adalah 12.891 jiwa/km². Yunus (2008) menyatakan bahwa terjadi perkembangan spasial-fisik Kota Yogyakarta ke arah timur laut dan barat laut. Perubahan penggunaan lahan pertanian paling banyak terjadi ke arah tersebut.

Kabupaten Sleman sebagai daerah yang berbatasan langsung dengan Kota Yogyakarta mengalami pengaruh yang signifikan terhadap perkembangan wilayahnya terutama di daerah pinggiran kota. Menurut statistik lahan pertanian di Kabupaten Sleman pada tahun 1996-2010 berkurang seluas 1.784 Ha sedangkan lahan non pertanian mengalami peningkatan luas. Kecamatan Mlati merupakan salah satu wilayah dari Kabupaten Sleman dengan jumlah penduduk terbanyak di Kabupaten Sleman. Secara spasial wilayah ini berbatasan langsung dengan wilayah administrasi Kota Yogyakarta. Menurut data BPS, jumlah penduduk kecamatan ini pada tahun 2010 adalah 101.031 jiwa dengan kepadatan 3.542 jiwa/km² sedangkan dari statistik penggunaan lahan Kecamatan Mlati tahun 1996-2010, diketahui bahwa di Kecamatan Mlati telah terjadi penurunan luas lahan pertanian sebanyak 301,9 Ha. Tujuan penelitian ini adalah mengkaji perubahan penggunaan lahan di Kecamatan Mlati sebagai wilayah *peri-urban* Kota Yogyakarta, kesesuaiannya terhadap rencana pemanfaatan ruang dalam RDTR APY Kecamatan Mlati serta aspek-aspek yang mempengaruhi implementasi kebijakan rencana pemanfaatan ruang.

METODE PENELITIAN

Pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini adalah pendekatan campuran dengan metode sekuensial/bertahap. Metode yang dilakukan adalah menggabungkan atau memperluas dari metode kuantitatif pada tahap awal dengan penemuan-penemuan dari metode deskriptif kualitatif pada tahap berikutnya (Creswell, 2010). Jenis data yang dibutuhkan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder dan sedangkan bentuk datanya adalah berupa data spasial, data tekstual serta wawancara. Data citra satelit, foto udara serta hasil survei lapangan termasuk data primer, sedangkan data peta rencana penggunaan/pemanfaatan ruang kecamatan, dokumen RDTR, dan data statistik BPS termasuk data sekunder. Data spasial digital berupa peta wilayah administrasi, citra foto udara tahun 1996, peta citra satelit *Quickbird* tahun 2007, citra *Google Earth* tahun 2010, peta rencana penggunaan/pemanfaatan ruang Kecamatan Mlati. Sedangkan data tekstual berupa dokumen Kecamatan Mlati dalam angka tahun 1996-2010 dan dokumen Rencana Detail Tata Ruang kecamatan Mlati terbaru.

RUANG LINGKUP WILAYAH STUDI

Ruang lingkup wilayah dalam penelitian ini adalah wilayah administrasi Kecamatan Mlati. Kecamatan Mlati terletak di bagian selatan dari Kabupaten Sleman. Kecamatan ini berbatasan langsung dengan Kota Yogyakarta. Secara geografis letak Ibu Kota Kecamatan Mlati terletak pada koordinat $7^{\circ}73'406''$ LS dan $110^{\circ}32'858''$ BT. Secara administrasi wilayah kecamatan ini terbagi menjadi 5 kelurahan/desa yaitu : Desa Tirtoadi, Sumberadi, Tlogosari, Sendangadi dan Sinduadi. Wilayah yang berbatasan dengan Kecamatan Mlati adalah :

Sebelah Utara : Kecamatan Sleman
Sebelah Timur : Kecamatan Depok, Ngaglik
Sebelah Selatan : Kecamatan Godean, Gamping
Sebelah Barat : Kecamatan Seyegan.

Alasan pemilihan Kecamatan Mlati wilayah studi adalah karena karakteristik Kecamatan Mlati yang unik yaitu merupakan wilayah perdesaan dan sekaligus perkotaan (*Wilayah Peri Urban*) yang berbatasan dengan Kota Yogyakarta. Terdapat dua pertimbangan pengkajian wilayah *peri urban* menurut Yunus (2008) yaitu pertimbangan masa depan kekotaan dan pertimbangan masa depan kedesaan. Pertimbangan masa depan kekotaan adalah suatu pertimbangan bagaimana mencapai kondisi ideal. Baik buruknya kota di masa depan akan sangat tergantung dari perkembangan fisik yang terjadi. Pertimbangan masa depan kedesaan terkait dengan pengurangan lahan pertanian menjadi non-pertanian yang akan mengarah pada penurunan produksi pangan, sehingga disarankan untuk merumuskan kebijakan yang melindungi lahan pertanian.

