

**HUBUNGAN ANTARA PENGENDALIAN LAHAN PERTANIAN DAN
PENYEDIAAN TANAH UNTUK PERUMAHAN DI YOGYAKARTA**
***THE RELATIONSHIP BETWEEN AGRICULTURAL LAND USE CONTROL AND
LAND OCCUPATION FOR RESIDENTIALS IN YOGYAKARTA***

Susilo Widiyantoro¹, Agam Marsoyo², dan Kawik Sugiana²

¹Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional,

²Magister Perencanaan Kota dan Daerah, Universitas Gadjah Mada

Koresponden e-mail: susilo.widiyantoro@gmail.com

Abstract: The increasing number of agricultural land conversion becomes residential in Yogyakarta become the indicator of ineffectiveness on agricultural land use control. The objectives of this research are (1) modeling the existence of agricultural land use control, (2) modeling the process of residential land occupation, and (3) the agricultural land use control associated with the process of land occupation for residential. The locus of this research is residential, with an area of at least 2 (two) Ha in the Yogyakarta Urban Area. The overlaying method was used to identify the land-use change and the qualitative inductive as a method in this research used to record the process of agricultural land use control and the process of residential land occupation. The results show that (1) the agricultural land-use control instrument model refers to the local spatial land use planning, (2) there are five stages on the process of land occupation carried out by developers, and (3) each of agricultural land use control instruments is related to the process of land occupation. Based on the three mentioned conditions, it can be concluded that there is no enthusiasm for controlling agricultural land at the regional level, and commitment is needed between the government and all stakeholders to realize agricultural land use control as mandated in the regulations.

Keywords: agricultural land use control, land occupation, residential

Intisari: Peningkatan angka konversi lahan pertanian menjadi perumahan di Yogyakarta adalah salah satu indikator tidak efektifnya pengendalian lahan pertanian pangan. Tujuan penelitian ini adalah (1) pemodelan pengendalian lahan pertanian yang selama ini terjadi, (2) pemodelan penyediaan tanah untuk perumahan-perumahan yang dilakukan oleh pengembang, dan (3) keterkaitan antara pengendalian lahan pertanian dengan keberadaan perumahan-perumahan. Lokus penelitian ini adalah perumahan-perumahan dengan luasan minimal 2 (dua) Ha yang berada di dalam zona Kawasan Perkotaan Yogyakarta. Metode yang digunakan adalah overlay peta penggunaan tanah untuk mendapatkan pola perubahan guna lahan dan induktif kualitatif untuk mendapatkan alur pengendalian lahan pertanian dan penyediaan tanah perumahan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa (1) model instrumen pengendalian lahan mengacu pada dokumen rencana tata ruang wilayah setempat; (2) terdapat lima tahapan dalam penyediaan tanah yang dilakukan oleh para pengembang perumahan; dan (3) masing-masing instrumen pengendalian memiliki keterkaitan dengan alur penyediaan tanah yang terjadi. Dari ketiga kondisi tersebut disimpulkan bahwa tidak ada semangat pengendalian lahan pertanian di tingkat daerah dan dibutuhkan komitmen antara pemerintah dan seluruh stakeholder untuk mewujudkan pengendalian lahan pertanian pangan sebagaimana diamanatkan dalam undang-undang.

Kata kunci: pengendalian lahan pertanian, penyediaan tanah, perumahan

A. Pendahuluan

Kebutuhan pangan adalah kebutuhan asasi setiap manusia (Yuwono 2011). Sebagai kebutuhan pokok, aspek pangan tidak dapat diabaikan dari target pembangunan suatu negara karena menyangkut eksistensi dan perkembangan negara, yaitu peran pentingnya dalam pembentukan sumberdaya manusia yang berkualitas tinggi sejak awal hingga akhir (Bulkiis 2012). Namun, masalah penyusutan jumlah luasan lahan pertanian muncul seiring dengan perkembangan populasi manusia dan peningkatan kebutuhan akan lahan (Yuwono 2011). Pengurangan luas lahan pertanian yang terjadi secara terus menerus tersebut menjadi ancaman dan tantangan tersendiri bagi bangsa Indonesia untuk mewujudkan bangsa yang mandiri di bidang pangan (Prabowo 2010).

Angka penyusutan lahan pertanian di Indonesia terus mengalami peningkatan. Peningkatan angka penyusutan lahan pertanian oleh Shohibuddin (2019) ditampilkan dalam penurunan rumah tangga petani yang menguasai lahan pertanian. Tabel 1 menunjukkan adanya penurunan penguasaan lahan pertanian oleh rumah tangga petani sebesar 16,32% atau seluas 5.096.715 ha selama kurun waktu 2003-2013. Kondisi ini menyebabkan lahan garapan para petani semakin sempit.

Tabel 1 Perubahan Komposisi Rumah Tangga Petani Menurut Luas Penguasaan Lahan, 2003 dan 2013

| Golongan Luas Lahan (Ha) | 2003 | | 2013 | | Perubahan dan Kecenderungan | |
|--------------------------|------------|--------|------------|--------|-----------------------------|--------|
| | Jumlah | % | Jumlah | % | Jumlah | % |
| Gurem | 19.799.591 | 63,39 | 14.622.391 | 55,95 | -5.177.200 | -16,15 |
| Kecil | 8.444.341 | 27,04 | 8.280.922 | 31,68 | -163.419 | -1,94 |
| Menengah | 1.678.356 | 5,37 | 1.623.428 | 6,21 | -54.928 | -3,27 |
| Kaya | 1.309.896 | 4,19 | 1.608.728 | 6,16 | 298.832 | 22,81 |
| | 31.232.184 | 100,00 | 26.135.469 | 100,00 | -5.096.715 | -16,32 |

Sumber: Shohibuddin (2019, 138)

Penyusutan luas lahan pertanian pangan pun terjadi di Yogyakarta. Muryono, dkk. (2018) menyatakan bahwa salah satu masalah pemanfaatan tanah di Sleman yang merupakan wilayah lumbung padi di DIY adalah peningkatan alih

fungsi lahan pertanian subur menjadi permukiman dan penggunaan tanah non pertanian lainnya, hal ini didasarkan pada data Neraca Penggunaan Tanah Kabupaten Sleman yang disusun tahun 2016. Widiyantoro (2017) juga mencermati adanya penyusutan lahan pertanian pangan di Bantul dan Sleman yang tetap terjadi pasca terbitnya Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2011. Tabel 2 menunjukkan adanya penyusutan lahan pertanian per tahun pasca terbitnya Perda 10 tahun 2011 di Bantul seluas 148 Ha dan di Sleman seluas 181,667 Ha.

Tabel 2 Luas Sawah Irigasi setelah Peraturan Daerah Provinsi DIY

| Kabupaten | 2011 (Ha) | 2014 (Ha) | Total Penyusutan Selama 3 Tahun (Ha) | Penyusutan per tahun (Ha) |
|-----------|-----------|-----------|--------------------------------------|---------------------------|
| Bantul | 13.400 | 12.956 | 444 | 148 |
| Sleman | 22.195 | 21.650 | 545 | 181,667 |

Sumber: Widiyantoro (2017, 5)

Dampak yang dirasakan apabila penyusutan lahan pertanian pangan dibiarkan terus terjadi adalah timbulnya rawan pangan. Data BPS tahun 2009 menunjukkan jumlah penduduk dengan kategori sangat rawan pangan, yaitu asupan kalori kurang dari 1.400 Kkal/orang/hari, mencapai 14,47 persen atau meningkat 3,4 persen dari tahun 2008 (Bappenas 2011). Kondisi rawan pangan ini akan berdampak pada angka kurang gizi. Apabila kondisi kurang gizi terjadi pada ibu hamil maka yang terjadi adalah penurunan kualitas bayi yang dilahirkan, sedangkan jika terjadi pada bayi atau anak maka yang terjadi adalah penurunan tingkat kecerdasan. United Nations System Standing Committe on Nutrition pada tahun 2008 mengungkapkan bahwa angka kurang gizi yang terjadi di Indonesia tersebut menjadikan Indonesia termasuk di antara 36 negara di dunia penyumbang 90 persen kontribusi masalah gizi dunia (Bappenas 2011).

Salah satu cara untuk mempertahankan keberadaan lahan pertanian pangan agar kondisi rawan pangan tidak terjadi kembali di Indonesia adalah dengan mekanisme pengendalian lahan

pertanian. Di sejumlah negara maju, seperti di Amerika Serikat dan di Kawasan Eropa Barat, pengendalian lahan pertanian muncul sebagai sebuah kesadaran akan kebutuhan lahan sawah (Listyawati 2010). Sejumlah negara di kedua wilayah tersebut menjadi contoh keberhasilan dalam penerapan instrumen pengendalian lahan pertanian. Beberapa metode dalam instrumen tersebut seperti metode pengaturan (Durkin dan Robinson 1980; Stein 1993; Cullingworth dan Caves 2003; Larsson 2006), kebijakan penempatan fasilitas (Stein 1993; Pollock 2008), dan sumber pendapatan (Stein 1993; Larsson 2006).

Di Indonesia sendiri pengendalian lahan pertanian pangan telah dilakukan sejak tahun 1960, yang ditandai dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960. Sejak saat itu sejumlah peraturan sebagai turunan undang-undang dibuat dalam rangka mempertahankan keberadaan lahan pertanian (Tabel 3). Namun demikian, peraturan-peraturan tersebut tetap tidak mampu membendung laju alih fungsi lahan pertanian pangan. Kondisi tersebut menjadi latar belakang terbitnya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Di Daerah Istimewa Yogyakarta, undang-undang tahun 2009 tersebut diturunkan ke dalam Peraturan Daerah Provinsi DIY Nomor 10 Tahun 2011 dan pada pasal 9 perda tersebut ditetapkan luas lahan pertanian pangan di tiap kabupaten yaitu Sleman seluas 12.377,59 Ha, Bantul seluas 13.000 Ha, Kulon Progo seluas 5.029 ha, dan Gunungkidul seluas 5.505 Ha.

