

# IMPLEMENTASI ALIH FUNGSI PENGGUNAAN TANAH DARI LAHAN PERTANIAN MENJADI LAHAN NON PERTANIAN DI KABUPATEN KLATEN BERDASARKAN UU NO. 26 TAHUN 2007 TENTANG PENATAAN RUANG

Y. Cahyo Kristiyono

Email : ycahyo\_kristiyono@yahoo.co.id

Mahasiswa Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum

Universitas Sebelas Maret Surakarta

Andrea Indirawati, Djoko Wahyu Winarno

Dosen Fakultas Hukum

Universitas Sebelas Maret Surakarta

## Abstract

*Farming is the main sector in Indonesia as an agricultural country. This study is field in order to find and to determine empirical and actual data in the implementation of this land use conversion, based UU No. 26/2007 about Landscape design and explanation of its implementation in Perda No. 11/2011. This study was a descriptive one providing a systematical description on the object to be studied and the model to address the problems in the field. In case of whether of those regulation has been undertaken by the government as well as by the citizen in district Klaten. The study principally results the facts that the implementation of the land use conversion can be done and controlled, however there still many intrusions happen, not only done by societies and citizens but also by government officers that can be bad paragon and bad pattern in the efforts of law enforcements. The obstacles in controlling the land use conversion are : 1. The dualism in the local government policies 2. The locked socialization about land use conversion by government competent authority 3. The care loss land use by land owners due to various reasons.*

**Keywords:** *Controlling the land-use conversion, the role of government authority*

## Abstrak

Sektor Pertanian adalah sektor yang paling dominan di Indonesia sebagai negara yang berbasis agraris. Penelitian ini dilakukan secara empiris dengan mencari dan menentukan data di lapangan tentang kenyataan yang terjadi dalam implementasi alih fungsi tanah dalam masyarakat di Kabupaten Klaten sesuai UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang dijabarkan pelaksanaannya dalam Perda Nomor 11 Tahun 2011. Sifat penelitian ini deskriptif artinya dalam penelitian ini penulis menggambarkan secara sistematis mengenai objek yang diteliti dan cara untuk mengatasi problema di lapangan. Masalahnya apakah penerapan aturan di atas sudah dapat dilaksanakan dengan tegas dan baik atau tidak pada tingkat pejabat Pemerintah Daerah maupun masyarakat di Kabupaten Klaten. Hasil penelitian pada prinsipnya secara keseluruhan implementasi alih fungsi tanah di Kabupaten Klaten dapat dilaksanakan dan dikendalikan, hanya saja ada pelanggaran-pelanggaran yang justru dilakukan pejabat yang berwenang sehingga menjadi contoh buruk bagi masyarakat, juga ditemukan adanya hambatan-hambatan yaitu : 1. Adanya kebijakan Pemerintah Daerah yang bersifat dualisme, 2. Kurangnya sosialisasi dari instansi yang berwenang mengenai alih fungsi lahan, 3. Pemilik tanah yang mempergunakan tanah pertanian sekehendak hatinya dengan berbagai alasan.

**Kata kunci :** Pengendalian alih fungsi lahan, peran pejabat yang berwenang

## **A. Pendahuluan**

Sektor pertanian adalah sektor yang paling dominan di Indonesia sebagai negara yang berbasis agraris, sektor ini juga telah lama menjadi bagian terbesar dari penduduk miskin di negeri ini. Sejalan dengan pembangunan kawasan perumahan atau industri di suatu lokasi alih fungsi lahan, maka aksesibilitas di lokasi tersebut menjadi semakin kondusif untuk pengembangan industri dan pemukiman yang akhirnya mendorong meningkatnya permintaan lahan oleh investor lain atau spekulasi tanah sehingga harga lahan di sekitarnya meningkat. Peningkatan harga lahan selanjutnya dapat merangsang petani lain di sekitarnya untuk menjual lahan (Irawan, 2008 ; 32).

