BAB II
KERANGKA KONSEPTUAL

A. Agraria

1. Makna Agraria

Kata agraria mempunyai arti yang berbeda antara bahasa satu dengan lainnya. Di mana dalam bahasa latin agraria berasal dari kata *agger* dan *agrarius*. Kata *agger* (bahasa belanda) berarti tanah atau sebidang tanah, sedangkan kata *agrarius* memiliki arti sama dengan perladangan, persawahan, pertanian. Dalam bahasa indonesia agraria berarti urusan tanah, pertanian, perkebunan. Dalam bahasa Inggris kata agraria diartikan *agrarian* yang berarti tanah dan dihubungkan dengan usaha pertanian.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia agrarian berarti urusan pertanian atau tanah pertanian.[1] Dalam *Black Law Dictionary* arti agraria adalah segala hal yang terkait dengan tanah, atau kepemilikan tanah terhadap suatu bagian dari suatu kepemilikan tanah (*agraria is relating to land, or land tenure to a division of landed property*).[2] Kemudian menurut Andi Hamzah, agraria adalah masalah tanah dan semuanya yang ada di dalam dan di atasnya.[3]

---

[1] Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia: Edisi Ketiga, Cetakan Keempat*, (Jakarta: Balai Pustaka, 2007), 13.
[2] Bryan A. Gadner, *Black's Law Dictionary: Eighth Edition*, (USA: West Publishing Co, 2004), 73.
[3] Urip Santoso, *Hukum Agraria kajian komprehensif*, (Jakarta: Kencana Prenada Group, 2013), 1.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Sedangkan menurut Subekti dan R.Tjitrosoedibio agraria adalah urusan tanah dan segala apa yang ada di dalam dan di atasnya. Di mana semua unsur yang ada dalam tanah dibahas semua mulai dari batu, kerikil, tambang, dan juga apa saja yang ada di atas tanah baik berupa tanaman dan bangunan.[4] Pergertian tersebut sama dengan pengertian real estate yang dikemukakan Arthur P.Crabtree yang menyatakan bahwa hak milik (*properti*) dibagi menjadi dua macam, yaitu:[5]

a. *Real Property* adalah selama suatu benda itu terletak di atas tanah dan melekat pada tanah.
b. *Real Property* adalah apabila tersebut sudah terlepas dari tanah

Pengertian agraria dalam arti sempit hanyalah meliputi permukaan bumi yang disebut tanah. Sedangkan pengertian agraria dalam arti luas adalah, meliputi bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Pengertian tanah sebagai bagian dari bumi disebutkan dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA yaitu "atas dasar hak menguasai dari negara sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan dan dapat pula dimiliki oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum."[6]

Tanah merupakan faktor terpenting dari kegiatan ekonomi suatu negara. Dalam bahasa Inggris, istilah agraria yakni *agrarian* lebih luas lagi

---

[4] Ibid., 2.
[5] Urip Santoso, *Hukum Agraria & Hak-hak Atas Tanah*, (Jakarta: Kencana Prenada Media, 2010), 5.
[6] Ibid., 9.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

yaitu tanah dan yang berkaitan dengan tanah dan juga terdapat pengertian bahwa tanah juga didefinisikan sebagai tanah untuk penghunian dalam bidang perumahan. Pengertian dalam bahasa Inggris lebih luas dari pengertian sebelumnya yang digunakan dalam bahasa latin. Hal ini dikarenakan dalam perkembangannya tanah tidak hanya digunakan untuk pertanian, tetapi seiring meningkatnya pertumbuhan penduduk maka tanah juga dibutuhkan untuk permukiman dan penghunian rakyat.

Pengertian agraria sering dikaitkan dengan corak kehidupan suatu masyarakat atau bangsa, misalnya Indonesia sebagai negara agraris yaitu suatu bangsa yang sebagaian besar masyarakatnya bertumpu pada sektor pertanian. Di mana agraris sebagai kata sifat dipergunakan untuk membedakan corak pertanian dengan corak kehidupan masyarakat perkotaan yang bertumpu pada sektor non-pertanian (perdagangan, industri, birokrasi). Dapat dipahami tentunya mengingat tanah yang begitu luasnya dan hanya digunakan sebagai tempat untuk pertanian, karena semua yang menyangkut mengenai tanah dan yang perlu diatur adalah tanah pertanian.[7]