Tabel 3 Sejumlah Peraturan Pemerintah Terkait Pengendalian Lahan Pertanian

| Peraturan Pemerintah | Substansi |
|---------------------------------|---|
| KEPRES No. 53/1989 | Pembangunan kawasan industri tidak boleh mengurangi lahan pertanian dan tidak dilakukan di atas tanah yang memiliki fungsi utama untuk melindungi sumberdaya alam dan warisan budaya. |
| KEPRES No. 33/1990 | Izin pembebasan tanah untuk pembangunan kawasan industri tidak boleh meliputi kawasan pertanian tanaman pangan berupa sawah irigasi dan lahan yang dicadangkan untuk pembangunan sawah irigasi. |
| PERMENDAGRRI No. 5/1974 | Lokasi pembangunan kompleks perumahan oleh perusahaan sedapat mungkin menghindari lahan pertanian subur dan mengutamakan tanah yang kurang produktif. |
| SE MNA/KBPN No. 410-1851/1994 | Dalam menyusun RTRW Dati I dan Dati II tidak memperuntukkan lahan sawah beririgasi teknis bagi penggunaan non pertanian. |
| SE MNA/KBPN No. 410-2262/1994 | Pemberian izin lokasi untuk penggunaan non pertanian tidak boleh meliputi lahan sawah beririgasi teknis. |
| SE KBAPPENAS No. 5334/MK/9/1994 | Pelarangan konversi lahan sawah beririgasi teknis untuk penggunaan non pertanian. |

| | |
|---------------------------------|---|
| SE MNA/KBPN No. 5335/MK/1994 | Tidak mengizinkan perubahan pemanfaatan lahan sawah beririgasi teknis untuk penggunaan non pertanian dan RTRW Dati II yang didalamnya meliputi rencana penggunaan lahan sawah beririgasi teknis untuk penggunaan non pertanian, harus direvisi. |
| SE MNA/KBPN No. 5417/MK.10/1994 | Perubahan penggunaan tanah sawah beririgasi teknis untuk keperluan non pertanian tidak diizinkan. |
| SE MNA/KBPN No. 460-1594/1996 | Melarang perubahan status lahan sawah menjadi lahan kering dengan menutup saluran irigasi, mengeringkan lahan sawah, menimbun lahan sawah dan seterusnya. |

Sumber: Irawan (2008)

Salah satu bentuk alih guna lahan pertanian menjadi non pertanian di Bantul dan Sleman adalah pembangunan perumahan. Tercatat pada tahun 1980-2000 terdapat 269 lokasi pembangunan perumahan di wilayah pinggiran Kota Yogyakarta dan berada di atas lahan pertanian sebanyak 67,3% jenis tanah sawah dan 11,5% jenis tanah tegalan (Ritohardoyo 2003). Tingginya perubahan fungsi dari pertanian ke non pertanian tersebut terjadi karena dipengaruhi faktor urbanisasi. Ketika jumlah dan kepadatan penduduk di kota semakin bertambah dan harga sebidang tanah di kota semakin meningkat, orang-orang akan menasar wilayah pinggiran kota sebagai tujuan untuk mendirikan hunian karena harga lahan yang masih terjangkau, lingkungan yang masih asri, dan aksesibilitas ke kota mudah. Wilayah tersebut antara lain Kecamatan Kasihan, Sewon, dan Banguntapan di Kabupaten Bantul serta Kecamatan Depok, Ngemplak, Ngaglik, Mlati, Godean, dan Gamping di Kabupaten Sleman. Wilayah-wilayah ini kemudian ditetapkan sebagai Kawasan Perkotaan Yogyakarta.

Jenis perumahan yang menjadi penyumbang besar dalam laju konversi lahan pertanian adalah perumahan dengan luasan lokasi usaha lebih dari satu hektar (1 Ha). Luasan tersebut mengacu pada peraturan izin lokasi yang terbit sejak tahun 1999 hingga peraturan terbaru yang terbit, bahwa luasan minimal izin lokasi untuk kegiatan non pertanian adalah seluas 1 Ha. Semakin luas areal rencana perumahan, di atas luasan 1 Ha, maka semakin banyak pula lahan yang dibebaskan atau semakin banyak para pemilik lahan. Berdasarkan data dari Badan Litbang Pertanian menyebutkan rentang kepemilikan lahan pertanian sawah per orang pada rentang waktu 2007-2010 untuk di Pulau Jawa adalah seluas 0,60-0,65 Ha dan di luar Jawa adalah seluas 0,76-0,80 Ha (Winarso 2012).

Dari kondisi penguasaan lahan pertanian tersebut dapat diasumsikan bahwa atas sebidang tanah seluas 1 Ha pengembang perumahan akan berhadapan dengan minimal dua orang pemilik tanah. Semakin banyak pemilikan atas sebidang tanah maka berimplikasi pada kompleksitas masalah penyediaan tanah yang dihadapi pengembang.

Keberadaan sejumlah aturan pengendalian lahan pertanian yang dibuat oleh pemerintah, adanya jangka waktu perolehan lahan yang diatur dalam izin lokasi, dan hambatan atau kompleksitas penyediaan lahan yang dihadapi oleh pengembang tidak menurunkan angka konversi lahan pertanian menjadi perumahan. Dari sisi pemerintahan, sejumlah aturan pengendalian tersebut tidak berjalan efektif karena dua faktor yang saling berpengaruh yaitu belum adanya petunjuk teknis pelaksanaan yang disebabkan oleh peraturan-peraturan yang masih sebatas tataran kebijakan dan beragamnya komitmen dalam pengendalian lahan di jajaran pemerintahan karena masing-masing instansi di daerah memiliki target capaian (Direktorat Pangan dan Pertanian Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas 2006). Tujuan dari penelitian ini adalah (1) memodelkan pengendalian lahan pertanian yang selama ini terjadi, (2) memodelkan proses penyediaan tanah perumahan yang dilakukan pengembang, dan (3) mengaitkan model pengendalian lahan pertanian dengan proses penyediaan tanah perumahan.

Dalam hal pengendalian lahan pertanian dan penyediaan tanah, penulis mencoba mengaitkan dengan penelitian-penelitian lain yang sudah dilakukan sebelumnya terutama yang dituangkan dalam bentuk tesis (Tabel 4). Hal-hal yang menjadi perbedaan terhadap penelitian lain yang pernah dilakukan tentang kaitannya dengan pengendalian alih fungsi lahan pertanian terletak pada fokus, lokasi, dan metode. Penelitian ini berfokus pada pengendalian lahan pertanian yang terjadi pada sebuah proses penyediaan tanah yang berlangsung dalam rangka pembangunan perumahan, berlokasi di Kawasan Perkotaan Yogya-

karta, dan dengan metode induktif kualitatif untuk menemukan kronologi waktu terjadinya konversi lahan pertanian.

Tabel 4 Penelitian Lain Terkait Pengendalian Lahan Pertanian dan Penyediaan Tanah

| No. | Peneliti (Tahun) | Hasil Penelitian |
|-----|--------------------|---|
| 1 | Sodikin (2002) | Penelitian di Kota Batang dengan metode deduktif dan induktif. Temuan: pergeseran lahan sawah menjadi non pertanian seluas 41,242 Ha selama 11 tahun disebabkan oleh jumlah dan kepadatan penduduk, ketersediaan fasilitas sosial, lingkungan fisik dan sosial, nilai lahan, aksesibilitas dan transportasi, dan ketidakefektifan intervensi pemerintah dalam pengendalian pemanfaatan ruang. Dari sejumlah faktor penyebab tersebut, faktor yang dominan adalah nilai lahan, aksesibilitas, dan transportasi. |
| 2 | Widodo (2003) | Penelitian di Kabupaten Purbalingga dengan metode deduktif dan induktif. Temuan: konversi lahan pertanian dilakukan petani karena dipengaruhi oleh kepentingan pemerintah secara ekonomi, ketiadaan sanksi bagi pelanggar dalam perubahan lahan pertanian, kurangnya komitmen stakeholder dalam penindakan pelanggaran, dan perilaku konversi yang tidak sesuai prosedur. Kesimpulan: pengendalian konversi lahan pertanian belum berjalan efektif sehingga diperlukan pembuatan perda mengenai larangan konversi lahan pertanian, sosialisasi ke publik tentang arti penting lahan pertanian, monitoring lapangan, dan peninjauan ulang terhadap rencana tata ruang. |
| 3 | Widaningsih (2008) | Penelitian di Desa Donoharjo Kecamatan Ngaglik Kabupaten Sleman dengan metode induktif kualitatif. Temuan: alih fungsi lahan pertanian dibagi menjadi tiga konsep, yaitu kronologi dan tipologi (terjadi langsung dan melalui perubahan kepemilikan lahan, terjadi tidak langsung melalui perubahan kepemilikan lahan, dan terjadi tidak langsung tanpa melalui perubahan kepemilikan lahan), marginalisasi pertanian dan lingkungan (pengurangan lahan sebagai sumber pangan, penurunan kesempatan kerja, transformasi status petani, dan penurunan kualitas lingkungan), dan perubahan budaya pola pikir (generasi baru yang tidak mau bertani). |
| 4 | Ginting (2010) | Penelitian di kawasan aglomerasi Kabupaten Sleman dengan metode deduktif kualitatif. Temuan: terdapat dua kategori dalam implementabilitas pelaksanaan rencana detail tata ruang (tinggi dan sedang), hal tersebut dipengaruhi oleh faktor teknik, politik, dan sosial. Oleh karena itu diperlukan perbaikan mekanisme pengawasan pemanfaatan ruang dan keterlibatan masyarakat dalam pengendalian lahan. |

Sumber: Widiyantoro (2017)

B. Metode

Ruang lingkup yang dibangun dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. lokasi perumahan di dalam wilayah Kawasan Perkotaan Yogyakarta, wilayah ini dipilih karena pengaruh urbanisasi dari kota yang lebih tinggi dibanding wilayah yang lain;
2. perumahan yang dibangun antara Januari 2010 hingga Desember 2015, rentang waktu ini dipilih karena untuk memudahkan pen-

carian data izin lokasi dan para pemilik lahan pertanian yang berpotensi masih bertempat tinggal di sekitar lokasi perumahan;

3. lahan perumahan dengan luas minimal dua hektar, luasan ini dipilih karena perumahan tersebut dipastikan akan memiliki dokumen izin lokasi dan dokumen perizinan lainnya; dan
4. berasal dari sejumlah pemilikan lahan, semakin banyak pemilik maka tingkat masalah yang dihadapi pengembang dalam penyediaan tanah semakin kompleks.

Dari keempat kondisi ruang lingkup penelitian tersebut selanjutnya dilakukan survei ke sejumlah lokasi perumahan untuk mendapatkan data mengenai posisi, luasan areal perumahan, waktu pembangunan, dan kondisi lingkungan sekitar perumahan. Berikutnya dilakukan pengumpulan data sekunder ke instansi pemerintahan untuk mendapatkan data luasan izin lokasi, jumlah kepemilikan lahan awal, status tanah, jenis penggunaan tanah sebelum berdiri perumahan, dan pola ruang wilayah setempat.

