



**JKAP**  
JURNAL KEBIJAKAN & ADMINISTRASI PUBLIK

---

---

Volume 18 Nomor 1 - Mei 2014

ISSN 0852-9213

---

---

## DAFTAR ISI

**Pengantar Redaksi — 2**

**Ekonomi Politik Penyelesaian Konflik Batas Daerah Antara Kota Cirebon dan Kabupaten Cirebon**

*Agung Firmansyah dan Kurnia Cahyaningrum Effendi — 4*

**Aksesibilitas Masyarakat Terhadap Pelayanan Pendidikan pada Sekolah RSBI/SBI**

*Tatik Ekowati — 20*

**Analisis Ekonomi Politik Sertifikasi Halal Oleh Majelis Ulama Indonesia**

*Lies Afronyati — 37*

**Politisasi Pejabat Struktural Eselon II di Lingkungan Sekretariat Daerah Kabupaten Muna Sulawesi Tenggara**

*La Ode Wahyuddin — 53*

**Partisipasi Masyarakat dalam Pengelolaan Kawasan Konservasi**

*Lily Sri Ulina Peranginangin — 66*

**Dukungan Target Group Terhadap Zoning Regulation**

*Susi Ridhawati dan Indri Dwi Apriliyanti — 79*

**Indeks — 95**

**Panduan untuk Penulis — 98**

## Dukungan Target Group Terhadap Zoning Regulation

**Susi Ridhawati**

**Independent Researcher**

budi1964@gmail.com

**Indri Dwi Apriliyanti**

**Asisten Peneliti Magister Administrasi Publik UGM**

indri.apriliyanti@yahoo.com

### *Abstract*

*Market driven development would trigger environmental destruction. If happened simultaneously, it would effect on the decrease of the quality of living environment. In response, spatial planning can become an important aspect purposely to make the use of the limited space efficient without ignoring the persistency of sustainability and living environment capability. Invasion process and urban sprawl as the impact of limit urban spatial have been spread to most of Sleman District area, especially in Mlati Sub-district. The development in this area should get more attention to prevent the possibility of the unmanaged growth of this developing region in the future. Protection to living sustainability and reducing living destruction effect that might badly impact on ecology system in Sleman District area, BPPD (Region Land Controlling Board) of Sleman District has been controlling on changing the use of land by socializing the land policy made by the government of Sleman District. BPPD also has built information board in some strategic places for the community such as the one in agricultural zone in Sendari-Gombang street, Tirtoadi, Mlati Sub-district. This study aims to determine target group participation on zoning regulations in Sendari-Gombang street, Tirtoadi, Mlati Sub-district. It also is to reveal the influencing factors towards target group participation on zoning regulations implementation in that area. This study uses a case study method along with descriptive naturalistic approach.*

**Key words:** *Factors influence, target group participation, zoning regulations*

### *Abstrak*

*Kegiatan pembangunan yang diwarnai oleh market driven akan menyebabkan kerusakan lingkungan. Apabila terjadi secara terus-menerus, bisa mengakibatkan penurunan kualitas lingkungan hidup. Oleh karena itu penataan ruang (spatial planning) menjadi aspek yang amat penting agar ruang yang terbatas dapat digunakan secara efisien dengan tetap memelihara kelestarian dan daya dukung lingkungan hidup. Proses invasi dan urban sprawl sebagai akibat dari keterbatasan ruang perkotaan telah merambat ke sebagian daerah di Kabupaten Sleman, terutama di wilayah Kecamatan Mlati. Perkembangan wilayah di daerah ini perlu mendapatkan perhatian khusus agar di kemudian hari tidak menjadi unmanaged growth. Untuk menjaga kelestarian alam dan mengurangi dampak kerusakan lingkungan yang bisa berakibat terhadap terganggunya sistem ekologi wilayah sekitar Kabupaten Sleman, Badan Pengendalian Pertanahan Daerah (BPPD) Kabupaten Sleman melakukan pengendalian atas perubahan penggunaan tanah melalui sosialisasi atas kebijakan pertanahan yang telah ditetapkan Pemerintah Kabupaten Sleman. BPPD memasang/membuat papan informasi/baliho pada tempat strategis, sehingga dapat dibaca dengan mudah oleh masyarakat. Salah satu baliho dipasang di kawasan pertanian di Jalan Sendari-Gombang, Tirtoadi, Kecamatan Mlati. Berkenaan dengan hal di atas, penelitian ini bertujuan untuk menilai sikap target grup terhadap zoning regulations dengan studi kasus di Jalan Sendari Gombang Tirtoadi, Kecamatan Mlati. Penelitian juga ingin mengungkap faktor-faktor yang memengaruhi dukungan target grup terhadap implementasi zoning regulations di Kecamatan Mlati, terutama di Jalan Sendari-Gombang, Tirtoadi. Penelitian menggunakan pendekatan deskriptif naturalistik dengan metode studi kasus.*

**Kata Kunci:** *dukungan target grup, faktor-faktor yang memengaruhi, zoning regulations*

## I. PENDAHULUAN

Kegiatan pembangunan yang diwarnai oleh *market driven* akan menyebabkan kerusakan lingkungan. Apabila terjadi secara terus-menerus, hal ini bisa mengakibatkan penurunan kualitas lingkungan hidup. Oleh karena itu penataan ruang (*spatial planning*) menjadi aspek yang amat penting agar ruang yang terbatas dapat digunakan secara efisien, dengan tetap memelihara kelestarian dan daya dukung lingkungan hidup. Intervensi pemerintah dalam bentuk kebijakan tata ruang diharapkan dapat menyeimbangkan alokasi distribusi ruang secara adil pada masyarakat.

Kebijakan pemerintah untuk menetapkan atau mengatur penggunaan ruang wilayah ditetapkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan tentang Penataan Ruang yakni UU No. 26 Tahun 2007 yang merupakan revisi dari UU Nomor 24 Tahun 1992. Pada UU No. 26 Tahun 2007, pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk melakukan penyelenggaraan penataan ruang secara penuh di wilayah masing-masing dalam rangka mewujudkan kualitas ruang berkelanjutan.

BNPB (2008: 28) menyebutkan tantangan-tantangan yang dihadapi saat ini, seperti meningkatnya permasalahan bencana longsor dan banjir, meningkatnya kemacetan lalu lintas dan berkurangnya ruang publik dan ruang terbuka hijau di daerah perkotaan. Hal ini mencerminkan bahwa penerapan UU No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang belum sepenuhnya efektif dalam menyelesaikan permasalahan yang ada.

Kondisi ini melatarbelakangi penyusunan dan pemberlakuan UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang ditujukan untuk memperkuat norma penyelenggaraan penataan ruang yang telah diatur sebelumnya. UU No. 26 Tahun 2007 ini telah mengakomodasi perlunya penilaian risiko bencana dalam menyusun perencanaan penggunaan lahan.

Fenomena *urban fringe* di beberapa wilayah di Kabupaten Sleman tidak lepas dari letak Kabupaten Sleman yang strategis. Wilayah

ini berada di posisi hulu yang relatif sejuk dan nyaman sebagai tempat hunian keluarga. Akibatnya, banyak warga dari luar Sleman (pendatang) yang membeli atau membangun sendiri perumahan di wilayah Kabupaten Sleman baik untuk memenuhi kebutuhan sementara (di antaranya digunakan selama belajar atau bekerja di Jogja) ataupun untuk investasi dalam jangka panjang.

Potensi pendidikan di DIY yang sebagian besar berada di wilayah Kabupaten Sleman dengan adanya perguruan tinggi-perguruan tinggi besar juga merupakan alasan yang cukup dipertimbangkan oleh para pendatang. Peningkatan pertumbuhan pemukiman-pemukiman baru ini juga disertai oleh pertumbuhan pusat-pusat ekonomi baru, yang berkontribusi terhadap banyaknya lahan pertanian yang dikonversi menjadi lahan non pertanian.

Sebagai kabupaten yang merupakan wilayah hulu, sebagian besar wilayah Sleman termasuk ke dalam kawasan lindung yang harus dilindungi dari kerusakan akibat aktivitas manusia. Secara ekologis, kawasan ini merupakan daerah sumber air dan resapan air yang membantu persediaan air tanah di lingkungan sekitarnya maupun wilayah yang berada di bagian bawahnya (hilir) yaitu Kota Yogyakarta dan Kabupaten Bantul.