Sesuai dengan pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”, sehingga manajemen pertanahan dalam pengendalian perubahan penggunaan tanah pertanian ke lahan non pertanian perlu dioptimalkan dengan sejumlah pertimbangan. Hingga kini pada kenyataannya tanah pertanian di Kabupaten Klaten semakin berkurang, maka perlu adanya pencegahan dan pengendalian perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian. Diperlukan penetapan lahan pertanian yang melindungi. Pada saat ini proses administrasi pertanahan untuk lahan pertanian mengacu kepada arahan peruntukan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah, dengan memberikan persyaratan penggunaan dan pemanfaatan lahan yang sesuai dengan Penatagunaan Tanah.

Lahan harus dapat dimanfaatkan secara efisien dalam setiap aktivitas pemanfaatannya dengan memperhatikan Rencana Tata Ruang Wilayah yang bersangkutan. Instansi pemerintah yang berwenang dalam masalah pengaturan izin peralihan fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian adalah Unit Pelayanan Terpadu (UPT) yang merupakan instansi pemroses pemberi izin, Badan Pertanahan Nasional (BPN), instansi ini juga termasuk instansi yang berwenang mengeluarkan izin di bidang pertanahan, baik izin perubahan penggunaan tanah maupun izin lokasi yang dikeluarkan oleh komponen penatagunaan tanah. BAPEDA, instansi ini bertugas mengawasi perkembangan serta pembangunan yang terjadi di daerah, termasuk pengawasan

terhadap peralihan fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian. Selain itu adanya campur tangan dari Dinas Pekerjaan Umum (DPU), instansi ini bertugas menilai serta meneliti layak atau tidaknya konstruksi dan sekaligus yang berkaitan langsung dengan tata ruang daerah, instansi yang berkaitan dengan peralihan fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian selanjutnya tentu saja adalah Dinas Pertanian, instansi ini bertugas untuk menganalisis.

Izin perubahan penggunaan tanah diberikan untuk perorangan atau badan hukum yang dimaksudkan untuk mengubah tanah pertanian menjadi non pertanian. Sedangkan izin lokasi merupakan sarana perizinan yang dikeluarkan oleh perusahaan bagi yang membutuhkan tanah berdasarkan peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1999. Sistem perizinan di bidang pertanahan, dalam hal ini perubahan dan penggunaan tanah serta izin lokasi yang dikeluarkan oleh bagian penatagunaan tanah, baik yang ada di kantor pertanahan tingkat kabupaten/kota maupun yang ada di kantor wilayah Badan Pertanahan Nasional tingkat provinsi harus berpedoman pada Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten/Kota masing-masing.

Kabupaten Klaten beberapa tahun ini menunjukkan adanya perkembangan pembangunan yang cukup pesat. Perkembangan fisik ini terlihat pada munculnya berbagai fasilitas umum dan pelayanan baik di daerah yang merupakan simpul-simpul kegiatan maupun yang bukan, misalnya munculnya berbagai fasilitas perdagangan dan perumahan. Sektor pertanian masih menjadi salah satu pilar penggerak utama dari perekonomian di Jawa Tengah. Akan tetapi sektor pertanian masih tertinggal jauh apabila dibandingkan dengan sektor industri dan perumahan, bahkan dalam lima tahun terakhir sektor pertanian kalah oleh sektor perdagangan hotel dan restoran yang artinya bahwa sektor pertanian mulai ditinggalkan dan menuju pada sektor lainnya yang dianggap lebih memberikan keuntungan.

Penataan ruang khususnya kota atau kabupaten di Indonesia masih dilihat hanya sebatas untuk memenuhi pertumbuhan pembangunan dan cenderung berorientasi pada upaya untuk mencapai target pertumbuhan ekonomi, atau untuk memenuhi kebutuhan pengembangan suatu kawasan tertentu yang tidak bisa dihindari. Orientasi penataan ruang

yang demikian itu kurang mempertimbangkan tujuan penataan dan penggunaan ruang yang sesuai dengan peruntukannya (Edy Lisdiyono, 2008:5).