Dari hasil survei ke lokasi-lokasi perumahan dan pengumpulan data sekunder, diperoleh 4 (empat) lokasi perumahan yang dijadikan lokus penelitian. Keempat perumahan tersebut adalah Pondok Permai Taman Tirta 2, Pondok Permai Giwangan, Pondok Permai Banguntapan, dan Bale Mulia (Tabel 5). Keempat perumahan tersebut telah memenuhi ruang lingkup penelitian yang dibangun dan ditambahkan juga kondisi penggunaan tanah sebelumnya berupa lahan pertanian sawah.

Tabel 5 Pemilihan Lokus Penelitian

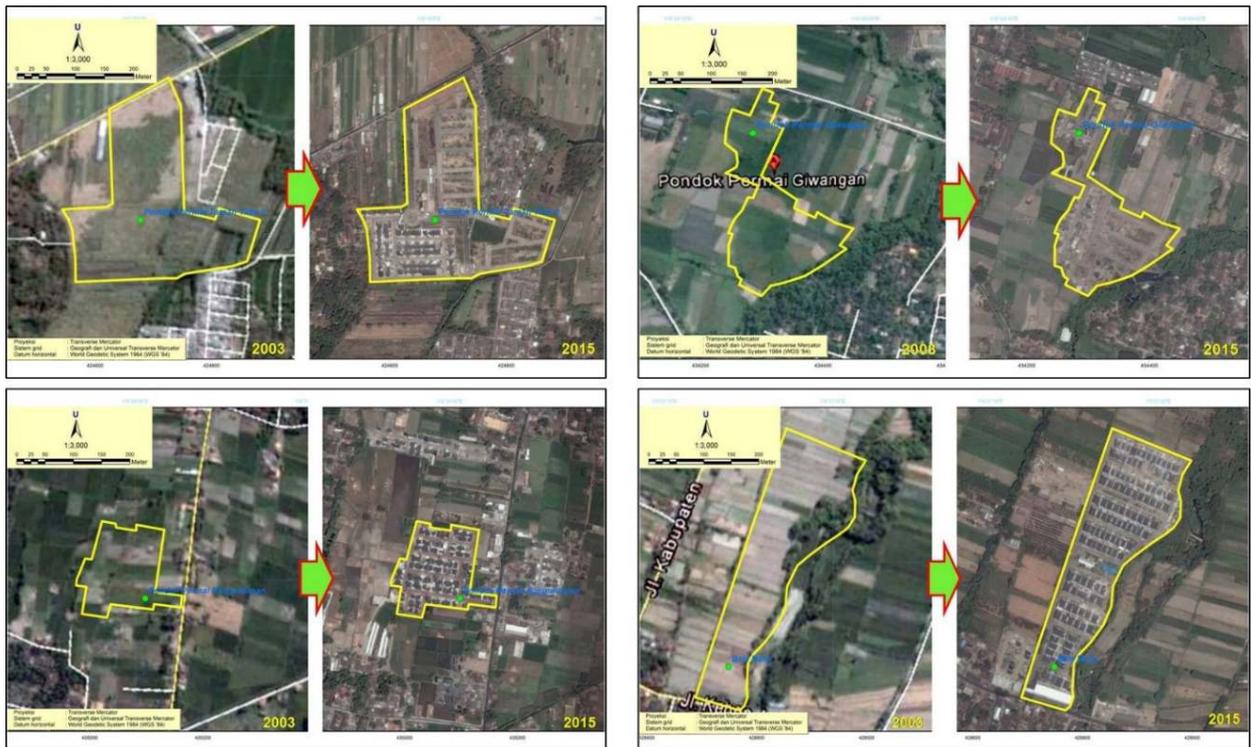
| No | Nama Perumahan | Lokasi | Tahun Bangun* | Luas (ha)** | Kondisi sebelum perumahan |
|----|-----------------------------|-----------------------|---------------|-------------|---------------------------|
| 1 | Pondok Permai Taman Tirta 2 | Kecamatan Kasihan | 2014 | 5,85 | Sawah |
| 2 | Pondok Permai Giwangan | Kecamatan Banguntapan | 2013 | 3,22 | Sawah |
| 3 | Pondok Permai Banguntapan | Kecamatan Banguntapan | 2012 | 2,00 | Sawah |
| 4 | Bale Mulia | Kecamatan Mlati | 2013 | 5,71 | Sawah |

Sumber: Widiyantoro (2017)

Data yang digunakan dalam penelitian adalah data primer dan sekunder. Data primer diperoleh dengan cara observasi lokasi dan wawancara mendalam (*indepth interview*) terhadap sejumlah informan yang dipilih secara *purposive sampling*. Informan yang dipilih di masing-masing lokasi perumahan tersebut adalah orang-orang yang mengetahui seluk beluk berdirinya perumahan, seperti: pemilik lahan awal, makelar, notaris/PPAT, aparat pemerintah, dan pengembang perumahan. Data sekunder yang digunakan berasal dari Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah Bantul dan Sleman, Kantor Wilayah BPN Provinsi DIY, Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul dan Kabupaten Sleman, Badan Pusat Statistik Provinsi DIY, Badan Pusat Statistik Kabupaten Bantul dan Kabupaten Sleman, dan DPD Real Estat Indonesia.

Hal pertama yang dilakukan untuk mendapatkan data perubahan guna lahan adalah dengan *overlay* antar data. Data yang digunakan dalam *overlay* adalah data poligon area perumahan dan citra satelit dari tahun ke tahun. Hasil *overlay* menunjukkan bahwa fenomena alih fungsi lahan pertanian sawah menjadi areal perumahan terjadi di lokasi penelitian terjadi pada rentang waktu yang berbeda (Gambar 1).

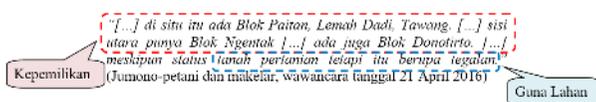
Selanjutnya untuk mendapatkan abstraksi terhadap pola pengendalian lahan pertanian dan penyediaan tanah digunakan metode penelitian induktif kualitatif. Pengendalian tanah dan penyediaan tanah perumahan dipandang sebagai sebuah proses yang tidak dapat dijabarkan secara matematis dan akan ada perbedaan nilai dari setiap orang yang terlibat di dalamnya. Adapun strategi penelitian kualitatif yang digunakan adalah studi kasus, dengan maksud untuk menangkap proses penyediaan tanah yang sebenarnya terjadi di lapangan dan sesuai dengan kronologi waktu. Studi kasus dipilih sebagai sebuah metode untuk memahami fenomena kontemporer dalam konteks kehidupan nyata (Yin 2011).



Gambar 1 Alih fungsi lahan pertanian dari sawah menjadi permukiman yang terjadi di Pondok Permai Taman Tirta 2 (kiri atas), Pondok Permai Giwangan (kanan atas), Pondok Permai Banguntapan (kiri bawah), dan Bale Mulia (kanan bawah). Sumber: Widiyantoro (2017)

Dalam penelitian kualitatif teknik analisis data yang digunakan mengikuti kaidah induktif (Moleong 2006). Adapun tahapan analisis data dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Reduksi, yaitu penyederhanaan data primer atau dalam hal ini transkrip wawancara ke dalam suatu unit-unit informasi yang saling terhubung berdasarkan alur pengendalian lahan pertanian dan penyediaan tanah oleh pengembang. Terdapat beberapa unit informasi yang muncul dalam penelitian, misalnya aspek kepemilikan tanah, guna tanah, identifikasi lokasi, jual beli, negosiasi, dan makelar.



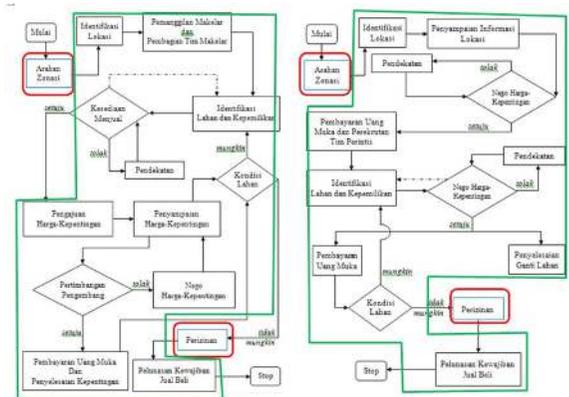
Gambar 2 Proses reduksi informasi lapangan.

Sumber: Widiyantoro (2017)

2. Kategorisasi, yaitu pengkategorian terhadap unit-unit informasi yang dihasilkan pada tahap reduksi. Kategori yang dibangun dalam penelitian ini adalah instrumen pengendalian lahan pertanian dan proses penyediaan

tanah perumahan.

3. *Overlay*, yaitu penjadohan pola antar informasi yang muncul di masing-masing lokasi perumahan dengan memperhatikan alur kejadian.
4. Sintesis, yaitu pendeskripsian terhadap kategori-kategori yang muncul dan pola yang terbentuk dengan mengkombinasikan hasil pengamatan, hasil wawancara, dan dokumen terkait lainnya.