Pembangunan yang tidak terencana dan tidak memperhatikan daya dukung lingkungannya akan berdampak negatif terhadap lingkungan itu sendiri, seperti banjir, erosi, dan kelangkaan sumber daya air tanah. Di samping itu, banyaknya pengembang yang membangun perumahan mengakibatkan terjadinya konversi lahan secara besar-besaran dari lahan pertanian ke lahan non pertanian untuk perumahan dan perdagangan.

Kondisi ini akan membawa dampak terhadap semakin sempitnya lahan pertanian yang dimiliki oleh masyarakat ekonomi lemah dan dapat mengancam kelestarian lingkungan. Jika pembangunan melebihi daya dukung lingkungan di kawasan tersebut, maka

dikhawatirkan akan terjadi persoalan lingkungan bagi kota Yogyakarta dan Kabupaten Bantul di bagian bawahnya, khususnya masalah banjir dan kelangkaan air tanah. Kondisi kerusakan lingkungan tidak hanya berdampak pada daerah yang bersangkutan, tetapi berakibat di wilayah lain yang secara ekologis merupakan suatu sistem (SLIM, Pertanian).

Sebagai wilayah *urban fringe*, Kecamatan Mlati menjadi wilayah aglomerasi kota Yogyakarta (pemusatan penduduk atau perkembangan kota dalam kawasan tertentu) untuk pusat pendidikan, perdagangan dan jasa serta kegiatan pengembangan perumahan dan pemukiman. Kecamatan yang merupakan wilayah tengah Kabupaten Sleman ini, hampir 40% wilayahnya adalah daerah pertanian dan separuh penduduknya bekerja di sektor ini. Dampak aglomerasi Kota Yogyakarta ke wilayah Kecamatan Mlati adalah terjadinya invasi dengan tingginya konversi lahan pertanian ke non pertanian di wilayah ini.

Pembangunan perumahan ini memberikan kontribusi terhadap alih fungsi lahan terutama untuk lahan pertanian di Kecamatan Mlati. Sejak tahun 2004 sampai 2007 telah terjadi alih fungsi lahan persawahan menjadi perumahan sebesar 13,75 ha, sedangkan untuk tegalan 3,3 ha dan untuk pekarangan sebesar 5,12 ha. *Sleman Regency in Figures 2006* mencatat bahwa luas lahan persawahan di Kecamatan Mlati pada tahun 2006 dan 2007 adalah 1,464 ha dan 1,142 ha. Dalam kurun waktu tersebut, terjadi penurunan luas lahan persawahan sebesar 322 ha. Prosentase alih fungsi sawah untuk perumahan pada tahun 2006 adalah sebesar 0,122% dan meningkat menjadi 0,177% pada tahun 2007.

Untuk menjaga kelestarian alam dan mengurangi dampak kerusakan lingkungan yang bisa berakibat terhadap terganggunya sistem ekologi wilayah sekitar Kabupaten Sleman, maka masalah pemanfaatan tanah perlu mendapat perhatian.

Salah satu langkah yang dilakukan oleh Badan Pengendalian Pertanahan Daerah (BPPD) Kabupaten Sleman adalah dengan melakukan pengendalian atas perubahan penggunaan tanah melalui sosialisasi atas kebijakan pertanahan yang telah ditetapkan Pemerintah Kabupaten Sleman. Salah satu bentuk sosialisasi tersebut adalah dengan pemasangan/pembuatan papan informasi/baliho pada tempat strategis, sehingga dapat dibaca dengan mudah oleh masyarakat.

Tujuannya adalah agar masyarakat memiliki pengetahuan tentang kebijakan Pemerintah Kabupaten Sleman di bidang pertanahan dan kesadaran masyarakat tentang penatagunaan tanah meningkat. Dengan pemasangan baliho ini, diharapkan masyarakat dapat memperoleh informasi yang benar tentang kebijakan Pemerintah Kabupaten Sleman di bidang pertanahan, khususnya tentang lahan sawah yang tidak boleh dibangun pemukiman/gedung. Saat ini ada enam buah baliho yang telah dipasang di kawasan pertanian dan kawasan resapan primer. Salah satu baliho dipasang di kawasan pertanian di Jalan Sendari-Gombang, Tirtoadi, Kecamatan Mlati (BPPD, 2009).

Pembentukan kawasan (zona) pertanian tersebut menjadi amat penting, mengingat potensi ekonomi yang terus berkembang di Kecamatan Mlati. Perkembangan ekonomi ini menyebabkan peningkatan pemenuhan lahan untuk pemukiman. Pembangunan areal perumahan yang terus merangsek ke daerah pertanian primer perlu mendapatkan perhatian baik oleh pemerintah ataupun masyarakat sekitar, agar tidak mengancam kelestarian alam yang ada.

Oleh karena itu peraturan zonasi (*zoning regulation*) sebagai instrumen dari *physical planning and engineering* menjadi penting untuk ditegakkan sebagai tindakan preventif untuk mengurangi risiko bencana (*disaster risk reduction*). Ini dilakukan karena *zoning regulation* merupakan salah satu bagian dari

instrumen pengendalian pemanfaatan ruang, dan supaya rencana tata ruang yang telah ada tidak mengalami berbagai penyimpangan akibat pilihan kepentingan tertentu dari rencana pembangunan.

Berangkat dari gambaran permasalahan di atas, maka penelitian ini ingin mengetahui dukungan target grup terhadap *zoning regulations* di Jalan Sendari-Gombang, Tirtoadi, Kecamatan Mlati. Berdasarkan latar belakang permasalahan, maka pertanyaan penelitian yang perlu diidentifikasi adalah sebagai berikut: (1) Bagaimana sikap target grup dalam implementasi *zoning regulations* di Jalan Sendari-Gombang, Tirtoadi?; dan (2) Faktor-faktor apa saja yang memengaruhi dukungan target grup dalam implementasi *zoning regulations* di Jalan Sendari-Gombang, Tirtoadi?

## II. TINJAUAN TEORI

### II.1 Zoning dan Regional Development

Pembangunan wilayah (*regional development*) menjadi isu yang penting dalam kaitannya dengan peningkatan atas peran dan otoritas daerah, terutama pasca desentralisasi dan otonomi daerah. Pembangunan menurut Rustiadi, *et. al.* (2009: 119) diartikan sebagai upaya yang sistematis dan berkesinambungan untuk menciptakan keadaan yang dapat menyediakan berbagai alternatif yang sah bagi penciptaan aspirasi setiap warga yang humanistik. Dengan perkataan lain, proses pembangunan seharusnya merupakan proses memanusaiakan manusia.

Tujuan pembangunan secara umum dibedakan menjadi tiga, yakni *growth* (pertumbuhan), *equity* (pemerataan), dan *sustainability* (keberlanjutan). Ketiga tujuan pembangunan tersebut merupakan indikator kinerja pembangunan wilayah. Pencapaian tujuan pembangunan wilayah dapat dilakukan dengan dua pendekatan perencanaan wilayah, yaitu pendekatan sektoral dan pendekatan regional (wilayah).

Pendekatan sektoral, menurut Tarigan (2009: 33-34) memfokuskan perhatian pada sektor-sektor kegiatan yang ada di wilayah tersebut. Pendekatan ini mengelompokkan kegiatan ekonomi atas sektor-sektor yang seragam atau dianggap seragam.

Pendekatan regional melihat pemanfaatan ruang serta interaksi berbagai kegiatan dalam ruang wilayah. Pilihan pendekatan pembangunan ini akan menjawab bagaimana wilayah akan dibangun. Sehingga jawaban atas pertanyaan tentang bagaimana wilayah akan dibangun yang dikemukakan oleh Rustiadi, *et. al.* (2009: 13) akan mencakup aspek-aspek perencanaan spasial, *land use planning* atau rencana penggunaan lahan/tata guna lahan hingga ke perencanaan-perencanaan kelembagaan pembangunan, termasuk proses-proses perencanaan itu sendiri.

Pembangunan yang berimbang tidak lepas dari aspek-aspek perencanaan spasial, sehingga perencanaan pembangunan haruslah merupakan pendekatan pembangunan berbasis pengembangan wilayah dan lokal. Pendekatan ini memandang perpaduan antar pendekatan sektoral dan keruangan.

Pendekatan ruang adalah pendekatan dengan memperhatikan struktur ruang, penggunaan lahan, dan kaitan suatu wilayah dengan wilayah tetangga. Oleh karena itu perencanaan ruang wilayah haruslah memperhatikan hal-hal yang telah disebutkan di atas.

