

PERLINDUNGAN LAHAN PERTANIAN DALAM MENGANTISIPASI ALIH FUNGSI TANAH AKIBAT PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN

Rahayu Subekti; Winarno Budyatmojo

Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret

E-mail : rahayusubekti@yahoo.co.id; wins_uns11@gmail.com

Abstract

The objective of research was to anticipate and to analyze the Farming Land Protection in Anticipating the Land Function Shift Due to Land Procurement for Development. The problem of farming land compensation is an urgent to organize recalling that land procurement cases for development occurs widely and results in reduced farming land leading to decreased food product. The research method employed in this research was juridical sociological one with descriptive approach. Considering the result of research: The construction toll road in Sragen Regency involved farming and non-farming lands. Compensation was so far given in the form of money, cash and carry, corresponding to the agreement between land procurement committee and land owner. The sustainable food farming land policy was accommodated through local legal instrument, Local Regulation Number 11 of 2011 about Spatial Layout of Sragen Regency Area in 2011-2031, within which there was farming allocation area. The local Government of Sragen Regency should make policy on sustainable food farming land control.

Keywords: Farming Land Protection, Land Function Shift, Land Procurement.

Abstrak

Tujuan penelitian ini untuk mengetahui dan menganalisa Perlindungan Lahan Pertanian Dalam Mengantisipasi Alih Fungsi Tanah Akibat Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan. Persoalan kompensasi lahan pertanian merupakan hal yang urgen untuk ditata mengingat kasus-kasus pengadaan tanah untuk pembangunan banyak terjadi dan menyebabkan berkurangnya lahan pertanian sehingga akan mengurangi produk pangan. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis sosiologis dengan pendekatan diskriptif. Berdasarkan hasil penelitian menunjukkan dalam Pembangunan jalan Tol di Kabupaten Sragen meliputi tanah pertanian dan tanah non pertanian . Pemberian ganti rugi selama ini di berikan dalam bentuk uang , cash dan carry sesuai dengan kesepakatan antara pihak panitia pengadaan tanah dengan pemilik tanah. Kebijakan lahan pertanian pangan berkelanjutan diakomodir melalui instrumen hukum Daerah yaitu Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sragen Tahun 2011-2031 , yang didalamnya terdapat kawasan peruntukan pertanian. Hendaknya Pemerintah Daerah Kabupaten Sragen perlu mengambil kebijakan pengendalian lahan pertanian pangan berkelanjutan

Kata Kunci : Perlindungan Lahan pertanian, Alih Fungsi Tanah, Pengadaan tanah

A. Pendahuluan

Dalam pembangunan bisa bersifat fisik dan non fisik .Pembangunan yang bersifat fisik dalam artian meningkatkan kemakmuran dan atau kesejahteraan masyarakat luas, dapat dilakukan dengan melakukan pembangunan infrastruktur, yang antara lain dilakukan dengan pembuatan jalan raya baru, peningkatan kualitas dan kelas jalan raya, pembangunan pasar, pelabuhan jaringan telekomunikasi, dan lain sebagainya. Maka tersedianya infrastruktur yang memadai dapat menggerakkan roda perekonomian lebih optimal yang berpengaruh pada peningkatan pendapat serta pada akhirnya bermuara pada peningkatan kesejahteraan dan atau kemakmuran masyarakat (Eman Ramelan, 2008:2).

Namun seringkali untuk membangun suatu infrastruktur, banyak negara dihadapkan dengan kondisi keterbatasan akan tanah, maka perlu melakukan suatu perbuatan pemerintah yang sah (*legitimate dan justified*), dapat dipertanggungjawabkan (*accountable and responsible*) dan bertanggung jawab (*liable*) (Safi, 2010:173).dimana secara aplikatif dapat dilakukan dengan kegiatan “mengambil” tanah atau biasa disebut kegiatan pengadaan tanah (pembebasan tanah).

Pengambilan tanah-tanah penduduk untuk kepentingan pembangunan atau penyelenggaraan kepentingan umum dapat dilakukan dengan 3 (tiga) cara. 3 (tiga) cara tersebut antara lain meliputi : pelepasan atau penyerahan hak atas tanah (pembebasan tanah), pencabutan hak atas tanah dan perolehan tanah secara langsung (jual beli, tukar-menukar, atau cara lain yang disepakati secara sukarela(Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, 2004, :14.)

Aktivitas pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan secara teoritik didasarkan pada azas atau prinsip tertentu dan terbagi menjadi dua subsistem:*Pertama* pengadaan tanah oleh pemerintah karena kepentingan umum, *Kedua* pengadaan tanah oleh pemerintah karena bukan kepentingan umum (komersial) (Imam Koeswahyono, 2008:4). Dengan Adanya berbagai aktivitas pengadaan tanah tersebut maka akan terjadi pengalihfungsian lahan pertanian .