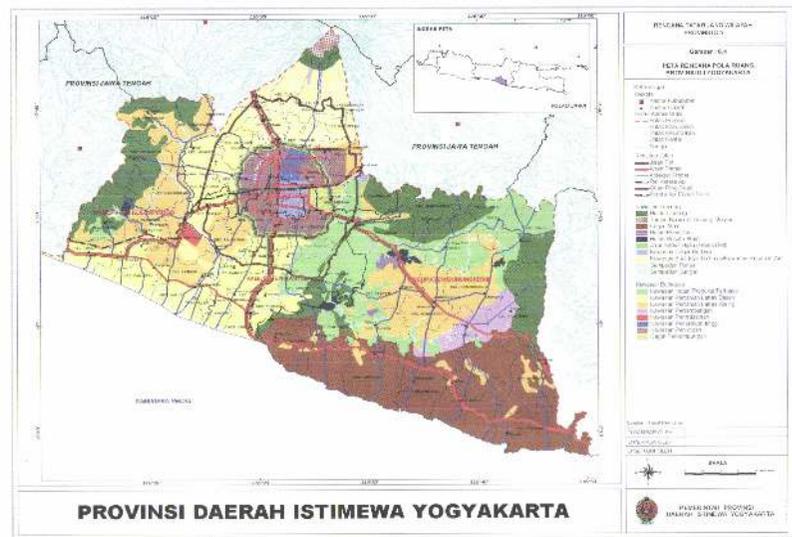
Gambar 3 Teknik *overlay* informasi antara proses yang terjadi di Pondok Permai Taman Tirta 2 (Kiri) dan Pondok Permai Giwangan (Kanan) Sumber: Widiyantoro (2017)

C. Model Pengendalian Lahan Pertanian di Yogyakarta

Mekanisme pengendalian lahan pertanian pangan yang berjalan di Yogyakarta mengacu pada Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 yang selanjutnya diturunkan menjadi Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 15/PRT/M/2009. Bentuk pengendalian yang ada pada kedua peraturan tersebut kemudian diadopsi di Yogyakarta dalam peraturan daerah tentang rencana tata ruang wilayah. Di tingkat provinsi, sebelum tahun 2019, bentuk pengendalian pemanfaatan ruang diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi DIY Nomor 2 Tahun 2010. Selanjutnya di Bantul diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 4 Tahun 2010 dan di Sleman diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 12 Tahun 2012. Adapun bentuk pengendalian pemanfaatan ruang dalam hal ini lahan pertanian adalah sebagai berikut:

1. Zonasi

Zonasi dibuat sedemikian rupa dengan mempertimbangkan kemampuan dan daya dukung lingkungan setempat untuk menjadi arahan dalam rencana pembangunan dan pengendalian pemanfaatan ruang. Salah satu negara yang dinilai berhasil dalam implementasi pengendalian lahan pertanian adalah Amerika Serikat. Keberhasilan tersebut karena pembuatan zona dilakukan secara detail dan rigid per blok disesuaikan kemampuan dan kondisi di lapangan (Cullingworth dan Caves 2003). Kondisi di Amerika Serikat tersebut bertolak belakang dengan kondisi yang terjadi di lokasi penelitian. Sistem zonasi sebagaimana tergambar dalam peta pola ruang baik tingkat provinsi maupun kabupaten, mencerminkan pembagian pola ruang yang didasarkan atas wilayah administrasi atau kesamaan fungsi tanpa memperhatikan kondisi penggunaan tanah aktual di lapangan.



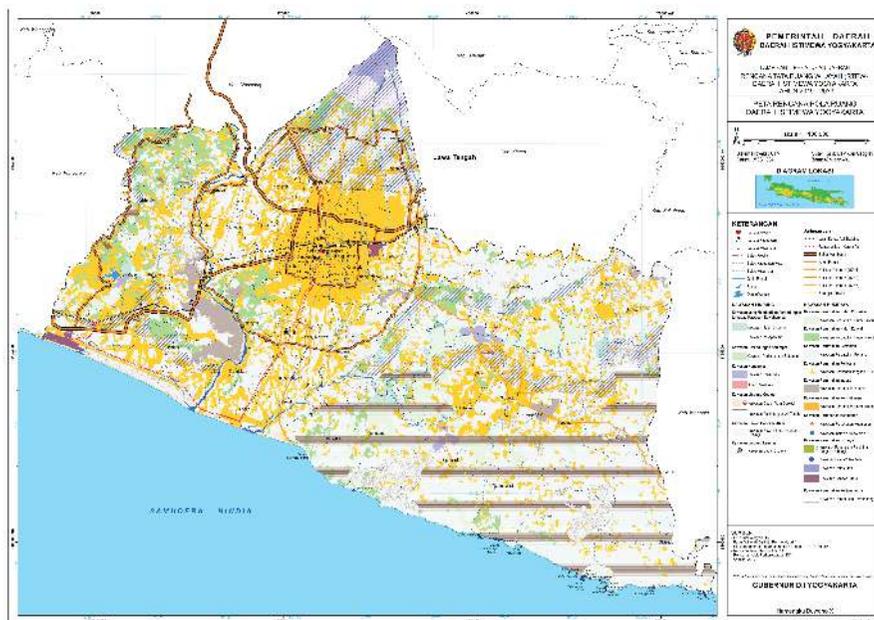
Gambar 4 Peta pola ruang Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

Sumber: Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2010

Gambar 4 menunjukkan pengaturan zonasi di Provinsi DIY melalui peta pola ruang tingkat provinsi. Peta pola ruang tersebut kemudian diturunkan ke tingkat kabupaten dengan bentuk dan pola yang tidak jauh berbeda. Pada Gambar 4 tersebut, terdapat sejumlah wilayah administrasi yang ditetapkan sebagai kawasan perkotaan yang fungsi utamanya sebagai tempat permukiman perkotaan, pemusatan dan distribusi pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial dan kegiatan ekonomi. Wilayah tersebut disebut sebagai Kawasan Perkotaan Yogyakarta, yang terdiri dari Kota Yogyakarta, Kecamatan Depok, sebagian Kecamatan Ngaglik, sebagian Kecamatan Mlati, sebagian Kecamatan Godean, sebagian Kecamatan Camping, sebagian Kecamatan Ngemplak, sebagian Kecamatan Kasihan, sebagian Kecamatan Sewon, dan sebagian Kecamatan Banguntapan. Penunjukkan wilayah-wilayah administrasi sebagaimana ditetapkan sebagai Kawasan Perkotaan Yogyakarta tersebut seakan-akan tidak melihat realita di lapangan, bahwa masih banyak lahan-lahan pertanian pangan produktif yang dikuasai, diolah, dan dimanfaatkan oleh masyarakat setempat.

Lahirnya peraturan tata ruang baru di Yogyakarta, yaitu Peraturan Daerah Provinsi DIY Nomor 5 Tahun 2019, sebagai pengganti dari Peraturan Daerah Provinsi DIY Nomor 2 Tahun 2010

juga tidak membawa perubahan pola penetapan Kawasan Perkotaan Yogyakarta. Pasal 7 pada peraturan 2019 tersebut masih menyebutkan sejumlah kecamatan yang pada tahun sebelumnya juga ditetapkan sebagai Kawasan Perkotaan Yogyakarta. Bentuk kawasan permukiman kota Kawasan Perkotaan Yogyakarta yang tertuang dalam peta pola ruang juga memiliki kemiripan dengan produk peta pola ruang sebelumnya, yaitu tanpa memperhatikan kondisi di lapangan masih terdapat sejumlah area pertanian sehingga area Kawasan Perkotaan Yogyakarta, secara keseluruhan ditetapkan untuk fungsi non pertanian.



Gambar 5 Peta pola ruang DIY tahun 2019
Sumber: Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2019

1. Perizinan

Seseorang atau badan hukum yang akan melaksanakan kegiatan usahanya dan membutuhkan lahan sebagai tempat berlangsungnya kegiatan yang direncanakan wajib memiliki izin lokasi sebelum kegiatan perolehan lahan dilakukan. Contoh negara yang dinilai berhasil dalam upaya pengendalian lahan pertanian melalui instrumen perizinan adalah negara-negara di Kawasan Eropa Barat. Di negara-negara tersebut lahan pertanian pangan dianggap sebagai obyek yang wajib dilindungi keberadaannya. Proses pengajuan izin di kawasan tersebut berlangsung panjang dan ketat karena diawasi langsung oleh

masyarakat. Larsson (2006) mengungkapkan bahwa izin perubahan fungsi lahan diterbitkan melalui proses kajian lapangan oleh otoritas terkait, konsultasi publik, dan pengumuman hasil akhir pembuatan dokumen izin ke publik. Dengan demikian pemerintah dan masyarakat secara bersama-sama memiliki hak untuk mengontrol pelaksanaan dari izin tersebut.

Kondisi yang terjadi Kawasan Eropa Barat tersebut tidak terjadi di Indonesia umumnya dan di Yogyakarta khususnya. Masyarakat yang terlibat dalam konsultasi publik terbatas pada masyarakat pemegang hak atas dan tidak ada

penyampaian ke publik mengenai izin lokasi yang diterbitkan. Dalam hal monitoring dan evaluasi, juga tidak ada keterlibatan masyarakat karena hanya dilakukan oleh Kantor Pertanahan di tingkat kabupaten/kota dan Kantor Wilayah BPN di tingkat provinsi. Unsur keterlibatan masyarakat pun bahkan mulai dihilangkan pasca tidak berlakunya Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional

Nomor 5 Tahun 2015 tentang Izin Lokasi karena proses izin lokasi cukup melalui sistem perizinan usaha terintegrasi secara elektronik atau *online single submission*.

2. Insentif dan Disinsentif

Insentif dan disinsentif adalah pemberian imbalan kepada seseorang atau badan hukum pengguna ruang supaya dalam hal pemanfaatan ruang sesuai dengan rencana tata ruang. Salah satu komponen dalam pemberian insentif dan disinsentif adalah pajak. Durkin dan Robinson (1980) mengungkapkan bahwa para pemilik lahan pertanian di Amerika Serikat dilarang mengalihfungsikan lahan pertanian mereka karena negara menyediakan insentif bagi para pemilik

lahan. Hal serupa juga terjadi di Eropa Barat, para petani pemilik lahan pertanian diberikan subsidi oleh pemerintah agar pengendalian alih fungsi lahan pertanian dapat berjalan optimal (Larsson 2006).

Kondisi insentif dan disinsentif di Amerika Serikat dan Kawasan Eropa Barat berbeda dengan kondisi di Yogyakarta. Para petani pemilik lahan pertanian di Yogyakarta cenderung merasakan tingginya nilai pajak yang harus dibayar setiap tahunnya (MPKD UGM 2007; Widaningsih 2008). Nilai pajak bumi dan bangunan atau PBB pada tahun 2017 untuk lahan pertanian di lokasi penelitian berada di rentang Rp 300.000,- sampai Rp 500.000,-. Jika petani tersebut masih memiliki lahan lain, lahan pekarangan untuk rumah, maka petani tersebut masih menanggung pajak terhadap obyek pajak yang lain pula. Di sisi lain, nilai pajak lahan pekarangan cenderung lebih rendah karena luasan yang tidak terlalu besar dan kondisi bangunan yang sederhana. Tingginya nilai pajak tersebut dapat disebabkan (1) faktor ketiadaan insentif berupa keringanan pajak karena nilai pajak sesuai harga normal yang berlaku di wilayah setempat atau (2) faktor disinsentif berupa pemberatan pajak karena tanah pertanian dianggap tidak sesuai dengan pola ruang setempat.