Perencanaan spasial (ruang) wilayah pada dasarnya adalah perencanaan yang berusaha menyeimbangkan antara berbagai kegiatan pembangunan dengan usaha untuk melindungi lingkungan, guna mencapai tujuan sosial dan ekonomi. Hal ini ditegaskan dalam rumusan dan tujuan yang ingin dicapai dalam perencanaan ruang yang dikemukakan oleh European Commission (1997: 24) sebagai berikut:



Spatial planning refers to the methods used largely by the public sector to influence the future distribution of activities in space. It is undertaken with the aims of creating a more rational territorial organization of land uses and the linkages between them, to balance demands for development with the need to protect the environment, and to achieve social and economic objectives. Spatial planning embraces measures to co-ordinate the spatial impacts of other sector policies, to achieve a more even distribution of economic development between regions than would otherwise be created by market forces, and to regulate the conversion of land and property uses.

Tarigan (2009: 49) dalam tulisannya menjabarkan perencanaan ruang wilayah sebagai perencanaan penggunaan/pemanfaatan ruang wilayah, yang intinya adalah perencanaan penggunaan lahan (*land use planning*) dan perencanaan pergerakan pada ruang wilayah tersebut. Perencanaan ruang wilayah pada dasarnya adalah menetapkan ada bagian-bagian wilayah (zona) yang dengan tegas diatur penggunaannya (jelas peruntukannya) dan ada bagian-bagian wilayah yang kurang/tidak diatur penggunaannya. Bagi wilayah yang tidak diatur penggunaannya, maka pemanfaatannya diserahkan kepada mekanisme pasar.

Perencanaan pemanfaatan ruang wilayah adalah agar pemanfaatan itu dapat memberikan kemakmuran yang sebesar-besarnya kepada masyarakat baik jangka pendek maupun jangka panjang termasuk menunjang daya pertahanan dan keamanan. Jadi seperti dikatakan oleh Silalahi yang dikutip oleh Supriadi (2008) perencanaan tata ruang merupakan kegiatan menentukan rencana lokasi berbagai kegiatan dalam ruang agar memenuhi berbagai kebutuhan manusia dengan memanfaatkan sumber daya alam yang tersedia.

Pembangunan wilayah memerlukan perencanaan yang matang agar kegiatan pembangunan yang nantinya akan direalisasikan sesuai dengan *output* yang ingin dicapai. Tujuan perencanaan wilayah menurut Tarigan (2009: 10-11) adalah menciptakan kehidupan yang efisien, nyaman, serta lestari. Pada tahap akhirnya menghasilkan rencana yang menetapkan lokasi

dari berbagai kegiatan yang direncanakan, baik oleh pihak pemerintah ataupun pihak swasta. Lokasi yang dipilih memberikan efisiensi dan keserasian lingkungan yang paling maksimal, setelah memperhatikan benturan kepentingan dari berbagai pihak.

Pembangunan ruang wilayah memerlukan alat untuk mengefektifkan pengendalian perkembangan kota dan wilayah, yang disebutkan oleh Levy (1988) dan dikutip oleh Sadyohutomo (2008: 50) yakni investasi prasarana umum (*public capital investment*) dan Peraturan Perundangan Pemanfaatan Ruang (*land use control*). Pengendalian pemanfaatan ruang dapat dimaknai sebagai terwujudnya upaya tertib tata ruang melalui peraturan perundangan pemanfaatan ruang (*land use control*) yang sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan.

Menurut Dardak (2005: 7-8) terkait pengendalian, terdapat perangkat utama yang harus disiapkan yakni:

- a. *Rencana Detail Tata Ruang (RDTR)*. Fungsi utama dari RDTR adalah sebagai dokumen operasionalisasi rencana tata ruang wilayah. Dengan kedalaman pengaturan yang rinci dan skala peta yang besar, rencana detail dapat dijadikan dasar dalam pemberian izin dan mengevaluasi kesesuaian pemanfaatan lahan dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan. Penyiapan RDTR dilaksanakan dengan memperhatikan beberapa prinsip dasar. *Pertama*, rencana detail tata ruang harus dapat langsung diterapkan, sehingga kedalaman rencana dan skala petanya harus benar-benar memadai. *Kedua*, rencana detail tata ruang harus memiliki kekuatan hukum yang mengikat, untuk itu harus diamanatkan dalam Peraturan Daerah dan secara tegas dinyatakan sebagai bagian tak terpisahkan dari rencana tata ruang wilayah. *Ketiga*, rencana detail tata ruang harus memiliki legitimasi yang kuat dari seluruh pemangku kepentingan, sehingga harus disusun dengan pendekatan partisipatif.

b. *Peraturan Zonasi (Zoning Regulation).*

Peraturan zonasi merupakan dokumen turunan dari RDTR yang berisi ketentuan yang harus diterapkan pada setiap zona peruntukan. Dalam peraturan zonasi, dimuat hal-hal yang harus dilakukan dan yang tidak boleh dilakukan oleh pihak yang memanfaatkan ruang, termasuk pengaturan koefisien dasar bangunan, koefisien lantai bangunan, penyediaan ruang terbuka hijau publik, dan hal-hal lain yang dipandang perlu untuk mewujudkan ruang yang nyaman, produktif, dan berkelanjutan. Peraturan zonasi tersebut bersama dengan RDTR menjadi bagian ketentuan perizinan pemanfaatan ruang yang harus dipatuhi oleh pemanfaat ruang.

c. *Mekanisme Insentif-Disinsentif.*

Pemberian insentif kepada pemanfaat an ruang dimaksudkan untuk mendorong pemanfaatan ruang yang sesuai dengan rencana tata ruang. Sebaliknya, penerapan perangkat disinsentif dimaksudkan untuk mencegah pemanfaatan ruang yang menyimpang dari ketentuan rencana tata ruang. Contoh bentuk insentif adalah penyediaan prasarana dan sarana lingkungan yang sesuai dengan karakteristik kegiatan yang diarahkan untuk berkembang di suatu lokasi. Sedangkan disinsentif untuk mengurangi pertumbuhan kegiatan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang dapat berupa pengenaan pajak yang tinggi atau ketidaktersediaan prasaran dan sarana. Penetapan perangkat insentif dan disinsentif harus memperhatikan unsur keadilan dalam penerapannya. Perangkat insentif dan disinsentif yang diterapkan juga harus sesuai dengan kemampuan pembiayaan pemerintah. Dengan demikian, dimungkinkan adanya pemberian insentif tertentu, misalnya izin bangunan lebih tinggi bagi yang bersedia membangun ruang terbuka hijau publik maupun membebaskan daerah tertentu untuk resapan air.

Dengan demikian, pembangunan atau pelaksanaan pembangunan fisik haruslah dilaksanakan secara paralel dengan rencana tata ruang. Perencanaan tata ruang diharapkan dijadikan sebagai pedoman pembangunan fisik, pembangunan ekonomi dan pembangunan wilayah lainnya yang tetap terpengaruh oleh proses pembangunan ekonomi maupun sosial. Diharapkan dengan adanya keterpaduan proses perencanaan tata ruang dan perencanaan pembangunan maka proses pepaduserasian ini tidak berhenti pada rencana makro saja (RTRW), namun ditindaklanjuti pada tahapan yang lebih detail lagi, seperti RDTR, RRTR/RTBL, maupun penyediaan *zoning regulation* pada kawasan-kawasan strategis tertentu (Rustiadi *et. al*, 2009).

## II.2 Zoning dan Disaster Risk Reduction

Adanya kesadaran kritis tentang semakin terbatasnya sumber daya alam yang tersedia dan kebutuhan manusia yang terus meningkat mengharuskan pendekatan pemanfaatan sumber daya alam yang efisien. Lebih dari itu, pemanfaatan sumber daya alam tidak boleh mengorbankan hak pemenuhan kebutuhan generasi yang akan datang.

Dalam perspektif konsep keberimbangan, pendekatan pembangunan dituntut untuk memperhatikan keberimbangan dan keadilan antargenerasi (*inter-generational equity*). Konsep pendekatan pembangunan yang selanjutnya dikenal sebagai pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*), yakni suatu konsep pembangunan yang dapat memenuhi kebutuhan generasi saat ini tanpa mengorbankan generasi yang akan datang (Rustiadi 2009: 135-136).