Pembangunan infrastruktur seperti jalan tol Solo-Mantingan sangat penting perannya dalam menunjang perekonomian daerah. Ketersediaan infrastruktur mampu memberikan dampak berganda (*multiplier effect*) bagi perekonomian nasional. Kendala untuk pembangunan infrastruktur adalah masalah pengadaan tanah. Kegiatan pengadaan

tanah merupakan sebuah kegiatan yang sangat penting ketika Negara sangat membutuhkan tanah untuk pembangunan fasilitas umum.

Pengadaan tanah merupakan perbuatan Pemerintah untuk memperoleh tanah untuk berbagai kegiatan pembangunan, khususnya bagi kepentingan umum. Pada prinsipnya pengadaan tanah dilakukan dengan cara musyawarah antara pihak yang memerlukan tanah dan pemegang hak atas tanah yang diperlukan untuk kegiatan pembangunan. (Maria S. W. Sumardjono, 2008: 280).

Dengan Adanya berbagai aktivitas pengadaan tanah tersebut maka akan terjadi pengalihfungsian lahan pertanian . Undang – Undang No. 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Pasal 44 (3) menyatakan : Pengalihfungsian Lahan yang sudah ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (2) hanya dapat dilakukan dengan syarat:

- a. dilakukan kajian kelayakan strategis;
- b. disusun rencana alih fungsi lahan;
- c. dibebaskan kepemilikan haknya dari pemilik; dan
- d. disediakan lahan pengganti terhadap Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang dialihfungsikan .

Terkait dengan Penyediaan lahan pengganti terhadap lahan pangan berkelanjutan yang dialihfungsikan diatas maka dalam Pasal 46 menyatakan :

- (1) Penyediaan lahan pengganti terhadap Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang dialihfungsikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44 ayat (3) huruf d dilakukan atas dasar kesesuaian lahan, dengan ketentuan sebagai berikut:
 - a. paling sedikit tiga kali luas lahan dalam hal yang dialihfungsikan lahan beririgasi
 - b. paling sedikit dua kali luas lahan dalam hal yang dialihfungsikan lahan reklamasi rawa pasang surut dan nonpasang surut (lebak); dan
 - c. paling sedikit satu kali luas lahan dalam hal yang dialihfungsikan lahan tidak beririgasi
- (2) Penyediaan lahan pertanian pangan sebagai pengganti Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sudah harus dimasukkan dalam penyusunan Rencana Program Tahunan, Rencana Program Jangka Menengah (RPJM)

maupun Rencana Program Jangka Panjang (RPJP) instansi terkait pada saat alih fungsi direncanakan.

- (3) Penyediaan lahan pertanian pangan sebagai lahan pengganti sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan dengan:
 - a. pembukaan lahan baru pada Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan;
 - b. pengalihfungsian lahan dari nonpertanian ke pertanian sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, terutama dari tanah telantar dan tanah bekas kawasan hutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 ayat (2); atau
 - c. penetapan lahan pertanian sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
- (4) Penyediaan lahan pengganti terhadap Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang dialihfungsikan dilakukan dengan jaminan bahwa lahan pengganti akan dimanfaatkan oleh petani transmigrasi maupun nontransmigrasi dengan prioritas bagi petani yang lahannya dialihfungsikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (5) Untuk keperluan penyediaan lahan pengganti sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah melakukan inventarisasi lahan yang sesuai dan memelihara daftar lahan tersebut dalam suatu Pusat Informasi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

Dalam pelaksanaan di lapangan, kompensasi yang diberikan kepada masyarakat sebagian besar berupa uang tunai dengan program cash and carry. Meskipun tidak menutup kemungkinan juga untuk kompensasi yang tidak berupa uang tunai. Dengan adanya alih fungsi tanah pertanian akibat pengadaan tanah tersebut maka lahan pertanian akan menjadi berkurang karena terjadi alih fungsi lahan, yang pada akhirnya akan mempengaruhi tingkat ketahanan pangan masyarakat.

B. Metode Penelitian

Metode yuridis empiris atau non doktrinal digunakan dalam penelitian ini sebagai usaha mendekati masalah yang diteliti dengan sifat hukum yang sesuai dengan kenyataan yang hidup dalam masyarakat. Pendekatan yang digunakan bersifat sosiologis/empiris menggunakan pendekatan non positivistik dan menggunakan analisis bersifat kualitatif (Peter Mahmud, 2006). Adapun sifat penelitiannya deskriptif developmental yang memberikan gambaran secara sistematis terhadap obyek yang akan diteliti, selanjutnya disusun model yang dapat dikembangkan untuk mengatasi problema di lapangan.

C. Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Kondisi Existing Kabupaten Sragen

a. Luas Wilayah

Luas wilayah Kabupaten Sragen tercatat seluas 941,55 km². Dari luas tersebut seluas 40.182 Ha (42,68%) merupakan lahan sawah dan 53.973 Ha (57,32 %) merupakan lahan bukan sawah. Luas lahan sawah dan tanah kering di Kabupaten Sragen dapat dilihat dalam tabel dibawah ini:

Tabel 1
Luas Lahan Sawah dan Tanah Kering di Kabupaten Sragen
Tahun 2013

No.	Kecamatan	Luas (Ha)			Jumlah
		Sawah	Pertanian Bukan Sawah	Non Pertanian	
1.	Kalijambe	1.960	1.510	1.226	4.696
2.	Plupuh	2.667	0.957	1.212	4.836
3.	Masaran	2.926	271	1.207	4.404
4.	Kedawung	2.825	686	1.467	4.978
5.	Sambirejo	1.488	1.212	2.143	4.843
6.	Gondang	2.614	356	1.147	4.117
7.	Sambungmacan	2.393	238	1.217	3.848
8.	Ngrampal	2.368	174	898	3.440
9.	Karangmalang	2.490	389	1.419	4.298
10.	Sragen	1.443	92	1.192	2.727
11.	Sidoharjo	3.311	1.043	236	4.590
12.	Tanon	2.932	520	1.648	5.100
13.	Gemolong	2.138	526	1.359	4.023
14.	Miri	1.418	2.462	1.501	5.381
15.	Sumberlawang	2.131	3.047	2.338	7.516
16.	Mondokan	1.158	2.429	1.349	4.936
17.	Sukodono	1.729	1.534	1.292	4.555
18.	Gesi	641	2.058	1.259	3.958
19.	Tangen	888	2.258	2.367	5.513
20.	Jenar	662	4.813	921	6.396

Jumlah	40.182	26.575	27.398	94.155
--------	--------	--------	--------	--------

Sumber : Sragen dalam Angka Tahun 2014

Dari tabel diatas dapat dilihat bahwa sebagian besar lahan di wilayah Kabupaten Sragen dipergunakan untuk lahan sawah dengan luas 40.182 Ha atau sekitar 46, 68%, dan luas wilayah Kabupaten Sragen dirinci menurut penggunaan dapat dilihat dalam Tabel dibawah ini , yaitu :

Tabel 2
Luas Wilayah Kabupaten Sragen Dirinci Menurut Penggunaan Tahun 2013

No.	Jenis Tanah	Luas (Ha)	Persentase (%)
A	Lahan Pertanian	66.944	71,10
	1. Lahan Sawah	40.182	42,68
	a. Irigasi	25.928	27,54
	b. Tadah Hujan	14.254	15,14
	c. Rawa Pasang Surut	--	--
	d. Rawa Lebak	--	--
	e. Lain-lain	--	--
	2. Lahan Pertanian Bukan Sawah	26.762	28,42
	a. Tegal/Kebun	18.167	19,29
	b. Ladang/Huma	--	--
	c. Perkebunan	1.605	1,70
	d. Ditanami Pohon/Hutan Rakyat	1.479	1,57
	e. Padang Pengembalaan/Padang Rumput	12	0,01
	f. Sementara Tidak Diusahakan	--	--
	g. Lainnya (Tambak, Kolam, Empang, Hutan Negara dll)	5.499	5,84
B	Lahan Bukan Pertanian	27.211	28,90
	Jalan, Permukiman, Perkantoran, Sungai dll	27.211	28,90

Jumlah	94.155	100
--------	--------	-----

Sumber : Dinas Pertanian

Realisasi penggunaan lahan di wilayah Kabupaten Sragen didominasi pada penggunaan lahan pertanian yaitu pada lahan sawah. Mengacu pada data sebagaimana diuraikan di atas luas lahan pertanian yang digunakan di Kabupaten Sragen adalah seluas 66.944,00 Ha atau 71,10% dari keseluruhan luas lahan di Kabupaten Sragen pada tahun 2012. Sedangkan penggunaan lahan sawah seluas 40.182,00 Ha atau 42,68% pada tahun 2012. Luas tanah sawah di Kabupaten Sragen tersebut ditinjau berdasarkan jenis atau sistem pengairan yang diterapkan. Pembagian jenis pengairan tersebut terdiri dari : 1) Lahan sawah irigasi ditanami padi (1x, 2x, hingga 3x), 2) Tadah hujan, dan 3) Lainnya yang memiliki keseluruhan luas 20.182,00 Ha. Luas penggunaan lahan sawah di Kabupaten Sragen pada tahun 2012 mengalami kenaikan/perluasan dari tahun 2008-2011 yang mencatat luas lahan sawah seluas 40.127,45 Ha.