3. Sanksi

Sanksi dijatuhkan kepada siapapun yang dianggap menyalahi aturan tata ruang yang berlaku. Ketegasan sanksi akan memberikan efek jera bagi para pelanggarnya. Negara-negara di Kawasan Eropa Barat merupakan contoh penerapan sanksi yang tegas. Di kawasan negara-negara tersebut sanksi dijatuhkan bukan oleh otoritas yang mengeluarkan izin namun oleh otoritas tertinggi di negara tersebut, sehingga memberikan kekuatan hukum yang lebih kuat, penjatuhan sanksi diketahui publik secara luas, dan memberi efek jera bagi pelanggarnya (Larsson 2006).

Di Yogyakarta, sanksi yang diberikan bersifat administratif dan pidana. Sanksi administratif dijatuhkan oleh instansi yang mengatur tata ruang kepada pihak yang menyalahi aturan tata ruang dan sanksi pidana dijatuhkan oleh pengadilan

kepada pejabat yang menyalahi aturan dalam pemberian izin. Selama ini kedua macam sanksi tersebut belum mampu menjerat para pengembang perumahan dan aktor lain yang terlibat dalam konversi lahan pertanian. Aktor lain tersebut misalnya makelar, pemilik lahan, oknum pemerintah, dan notaris. Secara administratif maupun pidana, sanksi tidak dapat menjerat para pengembang maupun aktor lain karena Kawasan Perkotaan Yogyakarta merupakan kawasan yang ditujukan untuk kegiatan non pertanian, sehingga memungkinkan terjadinya konversi lahan pertanian.

A. Penyediaan Tanah oleh Pengembang Perumahan

Keberadaan tanah menjadi kunci utama dalam pembangunan perumahan. Sebidang tanah yang strategis, yaitu mudah dijangkau, dekat tempat pelayanan publik, keberadaan moda transportasi, dan kondisi lingkungan baik, berpengaruh terhadap nilai jual perumahan tersebut (Keeping dan Shiers 2004). Kebutuhan akan lokasi yang strategis inilah yang berpengaruh terhadap rangkaian penyediaan tanah yang dilakukan pengembang, yaitu dimulai dengan analisis kondisi pasar, pemilihan lokasi, negosiasi, dan diakhiri dengan ikatan perjanjian (Miles 1991). Rangkaian proses tersebut dilakukan sebelum rencana pembangunan perumahan di lokasi terkait diketahui oleh para pemilik lahan karena dapat berdampak pada peningkatan permintaan harga jual tanah dan rendahnya keuntungan yang didapat dari hasil penjualan unit perumahan.



Gambar 6 Alur penyediaan tanah untuk perumahan
Sumber: Widiyantoro (2017)

Dari tahap reduksi dan kategorisasi diperoleh lima kategori penyusun penyediaan tanah di empat lokasi studi kasus, yaitu identifikasi lokasi, kemitraan, identifikasi lahan, negosiasi, dan jual-beli/transaksi. Kelima kategori yang muncul di masing-masing lokasi perumahan selanjutnya

dilakukan overlay informasi dan hasil akhirnya adalah sebagaimana pada Gambar 5. Jika mengacu pada peraturan izin lokasi, alur sebagaimana Gambar 5 seharusnya terjadi setelah dokumen izin lokasi diterbitkan. Namun kondisi yang secara umum ditemui di lokasi penelitian tidak demikian. Adapun penjelasan masing-masing kategori adalah sebagai berikut:

1. Identifikasi Lokasi

Identifikasi lokasi adalah kegiatan analisis informasi yang dilakukan oleh pihak pengembang dalam rangka mencari lokasi yang optimal sebagai lokasi pembangunan perumahan. Informasi diperoleh dari pengumpulan secara langsung oleh pengembang maupun pemberian informasi dari pihak lain seperti: makelar, oknum pemerintah, dan pemilik lahan. Pada tahapan pencarian lokasi ini pengembang akan menjalin relasi dengan sejumlah pihak agar diperoleh lokasi yang optimal untuk dijadikan areal perumahan di antara sejumlah alternatif lokasi yang ada (Peca 2009).

Aktor yang terlibat dalam tahap ini adalah pengembang, makelar, oknum pemerintah, dan pemilik lahan. Keterlibatan oknum pemerintah dalam pemberian informasi lokasi kepada pengembang perumahan menunjukkan ketiadaan komitmen kuat dalam tubuh pemerintah daerah dalam perlindungan lahan pertanian. Pemerintah daerah cenderung berorientasi pada peningkatan pendapatan daerah sebagai dampak dari otonomi daerah, hal ini tampak jelas pada penetapan Kawasan Perkotaan Yogyakarta sebagai kawasan permukiman di dokumen pola ruang Peraturan Daerah Provinsi Nomor 2 Tahun 2010. Notabene, kondisi di lapangan terdapat hektaran lahan pertanian pangan di dalam kawasan tersebut. Selain itu ketiadaan komitmen juga ditunjukkan dari belum ditetapkannya obyek lahan pertanian pangan berkelanjutan walaupun rencana luasan lahan pertanian pangan berkelanjutan di masing-masing kabupaten sudah diatur dalam pasal 9 Peraturan Daerah Provinsi DIY Nomor 10 Tahun 2011.

"These experiences taught us that a successful urban policy must build a partnership that involves

the leadership of the federal government and the participation of all levels of government, the private sector, neighborhood, and voluntary organizations and individual citizens.' The 'new partnership' thus involved a positive role for the federal government, together with incentives to state and local governments, and the private sector." (Cullingworth dan Caves 2003:313).

Ditinjau dari keterlibatan para pemilik lahan dalam pemberian informasi lokasi menunjukkan bahwa kesadaran masyarakat akan arti keberadaan lahan pertanian masih rendah. Masyarakat pemilik lahan pertanian yang awam terhadap pengendalian konversi lahan pertanian akan melakukan penawaran atau pemberian informasi lokasi lahan kepada pengembang atau makelar karena berbagai faktor, misalnya pemenuhan kebutuhan hidup rumah tangga, tidak ada jaminan kesejahteraan dari pemerintah, dan lain sebagainya. Kesadaran terhadap fungsi keberadaan lahan pertanian dapat dibangun di kalangan masyarakat apabila dilakukan sosialisasi secara intensif dari pemerintah kepada publik mengenai tujuan pengendalian konversi lahan pertanian dan kejelasan status lahan pertanian pangan yang tercantum dalam sertifikat hak milik atas sebidang tanah pertanian.

2. Kemitraan

Kemitraan adalah perekrutan mitra yang akan bertugas di lapangan. Kemitraan ini dijalin oleh pengembang karena pengembang membutuhkan seseorang yang memahami kondisi lingkungan di lokasi setempat. Sebagaimana dikemukakan Miles (1991) bahwa jalinan relasi dengan pihak-pihak yang memahami seluk-beluk lahan di lokasi setempat akan dibangun oleh pengembang dalam rangka mendapatkan luasan lahan yang seluas mungkin. Tugas seorang mitra di lapangan adalah melakukan penelusuran kepemilikan lahan dan negosiasi sedini mungkin sebelum pemilik menaikkan harga jual lahan.

Aktor yang terlibat dalam tahap ini adalah pengembang dan mitra pengembang. Mitra pengembang dalam hal ini adalah tim perintis lahan, yang dapat terdiri atas makelar, pemilik lahan, maupun orang lokal setempat. Pada

tahapan ini dimungkinkan terjadi penetapan kisaran harga beli di lokasi terkait dan pemberian fasilitas oleh pengembang kepada mitra. Penetapan kisaran harga beli dimaksudkan agar harga yang didapatkan pengembang sesuai dengan kondisi pasar setempat dan rencana anggaran belanja pengembang, sedangkan pemberian fasilitas dimaksudkan agar hubungan antara pengembang dan mitra dapat terbina dengan baik.

Kesediaan para mitra untuk terlibat dalam penyediaan lahan pertanian terjadi karena adanya imbalan dari pengembang kepada mitra dan tidak ada aturan pemberian sanksi bagi para pihak-pihak yang terlibat dalam kegiatan konversi lahan pertanian. Imbalan uang yang cukup menjanjikan menjadi alasan sejumlah mitra untuk terlibat. Berikutnya, ketiadaan sanksi bagi para mitra menjadi celah dalam hal upaya pengendalian konversi lahan pertanian oleh pemerintah. Dari hasil analisis terhadap sejumlah peraturan penataan ruang, keberadaan sanksi selama ini hanya dikedanakan sebatas pada pejabat yang berwenang dalam pemberian izin pemanfaatan ruang dan pada pihak pengguna ruang yang dinilai menyalahi aturan. Adapun aturan ketentuan pidana dalam Peraturan Daerah Provinsi DIY Nomor 10 Tahun 2011 juga belum dapat diimplementasikan karena obyek lahan pertanian pangan sendiri belum ditetapkan.

3. Identifikasi Lahan

Identifikasi lahan adalah kegiatan pengumpulan informasi mengenai kondisi fisik dan seluk beluk kepemilikan yang dilakukan oleh mitra. Kondisi fisik yang dimaksud adalah bentang alam dan jenis penggunaan lahan, informasi fisik ini diperoleh melalui kegiatan observasi lapangan. Perihal seluk beluk kepemilikan diperoleh mitra melalui wawancara dengan penduduk setempat dan para pemilik, informasi yang diperoleh adalah status atau jenis hak atas tanah dan subyek kepemilikan lahan.

Tahap identifikasi lahan dilakukan agar pada tahapan negosiasi terjadi dengan pihak yang tepat, yaitu pemilik lahan yang sebenarnya, dan

untuk menghindari konflik kemudian hari. Sebagaimana dikemukakan oleh Haldrup (2015) bahwa kejelasan status tanah menjadi kunci dalam negosiasi dan transaksi. Melalui identifikasi lahan, pengembang dapat mengetahui kapan pembebasan lahan tetap dapat dilanjutkan atau berhenti dan dengan pihak mana harus bernegosiasi atau bertransaksi.

Aktor yang terlibat dalam tahapan ini adalah tim perintis lahan, yaitu makelar, pemilik lahan, maupun orang lokal setempat. Minimnya sosialisasi pengendalian lahan pertanian dan ketiadaan sanksi bagi para pihak yang terlibat dalam konversi lahan pertanian pangan menjadi penyebab para perintis lahan dengan mudah melakukan investigasi lahan. Kemudahan para perintis dalam pemilihan lahan dapat direduksi apabila telah terbangun kesadaran terhadap perlindungan lahan pertanian pangan di kalangan masyarakat dan implementasi sanksi secara tegas dari pemerintah.