Selain itu juga pengertian agraria sering juga digunakan untuk menunjuk kepada seperangkat peraturan hukum yang membicarakan tentang pembagian, penguasaan dan kepemilikan tanah. Hal ini yang kemudian disebut juga sebagai hak atas tanah. Hak atas tanah merupakan hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang berbatas dimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar. Jadi yang dimaksud dengan hak atas tanah adalah hak yang

[7] Urip Santoso, *Hukum Agraria & Hak-hak Atas Tanah…*, 10.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk mepergunakan dan mengambil manfaat dari tanah yang dihakinya sesuai dengan peraturan perundangundangan. Berdasarkan ketentuan Pasal 4 ayat (2) UUPA pemegang hak atas tanah diberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada ditasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.[8]

2. Pertanian dan Lahan Pertanian

Pertanian dalam arti sempit atau pertanian rakyat yaitu usaha pertanian keluarga dimana diproduksi bahan makanan utama seperti beras, palawija (jagung, kacang-kacangan dan ubi-ubian) dan tanaman-tanaman hortikultura yaitu sayur- sayuran dan buah-buahan. Pertanian rakyat diusahakan di tanah-tanah sawah, ladang dan pekarangan. Sedangkan pertanian dalam arti luas mencakup seperti; pertanian rakyat atau disebut pertanian dalam arti sempit, perkebunan (termasuk di dalamnya perkebunan rakyat dan perkebunan besar), kehutanan, peternakan, dan perikanan (yang dibagi menjadi dua yaitu perikanan darat dan perikanan laut).[9]

Lahan sawah adalah lahan pertanian yang berpetak-petak dan dibatasi oleh pematang, saluran untuk menahan /menyalurkan air, yang biasanya

[8] Ibid., 13.
[9] Tri Lestari, *Dampak Konversi Lahan Pertanian Bagi Taraf Hidup Petani*, (Bogor: Institut Pertanian Bogor, 2009), 7.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

ditanami padi sawah tanpa memandang dari mana diperoleh atau status lahan tersebut. Lahan tersebut termasuk lahan yang terdaftar di pajak bumi bangunan, iuran pembangunan daerah, lahan bengkok, lahan serobotan, lahan rawa yang ditanami padi dan lahan bekas tanaman tahunan yang telah dijadikan sawah baik yang ditanami padi maupun palawija. Selain itu, keberadaan lahan sawah memiliki banyak fungsi, baik untuk kehidupan manusia maupun lingkungan.[10]

Fungsi lahan sawah bagi kehidupan manusia selain sebagai penghasil bahan pangan, juga merupakan salah satu sumber pendapatan, tempat bekerja, tempat rekreasi, tempat mencari ilmu, dan lain sebagainya. Fungsi lahan sawah bagi lingkungan dapat dilihat dari fungsi lahan sawah sebagai tempat hidup berbagai tumbuhan, tempat berkembang biak berbagai organisme hidup seperti cacing, berbagai serangga, burung, belut, ular, dan organisme lainnya, berperan dalam mencegah terjadinya banjir, erosi, maupun tanah tanah longsor. [11] Manfaat lahan pertanian dapat dibagi atas 2 kategori yaitu:[12]

a. *Use value* atau nilai penggunaan yang dapat pula disebut sebagai personal use values. Manfaat ini dihasilkan dari kegiatan eksploitasi atau kegiatan usaha tani yang dilakukan pada sumber daya lahan pertanian.
b. *Non- use values* yang dapat pula disebut sebagai *intrinsic values* atau manfaat bawaan. Yang termasuk kategori manfaat ini adalah berbagai manfaat yang tercipta dengan sendirinya walaupun bukan merupakan

[10] Bambang Irawan, *Konversi Lahan Sawah: Potensi Dampak, Pola Pemanfaatannya, dan Faktor Determinan*, (Bogor: Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, 2005), 16.
[11] Ibid., 18.
[12] Ibid.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

tujuan dari kegiatan eksploitasi yang dilakukan oleh pemilik lahan. Salah satu contohnya adalah terpeliharanya keragaman biologis atau keberadaan spesies tertentu, yang pada saat ini belum diketahui manfaatnya, tetapi di masa yang akan datang mungkin akan sangat berguna untuk memenuhi kebutuhan manusia.