KAJIAN PUSTAKA

Penggunaan Lahan

Pengertian yang luas digunakan tentang lahan ialah suatu daerah permukaan daratan bumi yang ciri-cirinya mencakup segala tanda pengenal, baik yang bersifat cukup mantap maupun yang dapat diramalkan bersifat mendaur, dari biosfer, atmosfer, tanah, geologi, hidrologi dan populasi tumbuhan dan hewan, serta hasil kegiatan manusia pada masa lampau dan masa kini, sejauh tanda-tanda pengenal tersebut memberikan pengaruh murad atas penggunaan lahan oleh manusia pada masa kini dan masa mendatang (FAO, 1976 dalam Notohadiprawiro, 1991).

Sedangkan Chapin, F. Stuart dan Edward J. Kaiser (1979), memberikan pengertian lahan pada dua skala yang berbeda yaitu lahan pada wilayah skala luas dan pada konteks skala *urban*. Dalam lingkup wilayah yang luas, lahan adalah *resource* (sumber) diperolehnya bahan mentah yang dibutuhkan untuk menunjang keberlangsungan kehidupan manusia dan kegiatannya. Dalam konteks *resource use* lahan diklasifikasikan kedalam beberapa kategori, yaitu pertambangan, pertanian, pengembalaan dan perhutanan.

Meskipun terdapat beberapa definisi yang membedakan pengertian penggunaan dan pemanfaatan lahan, namun beberapa literatur mengatakan bahwa pengertian penggunaan lahan dan pemanfaatan lahan adalah sama yaitu mengenai kegiatan manusia di muka bumi untuk memenuhi kebutuhan hidupnya (Vink, 1975, 1983; dalam Ritohardoyo, 2009). Penggunaan/pemanfaatan lahan merupakan suatu percampuran yang kompleks dari berbagai karakteristik kepemilikan, lingkungan fisik, struktur dan penggunaan ruang (Kaiser, et al; 1995). Pola pemanfaatan lahan/tanah adalah pengaturan berbagai kegiatan. Kegiatan sosial dan kegiatan untuk menunjang keberlanjutan hidup yang membutuhkan jumlah, jenis dan lokasi. Arsyad (1989) membagi penggunaan lahan kedalam dua jenis penggunaan utama yaitu penggunaan lahan pertanian dan lahan non pertanian. Lahan pertanian meliputi : tegalan, sawah, perkebunan, hutan produksi dan lindung, padang rumput dan padang alang-alang termasuk lahan untuk peternakan dan perikanan.

Terkait dengan bentuk distribusi keruangan pemanfaatan lahan, terdapat beberapa teori mengenai bentuk distribusi keruangan. Bintarto (1977) menyebutkan setidaknya tiga bentuk keruangan penggunaan lahan permukiman/perumahan terutama di daerah perdesaan. Tiga pola pokok yang dia kemukakan adalah :

- a. *Nucleated Agriculture Village Community*
- b. *Line Village Community*
- c. *Open country or trade center community*

Sedangkan Yunus (2008) menjelaskan teori tentang distribusi keruangan pemanfaatan lahan khususnya untuk Wilayah *Peri Urban* (WPU) yaitu teori *Land Use Triangle : Continuum*. Teori ini merupakan teori yang dianggap paling sesuai untuk WPU di negara-negara berkembang. Dalam teori ini WPU merupakan wilayah yang ditandai oleh percampuran kenampakan fisik kekotaan dan kedesaan dengan variasi proporsi percampuran dalam kisaran <100% kenampakan kedesaan maupun <100% kenampakan kekotaan. Percampuran terjadi secara kontinum makin ke arah lahan kekotaan terbangun utama, maka semakin besar proporsi lahan kekotaan dan makin jauh dari lahan terbangun utama makin besar proporsi lahan kedesaannya. Yunus (2008) menemukan 4 zona pada wilayah *peri urban* yaitu :

1. Zona bingkai kota (*zobikot*)
2. Zona bingkai kota-desa (*zobikodes*)
3. Zona bingkai desa-kota (*Zobidekot*)
4. Zona bingkai desa (*Zobides*).

Perubahan Penggunaan Lahan

Perubahan penggunaan lahan adalah bertambahnya suatu penggunaan lahan dari satu sisi penggunaan ke penggunaan yang lainnya diikuti dengan berkurangnya tipe penggunaan lahan yang lain dari suatu waktu ke waktu berikutnya, atau berubahnya fungsi suatu lahan pada kurun waktu yang berbeda (Martin, 1993 dalam Wahyunto dkk., 2001). Dalam perkembangannya perubahan lahan tersebut akan terdistribusi pada tempat-tempat tertentu yang mempunyai potensi yang baik. Selain distribusi perubahan penggunaan, lahan akan

mempunyai pola-pola perubahan penggunaan lahan. Menurut Bintarto (1977) dalam Wahyudi (2009) pola distribusi perubahan penggunaan lahan pada dasarnya dikelompokkan menjadi:

- a. Pola memanjang mengikuti jalan
- b. Pola memanjang mengikuti sungai
- c. Pola radial
- d. Pola tersebar
- e. Pola memanjang mengikuti garis pantai
- f. Pola memanjang mengikuti garis pantai dan rel kereta api.