4. Negosiasi

Negosiasi adalah proses perundingan antara negosiator dan pemilik lahan untuk mencapai kesepakatan bersama. Negosiator dalam hal ini adalah mitra pengembang yang bertugas di lapangan. Negosiasi dilakukan dengan cara yang humanis dan akomodatif agar keinginan pemilik terakomodir, namun dengan tetap berpijak pada harga tawar terendah. Aspek humanis terlihat dari seorang mitra yang tetap menjaga tata krama dalam pergaulan, sehingga tetap terjalin hubungan yang baik dengan para pemilik lahan, sebagaimana disampaikan salah satu narasumber berikut:

“[...] memang rejekiku ora seko kowe, seko liyane. [...] Nyingkiri niku mas, dadi wong ki kudu ajur ajer. Nggen lemah ora keno dioyo mas, [...]”

“[...] berarti rejekiku bukan dari kamu, mungkin dari yang lain. [...] lebih baik menghindari itu Mas, dalam pergaulan harus bisa beradaptasi dengan lingkungan. Berurusan dengan tanah tidak bisa dipaksakan, [...]” (Jumono-petani dan makelar, wawancara tanggal 21 April 2016)

Sedangkan aspek akomodatif terlihat dari cara mitra untuk terbuka dengan keinginan para pe-

milik tanah, sebagaimana disampaikan salah satu narasumber berikut:

"[...] Rika kan golek sawah, sopo sing adol sawah. Dilalae nggonku diijolke, gonaku diijolke. ngoten niku. dadi dianu wong niku boten. tetep kula golek, "gone sopo sing arep didol sawahe?" memang yo rumit. mula tahunan. [...]"

"[...] mereka yang cari tanah, mencari informasi siapa saja yang menjual sawah. Kebetulan ada tempat lain yang ingin ditukar, yang lain juga demikian. Jadi tetap saya yang berusaha mencarikan lahan yang mau dijual. Prosesnya memang rumit dan butuh waktu tahunan. [...]" (Jumono-petani dan makelar, wawancara tanggal 21 April 2016)

Sebagaimana dikemukakan Miles (1991) bahwa tujuan utama negosiasi adalah mendapatkan harga beli lahan serendah-rendahnya dan memberi dampak keuntungan optimal bagi pengembang.

Aktor yang terlibat dalam tahapan ini adalah tim perintis dan pemilik lahan. Tim perintis menjadi kepanjangan tangan pengembang untuk bernegosiasi langsung dengan para pemilik lahan. Negosiasi secara personal atau pemilik per pemilik dilakukan oleh perintis lahan karena dinilai efektif untuk mendapatkan harga lahan serendah mungkin dan meminimalkan konflik. Harga rendah dapat dicapai karena tidak ada pihak luar yang ikut campur dalam tawar-menawar tersebut, sedangkan kesepakatan yang dilakukan secara sadar oleh dua belah pihak akan meminimalkan konflik yang muncul di kemudian hari.

Keberhasilan negosiasi yang dilakukan perintis dipengaruhi oleh dua kondisi yang dirasakan oleh pemilik lahan, yaitu tidak adanya jaminan kesejahteraan bagi petani dan cara pandang pemilik terhadap lahan miliknya. Wawancara terhadap sejumlah pemilik lahan menjadi penguat temuan penelitian dari Isa (2006) dan Listyawati (2010) yang mengemukakan bahwa faktor tuntutan kebutuhan hidup yang harus dipenuhi dan tidak adanya jaminan kesejahteraan dari pemerintah masih menjadi penghambat pengendalian lahan pertanian pangan di Indonesia. Belum ada sebuah skema kemudahan akses permodalan dan akses pasar bagi petani, sehingga petani minim modal dan harga jual panen yang dimainkan para tengkulak.

"Termasuk orangtua saya, waktu itu butuh duit [...] gandeng tlaten diiming-imingi duit [...] sementara kita ngga bisa melarang. Wis dadi priipun yo? kebutuhan hidup napa priipun dadine? pinggiran kota sawah wis ra tahan karo gemebyare dunia katakanlah kepingin. [...]"

"Termasuk orangtua saya yang waktu itu butuh uang [...] karena terus diiming-imingi dengan uang [...] sementara kita tidak bisa melarang. Jadi mau bagaimana lagi? Kebutuhan hidup atau apa istilahnya? Pinggiran kota yang tadinya sawah ingin merasakan gemerlapnya suasana dunia [...]" (Purwantoro-anak petani dan tim perintis, wawancara tanggal 2 Agustus 2016).

"[...] kemudian karena yang punya sawah ini ada tuntutan hidup sekarang ini kan misalkan saya punya anak. Anak minta ini, minta ini, punyanya orangtua hanya sawah. ya mau tidak mau, ya gimana caranya untuk bisa nuruti anak [...]" (Muryanto- anak petani pemilik lahan sawah, wawancara tanggal 4 April 2016).

"Waktu itu ngga ada bantuan-bantuan pemerintah kaya pinjaman modal, pantun, disilahi truk, traktor. Namanya petani itu, pokoknya yang punya duit itu rajanya" (Muryanto- anak petani pemilik lahan sawah, wawancara tanggal 14 April 2016).

"[...] mergane kula riyin niku lak anak-anak dereng kagungan griya, dadi tombokane niku kula ngge damel griya niki. [...]"

"[...] karena pada saat itu anak-anak belum punya rumah, jadi butuh tambahan dana untuk membuat rumah ini [...]" (Triyono- anak petani pemilik lahan sawah, wawancara tanggal 14 April 2016).

"[...] cuman sapunika kan boten wonten bantuan, nek onten namung SLPTT sekolah lapang, dadi koyo sistem percobaan ngaten. Sapunika niku benih 1 ha dibantu benih 30, terus pupuk niku kangge 1 ha angsal 10kg NPK 30. [...] liyane niku pun boten wonten bantuan kecuali wonten saluran putus [...]"

"[...] hanya saja saat ini tidak ada bantuan, walaupun ada hanya semacam pelatihan seperti SLPTT sekolah lapang, yang lain bantuan benih 30 dan pupuk 10 kg NPK jika lahannya 1 ha [...] selain itu tidak ada bantuan kecuali saluran terputus [...]" (Triyono- anak petani pemilik lahan sawah, wawancara tanggal 14 April 2016).

Tuntutan kebutuhan hidup dan ketiadaan jaminan kesejahteraan yang dirasakan, serta sistem ekonomi kapitalis yang berkembang di Yogyakarta pada umumnya berdampak pada cara pandang pemilik terhadap lahan yang dimiliki.

Para pemilik berpandangan bahwa lahan sebagai sebuah aset yang harganya terus meningkat dari tahun ke tahun dan ditentukan oleh pasar. Sebagaimana dikemukakan Lipsey dan Courant (1996) bahwa peningkatan harga lahan di sebuah negara dengan sistem ekonomi kapitalis terjadi karena harga lahan ditentukan oleh pasar secara bebas tanpa ada intervensi dari pemerintah. Peningkatan harga lahan inilah yang dijadikan dasar para pemilik menjual lahan yang dimiliki. Pemilik berharap adanya keuntungan yang diperoleh dari hasil penjualan lahan dan dapat digunakan untuk memenuhi tuntutan kebutuhan hidup yang terus berkembang.

5. Jual-Beli/Transaksi

Transaksi adalah perjanjian antara pemilik lahan dan pengembang sebagai pribadi, mengenai peralihan hak dari pemilik lahan kepada pengembang yang kemudian dilanjutkan dengan kegiatan pembayaran dengan menggunakan uang sebagai alat tukarnya. Transaksi ini dihadiri oleh semua pihak yang berkepentingan, yaitu antara pemilik, perintis, dan pribadi pengembang. Transaksi jual beli menjadi tahap akhir yang banyak digunakan dalam proses penyediaan lahan karena akan memberikan kuasa penuh bagi pengembang atas lahan tersebut (Peca 2009). Transaksi melalui cara perikatan di muka menjadi indikator jatuhnya kepemilikan lahan pertanian ke tangan pribadi pengembang, bukan sebagai korporasi. Perikatan di muka dan perolehan lahan sebelum izin lokasi dikeluarkan terjadi sedemikian rupa karena tidak ada regulasi yang mengontrol keberadaan para makelar atau perintis lahan, tidak adanya jaminan kesejahteraan bagi petani, dan masih berlakunya transaksi di bawah tangan tanpa ada intervensi dari pemerintah.

Tabel 6 Rentang harga transaksi bidang tanah sawah pada saat pembebasan tanah

| Perumahan | Harga (Rp/m) | |
|-----------------------------|--------------|-----------|
| | Terendah | Tertinggi |
| Pondok Permai Taman Tirta 2 | 50.000 | 350.000 |
| Pondok Permai Giwangan | 180.000 | 650.000 |
| Pondok Permai Banguntapan | 180.000 | 950.000 |
| Bale Mulia | 140.000 | 550.000 |