Lahan sawah merupakan lahan pertanian yang paling rentan terhadap alih fungsi lahan. Hal tersebut disebabkan oleh beberapa hal berikut ini:[13]

a. Kepadatan penduduk di pedesaan yang mempunyai agroekosistem dominan sawah pada umumnya jauh lebih tinggi dibandingkan agroekosistem lahan kering, sehingga tekanan penduduk atas lahan juga lebih tinggi.
b. Daerah pesawahan banyak yang lokasinya berdekatan dengan daerah perkotaan.
c. Akibat pola pembangunan di masa sebelumnya, infrastruktur wilayah pesawahan pada umumnya lebih baik dari pada wilayah lahan kering.
d. Pembangunan prasarana dan sarana pemukiman, kawasan industri, dan sebagainya cenderung berlangsung cepat di wilayah bertopografi datar, dimana pada wilayah dengan topografi seperti itu (terutama di Pulau Jawa) ekosistem pertaniannya dominan areal persawahan.

[13] Rahmanto, dkk, *Persepsi Mengenai Multifungsi Lahan Sawah dan Implikasinya Terhadap Alih Fungsi Ke Pengguna Non Pertanian*, (Bogor: Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian Litbang Pertanian, 2008), 24.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

3. Alih Fungsi Lahan Pertanian

Sebagai sumberdaya alam, lahan merupakan wadah dan faktor produksi strategis bagi kegiatan pembangunan untuk meningkatkan kesejahteraan manusia.[14] Sumberdaya lahan merupakan salah satu sumberdaya alam yang memiliki banyak manfaat dalam memenuhi berbagai kebutuhan manusia, seperti sebagai tempat tinggal, tempat mencari nafkah, tempat berwisata, dan tempat bercocok tanam.

Lahan mempunyai arti penting bagi masing-masing orang yang memanfaatkannya. Fungsi lahan bagi masyarakat sebagai tempat tinggal dan sumber mata pencaharian. Bagi petani, lahan merupakan sumber memproduksi makanan dan keberlangsungan hidup. Bagi investor swasta, lahan merupakan aset untuk mengakumulasikan modal. Bagi pemerintah, lahan merupakan kedaulatan suatu negara untuk kesejahteraan rakyatnya.[15] Terdapat banyak kepentingan yang saling terkait dalam penggunaan lahan mengakibatkan terjadinya tumpang tindih kepentingan antar masyarakat, petani, investor swasta, dan pemerintah dalam memanfaatkan lahan.

Alih fungsi lahan atau lazimnya disebut sebagai konversi lahan adalah perubahan fungsi sebagian atau seluruh kawasan lahan dari fungsinya semula (seperti yang direncanakan) menjadi fungsi lain. Hal itu menjadi dampak negatif (masalah) terhadap lingkungan dan potensi lahan itu sendiri. Alih fungsi lahan dalam artian perubahan/penyesuaian peruntukan penggunaan,

---

[14] Ilham, *Perkembangan dan Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Konversi Lahan Sawah Serta Dampak Ekonominya*, (Bogor: IPB Press, 2003), 12.
[15] Ibid., 13.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

disebabkan oleh faktor-faktor yang secara garis besar meliputi keperluan untuk memenuhi kebutuhan penduduk yang makin bertambah jumlahnya dan meningkatnya tuntutan akan mutu kehidupan yang lebih baik.[16]

Alih fungsi lahan ini secara umum menyangkut transformasi dalam pengalokasian sumberdaya lahan dari satu penggunaan ke penggunaan lainnya. Hal ini umumnya terjadi di wilayah sekitar perkotaan dan dimaksudkan untuk mendukung perkembangan sektor industri dan jasa. Alih fungsi lahan pertanian sebenarnya bukan merupakan hal baru di Indonesia. Isu yang berkaitan dengan alih fungsi lahan pertanian marak diperdebatkan. Kondisi seperti ini sulit dihindari karena pemanfaatan lahan untuk kegiatan non pertanian lebih memberikan keuntungan finansial dibandingkan pemanfaatan lahan untuk kegiatan pertanian. Hal ini tercermin pada nilai *land rent* untuk kegiatan pertanian yang cenderung lebih kecil dibandingkan untuk kegiatan non pertanian.[17]