Terjadinya pelanggaran alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian oleh pejabat daerah Kabupaten Klaten yang telah mengabaikan izin pengeringan di lahan yang beririgasi teknis merupakan bukti kekuasaan politik dan birokrasi berada di atas kekuasaan hukum. Hal ini dapat menjadi contoh tidak baik bagi masyarakat dan sedikit banyak mempengaruhi hasil pertanian di Kabupaten Klaten. Dari contoh kasus tersebut, produksi ruang lewat penentuan wilayah yang dilakukan secara hukum telah diingkari dengan kebijakan pejabat pemerintah daerah. Dalam pembentukan penataan ruang atau struktur tata ruang harus ada keserasian antara tanah pertanian dan non pertanian sehingga timbul keseimbangan fungsi ruang.

Berdasarkan uraian di atas, penulis bermaksud untuk membahas Implementasi Alih Fungsi Penggunaan Tanah Dari Lahan Pertanian Menjadi Lahan Non Pertanian Di Kabupaten Klaten Berdasarkan UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

## **B. Metode Penelitian**

Jenis penelitian adalah penelitian hukum yuridis normatif dan Penelitian hukum Empiris. Adapun yang dimaksud metode penelitian hukum normatif adalah suatu prosedur penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari sisi normatifnya, sedangkan pada penelitian hukum empiris bahwa yang diteliti pada awalnya adalah data sekunder, untuk kemudian dilanjutkan penelitian terhadap data primer di lapangan atau terhadap masyarakat (Soerjono Soekanto, 2012 : 42), jadi penelitian hukum normatif-empiris yang merupakan perpaduan antara penelitian hukum normatif (kepuustakaan) dan penelitian hukum empiris (lapangan) maka bahan penelitian yang digunakan meliputi data sekunder maupun data primer. Sifat Penelitian Deskriptif yakni dalam penelitian ini penulis menggambarkan mengenai bagaimana seharusnya implementasi izin alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian di Kabupaten Klaten serta kebijakan yang dilakukan pemerintah Kabupaten Klaten. Cara penelitian yang dilakukan dalam penelitian lapangan ini yaitu dengan

cara wawancara. Dalam melakukan wawancara digunakan teknik wawancara tidak terstruktur, artinya wawancara dengan menggunakan pedoman yang memuat hal-hal pokok atau garis besar materi wawancara. Data yang diperoleh dari lapangan dan studi kepustakaan dianalisis secara deskriptif kualitatif. Analisa dalam penelitian kualitatif terdiri dari tiga komponen pokok yaitu reduksi data, sajian data, dan penarikan kesimpulan (Heribertus Sutopo, 2006 : 113 – 116).

## **C. Hasil Penelitian dan Pembahasan**

Dari hasil penelitian yang telah penulis lakukan, Kabupaten Klaten merupakan salah satu kabupaten yang mempunyai wilayah pertanian yang masih sangat luas. Oleh karena itu termasuk daerah penghasil tanaman pangan yang terbesar di Jawa Tengah, maka Kabupaten Klaten sampai sekarang masih merupakan lumbung padi di Indonesia khususnya di Propinsi Jawa Tengah. Dalam Implikasi Izin Alih Fungsi Penggunaan Tanah Dari Lahan Pertanian Menjadi non Pertanian di Kabupaten Klaten. Data hasil penelitian tahun 2015, Luas Wilayah Kabupaten Klaten seluas 65.556 Hektar, terdiri dari luas sawah eksisting 32.557 Hektar. Luas lahan pertanian pangan berkelanjutan adalah 28.949 Hektar. Dengan demikian luas lahan sawah yang bisa dialihfungsikan sebesar 3608 Hektar.

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang penataan ruang dalam pelaksanaannya di Kabupaten Klaten dituangkan dalam Perda (Peraturan Daerah) Nomor 11 Tahun 2011. Hal ini terjadi karena adanya otonomi daerah yang mana setiap pemerintah daerah baik ditingkat Propinsi maupun Kabupaten berhak membuat Perda di daerahnya masing-masing. Dalam praktek di lapangan penataan ruang di Kabupaten Klaten harus mempertimbangkan betul adanya RTRW (Rencana Tata Ruang Wilayah) Kabupaten Klaten untuk memaksimalkan tujuan daripada pengembangan kawasan lahan pertanian tersebut, maka dalam rangka memenuhi kebutuhan pembangunan yang beraneka ragam diperlukan pola tata ruang yang menyerasikan tata guna tanah, tata guna air dan tata guna sumber daya alam lainnya dalam satu kesatuan lingkungan yang serasi, dinamis dan benuansa jangka panjang (Hasni, 33).