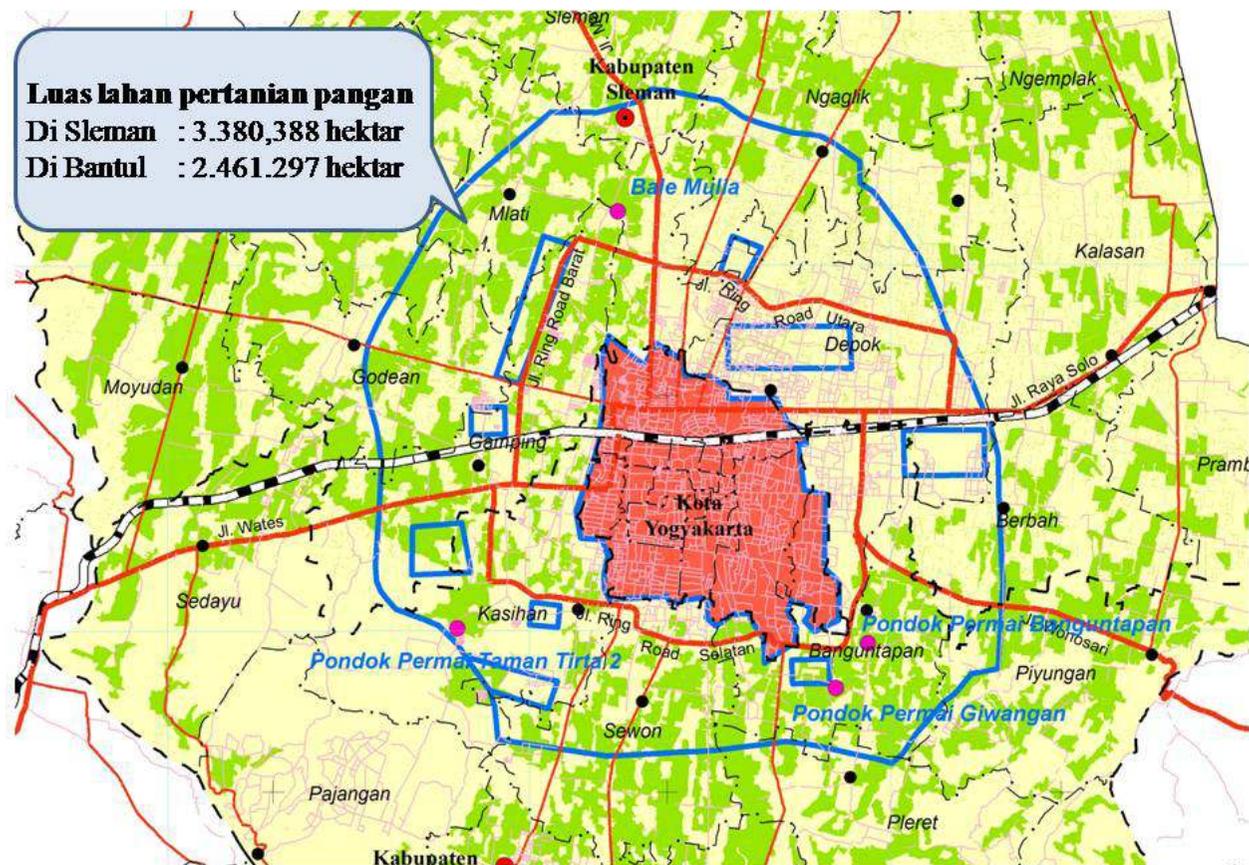
Sumber: Widiyantoro (2017)

Dilihat dari harga yang dibayarkan, rentang harga beli tanah ditentukan oleh posisi relatif bidang tanah dan keteguhan pendirian pemilik. Harga beli tertinggi didapatkan pengembang apabila posisi tanah berada di tepi jalan raya, namun tanah yang berada di dalam pun dapat menjadi yang tertinggi apabila pemilik berpendirian kuat dengan harga jual tinggi dan posisi tersebut menjadi kunci terselenggaranya rencana pembangunan perumahan. Sementara itu harga termurah atau terendah akan didapatkan apabila posisi tanah berada di dalam dan sikap pemilik yang lemah pendiriannya setelah dipengaruhi lingkungan sekitar.

B. Keterkaitan Antara Model

Pengendalian Lahan Pertanian dan Penyediaan Tanah Perumahan

Semangat otonomi daerah membuat setiap daerah cenderung memperhatikan pertumbuhan ekonomi daerah. Setiap daerah berlomba mengejar peningkatan pendapatan daerah dengan berorientasi pada pembangunan daerah. Otonomi daerah telah membawa dampak pada peningkatan konversi lahan pertanian (Isa 2006). Ketidakberpihakan pemerintah daerah, provinsi maupun kabupaten, terhadap pengendalian konversi lahan pertanian tampak pada dokumen rencana tata ruang wilayah yang disusun. Penunjukkan sejumlah kecamatan di wilayah Bantul (Kasih, Sewon, dan Banguntapan) dan wilayah Sleman (Ngaglik, Mlati, Godean, dan Camping) sebagai Kawasan Perkotaan Yogyakarta menunjukkan keberpihakan pemerintah pada pembangunan dan telah membawa dampak pada peningkatan jumlah konversi lahan pertanian pangan di wilayah tersebut. Hal demikian membuat ada hubungan atau keterkaitan antara instrumen pengendalian lahan pertanian yang dibuat oleh pemerintah dengan proses penyediaan tanah perumahan yang dilakukan oleh pengembang (Gambar 7). Keterkaitan tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:



Gambar 9 Potensi hilangnya lahan pertanian (warna hijau) di Kawasan Perkotaan Yogyakarta
 Sumber: Neraca PGT Kanwil BPN Provinsi DIY tahun 2012

wilayah Sleman potensi kehilangan seluas 3.380,388 hektar (Gambar 9). Apabila sejumlah lahan pertanian tersebut hilang maka target luasan lahan pertanian sebagaimana diatur dalam pasal 9 ayat (2) Peraturan Daerah Provinsi DIY Nomor 10 Tahun 2011 tidak bisa diwujudkan. Dengan kata lain telah terjadi ketidaksinergian antara peraturan perlindungan lahan pertanian pangan dan peraturan rencana tata ruang wilayah, karena target luasan lahan pertanian pangan berkelanjutan tidak dapat terpenuhi melalui luasan kawasan pertanian yang ditetapkan pada rencana tata ruang wilayah.

2. Izin lokasi sebagai dasar perolehan lahan

Izin lokasi merupakan dasar hukum bagi pengembang untuk memperoleh lahan dari masyarakat. Sebelum izin lokasi diterbitkan, secara hukum pengembang tidak diperkenankan untuk melakukan kegiatan perolehan lahan atau melakukan peralihan hak dari para pemilik lahan.

Kondisi yang terjadi di lapangan adalah seperti pada Gambar 7 di atas, izin lokasi dimungkinkan berada di dua kondisi yaitu kondisi pertama sebelum tahap identifikasi lahan dan kondisi kedua sebelum tahap jual beli. Kondisi pertama adalah suatu kondisi ideal apabila pengembang melaksanakan tahap penyediaan tanah sesuai dengan runtutan izin lokasi. Pada kondisi ini pengembang maupun mitranya mulai aktif mencari para pemilik tanah dan mendapatkan tanah dalam bentuk apapun setelah izin lokasi diterbitkan. Kondisi ini sangat jarang ditemui di lapangan dan pada umumnya terjadi ketika pengembang mulai melakukan perluasan area atau mencari tambahan tanah agar luasan rencana pembangunan perumahan tercukupi.

Kondisi yang umum ditemui di lapangan adalah kondisi kedua yaitu izin lokasi didapatkan pengembang setelah sejumlah lahan diketahui kepemilikannya, beberapa pemilik sudah dinegosiasi, dan bahkan telah terjadi perolehan lahan pertanian melalui sistem perikatan di muka.

Dalam sistem perikatan di muka tersebut pengembang sebatas memberikan uang panjar atau tanda jadi kepada para pemilik dan dilakukan tanpa surat jual beli, pelunasan dan surat jual beli dilengkap setelah izin lokasi diterbitkan. Hal itu dimaksudkan supaya seolah-olah perolehan tanah terjadi pada rentang waktu berlakunya izin lokasi. Kondisi kedua ini menunjukkan ketidakpatuhan para pengembang terhadap instrumen izin lokasi. Ketidakpatuhan pengembang tersebut tidak akan terjadi apabila pengawasan penggunaan lahan di lingkungan masyarakat berjalan sebagaimana terjadi di Eropa Barat (Larsson 2006).

Ketidakpatuhan beberapa pengembang terhadap aturan izin lokasi yang diberikan, yaitu luas tanah yang digunakan sebagai area perumahan melebihi dari luasan yang diizinkan (Tabel 5). Kelebihan luas dimungkinkan terjadi karena (1) tidak ada sosialisasi ke masyarakat mengenai batasan luas yang dapat dibebaskan, (2) keinginan dari para pemilik lahan untuk menjual aset tanah yang dimiliki, (3) sikap keterbukaan pemerintah setempat terkait adanya pembangunan di wilayahnya dengan dalih peningkatan pendapatan daerah, (4) tidak ada pemasangan tanda batas terhadap areal yang diizinkan, (5) tidak adanya rencana detail tata ruang (RDTR) sebagai instrumen pengendali ruang yang lebih detail dibanding RTRW, dan (6) belum ditetapkannya obyek lahan pertanian pangan berkelanjutan sebagaimana diamanatkan dalam Peraturan Daerah Provinsi DIY Nomor 10 Tahun 2011.

Tabel 7 Lokasi Perumahan Terhadap Aturan Izin Lokasi

| Perumahan | Lokasi | Luas (Ha) | |
|---------------------------------------|-----------------|---------------------------|-------------------|
| | | Izin Lokasi ^{*)} | Deliniasi Kawasan |
| Pondok Permai Taman Tirta 2 | Desa Bangunjowo | 5,85 | 5,85 |
| Pondok Permai Giwangan ^{**)} | Desa Wirokerten | 2,52 | 3,22 |
| Pondok Permai Banguntapan | Desa Potorono | 2,51 | 2 |
| Bale Mulia ^{**)} | Desa Sendangadi | 5,31 | 5,71 |

^{*)} berdasarkan dokumen izin lokasi di Kantor Pertanahan setempat

^{**)} perumahan dengan luasan areal melebihi luas izin lokasi yang diberikan

Sumber: Widiyantoro (2017)

3. Ketiadaan insentif, disinsentif, dan sanksi sebagai faktor pendukung penyediaan tanah

Konversi lahan pertanian pangan dimungkinkan tidak terjadi di Kawasan Perkotaan Yogyakarta apabila para pemilik lahan pertanian diberikan stimulus keringanan pajak tanah, pembebanan pajak tinggi bagi pihak yang mengkonversi lahan pertanian, dan sanksi hukum bagi para aktor yang terlibat dalam kegiatan alih fungsi lahan pertanian. Pada Gambar 7 menampilkan bahwa instrumen insentif, disinsentif, dan sanksi berpengaruh pada tahap kemitraan, identifikasi lahan, dan negosiasi. Ketiadaan insentif pajak, tekanan ekonomi, dan tuntutan hidup membuat para pemilik tanah memilih menjual tanah yang dimilikinya. Walaupun pembelian yang dilakukan dengan sistem panjar dan belum ada surat bukti jual beli yang diberikan pengembang, tanah pertanian yang dimiliki akan dilepas ketika proses negosiasi. Ketiadaan insentif juga disampaikan oleh Sudirman (2016), bahwa sampai dengan saat ini memang belum ada sebuah perangkat peraturan yang secara komprehensif mampu memberikan perlindungan lahan pertanian melalui skema insentif.

Berikutnya ketiadaan sanksi bagi para perintis lahan yang merupakan mitra pengembang menjadikan mereka tidak ada tekanan hukum dalam menjalankan aktivitasnya membantu pengembang. Selain ketiadaan sanksi bagi para mitra, faktor lain yang membuat banyak pihak bermitra dengan pengembang adalah faktor ekonomi yang dirasakan para mitra. Tuntutan finansial dalam kehidupan dan upah yang tinggi membuat mereka bersedia membantu dalam mencari lahan bagi kepentingan pengembang.