Kesesuaian Penggunaan Lahan dengan Rencana Penggunaan Lahan

Rencana Tata Ruang Wilayah merupakan hasil analisis kesesuaian penggunaan lahan. Kesesuaian penggunaan lahan terhadap Rencana Tata Ruang Wilayah adalah perbandingan antara arahan kawasan menurut tata ruang dengan kondisi eksisting penggunaan lahan saat ini (Andrianto, dkk; 2008). Beberapa literatur menggunakan istilah penyimpangan penggunaan lahan sebagai padanan ketidaksesuaian penggunaan lahan dengan rencana penggunaan lahan. Restina (2009) dalam tesisnya, menemukan faktor-faktor yang mempengaruhi penyimpangan adalah : kepadatan penduduk, luas lahan pertanian, bangunan di bantaran sungai dan jarak ke pusat kota. Faktor sosial ekonomi masyarakat seperti pendidikan, pekerjaan pendapatan, kepemilikan lahan serta tingkat pengetahuan masyarakat tentang rencana tata ruang yang rendah akibat kurangnya sosialisasi tentang RTRW juga mempengaruhi penyimpangan yang terjadi.

Kedudukan Rencana Detail Tata Ruang dalam Perencanaan Tata Ruang Wilayah Kabupaten

Didalam Peraturan tersebut juga didefinisikan *Rencana Detail Tata Ruang Kabupaten* yaitu rencana pemanfaatan ruang Bagian Wilayah kabupaten secara terperinci yang disusun untuk penyiapan perwujudan ruang dalam rangka pelaksanaan program-program pembangunan Kabupaten. Dalam jenjang perencanaan tata ruang, Rencana Detail Tata Ruang Kabupaten merupakan produk rencana untuk :

- a. Rencana operasional arahan pembangunan kawasan (*operasional action plan*);
- b. Rencana pengembangan dan peruntukan kawasan (*area development plan*);
- c. Panduan untuk rencana aksi dan panduan rancang bangun (*urban design guidelines*).

Rencana, aturan, ketentuan dan mekanisme penyusunan RDTR kabupaten harus merujuk pada pranata rencana lebih tinggi, baik pada lingkup kawasan maupun daerah.

Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Rencana Tata Ruang

Implementasi Rencana Tata Ruang adalah sebuah tindakan nyata dari produk rencana yang telah dibuat sebagai upaya untuk mencapai tujuan penataan ruang. Tujuan yang dimaksud adalah tujuan yang diinginkan supaya berdampak pada kelompok sasaran (Dilang, 2008). Ginting (2010) dalam tesisnya menyatakan bahwa kemampuan dalam melaksanakan rencana (implementabilitas) dipengaruhi oleh empat faktor yaitu : teknik, politik, ekonomi dan sosial. Implementabilitas Rencana Detail Tata Ruang APY Kabupaten Sleman menurutnya tidak dipengaruhi oleh faktor ekonomi namun lebih dipengaruhi oleh :

1. Faktor teknik, sistem hierarki kota dan lokasi wilayah
2. Faktor politik yang berkaitan dengan kekuasaan
3. Faktor sosial.

Menurut Edward (1980) dalam Suharyono (2000), sebuah implementasi setidaknya dipengaruhi oleh faktor sumberdaya, disposisi (komitmen penentu kebijakan), komunikasi (kecepatan dan kejelasan informasi antar unit pelaksana) dan struktur birokrasi.

Sedangkan faktor yang mempengaruhi efektif atau tidaknya implementasi peraturan penataan ruang adalah : kelembagaan, aparat pelaksana, pengawasan dan pengendalian, pendanaan serta adat istiadat masyarakat yang kondusif. Dilang (2008) menyatakan terdapat tiga hal yang mempengaruhi keberhasilan implementasi yaitu : kualitas rencana dan kemampuan kelembagaan yang baik.

Hal-hal yang membuat suatu kebijakan, rencana atau program menjadi tidak berhasil antara lain: terjadinya inkonsistensi aparat penyusun/pelaksana rencana atau program, sumberdaya aparatur pemerintah yang lemah dan substansi rencana yang tidak matang (Dilang, 2008). Laurensius (1996) menyebutkan sebuah rencana tata ruang wilayah akan terhambat apabila terdapat faktor penghambat yaitu : adanya loyalitas ganda para pelaksana serta timbulnya hambatan dari lingkungan sosial maupun alam.