Lebih lanjut, Rustiadi, *et. al.* menuliskan bahwa pembangunan berkelanjutan pada dasarnya merupakan suatu strategi pembangunan yang memberikan semacam ambang batas pada laju pemanfaatan ekosistem alamiah serta sumber daya alam yang ada di dalamnya.



Ambang batas ini tidak bersifat mutlak (absolut), melainkan merupakan batasan yang luwes (fleksibel) yang bergantung pada pemanfaatan sumber daya alam, serta kemampuan biosfer untuk menerima dampak kegiatan manusia. Dengan kata lain, pembangunan berkelanjutan adalah suatu strategi pemanfaatan ekosistem alamiah sedemikian rupa sehingga kapasitas fungsionalnya untuk menerima manfaat bagi kehidupan manusia tidaklah rusak.

Pendekatan *sustainable development* ini memerlukan integrasi manajemen risiko bencana untuk mendukung pemanfaatan sumber daya alam agar tidak melebihi kapasitas fungsionalnya. Manajemen risiko bencana atau lebih lazim disebut sebagai disaster risk reduction yang didefinisikan oleh Twigg (2004: 13) adalah meliputi tindakan:

1. *Mitigation. Any action taken to minimize the extent or potential disaster. The term is most used to refer to actions against potential disaster.*
2. *Preparedness. Specific measures taken before the disasters strike, usually to forecast or warn against them, take precautions when they threaten and arrange for the appropriate response. Preparedness falls within the broader fields of mitigation.*
3. *Prevention. Activities to ensure that the adverse impact of hazards and related disasters is avoided.*

Pendekatan pengurangan risiko bencana dengan meningkatkan kapasitas perencanaan fisik dan teknik, dapat dilakukan dengan mengintegrasikan perencanaan penggunaan lahan dan pengelolaan lingkungan. Perencanaan penggunaan lahan/ruang adalah pemanfaatan lahan yang sesuai dengan rencana peruntukan/tata ruang, sehingga penggunaannya dapat menjamin keberlanjutan. Untuk itu pada aspek legal diperlukan penerapan peraturan zonasi agar pemanfaatan ruang dapat dilakukan secara optimal, efisien, dan tidak melebihi daya dukung yang ada.

## II.3 Zoning dan Government Policy

Ada dua alasan yang menjadi pertimbangan pemerintah untuk mengintervensi pasar tanah dalam proses pembangunan dalam bentuk kebijakan pertanahan (*land policy*), yakni untuk mengurangi efisiensi dan meningkatkan kesetaraan. Dengan demikian pendapat bahwa mekanisme pasar dapat mengalokasikan penggunaan tanah secara optimal, hanya bisa tercapai dalam kondisi pasar persaingan sempurna, dan ini merupakan asumsi yang jarang terjadi. Argumen tersebut diperkuat oleh pendapat Kivell (1993: 129) yang menyebutkan:

“The argument that the free market would allocate land to its most desirable use without intervention is true only under condition of a perfect market and entirely equitable income distribution.”

Agar ruang wilayah memberikan manfaat bagi masyarakat banyak, negara mempunyai hak untuk mengatur penggunaan ruang. Di wilayah Republik Indonesia hak negara untuk melakukan campur tangan dalam penggunaan ruang diatur dalam UUD 1945 Pasal 33 ayat 3 yang berbunyi: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Hak negara ini kemudian dituangkan ke dalam kebijakan tata ruang yang nantinya akan diatur dalam undang-undang dan peraturan pemerintah. Kebijakan tata ruang merupakan bentuk intervensi pemerintah atau negara terhadap mekanisme yang terjadi di masyarakat agar terjadi keseimbangan alokasi sumber daya secara adil. Kebijakan ini merupakan bagian dari kebijakan pertanahan (*land policy*) yang berusaha untuk menjadikan tanah mempunyai fungsi pemerataan dalam pembangunan.

Kebijakan tata ruang merupakan bentuk intervensi pemerintah untuk mengurangi inefisiensi dalam penggunaan ruang sebagai barang publik, sebagai akibat dari mekanisme pasar. Kebijakan ini merupakan bentuk proteksi pemerintah terhadap kemungkinan-

kemungkinan permasalahan yang timbul, apabila ruang tidak dimanfaatkan secara optimal dan berkesinambungan.

Mengacu pada UU No. 24 Tahun 2007, kebijakan tata ruang dalam bentuk UU No. 26 Tahun 2007 telah memasukkan penilaian risiko bencana, dengan ketentuan peraturan zonasi (*zoning regulations*) untuk mengendalikan pemanfaatan ruang. Pengendalian pemanfaatan ruang akan mencakup pengaturan terhadap perubahan penggunaan tanah/lahan sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan.

#### II.4 Dukungan Target Group

Penilaian keberhasilan kebijakan tidak hanya merupakan hasil kontribusi dari para *decisions maker* maupun *implementor*, tetapi dukungan masyarakat sebagai target grup pun perlu mendapatkan perhatian. Target grup menurut Dunn (2003) adalah orang, masyarakat, atau organisasi yang kepada mereka suatu kebijakan atau program diharapkan memberikan akibat.

Problematika implementasi kebijakan bisa saja diakibatkan karena kurangnya dukungan dari *target group* yang dikenai kebijakan. Untuk tipe kebijakan *protective regulatory*, dualisme yang ditimbulkan akibat adanya dua aktivitas bertentangan yang dilakukan (*both prevent and require certain type of activities*), memberi peluang terjadinya tingkat *compliance* yang tidak maksimal. Sehingga dukungan *target group* menjadi penting untuk tercapainya tujuan kebijakan.

Dukungan masyarakat dalam merespon kebijakan dapat diintegrasikan sebagai peran serta mereka secara aktif (partisipasi) dalam implementasi program ataupun proyek yang kelompok targetnya adalah masyarakat yang bersangkutan. Walaupun demikian, untuk yang berkenaan *disaster management*, petunjuk praktis mengenai hal ini masih terbatas.

Slocum, *et. al.* 1995, dikutip oleh Twigg (2004: 114) menjelaskan konsep partisipasi sebagai berikut:

“Popular or community participation can be broadly understood as the active involvement of people in making decisions about the implementation of the process, programs and project which affect them. Community participation is being encouraged in many areas of development, including disaster management, but practical guidance remains relatively limited.”

Sumarto (2009) memberi makna partisipasi sebagai keterlibatan orang secara sukarela tanpa tekanan dan jauh dari perintah. Ada bermacam-macam faktor yang mendorong kerelaan untuk terlibat, ini bisa karena kepentingan bisa karena solidaritas. Bisa karena memang mempunyai tujuan yang sama, bisa juga karena ingin melakukan langkah bersama walaupun tujuannya berbeda.

Dukungan kelompok target tidak bisa lepas dari rangkaian *input-proses-output* yang didapatkan selama implementasi suatu program. *Input* yang diberikan oleh implementor program antara lain berupa kegiatan sosialisasi, ataupun pemahaman kelompok target terhadap program yang akan dilaksanakan.

Berbagai *input* yang diterima oleh target grup akan mengalami proses atau diproses oleh target grup untuk selanjutnya sebagai landasan (*based*) dalam menentukan sikap (*output*) apakah mereka akan mendukung atau tidak mendukung program yang sedang diimplementasikan.

Dalam konteks dukungan kelompok target terhadap suatu program atau kebijakan, menurut Sadyohutomo (2008: 170-171) mereka mau mendukung kebijakan atau program tersebut apabila:

1. Mereka terlibat dalam proses pembuatan keputusan dalam perencanaan kebijakan atau program tersebut.
2. Mereka menerima cukup informasi tentang mengapa suatu kebijakan atau program harus dilaksanakan, sehingga hal ini menciptakan kesadaran kelompok target terhadap pentingnya masalah yang melatarbelakangi kebijakan atau program tersebut.

Partisipasi masyarakat adalah kunci keberhasilan memecahkan masalah penataan ruang. Apabila partisipasi terbentuk secara penuh maka akan mengarah pada keadaan: 1) Rasa memiliki (*sense of belonging*); 2) Meningkatkan komitmen pada pencapaian tujuan dan hasil; 3) Kelestarian sosial jangka panjang; dan 4) Keberdayaan masyarakat terwujud.