C. Kesimpulan

Kesimpulan penelitian ini adalah tidak adanya semangat pengendalian lahan pertanian di tingkat daerah, walaupun berbagai peraturan menyangkut pengendalian lahan pertanian pangan telah diterbitkan sejak tahun 1960. Ketiadaan semangat tersebut tercermin dari (1) penyusunan dokumen

tata ruang yang mengabaikan kondisi eksisting lapangan berupa lahan pertanian, (2) belum adanya penetapan obyek lahan pertanian pangan, (3) masih adanya oknum pemerintahan yang memberikan jalan pintas bagi pengembang atau makelar, dan (4) tidak ada bantuan atau insentif kepada masyarakat tani sebagai upaya yang komprehensif untuk melindungi lahan pertanian. Dibutuhkan komitmen kuat dari pemerintah beserta seluruh para pihak yang terlibat didalamnya dan partisipasi aktif dari masyarakat agar pengendalian konversi lahan pertanian pangan berhasil dilaksanakan (Stein 1993; Nelson 1995; Cullingworth dan Caves, 2003; Larsson, 2006). Adapun komitmen antara pemerintah dan seluruh *stakeholder* dapat diwujudkan melalui:

- 1) penyusunan petunjuk teknis mengenai hal-hal yang terkait dengan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan;
- 2) penetapan obyek lahan pertanian pangan berkelanjutan sebagaimana diamanatkan dalam Peraturan Daerah Provinsi DIY Nomor 10 tahun 2011;
- 3) penyesuaian rencana pola ruang wilayah dengan memperhatikan penggunaan lahan di lapangan dan kemampuan daya dukung wilayah setempat;
- 4) pembentukan konsensus dan komitmen bersama antara lembaga swadaya masyarakat, notaris, petani, dan seluruh lembaga pemerintahan daerah dari tingkat provinsi hingga tingkat pedukuhan;
- 5) pembentukan aturan sanksi yang mampu menjerat seluruh pihak yang terlibat dalam konversi lahan pertanian pangan dan dijalkan secara konsisten;
- 6) mengintensifkan kegiatan sosialisasi mengenai fungsi sosial lahan pertanian pangan, bahwa lahan pertanian sebagai sumber penyedia pangan, kepada seluruh lapisan masyarakat tanpa terkecuali dan berikan penanda lokasi obyek lahan pertanian pangan di lapangan; serta
- 7) memberikan jaminan peningkatan kesejahteraan bagi petani pemilik lahan pertanian pangan baik melalui kemudahan akses

permodalan dengan agunan berupa sertifikat hak milik, pelatihan peningkatan keterampilan, jaringan dan ruang untuk pemasaran produk-produk pertanian pangan, maupun bentuk-bentuk lainnya.

Acknowledgment

Paper ini diangkat dari tesis berjudul Pengendalian Lahan Pertanian Pada Proses Penyediaan Lahan Perumahan Skala Besar di Kawasan Perkotaan Yogyakarta, yang diteliti oleh penulis utama pada tahun 2017. Data-data yang digunakan masih menggunakan data yang lama namun dalam beberapa hal penulis utama menyinggungkan pembahasan dengan data yang baru, seperti munculnya pembahasan mengenai model zonasi pada Peraturan Daerah Provinsi DIY Nomor 5 Tahun 2019. Pada kesempatan ini penulis juga menyampaikan terimakasih kepada penulis kedua dan ketiga yang merupakan dosen pembimbing tesis, para reviewer yang telah memberikan saran dan kritik atas penulisan paper ini, dan Mas Kusmiarto sebagai editor.

Daftar Pustaka

- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) 2011, *Rencana Aksi Nasional Pangan dan Gizi 2011-2015*, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Jakarta.
- Bulkis, Sitti 2012, *Ketahanan Pangan Rumah-tangga Perdesaan*, Arus Timur, Makasar.
- Cullingworth, B & Caves, R.W. 2003, *Planning in the USA: Policies, issues, and processes*, Routledge, London.
- Dewi, Affi K 2013, 'Proses Penetapan Ganti Rugi Pengadaan Tanah Kasus Saluran Pengelak Banjir Kali Putih Kecamatan Salam Kabupaten Magelang', *Tesis* pada Magister Perencanaan Kota dan Daerah, Universitas Gadjah Mada.
- Direktorat Pangan dan Pertanian Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas 2006, *Strategi Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian*, Bappenas, Jakarta.
- Durkin, John J dan Robinson, Thomas P 1980,

- 'Agricultural Land Preservation: Washington's Approach,' *Gonzaga Law Review*, vol. 15, hlm. 765-795.
- Ginting, Ernawati 2010, 'Implementabilitas Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) Kawasan Aglomerasi Perkotaan Kabupaten Sleman Pada Penggunaan Lahan Pertanian dan Faktor-Faktor yang Mempengaruhinya,' *Tesis pada Magister Perencanaan Kota dan Daerah*, Universitas Gadjah Mada.
- Haldrup, Niels O 2015, 'Agreement based land consolidation - In perspective of new modes of governance,' *Land Use Policy*, vol. 46, no. 14, hlm. 163-177.
- Irawan, Bambang 2008, 'Meningkatkan Efektivitas Kebijakan Konversi Lahan,' *Forum Penelitian Agro Ekonomi*, vol. 26, no. 2, hlm. 116-131.
- Isa, Iwan 2006, 'Strategi Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian (Strategy to Control Agricultural Land Conversion),' *Seminar Multifungsi Pertanian (Multifunctionality of Agriculture)*, Bogor, dilihat pada 13 Maret 2015, balittanah.litbang.pertanian.go.id/ind/dokumentasi/prosiding/mflp2006/iwan.pdf.
- Keeping, Miles dan Shiers, David E 2004, *Sustainable Property Development: A guide to real estate and the environment*, Blackwell Science Ltd, United Kingdom.
- Larsson, Gerhard 2006, *Spatial Planning Systems in Western Europe*, IOS Press, Netherlands.
- Lipsey, Richard G dan Courant, Paul N 1996, *Economics (Eleventh ed.)*, Harper Collins College Publishers, New York.
- Listyawati, Hery 2010, 'Kegagalan Pengendalian Alih Fungsi Tanah dalam Perspektif Penatagunaan Tanah di Indonesia,' *Mimbar Hukum*, vol. 22, no. 1, hlm. 37-57.
- Miles, M, Malizia, E, Weiss, M, Berens, G, dan Travis, G 1991, *Real Estate Development: Principles and Process*, ULI-Urban Land Institute, Washington D.C.
- Moleong, Lexy J 2006, *Metode Penelitian Kualitatif, Edisi Revisi*, Remaja Rosdakarya, Bandung.
- MPKD UGM, Depdagri, dan GTZ-GLZ 2007, *Laporan Akhir Pengendalian Pemanfaatan Ruang Di Kawasan Pinggiran Kota Yogyakarta*, MPKD UGM, Yogyakarta.
- Muryono, S, Bimasena, AN, Dewi, AR 2018, 'Optimalisasi Pemanfaatan Neraca Penatagunaan Tanah Dalam Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Di Daerah Istimewa Yogyakarta,' *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, vol. 4, no. 2, hlm. 224-248.
- Nelson, A, Duncan, J, Mullen, C, dan Bishop, K 1995, *Growth Management Principles and Practices*, Planners Press APA, Washington.
- Peca, Stephen P 2009, *Real Estate Development and Investment*, John Wiley & Sons, Inc, New Jersey, USA.
- Pollock, Peter 2008, *Urban Growth Management Strategies*, Rocky Mountain Land Use Institute, USA.
- Prabowo, Rossi 2010, 'Kebijakan Pemerintah Dalam Mewujudkan Ketahanan Pangan Di Indoensia,' *Mediagro Jurnal Ilmu-Ilmu Pertanian*, vol. 6, no. 2, hlm. 62-73.
- Ritohardoyo, Su 2003, 'Perkembangan Perumahan Dan Konversi Lahan,' *Seminar Nasional Geografi Perdesaan: Peluang Dan Tantangan Pembangunan Indonesia*, hlm. III-6-1, Jurusan Perencanaan Pengembangan Wilayah Fakultas Geografi UGM, Yogyakarta.
- Shohibuddin, Mohamad 2019, 'Memahami Dan Menanggulangi Persoalan Ketimpangan Agraria (2),' *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, vol. 5, no. 2, hlm. 136-149.
- Sodikin, Amat 2002, 'Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Pergeseran Lahan Sawah Ke Non Pertanian di Kota Batang,' *Tesis pada Magister Perencanaan Kota dan Daerah*, Universitas Gadjah Mada.
- Stein, Jay M 1993, *Growth Management: The Planning Challenge of the 1990s*, Sage Publication, London.
- Sudirman, Senthot 2016, 'Computer Assited Mapping (CAM) Potensi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Guna Mendukung Perlindungannya,' *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, vol. 2, no. 1, hlm. 65-83.
- Widaningsih, Purwati 2008, 'Alih Fungsi Lahan Pertanian ke Perumahan Studi Kasus di

Desa Donoharjo Kecamatan Ngaglik Kabupaten Sleman', *Tesis* pada Magister Perencanaan Kota dan Daerah, Universitas Gadjah Mada.

Widiyantoro, Susilo 2017, 'Pengendalian Lahan Pertanian Pada Proses Penyediaan Lahan Perumahan Skala Besar Di Kawasan Perkotaan Yogyakarta', *Tesis* pada Magister Perencanaan Kota dan Daerah, Universitas Gadjah Mada.

Widodo, Teguh 2003, 'Pengendalian Konversi Lahan Pertanian di Kabupaten Purbalingga', *Tesis* pada Magister Perencanaan Kota dan Daerah, Universitas Gadjah Mada.

Winarso, Bambang 2012, 'Dinamika Pola Penguasaan Lahan Sawah di Wilayah Pedesaan di Indonesia', *Jurnal Penelitian Pertanian Terapan*, vol. 12, no. 3, hlm. 137-149.

Yin, Robert K 2011, *Studi Kasus: Desain dan Metode*, RajaGrafindo Persada, Jakarta.

Yuwono, Triwibowo 2011, 'Membangun Kedaulatan Pangan, Membangun Kedaulatan Bangsa', dalam Yuwono, Triwibowo (ed.), *Pembangunan Pertanian: Membangun Kedaulatan Pangan*, hlm. 3-7, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.