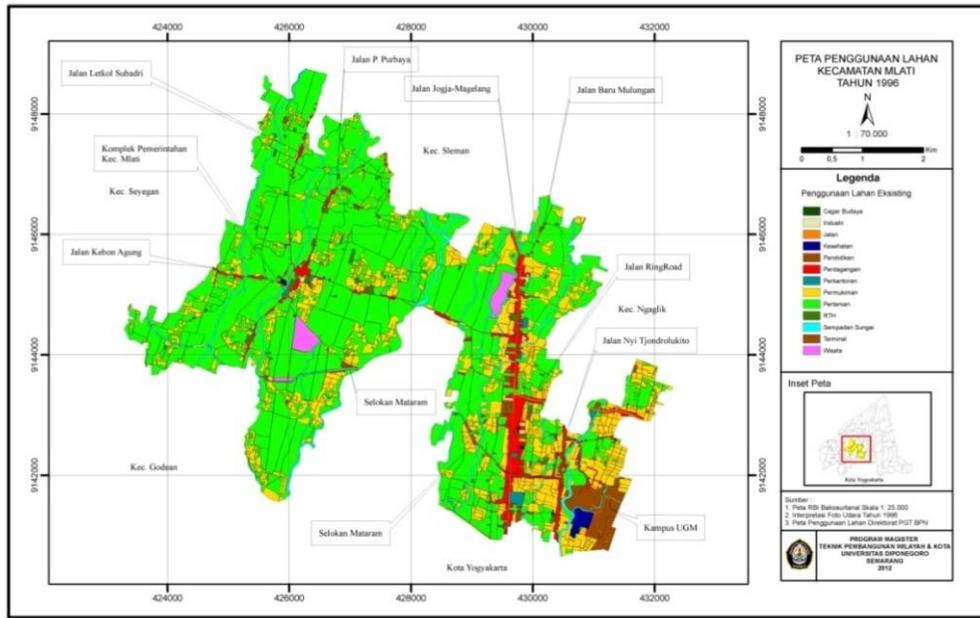
ANALISIS

Analisis Penggunaan Lahan Kecamatan Mlati Tahun 1996 dan 2010

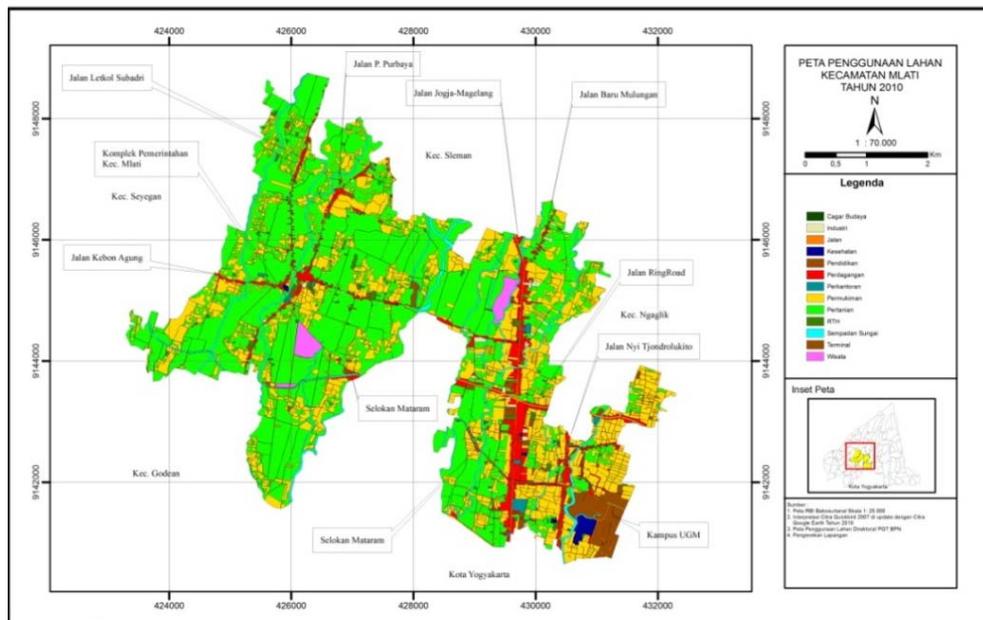
Pada tahun 1996, penggunaan lahan terbanyak di Kecamatan Mlati adalah untuk pertanian yaitu seluas 1803,40 Ha atau 63,31% dari total luas wilayah Kecamatan Mlati. Penggunaan lahan terbanyak berikutnya adalah untuk permukiman yaitu seluas 564,72 Ha atau 19,82% diikuti oleh penggunaan lahan untuk perdagangan dan jasa, sempadan sungai, jalan pendidikan dan wisata dengan persentase antara 1-5% dari total luas lahan di Kecamatan Mlati. Sedangkan penggunaan lahan yang kurang dari 1% adalah untuk ruang terbuka hijau, perkantoran, industri, terminal dan cagar budaya. Penggunaan lahan tahun 2010 didominasi oleh penggunaan lahan pertanian seluas 1512,73 Ha dan penggunaan lahan permukiman seluas 800,49 Ha. Urutan luas penggunaan lahan dari yang terbesar sampai terkecil selanjutnya adalah : perdagangan dan jasa, sempadan sungai, jalan, pendidikan wisata ruang terbuka hijau, kesehatan, perkantoran, industri, terminal, dan paling kecil adalah untuk cagar budaya.