Penggunaan lahan pertanian terutama pada lahan sawah yang cukup luas berdasarkan data yang diuraikan di atas menjadi relevan jika dikaitkan dengan Kabupaten Sragen sebagai daerah yang menyandang predikat sebagai “Lumbung Padi Jawa Tengah”. Sebab, telah tercatat seluas 71,10% dari luas wilayah Kabupaten Sragen digunakan untuk lahan pertanian dengan penggunaan lahan sawah seluas 42,68%. Sebagai salah satu lumbung padi Jawa Tengah, produksi padi Kabupaten Sragen termasuk paling tinggi (<http://berita.suaramerdeka.com/smcetak/target-produksi-padi-naik/>).

b. Infrastruktur

Untuk meningkatkan usaha pembangunan maka dituntut peningkatan pembangunan jalan sehingga memudahkan mobilitas penduduk dan memperlancar arus lalu lintas. Begitu juga dengan yang terjadi di Kabupaten Sragen. Panjang jalan di Kabupaten Sragen mencapai sepanjang 1.097,13 Km. Panjang jalan tersebut terbagi menjadi jalan Negara 32,38 Km, jalan propinsi 72,55 Km dan jalan kabupaten 992,20 Km.

c. Rencana Umum Tata Ruang Kabupaten Sragen

Rencana Umum Tata Ruang Kabupaten Sragen secara umum dijabarkan dalam bentuk Peraturan Daerah. Peraturan Daerah yang mengatur tentang Tata Ruang di wilayah Kabupaten Sragen dijabarkan dalam Perda Nomor 11 Tahun 2011 tentang Rencana Tata

Ruang Wilayah Kabupaten Sragen Tahun 2011-2031. Berdasarkan Pasal 11 Perda Nomor 11 Tahun 2011, pembangunan infrastruktur jalan merupakan salah satu prioritas pembangunan yang dilaksanakan di wilayah Kabupaten Sragen. Salah satu infrastruktur jalan tersebut adalah pembangunan jaringan jalan nasional.

Pasal 12 Perda Nomor 11 Tahun 2011 menyebutkan bahwa pembangunan jaringan jalan nasional diantaranya meliputi jaringan jalan bebas hambatan (jalan Tol). Rencana jaringan jalan bebas hambatan tersebut dilaksanakan berupa pembangunan jalan bebas hambatan ruas jalan Solo-Mantingan, yang meliputi :

- 1) Kecamatan Masaran;
- 2) Kecamatan Sidoharjo;
- 3) Kecamatan Sragen;
- 4) Kecamatan Ngrampal;
- 5) Kecamatan Gondang;
- 6) Kecamatan Sambungmacan

Proyek pembangunan jalan tol relasi Solo-Mantingan dengan panjang jalan 90,1 Km telah menyita sebagian lahan di wilayah Kabupaten Sragen. Berdasarkan data Ploting Pengadaan Tanah Solo-Mantingan Kabupaten Sragen sebagaimana telah dirilis oleh Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Sragen daerah yang terdampak pembangunan jalan tol tersebut antara lain Sidodadi, Karangmalang, Jati, Pringanom, Masaran, Krikilan, Purwosuman, Duyungan, Jetak, Sidoharjo, Singopadu, Banyurip, Toyogo, Bumiaji, Kebonromo, Bandung, Pilang Sari, Tangkil, Karangtengah, Pandak, dan Gringging.

Jalan tol merupakan salah satu sarana vital yang diperlukan untuk meningkatkan efisiensi perindustrian suatu perekonomian. Ketika ekonomi suatu negara bertumpu pada perhubungan darat maka tentunya sarana transportasi berupa jalan khususnya jalan tol akan mendorong terciptanya efisiensi ekonomi di dalamnya (Bambang Suprayitno, 2012:65). Penyelenggaraan jalan tol memiliki tujuan yuridis sebagaimana diatur di dalam Pasal 43 Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan yang menyebutkan jalan tol diselenggarakan untuk : 1) memperlancar lalu lintas di daerah yang telah berkembang; 2) meningkatkan hasil guna dan daya guna pelayanan distribusi barang dan jasa guna menunjang peningkatan pertumbuhan ekonomi; 3) meringankan beban dana Pemerintah

melalui partisipasi pengguna jalan; dan 4) meningkatkan pemerataan hasil pembangunan dan keadilan.