Pelaksanaan izin perubahan penggunaan tanah dari lahan pertanian menjadi non pertanian

di Kabupaten Klaten tidak serta merta setiap permohonan selalu dikabulkan, permohonan izin perubahan penggunaan tanah dari lahan pertanian menjadi non pertanian harus memenuhi syarat, baik secara administratif maupun teknis. Hal ini sesuai dengan teori perlindungan hukum yang penulis gunakan di mana fungsi hukum adalah mewujudkan apa yang menjadi tujuan diberlakukannya hukum yaitu mencapai keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum.

Pemerintah sebagai organ yang membuat dan memberlakukan peraturan yang berlaku dalam masyarakat diharapkan mampu menciptakan ketertiban dan keseimbangan, hal ini tercermin juga dalam Undang-Undang maupun Perda yang berkaitan dengan alih fungsi lahan di Kabupaten Klaten. Bekerjanya hukum dalam masyarakat akan terlaksana dengan baik dengan ditetapkannya peraturan yang dapat menjangkau kekuatan sosial seperti budaya hukum yang baik. Namun jika lahan yang diajukan untuk alih fungsi lahan pertanian tersebut merupakan kawasan pertanian beririgasi teknis, maka permohonannya tidak dapat dikabulkan karena adanya pertimbangan pertimbangan tertentu yang mendasarinya, antara lain, lahan yang dimohonkan izin perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian tersebut berupa lahan sawah beririgasi teknis yang merupakan lahan produktif. Sehingga apabila permohonan perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian dikabulkan, akan berdampak pada berkurangnya jumlah produksi pertanian, adanya keinginan menjaga kelestarian lahan, karena merupakan sumber produksi pertanian yang menjadi pertimbangan untuk tidak mengabulkan permohonan perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian tersebut, mengingat di sekitar lahan yang dimohonkan izin perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian tersebut merupakan lahan sawah beririgasi teknis sehingga kontur tanahnya tidak memungkinkan untuk digunakan sebagai area pemukiman dan merupakan kawasan irigasi teknis yang sayang sekali apabila dilakukan alih fungsi lahan.

Namun dalam kenyataan yang terjadi di Kabupaten Klaten, berdasarkan wawancara dengan salah satu staff di dinas pertanian, tanaman pangan dan hortikultura Kabupaten Klaten, pada tahun 2013 akhir, terjadi alih fungsi lahan pertanian beririgasi

teknis di Kelurahan Delanggu, Kecamatan Delanggu. Pada saat permohonan masuk dan tim teknis melakukan rapat koordinasi untuk memberikan pertimbangan-pertimbangan teknis kepada Bupati perihal permohonan tersebut, hasil daripada BAP dari panitia pertimbangan perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian adalah tidak mengabulkan permohonan untuk dilakukannya IPPT (Izin Perubahan Penggunaan Tanah) dari tanah pertanian menjadi non pertanian. Semua tim teknis bermaksud untuk mempertahankan tanah tersebut, karena tanah tersebut termasuk dalam kawasan lahan beririgasi teknis. Namun yang terjadi adalah meski semua tim teknis tidak menyetujui perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian tersebut, Bupati Klaten selaku kepala daerah Kabupaten Klaten menyetujui perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian itu, bupati menandatangani permohonan dari pemohon, yang artinya permohonan perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian terhadap tanah beririgasi teknis tersebut dikabulkan, bahkan yang terjadi sekarang adalah tanah yang awalnya merupakan lahan sawah beririgasi tersebut, sekarang telah berubah menjadi lahan kering, karena telah dilakukan pengeringan terhadap lahan tersebut. Bupati mempunyai alasan bahwa lahan yang disetujui pengeringannya tersebut termasuk wilayah jalur kuning sehingga dapat dipergunakan untuk kawasan perumahan. Dalam hal ini Bupati telah melanggar Pasal 44 undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan lahan Pertanian berkelanjutan, yang mengabaikan pertimbangan dari tim teknis dan mengabaikan kebijakan-kebijakan mengenai perlindungan lahan yang ada di Kabupaten Klaten dan melanggar Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2006 (Pasal 82) tentang ketentuan dalam pengalih fungsian lahan sawah beririgasi bahwa untuk menjamin kelestarian fungsi dan manfaat irigasi, Bupati sesuai dengan kewenangannya mengupayakan ketersediaan lahan beririgasi dan atau mengendalikan alih fungsi lahan di wilayahnya.