Secara spasial, Pada tahun 1996, terlihat bahwa penggunaan lahan di wilayah timur didominasi oleh penggunaan lahan untuk permukiman (warna kuning), perdagangan dan jasa (warna merah), pendidikan (warna coklat) dan pertanian (warna hijau). Sedangkan di wilayah bagian barat penggunaan lahan didominasi oleh lahan pertanian hal ini terlihat dari banyaknya area berwarna hijau yang tersebar merata hampir di seluruh wilayah. Beberapa lahan permukiman mengikuti teori *open country or trade center community* yaitu permukiman tersebar di daerah pertanian dan antar permukiman yang satu dengan yang lain dihubungkan oleh jalur transportasi. Sedangkan sebagian lainnya mengikuti teori *line village community* dimana lahan permukiman memanjang di sebelah kiri kanan jalan. Penggunaan lahan untuk perdagangan dan jasa berada di sepanjang jalur jalan raya dan jalan inspeksi di sepanjang selokan Mataram.

Pada tahun 2010 penggunaan lahan wilayah timur terlihat area perdagangan dan jasa berada sepanjang jalur Jalan Jogja-Magelang, Jalan Nyi Tjondrolukito (Monjali), Jalan Baru Mulungan serta Jalan inspeksi Selokan Mataram. Adanya jalur jalan baru yakni Jalan Ringroad ternyata diikuti juga dengan semakin banyaknya lahan untuk perdagangan dan jasa di sekitar jalan tersebut. Lahan permukiman terlihat semakin banyak dengan semakin luasnya area berwarna kuning, sedangkan area berwarna hijau semakin berkurang. Wilayah Kecamatan Mlati bagian barat pada tahun 2010 terlihat terjadi perluasan lahan permukiman. Hal ini terlihat dari semakin banyaknya area-area yang berwarna kuning. Wilayah permukiman mengikuti *pola open country or trade center community* dan *line village community*.



GAMBAR 1
PENGUNAAN LAHAN TAHUN 1996



GAMBAR 2
PENGUNAAN LAHAN TAHUN 2010

Perubahan zonifikasi wilayah WPU terjadi di Desa Sumberadi dan Desa Sendangadi. Desa Sumberadi mengalami perubahan zone dari zobides ke zobidekot. Desa Sumberadi mengalami peningkatan proporsi lahan non agraris dari sebelumnya yang masih sangat didominasi oleh lahan pertanian. Sedangkan Desa Sendangadi mengalami perubahan zone dari zobidekot menjadi zobikodes. Dengan peningkatan lahan kekotaan ini berarti Desa Sendangadi telah berada pada zona yang sama dengan Desa Sinduadi yang telah didominasi oleh lahan kekotaan pada tahun 1996. Dua desa lainnya yaitu Desa Tlogoadi dan Tlogoadi tidak mengalami perubahan zona atau masih tetap pada zona bingkai desa kota

Analisis Perubahan Penggunaan Lahan di Kecamatan Mlati Tahun 1996-2010

Kecenderungan perubahan penggunaan lahan yang terjadi di Kecamatan Mlati adalah sebagai berikut :

- a. Perubahan penggunaan lahan untuk jalan sangat kecil terjadi. Hanya sebesar 0,04% lahan yang berubah menjadi lahan perdagangan dan jasa sedangkan 99,96% penggunaan jalan tidak berubah.
- b. Penggunaan lahan untuk perdagangan dan jasa relatif tidak berubah. Hal ini ditunjukkan dengan nilai koefisien output perdagangan dan jasa pada tahun 1996 menjadi lahan perdagangan dan jasa pada tahun 2010 yaitu sebesar 99,93%. Sedangkan kecenderungan perubahan lahan perdagangan dan jasa menjadi jalan sebesar 0,07%. Salah satu perubahan yang terkait dengan hal ini adalah adanya penataan penataan lahan di sekitar kampus UGM yaitu berupa pembuatan jalan baru yang menghubungkan Daerah Pogung dan Jalan Nyi Tjondrolukito.
- c. Kecenderungan perubahan penggunaan lahan menjadi permukiman adalah sebesar 99,78%, menjadi jalan sebesar 0,06% dan menjadi perdagangan dan jasa sebesar 0,16%. Kecenderungan ini terjadi karena adanya jalan baru *ringroad* yang melalui lahan permukiman penduduk.
- d. Lahan pertanian merupakan lahan yang mengalami perubahan terbesar. Hal ini terlihat dari nilai koefisien outputnya. Lahan pertanian yang tetap penggunaan lahannya hanya sebesar 83,89% sedangkan sisanya mengalami perubahan. Kecenderungan perubahan lahan terbesar adalah perubahan menjadi lahan permukiman sebesar 13,12%, perdagangan dan jasa sebesar 1,70%, industri sebesar 0,44%, jalan sebesar 0,38%, pendidikan sebesar 0,31%, ruang terbuka hijau sebesar 0,04% dan kesehatan sebesar 0,02%.
- e. Lahan untuk ruang terbuka hijau juga sedikit mengalami perubahan. Kecenderungan perubahannya adalah menjadi permukiman (1,60%), Perdagangan dan jasa (0,17%) dan pendidikan (0,09%). Sedangkan sisanya sebesar 98,14% cenderung tetap menjadi ruang terbuka hijau.
- f. Penggunaan lahan untuk sempadan sungai yang seharusnya mendapat perlindungan ternyata juga mengalami perubahan. Perubahan yang terjadi pada lahan ini selama tahun 1996-2010 relatif kecil. Kecenderungan yang terjadi adalah perubahan penggunaan lahan menjadi pendidikan (1,28%), jalan (0,19%) dan perdagangan dan jasa (0,06%) sedangkan sisanya masih tetap bertahan sebagai sempadan sungai.