Transportasi merupakan bagian mendasar dari kehidupan seseorang yang secara umum melayani proses perpindahan orang atau barang dari suatu tempat ke tempat lain. Sasaran transportasi jalan berguna untuk menciptakan penyelenggaraan transportasi yang efektif dan efisien (A.A.Astri Dewi,dkk. 2013:40). Maka, pembangunan jalan tol Solo-Mantingan ditujukan untuk kepentingan umum yang kemudian dapat memberikan akses jalan yang cepat dan efektif. Namun, dibalik tujuan positif tersebut terdapat aspek yang juga perlu mendapat perhatian khusus yaitu terkait dengan lahan pertanian pangan berkelanjutan.

2. Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Untuk Mengantisipasi Alih Fungsi Tanah Akibat Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan

Pelaksanaan proyek pembangunan jalan Tol Solo-Mantingan merupakan proyek berkelanjutan yang dikerjakan tiap tahun mulai tahun 2007 sampai dengan tercapainya target pembebasan tanah sesuai *masterplan* pembangunan dan SK Penetapan Lokasi. Berdasarkan data yang diperoleh penulis dari Panitia Pengadaan Tanah bahwa proses pembayaran ganti rugi untuk pembangunan jalan tol Solo-Mantingan telah mencapai 90% dari total progress bidang tanah yang akan dibebaskan.

Pada tanggal 14 Agustus 2012 pemerintah menetapkan dan memberlakukan undang-undang Nomor 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Undang-undang tersebut digunakan sebagai dasar penyelenggaraan dari setiap pengadaan tanah yang dilaksanakan di Indonesia. Dalam Pasal 58 dari Undang-undang ini disebutkan bahwa:

- 1) Proses Pengadaan Tanah yang sedang dilaksanakan sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor Tahun 2012 diselesaikan berdasarkan ketentuan Perpres Nomor 36 Tahun 2005 juncto Perpres Nomor 65 Tahun 2006;
- 2) Sisa tanah yang belum selesai pengadaannya dalam proses Pengadaan Tanah, pengadaannya diselesaikan berdasarkan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor Tahun 2012

Sebagai tindak lanjut dari UU Nomor 2 tahun 2012 ini maka pada tanggal 07 Agustus 2012 pemerintah kembali mengesahkan Perpres Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Jalan tol Solo-Mantingan telah melibatkan Kabupaten Sragen menjadi daerah terdampak di sebagian wilayah , karena pengadaan lahan untuk konstruksi jalan tol harus dilakukan dengan mengalihfungsikan beberapa bidang lahan pertanian ke lahan non-pertanian.

Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dijelaskan pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Lebih lanjut dalam Pasal 1 angka 10 UU Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dijelaskan ganti kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah.

Selanjutnya Pasal 10 huruf b UU Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang menyatakan bahwa tanah untuk kepentingan umum digunakan untuk pembangunan jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api lainnya.

Urgensi pembangunan jalan tol relasi Solo-Mantingan tidak terlepas dari adanya fakta bahwa dua per tiga jaringan jalan nasional sudah mengalami kemacetan dan lalu lintas diperkirakan akan bertumbuh tiga hingga lima kali lipat dalam 20 tahun mendatang, Indonesia membutuhkan tulang punggung baru berupa jaringan jalan bebas hambatan. Pandangan tentang jalan tol sebagai alternatif daerah untuk jalan arteri perlu diganti dengan konsep jaringan jalan berkinerja tinggi yang sambung-menyambung: tulang punggung esensial bagi logistik angkutan darat. Faktor pendorong utama adalah: Pengurangan waktu perjalanan sebesar 50 persen pada koridor utama melalui perencanaan trayek yang lebih langsung dan tingkat kemacetan yang lebih rendah, penurunan biaya logistik, produktivitas regional, dan redistribusi pendapatan (Carol Walker,dkk, 2014:8).

Berdasarkan data Direktorat Pengembangan Kerjasama Pemerintah dan Swasta Badan Perencanaan Pembangunan Nasional kebutuhan lahan pembangunan jalan tol Solo-Mantingan I dan II membutuhkan lahan seluas 220,4 Ha dan 223,09 Ha pada masing-

masing ruas jalan (Eko Adityo N., <http://pkps.bappenas.go.id/index.php/berita/143-berita-internal/1189-pembebasan-lahan-7-ruas-tol-ditargetkan-tuntas-2014>).