#### II.4.1 Faktor-Faktor yang Memengaruhi Dukungan Target Grup

Dalam konteks pengendalian pemanfaatan ruang terkait *zoning*, beberapa aspek yang perlu mendapatkan perhatian terkait dengan dukungan target grup adalah mendefinisikan siapakah kelompok target tersebut, seberapa rentan mereka terhadap bencana (*vulnerability*), dan bagaimana mereka dapat dimobilisasi secara kolektif untuk mengurangi risiko bencana yang mereka hadapi.

Pengetahuan mengenai kelompok target ini dapat dipergunakan untuk memetakan secara jelas siapakah *community* yang dikenai kebijakan (karena *community* itu kompleks), bagaimana hubungan di antara aktor-aktor dalam komunitas, serta apakah ada organisasi yang dapat dipergunakan sebagai channel untuk menyalurkan aspirasi mereka terkait pengendalian pemanfaatan ruang dalam bentuk *zoning regulations*, sehingga perlu dilakukan analisis kepentingan terhadap dilaksanakannya kegiatan *zoning*. Sebab, seperti disebutkan oleh Iqbal dan Sumaryanto (2007) bahwa dampak dari suatu kegiatan dapat memberikan manfaat bagi sebagian masyarakat, namun sebaliknya bagi sebagian masyarakat lainnya.

Oleh karena itu, dalam analisis pemangku kepentingan biasanya berhubungan dengan elemen-elemen kegiatan, seperti bagaimana eksistensi kelompok masyarakat, apa dampaknya, dan dengan cara bagaimana konsekuensi negatif dapat diminimalisasi. Secara garis besar, dalam analisis pemangku kepentingan perlu diakomodasikan beberapa

komponen, yaitu: (1) komunitas atau kelompok masyarakat yang berhubungan dengan kepentingan suatu kegiatan; (2) isu utama berdasarkan pengalaman masyarakat; (3) dampak positif dan negatif kegiatan terhadap mata pencaharian masyarakat; (4) strategi untuk mengurangi atau menghindari dampak negatif kegiatan; dan (5) implementasi program aksi.

Dua kata kunci dalam analisis ini adalah kepentingan (*interest*) dan pengaruh (*influence*) dari dua klasifikasi pemangku kepentingan. Meskipun kepentingan merupakan hal yang cukup sulit untuk didefinisikan, namun esensinya dapat diperoleh melalui analisis sosial (untuk pemangku kepentingan utama) dan dokumen kelembagaan (untuk pemangku kepentingan penunjang). Secara ringkas, kepentingan yang dimaksud di antaranya terkait dengan ekspektasi, manfaat, sumber daya, komitmen, potensi konflik, dan jalinan hubungan (*network*).

### III. METODE PENELITIAN

Pendekatan deskriptif naturalistik dipilih oleh penulis untuk menggambarkan fenomena dukungan kelompok target sebagai objek alamiah dalam implementasi *zoning* di Jalan Sendari-Gombang, Tirtoadi. Metode studi kasus dipilih untuk menelaah secara intensif dan mendalam permasalahan dukungan kelompok target khususnya petani pemilik lahan di kawasan pertanian Jalan Sendari-Gombang, Tirtoadi. Desain penelitian menggunakan pendekatan kualitatif.

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah melalui:

#### a. Wawancara

Pengumpulan data dilakukan dengan mewawancarai informan untuk mendapatkan gambaran yang jelas dan mendalam mengenai implementasi maupun dukungan target grup dalam kebijakan *zoning* di Jalan Sendari-Gombang, Tirtoadi. Wawancara dilakukan secara terstruktur dan tidak terstruktur. Wawancara ter-

struktur menggunakan instrumen penelitian berupa kuisioner yang alternatif jawaban pertanyaannya telah disediakan. Sedangkan wawancara tidak terstruktur hanya menggunakan pedoman wawancara yang berisi garis-garis besar permasalahan yang akan ditanyakan.

b. Studi dokumen

Studi dokumen dilaksanakan dengan mempelajari dokumen-dokumen yang berkaitan dengan permasalahan penelitian. Dokumen yang dipelajari berupa peraturan perundang-undangan, perda, dokumen perijinan, dokumen yang memuat data-data statistik, peta kawasan, maupun RDTR terkait.

c. Triangulasi

Untuk tercapainya kredibilitas penelitian, penulis melakukan upaya membandingkan data hasil penelitian baik dari wawancara terstruktur maupun tidak terstruktur, dengan data lain yang diperoleh dari studi dokumen. Triangulasi akan membantu penulis untuk mendapatkan gambaran yang jelas tentang permasalahan yang menjadi bahan penelitian

dialihfungsikan. Untuk kawasan pertanian adalah: 1) Jalan Munggur- Sleman, Sidomoyo, Godean; 2) Jalan Sendari-Gombang, Tirtoadi, Mlati; 3) Jalan Klangon-Tempel, Sumberahayu, Moyudan; dan 4) Jalan Jogja-Kebon Agung, Margokaton, Seyegan. Untuk kawasan resapan primer adalah di: 1) Jalan Kaliurang KM 14, Degolan, Umbulmartani, Ngemplak; dan 2) Jalan Palagan-Rejodani, Sariharjo, Ngaglik.

Di lokasi keenam kawasan tersebut, pemerintah kabupaten memasang baliho yang berisi informasi yang melarang pengalihfungsian lahan di wilayah tersebut.

Untuk investasi di bidang perumahan dilakukan di tiga desa di Kecamatan Mlati yang merupakan wilayah untuk pengembangan perumahan. Desa tersebut antara lain, Desa Sendangadi, Sinduadi, dan Sumberadi. Wilayah Kecamatan Mlati lain yang dikembangkan oleh pemerintah kabupaten adalah Desa Tlogoadi, yakni tempat kantor Kecamatan Mlati berada. Sebagai ibukota kecamatan, pengembangan dan pemanfaatan ruang di Desa Tlogoadi menggunakan pedoman Rencana Umum Tata Ruang Ibu Kota Kecamatan (RTUR-IKK) yang lebih spesifik.

## **IV. HASIL ANALISIS DAN DISKUSI**

### **IV.1 Pengembangan Wilayah Strategis Kecamatan Mlati Tahun 1994-2004**

Mengacu pada Undang-Undang Penataan Ruang (UUPR) No. 24 Tahun 1992, Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten (RTRWK) Sleman dibuat Perda dan berlaku sampai tahun 2004. RTRWK ini akan menjadi acuan pelaksanaan penataan ruang di tingkat kabupaten, kemudian diterbitkan Perda No 19. Tahun 2001 mengenai Izin Peruntukan Penggunaan Tanah (IPPT), yang ditindaklanjuti dengan Keputusan Bupati No. 53 Tahun 2003 mengenai tata cara IPPT.

Dalam kurun waktu tersebut, menanggapi maraknya pengalihfungsian lahan pertanian menjadi pemukiman di Kabupaten Sleman, maka pemerintah kabupaten menetapkan 6 daerah sebagai kawasan pertanian dan kawasan resapan primer yang tidak boleh

### **IV.2 Pengembangan Wilayah Strategis Kecamatan Mlati 2011**

Pada perencanaan tata ruang terbaru Kecamatan Mlati yang mengacu pada UUPR No. 26 Tahun 2007, terdapat perbedaan dengan perencanaan tata ruang wilayah (RTRW) pada tahun 1994-2004. Perbedaan itu terletak pada jangka waktu berlakunya RTRW dan sistem yang dipakai. RTRW yang akan dipergunakan saat ini berlaku sampai 20 tahun ke depan, dengan rencana tata ruang kota yang menggunakan "Sistem Kota-Kota".

Di dalam Rencana Detail Tata Ruang Aglomerasi Kota Yogyakarta 2008, disebutkan bahwa Kota Yogyakarta mempunyai fungsi sebagai Pusat Kegiatan Nasional (PKN), Kabupaten Bantul ditetapkan sebagai Pusat Kegiatan Wilayah (PKW), sedangkan Sleman, Prambanan, Wates, dan Wonosari ditetapkan sebagai Pusat Kegiatan Lokal (PKL).



Pengembangan wilayah Kecamatan Mlati akan mengikuti arahan struktur dan pola pemanfaatan ruang yakni, ibukota Kecamatan Mlati yang terletak di Desa Tlogoadi merupakan pusat pertumbuhan ekonomi untuk kegiatan lokal di area sekitarnya. Selain itu Desa Tlogoadi merupakan pemekaran dari wilayah strategis Desa Sinduadi dan Desa Sendangadi. Pusat pertumbuhan juga terjadi di sepanjang Jalan Magelang yang merupakan wilayah Desa Sinduadi dan Desa Sendangadi, sehingga untuk kedua wilayah ini pengelolaan tata ruangnya menggunakan manajemen perkotaan.