Bentuk perkembangan fisik dan keruangan di Kecamatan Mlati terlihat mengikuti teori perembetan memanjang (*ribbon development*) dan *leap frog development* (perembetan meloncat). Perembetan memanjang terjadi di sepanjang jalur transportasi.

Analisis Kesesuaian Perubahan Penggunaan Lahan terhadap Rencana Pemanfaatan Ruang dalam RDTR Kecamatan Mlati.

Kesesuaian perubahan penggunaan lahan di Kecamatan Mlati adalah sebagai berikut :

- a) Perubahan penggunaan lahan yang sesuai dengan rencana.
Perubahan penggunaan lahan pertanian menjadi permukiman yang sesuai dengan rencana dalam rencana detail tata ruang adalah sebesar 63,14% dari total luas lahan yang mengalami perubahan.
- b) Perubahan penggunaan lahan yang tidak sesuai dengan rencana.
Dari data tersebut diketahui bahwa perubahan penggunaan lahan yang tidak sesuai dengan rencana yang paling luas adalah perubahan penggunaan lahan pertanian menjadi permukiman sebesar 26,42 Ha atau 8,99% dari luas total lahan yang mengalami perubahan.

Analisis SWOT terhadap Implementasi Kebijakan Rencana Pemanfaatan Ruang RDTR Aglomerasi Perkotaan Yogyakarta Kecamatan Mlati

	<p>Kekuatan (S)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ketersediaan perangkat perundang-undangan dan dokumen perencanaan 2. Sudah terdapat lembaga pelaksana dan koordinasi yang baik antar instansi . 3. Sumberdaya manusia yang dimiliki sudah mencukupi. 4. Tahapan dilakukan dalam perijinan, pengendalian dan pengawasan dilaksanakan sesuai dengan prosedur yang ada 	<p>Kelemahan (W)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Dokumen RDTR dan RTRW belum diperdakan, penggunaannya masih bersifat studi 2. Peran serta pihak desa dan masyarakat masih kurang 3. Peraturan tentang insentif dan disinsentif belum jelas 4. Sosialisasi masih kurang 5. Semangat dalam penegakan hukum masih rendah 6. Kurang tegasnya tindakan terhadap penggunaan dan perubahan penggunaan lahan yang melanggar peraturan 7. Pengendalian pemanfaatan ruang masih lemah
<p>Peluang (O)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Terdapat program-program yang mendukung insentif terhadap tanah pertanian 2. Adanya kearifan lokal dan musyawarah 3. Mulai tumbuhnya kesadaran masyarakat 4. Pemerintah desa sebagai unit wilayah yang paling memahami penggunaan lahan 	<p>S-O</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Penerapan peraturan secara tegas dengan tetap mengutamakan kearifan lokal dan musyawarah 2. Mengoptimalkan tupoksi perangkat teknis yang ada 3. Mengoptimalkan sumberdaya manusia yang ada 4. Meningkatkan peran instansi-instansi dalam menumbuhkan kesadaran terhadap regulasi penataan ruang 	<p>W-O</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Perlu pengesahan dokumen RTRW dan RDTR secepatnya 2. Mengoptimalkan peran perangkat desa dalam sosialisasi rencana penataan ruang 3. Meningkatkan peran serta desa 4. Perlu segera dibuat peraturan yang jelas tentang insentif dan disinsentif 5. Penindakan yang tegas terhadap pelanggaran peraturan tata ruang
<p>Ancaman (T)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Waktu pembuatan dokumen Rencana Detail yang terlalu pendek 2. Pemahaman masyarakat bahwa pengurusan perijinan perubahan penggunaan lahan rumit dan membutuhkan banyak biaya 3. Kebijakan pemerintah menaikkan pajak untuk lahan-lahan yang dekat dengan akses jalan. 4. Adanya investasi 5. Ketidaktahuan masyarakat terhadap perencanaan atau kenekatan masyarakat untuk merubah penggunaan lahan tanpa ijin. 6. Pengendalian masih lemah 	<p>S-T</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Penambahan waktu penyusunan dokumen tata ruang agar lebih akurat 2. Perlu penyederhanaan birokrasi perijinan perubahan penggunaan lahan. 3. Perlu insentif dalam perpajakan untuk penggunaan lahan yang sesuai dengan rencana 4. Investasi harus mengacu pada rencana yang ada. 5. Mengoptimalkan perangkat pemerintahan dalam memberikan pengertian kepada masyarakat tentang akibat negatif penggunaan lahan yang tidak sesuai dengan rencana 6. Menggunakan semua perangkat kelembagaan dalam melakukan pengendalian pemanfaatan lahan. 	<p>W-T</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Mengoptimalkan pengalaman petani dalam mengembangkan lahan pertanian. 2. Ketegasan pemerintah dalam menolak investasi yang melanggar tata ruang 3. Insentif kepada sektor pertanian yang sesuai dengan rencana penggunaan lahan dalam upaya mempertahankan kesesuaian penggunaan lahan tanpa mengurangi rasa keadilan terhadap masyarakat