Tata cara pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam konteks ini adalah pembangunan jalan tol relasi Solo-Mantingan telah diatur di dalam UU Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Dalam Pasal 13 UU Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum telah disebutkan tahapan pengadaan tanah untuk kepentingan umum antara lain : a) perencanaan, b) persiapan, c) pelaksanaan, dan d) penyerahan hasil. Menilik Pasal 11 ayat (1) UU Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 (tanah yang dapat digunakan untuk pembangunan demi kepentingan umum) wajib diselenggarakan oleh Pemerintah dan tanahnya selanjutnya dimiliki Pemerintah atau Pemerintah Daerah. Dengan kedua dasar hukum tersebut berarti bahwa pemerintah maupun pemerintah daerah yang berwenang dalam pelaksanaan pembangunan jalan tol, maka dalam proses pengadaan tanah harus melalui tahapan yang telah ditentukan undang-undang secara sistematis.

Pada tahap perencanaan, Pasal 14 UU Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum secara pokok mengatur bahwa perencanaan disusun oleh instansi yang memerlukan tanah dengan didasarkan pada Rencana Tata Ruang Wilayah dan prioritas pembangunan yang tercantum dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah, Rencana Strategis, Rencana Kerja Pemerintah Instansi yang bersangkutan. Lalu, pada tahap persiapan dalam Pasal 16 UU Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum disebutkan instansi yang memerlukan tanah bersama pemerintah provinsi berdasarkan dokumen perencanaan Pengadaan Tanah melakukan : a) pemberitahuan rencana pembangunan, b) pendataan awal lokasi rencana pembangunan, dan c) konsultasi publik rencana pembangunan. Konsultasi publik dilaksanakan dengan melibatkan pihak yang berhak dan masyarakat yang terkena dampak untuk mendapatkan kesepakatan lokasi rencana pembangunan dari pihak yang berhak.

Tahap berikutnya yaitu pelaksanaan pengadaan tanah yang mana telah disebutkan dalam Pasal 27 ayat (2) UU Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Pelaksanaan pengadaan tanah meliputi : a) inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, b) penilaian ganti kerugian, c)

musyawarah penetapan ganti kerugian, d) pemberian ganti kerugian, dan e) pelepasan tanah instansi. Kemudian, tahap akhir yaitu penyerahan hasil pengadaan tanah yang dilakukan setelah pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak dan pelepasan hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 ayat (2) huruf a (pelepasan hak dari pihak yang menerima ganti kerugian) telah dilaksanakan, dan/atau pemberian ganti kerugian telah dititipkan di pengadilan negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 ayat (1) (penolakan dari pihak yang berhak menerima ganti kerugian atas bentuk dan/atau besaran ganti kerugian).

Pengadaan tanah berujung pada pengalihan hak milik atau penguasaan atas tanah dari pemilik atau penguasa tanah kepada instansi sebagai pihak yang berkepentingan dalam pembangunan jalan tol. Oleh karena itu, ganti kerugian atas pengadaan tanah tersebut memiliki urgensi yang harus dilakukan dengan tepat sasaran sekaligus dengan bentuk dan besaran ganti kerugian yang layak sehingga ganti kerugian tersebut dapat diterima sepenuhnya oleh masyarakat yang terkena dampak. Mengacu dalam Pasal 33 UU Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, penilaian ganti kerugian oleh Penilai yang berwenang dilakukan per bidang tanah yang meliputi tanah, ruang atas dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, dan/atau kerugian lain yang dapat dinilai. Selanjutnya, Pasal 36 UU Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menyebutkan bentuk ganti kerugian antara lain berupa : a) uang, b) tanah pengganti, c) permukiman kembali, d) kepemilikan saham, atau bentuk lain yang disetujui kedua belah pihak.

Penerapan ganti kerugian pada prinsipnya harus proporsional dan adil. Dalam kerangka pembangunan jalan tol Solo-Mantingan ini lahan yang dibutuhkan oleh instansi penyelenggara pembangunan jalan tol yang diperoleh dari lahan masyarakat tentu harus memberikan kompensasi atau ganti kerugian kepada masyarakat pemilik lahan, sehingga nantinya tidak ada masyarakat yang dirugikan karena kehilangan aset lahan yang dimiliki..

Penggantian kerugian akibat dari pembangunan jalan tol Solo-Mantingan di Kabupaten Sragen pemilik tanah diberikan ganti kerugian berupa uang, sesuai dengan hasil musyawarah . Data perkembangan pemberian ganti kerugian dapat diamati pada data sebagai berikut :

Tabel.3.