Pengelolaan untuk pengembangan wilayah strategis di Desa Sumberadi, Desa Tirtoadi, dan Desa Tlogoadi menggunakan manajemen pedesaan, mengingat lokasinya yang berada di luar daerah perkotaan. Kawasan pertanian di Kecamatan Mlati untuk 20 tahun mendatang, difokuskan pada Desa Sumberadi, Tirtoadi, dan sebagian Desa Tlogoadi.

Untuk Desa Tirtoadi ditetapkan sebagai lahan pertanian abadi, karena Kecamatan Mlati membutuhkan lahan pertanian yang dapat dijadikan sebagai ketahanan pangan. Selain itu, adanya lahan pertanian dapat dimanfaatkan sebagai lahan peresapan serta penunjang kegiatan wisata minat khusus yaitu sebagai rumah (habitat) burung Kuntul, yang merupakan objek utama dari wisata ini.

Namun demikian, sampai saat ini status peraturan dan perundangan terkait RTRW Kabupaten Sleman baik berupa Kebijakan dan Strategi Pemanfaatan Ruang Kawasan Kecamatan Mlati maupun Kebijakan Strategi Pemanfaatan masih dalam tahap penyusunan

dan penetapan. Sehingga untuk pelaksanaan pemanfaatan ruang masih berpedoman pada Rencana Detail yang lama serta studi teknis Rencana Detail yang baru.

### IV.3 Kinerja Implementasi Zoning

Pemerintah Kabupaten Sleman melalui Dinas Pengendalian Pertanahan Daerah (DPPD), mem-plot Jalan Sendari-Gombang, Tirtoadi sebagai zona pertanian yang tidak boleh dialihfungsikan. Hal tersebut dilakukan untuk memenuhi pemanfaatan ruang yang telah ditentukan di Rencana Detail Tata Ruang Kecamatan Mlati, dalam lingkup RTRW Kabupaten Sleman 1994-2004, sebagai Kawasan Budi Daya yang Diarahkan. Selain itu juga menggunakan studi teknis Rencana Detail yang baru (2004-2024) (masih dalam bentuk *review*).

Implementasi *zoning* pada saat ini juga masih menyesuaikan dengan Perda No. 19 Tahun 2001 dan Keputusan Bupati No. 53 Tahun 2003 tentang Izin Peruntukan Penggunaan Tanah (IPPT) yang mengikuti Rencana Detail/RD yang telah ditetapkan. Hal ini mengingat belum disetujuinya rancangan RTRW Kabupaten Sleman yang baru oleh Dewan Perwakilan Rakyat, sehingga belum ada ketetapan hukum baru yang dapat dipergunakan untuk legalitas pengembangan wilayah Kabupaten Sleman. Implementasi *zoning* juga memengaruhi pemberian izin terhadap rencana alih fungsi lahan di Desa Tirtoadi.

Banyaknya IPPT di Desa Tirtoadi dari tahun 2005-2009 adalah sebagaimana dipaparkan pada tabel berikut:

**Tabel 1** IPPT di Desa Tirtoadi Tahun 2006-2009

No	Jenis Izin	Tahun				
		2005	2006	2007	2008	2009
1	Izin perubahan penggunaan tanah	2	1	-	-	-
2	Izin pemanfaatan tanah		1	-	-	-

Sumber: Olah data DPPD

Secara keseluruhan kinerja implementasi *zoning* di Jalan Sendari-Gombang, Tirtoadi telah berjalan dengan baik. Hal ini dapat dilihat dari penurunan jumlah pelanggaran pemanfaatan ruang/lahan, penurunan jumlah pengalihfungsian lahan pertanian, serta penolakan ijin alih fungsi lahan yang tidak sesuai dengan peruntukannya. Kinerja implementasi *zoning* tersebut tidak lepas dari peran Dinas Pengendalian Pertanahan Daerah (DPPD) dalam mengawasi dan mengendalikan pemanfaatan ruang/lahan agar sesuai dengan Rencana Tata Ruang (RTR) Kawasan yang telah ditetapkan.

#### IV.4 Dukungan Target Grup

Dukungan target grup merupakan sikap/tindakan yang dilakukan sebagai akibat dari kebijakan yang dikenakan kepada mereka. Sikap kelompok target ini merupakan *output* dari *input* baik yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Sleman berupa sosialisasi *zoning*, maupun persepsi kelompok target tentang *zoning* serta kemampuan mereka dalam mempertahankan lahan. *Input* yang didapatkan akan mengalami proses (sosialisasi, pertemuan-pertemuan terkait *zoning*) sehingga akan terbentuk sikap kelompok target.

Secara keseluruhan kelompok target dalam hal ini adalah warga Dusun Sendari mendukung pembentukan zona/kawasan pertanian Jalan Sendari-Gombang. Dukungan warga sebagai kelompok target ini diwujudkan dengan kemampuannya dalam mempertahankan lahan pertanian mereka dari kemungkinan mengalihfungsikan menjadi lahan non pertanian atau lahan terbangun. Persepsi kelompok target terhadap *zoning* juga turut memberikan andil terhadap besar kecilnya dukungan target grup.

Persepsi ini terbentuk karena kelompok target menerima cukup informasi tentang mengapa pemerintah daerah memutuskan untuk menetapkan sepanjang Jalan Sendari-Gombang sebagai zona/kawasan pertanian. Selama rentang waktu tahun 1994 hingga 2004,

salah satu kegiatan sosialisasi yang dilakukan adalah dengan melaksanakan pertemuan wakil tokoh masyarakat dengan instansi terkait di kecamatan.

Kegiatan sosialisasi penetapan kawasan pertanian Jalan Sendari-Gombang, Desa Tirtoadi dilaksanakan di kantor kecamatan, dengan menghadirkan dinas PU, BPN maupun dinas lain yang berkenaan dengan permasalahan hukum/legal serta perwakilan tokoh-tokoh masyarakat. Dalam kegiatan sosialisasi tersebut juga dibentuk tim yang akan bertanggungjawab terhadap penyuluhan tentang penetapan kawasan pertanian tersebut.

Waktu itu permasalahan pertanahan di Kabupaten Sleman masih merupakan bagian tanggung jawab dari BPN, sementara DPPD belum terbentuk. Selanjutnya kegiatan penyuluhan zona/kawasan pertanian di Jalan Sendari-Gombang dilakukan melalui pertemuan dengan petani kawasan, segera setelah tim pelaksana penyuluhan kawasan pertanian terbentuk.

Skema sosialisasi semacam ini ini sangat efektif karena mampu meningkatkan kesadaran dan pemahaman warga atas cakupan wilayah *zoning* yang ditetapkan oleh pemerintah serta tujuan dari penetapan wilayah *zoning* tersebut. Selain itu, kegiatan jual-beli tanah di daerah Sendari sebelum adanya Perda tersebut juga menumbuhkan kesadaran kelompok target untuk mempertahankan lahan persawahan yang telah mereka digarap turun-temurun agar tidak jatuh ke tangan investor luar.

Dengan demikian, sumber penghidupan mereka tidak hilang. Kemampuan untuk mempertahankan lahan yang dimiliki oleh kelompok target akan ditentukan oleh skala kerentanan (*vulnerability*) secara ekonomi maupun yang berhubungan dengan *private property*. Kelompok target dengan persepsi kebijakan yang baik, tingkat *vulnerability* ekonomi yang kecil, serta memiliki kepemilikan lahan yang memadai, tentunya akan mendukung kebijakan *zoning* pertanian.



Dalam tataran sosial, keterlibatan kelompok target secara fungsional (sebagai pelaksana) kebijakan *zoning* kawasan pertanian Jalan Sendari-Gombang maupun secara pasif (sebagian mereka tidak terlibat dalam tahap perencanaan tetapi mau menerima apapun yang diputuskan) akan mengarah pada meningkatnya komitmen jangka panjang dalam mencapai tujuan kebijakan. Di samping itu, keterlibatan kelompok target dalam mendukung kebijakan *zoning* secara penuh akan menumbuhkan *sense of belonging* yang pada tataran selanjutnya dapat menjaga kelestarian sosial jangka panjang.