Alih fungsi lahan pertanian merupakan isu yang perlu diperhatikan karena ketergantungan masyarakat terhadap sektor pertanian, terutama pangan. Dalam kegiatan alih fungsi lahan sangat erat kaitannya dengan permintaan dan penawaran lahan, dimana penawaran atau persediaan lahan sangat terbatas sedangkan permintaan lahan yang tidak terbatas. Tedapat beberapa faktor yang mempengaruhi penawaran lahan antara lain, karakteristik fisik, ekonomi, teknologi, dan kelembagaan. Selain itu, terdapat faktor lain yang mempengaruhi permintaan lahan adalah populasi penduduk,

[16] Rahmanto, dkk, *Persepsi Mengenai Multifungsi Lahan Sawah*…, 28.
[17] Ibid., 30.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

perkembangan teknologi, kebiasaan dan tradisi, pendidikan dan kebudayaan, selera dan tujuan, serta perubahan sikap dan nilai yang disebabkan oleh perkembangan usia.[18] Pada umumnya permintaan komoditas pertanian terutama komoditas pangan terhadap pendapatan bersifat kurang elastis, sedangkan permintaan komoditas non pertanian pangan bersifat elastis. Konsekuensinya adalah pembangunan ekonomi untuk meningkatkan pendapatan cenderung menyebabkan naiknya permintaan lahan untuk kegiatan non pertanian dibandingkan permintaan lahan untuk kegiatan pertanian.

4. Pola dan Karakteristik Alih Fungsi Lahan

Pola dan karakteristik alih fungsi lahan dapat di tinjau dalam beberapa aspek. Pertama, alih fungsi lahan yang dilakukan secara langsung oleh pemilik lahan yang bersangkutan. Motif dari pemilik lahan pertanian untuk merubah penggunaan lahannya antara lain, karena pemenuhan kebutuhan akan tempat tinggal dan peningkatan pendapatan melalui alih usaha. Sebagaimana diketahui para petani umumnya berpendapatan sedikit karena kebijakan pemerintah dalam pengaturan harga komoditas pertanian yang kurang bijak dibandingkan dengan harga input pertanian yang tinggi. Sehingga mereka cenderung membuat tempat tinggal untuk keturunannya atau membuat usaha lain dengan mengalihfungsikan lahan pertanian milik mereka sendiri. Dampak dari alih fungsi ini akan baru terasa dalam jangka waktu yang lama. Kedua, alih fungsi lahan yang diawali dengan alih penguasaan lahan. Pemilik lahan

[18] Bambang Irawan, *Konversi Lahan Sawah*…, 30.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

menjual kepada pihak lain yang akan memanfaatkannya untuk usaha non pertanian.[19]

Selain itu menurut Silaloho (2004), alih fungsi lahan terbagi kedalam tujuh pola atau tipologi, antara lain:[20]

a. Konversi gradual berpola sporadis; dipengaruhi oleh dua faktor utama yaitu lahan yang kurang/tidak produktif dan keterdesakan ekonomi pelaku konversi.
b. Konversi sistematik berpola "*enclave*" dikarenakan lahan kurang produktif, sehingga konversi dilakukan secara serempak untuk meningkatkan nilai tambah.
c. Konversi lahan sebagai respon atas pertumbuhan penduduk (*population growth driven land conversion*); lebih lanjut disebut konversi adaptasi demografi, di mana dengan meningkatnya pertumbuhan penduduk, lahan terkonversi untuk memenuhi kebutuhan tempat tinggal.
d. Konversi yang disebabkan oleh masalah sosial (*social problem driven land conversion*); disebabkan oleh dua faktor yakni keterdesakan ekonomi dan perubahan kesejahteraan.
e. Konversi tanpa beban; dipengaruhi oleh faktor keinginan untuk mengubah hidup yang lebih baik dari keadaan saat ini dan ingin keluar dari kampung.

---

[19] Ibid.
[20] Moh. Khoirul Muslikin, *Kajian Alih Fungsi Lahan Sawah Menjadi Non Sawah dan Dampak terhadap Produksi Padi di Kabupaten Blora Tahun 2000-2010*, (Skripsi: Jurusan Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Negeri Semarang), 2015.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

f. Konversi adaptasi agraris; disebabkan karena keterdesakan ekonomi dan keinginan untuk berubah dari masyarakat dengan tujuan meningkatkan hasil pertanian.

g. Konversi multi bentuk atau tanpa bentuk; konversi dipengaruhi oleh berbagai faktor, khususnya faktor peruntukan untuk perkantoran, sekolah, koperasi, perdagangan, termasuk sistem waris yang tidak dijelaskan dalam konversi demografi.