KESIMPULAN

Kecamatan Mlati sebagai salah *peri urban* Kota Yogyakarta mendapat pengaruh yang cukup signifikan terutama dalam penggunaan lahannya. Hal ini terlihat dari persentase perubahan penggunaan lahan yang terjadi pada tahun 1996-2010 yang mencapai 10,32% dari luas total lahan di kecamatan ini. Semakin dekat ke Kota Yogyakarta penggunaan lahan non pertanian/agraris semakin dominan dan semakin jauh dari kota penggunaan lahan pertanian lebih dominan daripada lahan non-pertanian. Hal ini terlihat dari zonasi wilayah *peri urban* dimana desa-desa yang dekat dengan kota yaitu Desa Sendangadi dan Desa Sinduadi termasuk ke dalam zona bingkai kota desa. Sedangkan desa-desa yang relatif jauh dari kota berada pada zona bingkai desa kota yang berarti penggunaan lahan pertaniannya lebih banyak daripada lahan non pertaniannya. Meskipun secara keseluruhan penggunaan lahan di Kecamatan Mlati masih didominasi oleh lahan pertanian namun luas lahan pertanian tersebut terus mengalami penurunan sebesar kurang lebih 20,76 Ha/tahun. Kecenderungan perubahan pertanian yang cukup besar adalah perubahan lahan pertanian menjadi lahan permukiman yaitu sebesar 13,12%.

Dalam kaitan antara perubahan penggunaan lahan dan rencana pemanfaatan ruang diketahui bahwa persentase perubahan penggunaan lahan yang sesuai dengan rencana lebih besar daripada yang tidak sesuai yaitu sebesar 65,91% berbanding 34,09%. Besarnya persentase ketidaksesuaian ini mengindikasikan adanya suatu permasalahan dalam implementasi rencana pemanfaatan ruang. Dari analisis SWOT terhadap implementasi kebijakan rencana pemanfaatan ruang diketahui kelemahan terletak pada faktor/aspek peraturan yaitu belum disahkan dokumen RDTR APY Kecamatan Mlati menjadi Peraturan Daerah. Hal ini penting karena peraturan tersebut merupakan dasar hukum dari pelaksanaan rencana tata ruang. Tersedianya lembaga koordinasi dan pelaksana pengawasan dan pengendalian pemanfaatan ruang serta didukung dengan sumberdaya manusia yang mencukupi merupakan kekuatan pendukung implementasi. Pada faktor/aspek pelaksanaan, prosedur rencana, pengawasan dan pengendalian sudah dilakukan sesuai peraturan yang ada namun hal ini tidak diikuti dengan penindakan secara tegas terhadap pelanggaran rencana tata ruang. Lemahnya penegakan hukum dan pengendalian ini merupakan kelemahan pada aspek pelaksanaan. Hal yang bisa mengancam implementasi adalah investasi dan kebijakan pemerintah tentang peningkatan nilai pajak. Dari sisi masyarakat terdapat ketidaktahuan serta kenekatan masyarakat dalam melakukan pelanggaran pemanfaatan ruang. Kearifan lokal dan kesadaran masyarakat tentang pentingnya perijinan serta peran pemerintah desa merupakan peluang yang bisa digunakan dalam mengimplementasikan kebijakan rencana tata ruang.