Dengan kasus demikian, untuk mewujudkan penggunaan dan pemanfaatan tanah, maka perlu disusun ketentuan dan syarat-syarat dalam menggunakan dan memanfaatkan tanah, yang disusun dalam bentuk Pedoman Teknis Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah. Pedoman Teknis Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah ini menjadi pedoman dalam menyusun dan menerbitkan Pertimbangan

Teknis Pertanian, dengan tetap memperhatikan kekhususan karakteristik dan kondisi wilayah masing-masing. Penggunaan dan pemanfaatan tanah harus memenuhi ketentuan dan syarat sebagai berikut (undang-undang Nomor 41 Tahun 2009):

1. Lahan yang ditetapkan sebagai lahan beririgasi teknis dilindungi dan dilarang di alih fungsikan;
2. Dapat dialih fungsikan apabila sesuai dengan ketentuan perundang-undangan (Pasal 44).

Apabila terjadi pengalih fungsian lahan terhadap lahan pertanian beririgasi teknis tersebut, maka:

1. Pihak yang mengalih fungsikan memberikan ganti rugi kepada pemilik;
2. Mengganti nilai investasi infrastruktur serta menyiapkan lahan pengganti.

Tujuan daripada penyediaan lahan pengganti terhadap lahan pertanian teknis yang dialih fungsikan adalah menjamin bahwa lahan pengganti tersebut akan dimanfaatkan, sehingga meski terjadi alih fungsi lahan di daerahnya, tidak mempengaruhi hasil pertanian, karena adanya lahan pengganti, lahan pengganti tersebut merupakan lahan bekas hutan, tanah rawa atau tanah terlantar, yang kemudian dirubah menjadi lahan potensial baik secara irigasi maupun teknis, sehingga dengan dibukanya lahan pengganti pasca terjadinya alih fungsi lahan lahan sawah beririgasi teknis tersebut, diharapkan tetap dapat memberikan keuntungan serta manfaat bagi masyarakat sekitar, sehingga adanya alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian tersebut, tidak mempengaruhi hasil serta pendapatan dari hasil pertanian.

Dalam melaksanakan tugasnya, Tim Pertimbangan Teknis Pertanian dalam Penerbitan Izin Lokasi, Penetapan Lokasi dan Izin Perubahan Penggunaan Tanah dibantu oleh petugas sekretariat dan petugas lapangan yang jumlah dan kualifikasinya disesuaikan dengan luas dan jenis kegiatan yang dimohon. Jika secara teknis tidak memenuhi syarat atau tidak sesuai dengan tata ruang Kabupaten Klaten, pemohon mendapat kebijakan untuk mengajukan permohonannya kembali jika memindahkan obyek lokasi, namun kebijakan tersebut dapat pula ditolak kembali apabila bertabrakan dengan kepentingan kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Klaten, dapat pula permohonan tersebut ditolak apabila salah satu atau lebih tim teknis tidak menyetujui alih fungsi lahan tersebut.

Panitia Pertimbangan Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian menjadi non Pertanian akan turun ke lapangan untuk meneliti lokasi yang dimohonkan perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian, apakah telah sesuai dengan Rencana Umum Tata Ruang Kota/Rencana Detail Tata Ruang Kota/Rencana Tata Ruang Wilayah (RUTRK/RDTRK/RTRW).