Dari beberapa pola alih fungsi lahan di atas, para petani yang cenderung berpendapatan kecil akan menjual lahannya karena tergiur akan harga lahan yang ditawarkan oleh para investor. Oleh karena itu banyak terjadi alih fungsi lahan pertanian baik yang bersifat sementara dan bersifat permanen. Jika lahan pertanian yang berubah menjadi perkebunan, maka alih fungsi lahan tersebut bersifat sementara, karena pada tahun-tahun berikutnya dapat dijadikan sawah kembali. Sedangkan jika lahan pertanian berubah menjadi pemukiman atau industri maka alih fungsi lahan tersebut bersifat permanen. Alih fungsi lahan yang bersifat permanen memiliki dampak yang lebih besar dibandingkan alih fungsi lahan yang bersifat sementara.

5. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Alih Fungsi Lahan Pertanian

Laju penggunaan lahan akan semakin meningkat seiring dengan pembangunan pertumbuhan ekonomi. Meningkatnya permintaan akan lahan mendorong terjadinya alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian. Menurut Pakpahan faktor-faktor yang mempengaruhi alih fungsi lahan pertanian dapat

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dibedakan menjadi dua yaitu faktor langsung dan tak langsung. Faktor langsung atau mikro yaitu faktor konversi di tingkat petani dimana faktor tersebut mempengaruhi langsung keputusan petani. Faktor tersebut antara lain kondisi sosial ekonomi petani, seperti pendidikan, pendapatan, kemampuan secara ekonomi, pajak tanah, harga tanah, dan lokasi tanah.

Sedangkan faktor tak langsung atau makro yaitu faktor konversi di tingkat wilayah dimana faktor tersebut tidak secara langsung mempengaruhi keputusan petani. Faktor ini mempengaruhi faktor-faktor lain yang nantinya berpengaruh terhadap keputusan petani. Faktor tersebut antara lain seperti pertumbuhan penduduk yang mempengaruhi pertumbuhan pembangunan pemukiman dan perubahan struktur ekonomi ke arah industri dan jasa yang akan meningkatkan kebutuhan akan sarana transportasi dan lahan untuk industri.

Pendapat tersebut didukung oleh Witjaksono yang memaparkan terdapat lima faktor sosial yang mempengaruhi alih fungsi lahan, yaitu; perubahan perilaku, hubungan pemilik dengan lahan, pemecahan lahan, pengambilan keputusan, dan apresiasi pemerintah terhadap aspirasi masyarakat.[21] Sedangkan terdapat dua faktor lain yang berhubungan dengan sistem pemerintahan. Hal ini berkaitan dengan asumsi bahwa pemerintah sebagai pengayom dan abdi masyarakat seharusnya dapat bertindak sebagai pengendali terjadinya alih fungsi lahan.

---

[21] Muhamad Dika Yudhistira pada tahun, *Analisis Dampak Alih Fungsi Lahan Pertanian Terhadap Ketahanan Pangan di Kabupaten Bekasi Jawa Barat (Studi Kasus Desa Sriamur Kecamatan Tambun Utara)*, (Skripsi: Departemen Ekonomi Sumberdaya dan Lingkungan, Fakultas Ekonomi dan Manajemen, Institut Pertanian Bogor), 2013.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Menurut Nasoetion dan Winoto proses alih fungsi lahan secara langsung dan tidak langsung ditentukan oleh dua faktor, yaitu sistem kelembagaan yang dikembangkan oleh masyarakat dan pemerintah dan sistem non kelembagaan yang berkembang secara alamiah dalam masyarakat. Menurut penelitiannya, alih fungsi lahan sawah 59,08 persen ditentukan oleh faktor-faktor yang berkaitan dengan sistem pertanian yang ada. Sedangkan faktor industrialisasi dan perkotaan mempengaruhi 32,17 persen dan faktor demografis hanya mempengaruhi 8,75 persen.[22]