DAFTAR PUSTAKA

- Bintarto R. 1977. *Geografi Sosial*. Yogyakarta: U.P Spring,
- Chapin F. Stuart and Edward J. Kaiser. 1979. *Urban Land Use Planning*. University Chicago: University of Illionis Press.
- Creswell John W. 1979. *Research Design : Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif dan Mixed*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Daldjoeni N. 1987. *Geografi Kota dan Desa*. Bandung: Alumni.
- Dilang, Merisa. 2008. "Implementasi Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW): Studi Kasus Indikasi Program Pembangunan Kutai Barat Provinsi Kalimantan Timur." Tesis tidak diterbitkan, Program Studi Magister Perencanaan Kota dan Daerah, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

- Ginting, Ernawati. 2010. "Implementasi Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) Kawasan Aglomerasi Perkotaan Kabupaten Sleman Pada Penggunaan Lahan Pertanian dan Faktor-Faktor Yang Mempengaruhinya." Tesis tidak diterbitkan. Program Studi Magister Perencanaan Kota dan Daerah, Universitas Gadjah Mada.
- Kaiser, et al. 1995. *Urban Land use Planning*. 4th Edition. Chicago: Univeristy of Illinois.
- Khadiyanto, Parfi. 2005. *Tata Ruang Berbasis pada Kesesuaian Lahan*. Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro.
- Laurensius, Hambu. 1996. "Kajian Implementasi Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) : Studi Kasus Pemanfaatan Lahan di Kabupaten Dati II Manggarai." Tesis tidak diterbitkan. Program Studi Magister Perencanaan Kota dan Daerah, Universitas Gadjah Mada.
- Lisdiyono. 2004. Penyimpangan Kebijakan Alih Fungsi Lahan Dalam Pelestarian Lingkungan Hidup. *Jurnal Hukum dan Dinamika Masyarakat* Edisi Oktober 2004. Fakultas Hukum Untag, Semarang.
- Rahayu, Sri. 2009. "Kajian Konversi Lahan Pertanian di Daerah Pinggiran Kota Yogyakarta Bagian Selatan (Studi Kasus di Sebagian Daerah Kecamatan Umbulharjo)". *Jurnal Pembangunan Wilayah dan Kota*. Universitas Diponegoro, Semarang. Volume (5), Desember 2009, 365-372.
- Restina, N. 2009. "Evaluasi Penggunaan lahan Eksisting dan Arahan Penyusunan Rencana Tata Ruang Kota Tasikmalaya Provinsi Jawa Barat." Tesis tidak diterbitkan, Sekolah Pasca Sarjana Institut Pertanian Bogor.
- Syarifuddin, Y. 2009. "Evaluasi Pemanfaatan Ruang di Kecamatan Umbulharjo, Kota Yogyakarta." Tugas Akhir. Jurusan Perencanaan Wilayah dan Kota Universitas Diponegoro, Semarang.
- Ritohardoyo, Su. 2009. *Pemanfaatan lahan hutan rakyat dan kehidupan sosial ekonomi penduduk : Kasus di daerah Kabupaten Gunung Kidul*. Disertasi, Sekolah Pascasarjana UGM, Yogyakarta.
- _____. 2009. "Penggunaan dan Tata Guna Lahan". Bahan Kuliah: Bagian I. Yogyakarta : Fakultas Geografi UGM.
- Setiawan H, et al. 2006. *Assesing the Aplicability of the V-I-S model to Map Urban Land Use in Developing World : Case Study of Yogyakarta, Indonesia*, *Jurnal computers, Environment and Urban Systems*. Terdapat dalam www.sciencedirect.com diakses pada tanggal 04 April 2011.
- Suharyono. 2000. "Kesesuaian Penggunaan Lahan Terhadap Rencana Detail Tata Ruang Kawasan : Studi Kasus Kawasan Sekitar Ring Road Desa Maguwoharjo Yogyakarta." Tesis tidak diterbitkan. Program Studi Magister Perencanaan Kota dan Daerah, Universitas Gadjah Mada.
- Untoro, Hari H. 2006. "Perubahan Fungsi Lahan Pertanian menjadi Non Pertanian di Kecamatan Godean." Tesis tidak diterbitkan, Magister Pembangunan Wilayah dan Kota Universitas Diponegoro, Semarang.
- Wahyudi, E. B. 2009. "Analisis Perubahan Penggunaan Lahan di Kecamatan Sokaraja Kabupeten Banyumas tahun 1994-2004. Tugas Akhir tidak diterbitkan. Tesis tidak diterbitkan, Universitas Muhammadiyah Surakarta.
- Wahyunto dkk., 2001. "Studi Perubahan Lahan di Sub DAS Citarik, Jawa Barat dan DAS Kaligarang Jawa Tengah." Prosiding Seminar Nasional Multifungsi Lahan Sawah. Hal 39-40. Bogor 1 Mei 2001.
- Yunus, Hadi Sabari. 2008. *Dinamika Wilayah Peri-Urban: Deterninan Masa Depan Kota*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.