#### IV.4.1 Faktor yang Memengaruhi Dukungan Masyarakat

Dalam penetapan zona/kawasan pertanian Jalan Sendari-Gombang, kelompok target mau mendukung kebijakan ini apabila tujuan kebijakan dapat mengakomodasi berbagai kepentingan (*interest*) target grup. Tujuan kebijakan yang dapat mengakomodasi kepentingan kelompok target adalah yang memiliki responsivitas tinggi terhadap kebutuhan mereka. Kebijakan yang responsif terhadap kebutuhan kelompok target akan mengakomodasi kepentingan mereka baik yang berkaitan dengan keberlanjutan lingkungan, manfaat dari segi ekonomi, maupun potensi konflik.

Dari segi keberlanjutan lingkungan, masyarakat memahami bahwa lahan pertanian adalah sumber daya yang tidak dapat diperbaharui. Pengalihfungsian menjadi lahan non pertanian/area terbangun mustahil mengembalikannya kembali menjadi sesuai fungsi aslinya. Kebijakan *zoning* akan melindungi sumber daya yang terbatas dan tidak dapat diperbaharui agar kemanfaatannya dapat optimal dan keberlanjutannya dapat terjamin untuk generasi yang akan datang.

Dari segi ekonomi, penetapan kawasan *zoning* menjadi lahan pertanian abadi memberikan manfaat sebagai lahan peresapan, serta menunjang kegiatan wisata minat khusus (habitat burung kuntul).

Dengan ditetapkannya kawasan ini menjadi lahan pertanian abadi, pemerintah pun telah melindungi mata pencaharian penduduk asli (*indigenous people*) sebagai petani. Dari segi reduksi konflik, terutama konflik agraria, adanya zona/kawasan pertanian tersebut akan membantu mengurangi potensi konflik yang timbul antara penduduk asli dengan pendatang ataupun investor luar yang berkenaan dengan pola pemanfaatan ruang. Penetapan kawasan pertanian ini memberi kepastian terhadap penentuan ruang yang boleh dimanfaatkan sebagai lahan terbangun maupun tidak.

Walaupun masyarakat merasakan manfaat dari penetapan wilayah *zoning*, namun akan lebih baik jika pemerintah juga memberikan insentif yang bertujuan untuk meningkatkan dukungan masyarakat dalam menjaga wilayah *zoning*. Sebagai contoh, wacana penurunan PBB pada lahan pertanian basah perlu untuk segera direalisasikan sebagai upaya pelaksanaan mekanisme insentif, sesuai dengan UU No. 26 Tahun 2007, perlu segera diimplementasikan.

Pemberian insentif berupa penurunan pajak akan membantu kelompok target dari segi ekonomi. Kewajiban membayar pajak dengan nilai yang diturunkan atau dinolkan sama sekali akan mengurangi beban ekonomi kelompok target yang hanya mendapatkan penghasilan dari sektor pertanian. Apabila hal ini direalisasikan, maka pemerintah daerah Kabupaten Sleman akan semakin mendapatkan dukungan target grup dalam implementasi zona/kawasan pertanian Jalan Sendari-Gombang, Desa Tirtoadi.

#### IV.5 Analisis Pemangku Kepentingan

Analisis pemangku kepentingan terutama *primary stakeholder* sangat berguna untuk memetakan eksistensi kelompok masyarakat yang dikenai kebijakan baik secara ekonomi maupun sosial.

Analisis target grup dalam implementasi *zoning* Jalan Sendari-Gombang, Tirtoadi dapat dipergunakan untuk memobilisasi dukungan mereka guna tercapainya tujuan kebijakan. Analisis pemangku kepentingan ini juga merupakan bagian dari *disaster risk reduction* karena bisa dipergunakan untuk memetakan kondisi ekonomi dan sosial kelompok target, sehingga tingkat *vulnerability* mereka dapat diketahui. Analisis terhadap pemangku kepentingan utama dapat dipergunakan untuk mengoptimalkan dukungan terhadap implementasi *zoning* kawasan pertanian Jalan Sendari-Gombang.

*Primary stakeholder* dapat dianalisis dari: status ekonomi, kapasitas organisasi masyarakat, hubungan antar pemangku kepentingan, status sosial, serta pengawasan terhadap sumber daya strategis. *Primary stakeholder* atau pemangku kepentingan utama dalam kebijakan *zoning* kawasan Jalan Sendari-Gombang adalah masyarakat yang terkena dampak baik secara positif maupun negatif dari kegiatan tersebut. Mereka menerima manfaat (*beneficiary*) dan juga harus mau menanggung akibat negatif kegiatan tersebut.

Pemangku kepentingan utama terutama adalah mereka yang memiliki lahan pertanian di sepanjang Jalan Sendari-Gombang. Kelompok target ini secara langsung menerima manfaat dari penetapan zona/kawasan pertanian ini, akan tetapi juga harus mau menerima konsekuensi bahwa lahan pertanian mereka tidak boleh dialihfungsikan menjadi lahan non pertanian, meski ketika ada tuntutan alih fungsi menjadi lahan terbangun.

Pemangku kepentingan penunjang (*secondary stakeholder*) adalah mereka yang berperan sebagai perantara dalam proses penyampaian kegiatan. Mereka biasanya memiliki posisi penting dalam berlangsungnya implementasi *zoning*. Unsur kelembagaan pemerintah yang berperan dalam proses kegiatan penataan ruang di Kecamatan Mlati adalah lembaga eksekutif, lembaga legislatif (DPRD), serta lintas lembaga (BKPRD, Sekber Kartamantul).

Keberadaan pemangku kepentingan penunjang sebagai *key stakeholder* di dalam implementasi zona/kawasan pertanian Jalan Sendari-Gombang akan dipengaruhi oleh: anggaran dan pengawasan, kekuasaan dan kepemimpinan, pengawasan terhadap sumber daya strategis, keberadaan tenaga spesialis, serta kemampuan negosiasi.

## V. PENUTUP

### V.1 Kesimpulan

Penetapan zona/kawasan pertanian Jalan Sendari-Gombang dilaksanakan secara partisipatif sehingga bisa sesuai dengan kebutuhan kelompok target. Kinerja implementasi *zoning* di kawasan Jalan Sendari-Gombang, Tirtoadi sudah bisa berjalan dengan baik. Implementasi *zoning* kawasan pertanian Jalan Sendari-Gombang telah sesuai dengan Rencana Tata Ruang Kawasan (RTRW) dan terbukti mampu menurunkan serta mengendalikan alihfungsi lahan pertanian menjadi lahan terbangun di Desa Tirtoadi.

Ditetapkannya kawasan sepanjang Jalan Sendari-Gombang, Tirtoadi sebagai kawasan pertanian abadi mendapat dukungan penuh dari kelompok target karena kebijakan tersebut mampu untuk mengakomodasi kepentingan (*interest*) mereka. Penetapan zona/kawasan pertanian Jalan Sendari-Gombang, Tirtoadi juga merupakan upaya untuk melestarikan lingkungan dan mengurangi risiko bencana (*disaster risk reduction*) karena berhubungan dengan ketahanan pangan Kabupaten Sleman.

### V.2 Saran

Seiring dengan perkembangan masyarakat, maka akan terjadi proses diferensiasi sosio-kultural di dalam masyarakat itu sendiri. Pada kondisi masyarakat yang semakin berkembang dengan pergeseran mata pencaharian dari sektor primer ke sektor tersier, tidaklah mudah untuk mempertahankan dukungan kelompok target terhadap implementasi zona/kawasan pertanian Jalan Sendari-Gombang, Tirtoadi.