Setiap perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian di wilayah Kabupaten Klaten harus mendapat izin terlebih dahulu dari Bupati Kabupaten Klaten mengenai zonasi yang sudah tertera di Perda No.11 Tahun 2011. Namun dalam hal pemutusan pemberian izin, tidak serta merta semua permohonan yang masuk dikabulkan oleh Pemerintah Kabupaten Klaten. Adapun dasar-dasar yang menjadi pertimbangan dikabulkannya permohonan perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian tersebut adalah, Rencana penggunaan tanah telah jelas sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), Permohonan tersebut telah mendapatkan persetujuan dari Panitia Pertimbangan Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian menjadi non Pertanian, Permohonan tersebut telah mendapatkan Surat Keputusan Izin Perubahan Pemanfaatan Lahan dari Kantor Pertanahan Kabupaten Klaten, Permohonan tersebut telah mendapatkan Surat Keputusan Perubahan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) oleh Bupati Klaten, Perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian perlu ditetapkan dengan Surat Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Klaten.

Jika permohonan perubahan penggunaan lahan pertanian menjadi non pertanian tersebut dikabulkan, maka kewajiban pemohon setelah menerima Surat Keputusan Izin Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian menjadi non Pertanian tersebut yaitu menggunakan Surat Keputusan segera mungkin dalam jangka waktu 12 (dua belas) bulan dan harus sesuai dengan permohonannya dengan segera melakukan kegiatan pembangunan, mengajukan Izin Mendirikan Bangunan dan perijinan lainnya, pencatatan perubahan penggunaan tanah pada Sertifikat atau pemindahan hak belum boleh dilakukan apabila fisik tanah secara nyata belum berubah penggunaannya.

Permohonan yang ditolak oleh Panitia Pertimbangan Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian menjadi non Pertanian karena tidak

sesuai dengan RUTRK/RDTRK/RTRW, pemerintah Kabupaten Klaten memberikan kesempatan untuk merubah zonasi agar sesuai dengan permohonan awal (sesuai dengan tata ruang Kabupaten Klaten) yaitu dengan cara memindahkan obyek lokasi.

Pada saat proses penerimaan dan pemeriksaan dokumen permohonan, pemohon sudah tidak memenuhi syarat, sehingga secara sah permohonan ditolak pada langkah pertama tersebut, namun pemohon tetap dapat mengajukan permohonan dan permohonannya akan diproses jika pemohon telah melengkapi syarat-syarat administratifnya.

Berdasarkan BAP yang telah disetujui oleh Panitia Pertimbangan Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian menjadi non Pertanian, maka Kantor Pertanahan Kabupaten Klaten akan segera mengeluarkan ketetapan berupa Surat Keputusan Kepala Kantor Pertanahan yang menyatakan bahwa permohonan izin perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian yang diajukan oleh pemohon dikabulkan atau ditolak. Apabila terjadi kelalaian atau pelanggaran terhadap isi Surat Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Klaten, maka dapat berakibat batalnya Surat Keputusan Kepala Kantor Pertanahan tersebut. Surat Keputusan berlaku sampai dengan 12 (dua belas) bulan sejak tanggal ditetapkan dan atas permohonan yang bersangkutan, ijin dapat diperpanjang 1 (satu) kali.

Luas kawasan pertanian lahan basah di Kabupaten Klaten adalah 32.557 Ha, dimana diarahkan di setiap kecamatan dan untuk pengembangannya dialokasikan di Kecamatan Prambanan, Gantiwarno, Wedi, Bayat, Cawas, Trucuk, Kalikotes, Jogonalan, Kebonarang, Manisrenggo, Karangnongko, Ngawen, Ceper, Pedan, Karangdowo, Juwiring, Wonosari, Delanggu, Polanharjo, Karanganom, Tulung, Jatinom, Kemalang.

Kenaikan yang terbilang tinggi dari kurun waktu 2011-2015 adalah terjadi pada tahun 2013, yaitu 216,378 M<sup>2</sup> dari yang semula pada tahun 2012, 133,846 M<sup>2</sup>. Menurut narasumber yang penulis temui, yaitu dari kantor BAPEDA dan kantor Pertanahan Klaten pada tahun 2015 tersebut, Kabupaten Klaten melakukan pembangunan infrastruktur baik meliputi sarana maupun pra sarana untuk mempermudah mobilitas masyarakat daerah Kabupaten Klaten serta agar perekonomian daerah kabupaten Klaten lebih meningkat daripada tahun-tahun sebelumnya,

terlihat dari data bahwa penggunaan terbanyak diperuntukkan untuk perumahan, mini market, SPBU, ruko dan pabrik, hal ini menandakan bahwa perkembangan kabupaten Klaten makin pesat. Namun setelah tahun 2013, perubahan penggunaan lahan pertanian menjadi non pertanian di Kabupaten Klaten terkendali kembali.