Uang Ganti Kerugian Solo-Mantingan Tahun 2008-2015

Desa	Total Luas Tanah (M ²)	Total Uang Ganti Kerugian (Rp)	Total Bidang
Sidodadi	48.116	20.141.490.491	82
Karangmalang	153.153	44.943.874.489	148
Jati	81.195	30.773.843.280	103
Pringanom	38.821	14.632.661.228	20
Masaran	28.212	9.186.724.056	38
Krikilan	78.123	33.603.328.639	107
Purwosuman	157.688	57.840.750.677	208
Duyungan	61.079	34.525.073.549	116
Jetak	191.826	61.161.234.174	198
Sidoharjo	51.365	13.359.570.000	55
Singopadu	161.670	27.379.954.362	117
Pandak	69.607	10.696.034.000	52
Karang Tengah	52.666	15.837.338.326	91
Tangkil	95.213	21.373.875.244	112
Bandung	128.370	14.823.256.770	123
Pilangsari	54.254	6.349.287.500	63
Kebonromo	137.775	25.862.671.303	200
Bumiaji	89.937	16.371.944.794	91
Toyogo	136.975	30.193.295.555	141
Banyurip	95.902	19.146.516.030	97
Gringing	109.937	16.921.952.625	120
TOTAL	2.022.084	525.125.256.162	2.282

Sumber: Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Sragen 2015

Berdasarkan data tersebut di atas sudah barang tentu Kabupaten Sragen memberikan ganti kerugian dalam bentuk uang, sehingga Kabupaten Sragen belum menerapkan mekanisme ganti kerugian dalam bentuk tanah pengganti.

Mengingat bahwa daerah terdampak pembangunan jalan tol Solo-Mantingan juga dialami Kabupaten Sragen, maka ganti kerugian terhadap sebagian lahan yang dialihfungsikan untuk pembangunan jalan tol di sebagian wilayah di Kabupaten Sragen tersebut perlu memperhatikan Rencana Tata Ruang Wilayah terkait dengan tersedianya lahan pengganti atau cadangan lahan pertanian pangan berkelanjutan.

Pemerintah daerah Kabupaten Sragen telah menetapkan arah kebijakan penataan ruang dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sragen Nomor 11 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sragen Tahun 2011-2031 .Terkait pengendalian alih fungsi lahan pertanian produktif diatur dalam Pasal 3 ayat (2) huruf c yang menyatakan :

Pasal 3

- (1) Untuk mewujudkan tujuan penataan ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 disusun kebijakan penataan ruang
- (2) Kebijakan penataan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), meliputi:
 - a. pengembangan kawasan perdesaan berbasis pertanian pangan;
 - b. pengembangan kawasan agropolitan;
 - c. pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan produktif;
 - d. pengembangan kawasan peruntukan industri;
 - e. pengembangan kegiatan industri berbasis hasil pertanian;
 - f. pengembangan pariwisata alam dan buatan;
 - g. pengembangan prasarana wilayah Kabupaten;
 - h. pengembangan pusat-pusat pelayanan yang mampu mendorong pertumbuhan dan pemerataan perkembangan ekonomi wilayah;
 - i. pengembangan pusat pemasaran hasil komoditas Kabupaten pada kawasan perkotaan;
 - j. peningkatan pelestarian kawasan lindung; dan
 - k. peningkatan fungsi kawasan untuk pertahanan dan keamanan negara.

Pemerintah daerah Kabupaten Sragen menetapkan salah satu strategi pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan produktif adalah menetapkan lahan sawah irigasi menjadi lahan pertanian pangan berkelanjutan (Pasal 4 ayat (3) huruf a).

Mencermati kebijakan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kabupaten Sragen telah diakomodasikan ke dalam suatu peraturan daerah. Namun, dalam kebijakan tersebut belum dimuat kebijakan antisipatif yaitu penyediaan lahan cadangan dan lahan pengganti jika terjadi alih fungsi lahan..

Namun demikian, hal yang menjadi kerugian telah diberikan tindakan preventif oleh pemerintah melalui Undang-Undang tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (UU PLP2B). Pasal 5 UU PLP2B menyebutkan Lahan Pertanian Pangan

yang ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dapat berupa : a) lahan beririgasi, b) lahan reklamasi rawa pasang surut dan non-pasang surut (lebak), dan/atau c) lahan tidak beririgasi. Kemudian, Pasal 7 ayat (1) UU PLP2B mengatur bahwa Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan pada Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan atau di luar Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan berada pada Kawasan Perdesaan dan/atau pada kawasan perkotaan di wilayah kabupaten/kota.

Mengacu pada ketentuan Pasal 5 dan Pasal 7 ayat (1) UU PLP2B tersebut, maka Kabupaten Sragen harus mengadakan perencanaan untuk mengadakan lahan pertanian pangan berkelanjutan sekalipun sebagian daerah terkena dampak pembangunan jalan tol. Tentu pemerintah kabupaten perlu dengan segera mengeluarkan kebijakan strategis untuk mengganti lahan yang terdampak pembangunan jalan tol agar dapat mempertahankan ketersediaan lahan pertanian pangan berkelanjutan di masing-masing daerah.