Untuk merespon berbagai persoalan yang berkaitan dengan keberlangsungan dukungan target grup terhadap *zoning* pertanian Jalan Sendari-Gombang, Tirtoadi, maka pemerintah daerah Kabupaten Sleman perlu untuk melakukan hal-hal sebagai berikut:

1. Melanjutkan rencana Pemda Kabupaten Sleman untuk skema mekanisme insentif sebagaimana yang diamanatkan dalam UUPR No. 26 Tahun 2007 dalam bentuk subsidi pajak. Subsidi pajak ini dapat direalisasikan dengan membebaskan PBB untuk pertanian lahan basah yang dimiliki oleh masyarakat yang lahannya ditetapkan sebagai kawasan pertanian abadi.
2. Segera membuat peraturan yang jelas yang dapat mengakomodasi kepentingan individu yang berhubungan dengan hak milik atas lahan yang ditetapkan sebagai kawasan pertanian. Peraturan tersebut harus memuat kompensasi atas konsekuensi yang akan diterima terutama oleh pemilik lahan terbatas yang dikenai *zoning*.
3. Segera menetapkan peraturan perundangan untuk kebijakan dan strategi pengembangan Ruang Kawasan Kecamatan Mlati (RTRW), sebagai landasan hukum untuk pemanfaatan ruang, yang mengakomodasi aspirasi masyarakat dalam merespon perkembangan kondisi baik internal maupun eksternal.
4. Mengimbangi berbagai peraturan dan insentif di atas dengan program pengembangan dan peningkatan daya saing sektor pertanian yang menjadi mata pencaharian utama target grup, sebagai salah satu upaya untuk memperkuat ketahanan ekonomi kelompok target.

## DAFTAR PUSTAKA

- Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB). 2008. *Implementasi Pengurangan Risiko Bencana di Indonesia 2007-2008*.
- BPPD. 2009. *Kebijakan Pertanahan Sleman*. 6 November.
- Badan Pusat Statistik (BPS) Sleman. 2007. *Sleman Regency in Figures 2007*. Sleman.
- Dardak, Hermanto. 2005. Save Our Land for The Better Environment. *Seminar Fakultas Pertanian Institut Pertanian*. 10 Desember. Bogor.
- Dunn, William N. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Gadjah Mada University Press. Yogyakarta.
- European Commission. 1997. *Compendium of European Spatial Planning Systems*.
- Iqbal, Muhammad dan Sumaryanto. 2007. Strategi Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian Bertumpu Pada Partisipasi Masyarakat. *Jurnal Analisis Kebijakan Pertanian* 5(2). 167-182.
- Keputusan Bupati No. 53 Tahun 2003. Lembaran Daerah Kabupaten Sleman Tahun 2003 Nomor 25 Seri E. 6 Oktober 2006. Sleman, Yogyakarta.
- Kivell, Philip. 1993. *Land And The City: The Patterns and Processes of Urban Change*. Routledge. London.
- Peraturan Daerah No. 19 Tahun 2001. Lembaran Daerah Kabupaten Sleman Tahun 2001 Nomor 11 Seri B. 6 November 2001. Sleman, Yogyakarta.
- Rustiadi, Erwan, Saefulhakim Sunsun, dan Dyah R Panuju. 2009. *Perencanaan dan Pengembangan Wilayah*. Crestpent Press. Jakarta.

- Sadyohutomo, Mulyono. 2008. *Manajemen Kota dan Wilayah, Realitas dan Tantangan*. PT. Bumi Aksara. Jakarta.
- SLIM Pertanahan. *Permasalahan Pertanahan di Kabupaten Sleman*. 18 Januari 2010.
- Sumarto, Hetifah SJ. 2009. *Inovasi, Partisipasi, Dan Good Governance, 20 Prakarsa Inovatif dan Partisipasif di Indonesia*. Yayasan Obor Indonesia. Jakarta.
- Supriyadi. 2008. *Hukum Agraria*. Sinar Grafika. Jakarta.
- Tarigan, Robinson. 2009. *Perencanaan Pembangunan Wilayah*. PT. Bumi Aksara. Jakarta.
- Twigg, John. 2004. *Disaster Risk Reduction Mitigation and Preparedness in Development and Emergency Programming*. Overseas Development Institute. London.
- Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 *Penataan Ruang*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68. 26 April 2007. Jakarta.

## PANDUAN UNTUK PENULIS

Redaksi Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik (JKAP) mengundang pembaca untuk mengirimkan tulisan untuk dimuat di jurnal ini. Ketentuan penulisan naskah adalah sebagai berikut.

1. Naskah dapat berupa hasil penelitian, artikel berisi pemikiran dan penilaian terhadap buku, yang belum dan tidak akan dipublikasikan dalam media cetak lain.
2. Naskah harus asli, bukan jiplakan, dan tidak mengandung unsur plagiarisme.
3. Naskah ditulis dalam Bahasa Indonesia atau Bahasa Inggris baku dengan intisari dalam Bahasa Inggris DAN Bahasa Indonesia. Intisari tidak lebih dari 250 kata dengan disertai 3-5 istilah kunci (*keyword*).
4. Naskah berupa ketikan asli atau *soft copy* dengan panjang antara 15 sampai 25 halaman. Diketik di kertas ukuran A4, Times New Roman font 12, spasi ganda.
5. Judul diusahakan cukup informatif dan tidak terlalu panjang, judul yang terlalu panjang harus dipecah menjadi judul utama dan anak judul.
6. Naskah ditulis dengan sistematika jelas yaitu Pendahuluan, Tinjauan Teori, Metode Penelitian, Hasil Analisis dan Diskusi, Penutup (terdiri dari Kesimpulan dan Saran). Penomoran sistematika menggunakan huruf Romawi.
7. Naskah ditulis dengan menggunakan pedoman ilmiah (judul, karangan, judul tabel, daftar pustaka, kutipan, dll), mengikuti panduan pengutipan yang benar.
8. Penulisan daftar pustaka mengikuti aturan APA-Harvard, ditulis dalam urutan abjad secara kronologis:
  - a. Untuk buku: nama pengarang. tahun terbit. *judul*. edisi. nama penerbit. tempat terbit.  
Contoh:  
Hicman, G.R dan Lee, D.S. 2001. *Managing Human Resources in The Public Sectors: A Share Responsibility*. Harcourt Collage Publisher. Forth Worth.
  - b. Untuk karangan dalam buku: nama pengarang. tahun. judul karangan. *judul buku*. nama editor. halaman permulaan dan akhir karangan.  
Contoh:  
Mohanty, P. K. 1999. Minicapality Decentralization and Governance: Autonomy, Accountability and Participation. *Decentralization and Local Politics*. Editor S.N. Jan and P.C. Marthur. Sage Publication. New Delphi. 212-236.
  - c. Untuk karangan dalam jurnal/majalah: nama pengarang. tahun. judul karangan. *judul jurnal/majalah*. volume(nomor). halaman permulaan dan halaman akhir karangan.  
Contoh:  
Dwiyanto, Agus. 1997. Pemerintahan yang Efisien, Tanggap dan Akuntabel: Kontrol atau Etika?. *JKAP*. 1(2): 1-4.
  - d. Untuk karangan dalam pertemuan: nama pengarang. tahun. judul karangan. *nama pertemuan*. tempat pertemuan. waktu.  
Contoh:  
Utomo, Warsito. 2000. Otonomi dan Pengembangan Lembaga di Daerah. *Seminar Nasional Professional Birokrasi dan Peningkatan Kinerja Pelayanan Publik*. Jurusan Administrasi Negara, FISIPOL UGM. Yogyakarta. 29 April 2000.

## KETENTUAN BERLANGGANAN

Kami ingin mengajak Anda untuk menjadi pelanggan Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik (JKAP). JKAP terbit dua kali setahun dengan harga satuan Rp40.000,- (belum ongkos kirim).

Hubungi kami di (0274) 563825, isi dan fax form di bawah ini beserta bukti pembayaran ke (0274) 589655 atau kirim melalui e-mail ke [igpa@ugm.ac.id](mailto:igpa@ugm.ac.id). Pembayaran dapat ditransfer ke Bank Mandiri Cabang UGM No. Rek. 1370092054119.

<b>Paket Langganan</b>	<b>Harga Langganan Pulau Jawa</b>	<b>Harga Langganan Luar Pulau Jawa</b>
1 tahun	Rp80.000,- (gratis ongkos kirim)	Rp80.000,- (diskon ongkos kirim 50%)
2 tahun	Rp160.000,- (gratis ongkos kirim)	Rp160.000,- (diskon ongkos kirim 50%)
3 tahun	Rp320.000,- (gratis ongkos kirim)	Rp320.000,- (diskon ongkos kirim 50%)

Ya, Saya mau menjadi pelanggan JKAP.

Nama : .....  
Instansi : .....  
Jabatan : .....  
Alamat : .....  
E-mail : .....  
Telepon : (Rumah) .....  
(Kantor) .....

Pesan Sekarang.

Transfer ke Bank Mandiri No. Rek. 1370092054119

Dari Bank : .....  
No. Rekening : .....  
Tgl/bln/thn : .....