## **1. Hambatan dan Upaya Pengendalian**

Dalam penelitian yang telah penulis laksanakan di sebagian wilayah Kabupaten Klaten pada kenyataannya terdapat hambatan-hambatan yang ditemui dalam upaya pengendalian alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian. Hambatan-hambatan tersebut diantaranya yaitu banyaknya pemilik tanah di wilayah Kabupaten Klaten yang melanggar ketentuan alih fungsi tanah sesuai peraturan yang berlaku, artinya banyak lahan pertanian yang statusnya masih tanah basah dipergunakan oleh pemilik untuk rumah tinggal permanen, dengan alasan:

- Hak milik secara turun-temurun
- Pemilik tanah belum memiliki tempat tinggal
- Proses pengurusan alih fungsi tanah/pengeringan di Kantor Pertanahan membutuhkan biaya yang cukup tinggi.

Namun hambatan tersebut juga diiringi dengan upaya pemerintah dalam pengendalian alih fungsi lahan. Istilah “pengendalian” mengandung makna “melakukan suatu tindakan tertentu dengan tujuan agar proses masuk dan keluar yang terjadi sesuai dengan yang diharapkan, dan secara normatif langkah-langkah yang harus dilakukan dalam pengendalian alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian mencakup 5 (lima) aspek yaitu:

- a. Penentuan cakupan, tujuan dan sasaran
- b. Penentuan pendekatan dan metode
- c. Identifikasi instrumen kebijakan
- d. Implementasi kebijakan, dan
- e. Evaluasi.

Hambatan yang lain yaitu adanya kebijakan pemerintah daerah yang bersifat dualisme, artinya pemerintah daerah sangat berhati-hati dalam mengatur terjadinya perubahan tanah pertanian menjadi non pertanian namun juga

menetapkan kebijakan untuk menumbuhkan sektor industri / manufaktur, perumahan serta sektor lainnya, juga kurangnya sosialisasi kepada masyarakat tentang peraturan alih fungsi lahan.

## **2. Implementasi Kebijakan**

Upaya-upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Klaten dalam menerapkan strategi-strategi tertentu dalam usahanya untuk mengendalikan laju perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian, antara lain :

- a. Adanya RUTRK/RDTRK/RTRW dan Pola Tata Ruang Desa (PTRD).
- b. Setiap permohonan perubahan zonasi/ perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian maupun perubahan pemanfaatan lahan perkotaan tidak semuanya dikabulkan.
- c. Setiap permohonan ijin perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian menjadi rumah tinggal, hanya diberikan ijin seluas 500 m<sup>2</sup> untuk setiap pemohon, meskipun berada pada zonasi pemukiman.
- d. Setiap ijin perubahan pemanfaatan lahan perkotaan dimohon untuk menyediakan akses jalan selebar 2,5m x panjang tanah yang dimohon.

Adanya RUTRK/RDTRK/RTRW merupakan sarana pengendali yang utama bagi pemerintah Kabupaten Klaten. RUTRK/RDTRK/RTRW berperan sebagai faktor penentu dikabulkan atau tidaknya terhadap permohonan perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian yang telah diajukan oleh pemohon. Apabila tidak sesuai dengan zonasi-zonasi yang telah ditetapkan dalam RUTRK/RDTRK/RTRW, maka permohonan perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian tidak dapat dikabulkan meskipun tetap tidak menutup kemungkinan untuk dapat dikabulkan, antara lain dengan mengajukan permohonan ijin perubahan pemanfaatan lahan perkotaan dan dengan ijin perubahan. Dalam melakukan pengendalian perubahan penggunaan tanah di Kabupaten Klaten, dilakukan upaya-upaya yaitu dengan:

- a. Bentuk dan Mekanisme Insentif
- b. Bentuk dan Mekanisme Disinsentif

Menurut hasil wawancara yang dilakukan dengan Kasubsi Penatagunaan Tanah & Kawasan Tertentu, Kantor Pertanahan Kabupaten Klaten, dinyatakan bahwa peraturan perundang-undangan tersebut sudah efektif dalam pengendalian alih fungsi lahan yang terjadi di Kabupaten Klaten. Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang Dalam izin Perubahan dan penggunaan tanah, baik yang ada di kantor pertanahan tingkat kabupaten/propinsi maupun yang ada di kantor wilayah Badan Pertanahan Nasional tingkat provinsi harus berpedoman pada Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten/kotamadya. Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah. Penatagunaan tanah adalah sama dengan pola pengelolaan tata guna tanah yang meliputi penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah melalui pengaturan kelembagaan yang terkait dengan pemanfaatan tanah sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil.

Pengendalian pemanfaatan ruang dilakukan melalui penetapan peraturan zonasi, perizinan, pemberian insentif dan disinsentif, serta pengenaan sanksi, pasal 35 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang ini jelas menjelaskan bahwa penataan ruang dikendalikan seperti yang disebutkan di atas, Kabupaten Klaten telah mempunyai kesemuanya, sehingga dalam pelaksanaan pengendalian pembangunan dan pengendalian alih fungsi tersebut dapat berjalan dengan efektif, karena Kabupaten Klaten telah menerapkan zonasi dalam tiap proses izin pembangunan, jika tidak sesuai zonasinya, maka surat izin pembangunannya tidak akan keluar dan Kabupaten Klaten telah melaksanakan pemberian insentif dan disinsentif kepada petani yang lebih mempertahankan lahan pertaniannya untuk digunakan sebagai lahan pangan, sehingga dengan begitu peralihan fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian dapat di kendalikan.

Dalam hal berkaitan dengan pengurusan alih fungsi lahan pertanian menjadi non

pertanian, peranan PPAT (Pejabat Pembuat Akta Tanah) sangatlah penting, hal ini juga terjadi di Kabupaten Klaten dengan berbagai pertimbangan diantaranya bahwa alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian yang dilakukan PPAT merupakan pemberian konsultasi kepada masyarakat dan masuk didalam kewenangan PPAT.

#### D. Simpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan diatas dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut yaitu Implementasi alih fungsi Perubahan Penggunaan Tanah dari lahan pertanian menjadi non pertanian di Kabupaten Klaten telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang digunakan diantaranya UUD 1945 pasal 33 ayat 3, UU No.5 tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok Agraria, UU No.26 tahun 2007 tentang tata ruang dan Perda Kabupaten Klaten No.11 tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah.

#### E. Saran

1. Diharapkan dalam pemberian izin Perubahan Penggunaan Tanah dari lahan pertanian menjadi non pertanian di Kabupaten Klaten benar-benar dapat disesuaikan berdasarkan aspek penatagunaan tanah dan rencana tata ruang wilayah dan adanya sanksi hukum yang tegas bagi pelanggarnya.
2. Dilakukannya sosialisasi yang lebih menyeluruh kepada masyarakat Kabupaten Klaten mengenai RUTRK/RDTRK/RTRW agar masyarakat mengetahui zonasi-zonasi daerah masing-masing.

#### Daftar Pustaka

- Edy Lisdiyono. 2008. Legislasi Penataan Ruang tentang Pergeseran Kebijakan Hukum Tata Ruang dalam Regulasi Daerah di Kota Semarang. Semarang : Disertasi Universitas Diponegoro
- Hasni. Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah dalam Konteks UUPA-UUPR-UUPLH. Jakarta. PT RajaGrafindo Perkasa

Heribertus Sutopo. 2006. *Metode Penelitian Kualitatif*. Surakarta :UNS Press

Irawan. 2008 *Konversi Lahan Sawah : Potensi Dampak Pola Pemanfaatannya dan Faktor Determinan*, Forum Penelitian Agroekonomi Volume 23 Nomor 1, Juni 2005 Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan pertanian Bogor.

Soerjono Soekanto. 2012. *Pengantar Penelitian Hukum*, ctk Ketiga, UI Press, Jakarta.

Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan

Peraturan Daerah Kabupaten Klaten Nomor 11 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Klaten Tahun 2011-2031