Pasal 46 UU PLP2B menyatakan :

- (1) Penyediaan lahan pengganti terhadap Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang dialihfungsikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44 ayat (3) huruf d dilakukan atas dasar kesesuaian lahan, dengan ketentuan sebagai berikut:
 - a. paling sedikit tiga kali luas lahan dalam hal yang dialihfungsikan lahan beririgasi
 - b. paling sedikit dua kali luas lahan dalam hal yang dialihfungsikan lahan reklamasi rawa pasang surut dan nonpasang surut (lebak); dan
 - c. paling sedikit satu kali luas lahan dalam hal yang dialihfungsikan lahan tidak beririgasi
- (2) Penyediaan lahan pertanian pangan sebagai pengganti Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sudah harus dimasukkan dalam penyusunan Rencana Program Tahunan, Rencana Program Jangka Menengah (RPJM) maupun Rencana Program Jangka Panjang (RPJP) instansi terkait pada saat alih fungsi direncanakan.
- (3) Penyediaan lahan pertanian pangan sebagai lahan pengganti sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan dengan:
 - a. pembukaan lahan baru pada Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan;

- b. pengalihfungsian lahan dari nonpertanian ke pertanian sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, terutama dari tanah telantar dan tanah bekas kawasan hutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 ayat (2); atau
 - c. penetapan lahan pertanian sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
- (4) Penyediaan lahan pengganti terhadap Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang dialihfungsikan dilakukan dengan jaminan bahwa lahan pengganti akan dimanfaatkan oleh petani transmigrasi maupun nontransmigrasi dengan prioritas bagi petani yang lahannya dialihfungsikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (5) Untuk keperluan penyediaan lahan pengganti sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah melakukan inventarisasi lahan yang sesuai dan memelihara daftar lahan tersebut dalam suatu Pusat Informasi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Pemerintah daerah Kabupaten Sragen perlu mengambil kebijakan pengendalian lahan pertanian pangan berkelanjutan dengan merujuk pada Pasal 37 UU PLP2B yang menentukan bahwa Pengendalian Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dilakukan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah melalui pemberian : a) insentif, b) disinsentif, c) mekanisme perizinan, d) proteksi, dan e) penyuluhan.

D. Simpulan

Dalam pembangunan jalan Tol Solo Mantingan di Kabupaten Sragen menggunakan tanah pertanian dan tanah non pertanian . Dalam pemberian ganti rugi tanah dilakukan melalui musyawarah antara panitia dan masyarakat (pemilik tanah) yang terkena pengadaan tanah . Meskipun bentuk ganti rugi bisa bermacam – macam , selama ini di berikan dalam bentuk uang , cash dan carry sesuai dengan kesepakatan antara pihak panitia pengadaan tanah dengan pemilik tanah .

Kebijakan lahan pertanian pangan berkelanjutan diakomodir melalui instrumen hukum Daerah yaitu Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sragen Tahun 2011-2031 , yang didalamnya terdapat kawasan peruntukan pertanian .

E. Saran

Hendaknya Pemerintah daerah Kabupaten Sragen perlu mengambil kebijakan pengendalian lahan pertanian pangan berkelanjutan.

Daftar Pustaka

- Carol Walker, dkk. 2014. *Mentransformasi Jalan Di Indonesia; Krisis Infrastruktur Jalan, Membiayai Jalan, Jalan Bebas Hambatan, Jalan Arteri Non-Tol, Menggunakan Insentif, Keselamatan Jalan*. Jurnal Prakarsa Infrastruktur Nasional PRAKARSA Edisi 19. Oktober 2014.
- Eko Adityo N., <http://pkps.bappenas.go.id/index.php/berita/143-berita-internal/1189-pembebasan-lahan-7-ruas-tol-ditargetkan-tuntas-2014>.
(<http://repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/20990/4/chapter%2011.pdf> diakses tanggal 22-februari- 2014)
- <http://berita.suaramerdeka.com/smcetak/target-produksi-padi-naik/>
- Imam Koeshwahyono, *Melacak Dasar Konstitusional Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan Bagi Umum*, Jurnal Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang, Vol. 1 No. 1 Agustus 2008
- Irawan Sapto Adi, <http://www.solopos.com/2014/11/03/tol-solo-mantingan-pembebasan-lahan-capai-98-549249>
- Maria S. W. Sumardjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Kompas , Jakarta, 2008, hal. 280
- Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, *Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*, Mitra Kebijakan Tanah, Yogyakarta, 2004, hlm.14.
- Peter Mahmud Marzuki. 2006. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group
- Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 149, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5068)
- Undang-Undang No. 2 tahun 2012 tentang Pengadaan tanah untuk Kepentingan Umum