Secara umum masalah alih fungsi dalam penggunaan lahan terjadi antara lain karena pola pemanfaatan lahan yang masih sektoral, *delineasi* antar kawasan, kriteria kawasan, koordinasi pemanfaatan ruang yang masih lemah, dan penegakan hukum seperti UUPA (Undang-undang Pokok Agraria) yang masih lemah. Adapun faktor lain yang mendorong terjadinya alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian antara lain:[23]

a. Faktor kependudukan, yaitu peningkatan dan penyebaran penduduk di suatu wilayah. Pesatnya peningkatan jumlah penduduk telah meningkatkan permintaan tanah. Selain itu, peningkatan taraf hidup masyarakat juga turut berperan menciptakan tambahan permintaan lahan.
b. Faktor ekonomi, yaitu tingginya *land rent* yang diperoleh aktifitas sektor non pertanian dibandingkan dengan sektor pertanian. Rendahnya insentif untuk bertani disebabkan tingginya biaya produksi, sementara harga hasil pertanian relatif rendah dan berfluktuasi. Selain itu karena faktor

[22] Ibid., 34.
[23] Ibid.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kebutuhan keluarga petani yang semakin mendesak menyebabkan terjadinya konversi lahan.

c. Faktor sosial budaya, antara lain keberadaan hukum waris yang menyebabkan terfragmentasinya tanah pertanian, sehingga tidak memenuhi batas minimun skala ekonomi usaha yang menguntungkan.

d. Perilaku *myopic*, yaitu mencari keuntungan jangka pendek namun kurang memperhatikan jangka panjang dan kepentingan nasional secara keseluruhan. Hal ini tercermin dari rencana tata ruang wilayah (RTRW) yang cenderung mendorong konversi tanah pertanian untuk penggunaan tanah non pertanian.

e. Lemahnya sistem perundang-undangan dan penegakan hukum dari peraturan yang ada.

6. Politik Agraria

Sebelum memahami apa itu politik agrarian, maka terlebih dahulu dipahami tentang makna politik. Secara umum politik adalah sebuah tahapan dimana untuk membentuk atau membangun posisi-posisi kekuasaan didalam masyarakat yang berguna sebagai pengambil keputusan-keputusan yang terkait dengan kondisi masyarakat. Jika dilihat secara etimologis yaitu kata “politik” ini masih memiliki keterkaitan dengan kata-kata seperti “polisi” dan “kebijakan”. Oleh karena itu secara garis besar definisi atau makna dari “politik” ini adalah sebuah perilaku atau kegiatan-kegiatan yang dilakukan untuk mewujudkan kebijakan-kebijakan dalam tatanan negara agar dapat

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

merealisasikan cita-cita negara sesungguhnya, sehingga mampu membangun dan membentuk negara sesuai *rules* agar kebahagian bersama didalam masyarakat disebuah negara tersebut lebih mudah tercapai.[24]

Sedangkan yang dimaksud politik agraria adalah garis besar kebijaksanaan yang dianut oleh negara dalam memelihara, mengawetkan, memperuntukkan, mengusahakan, mengambil manfaat, mengurus dan membagi tanah dan sumber alam lainnya termasuk hasilnya untuk kepentingan kesejahteraan rakyat dan negara, yang bagi negara Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang dasar (UUD) 1945. Politik Agraria dapat dilaksanakan, dimasukkan dalam sebuah Undang-Undang agraria yang memuat asas-asas, dasar-dasar, dan soal-soal agraria dalam garis besarnya, dilengkapi dengan peraturan pelaksanaannya. Dengan demikian, ada hubungan yang erat antara politik dan hukum.[25]

Dalam pengertian lainnya, politik agraria merupakan kebijakan dari pemerintah yang berkuasa di bidang agraria dan karenanya mempengaruhi arah perkembangan hukum agrarian yang sedang berlaku. Mengingat politik agraria merupakan kebijakan pemerintah, maka kebijakan tersebut akan dipengaruhi oleh kebijakan makro perekonomian. Politik agraria yang sudah ditetapkan agar mempunyai kekuatan mengikat, kekuatan pemaksa (*enforcement*), dan sekaligus mempunyai legalitas yang kuat, perlu dirumuskan dalam bentuk peraturan hukum. Penormaan dalam bentuk

[24] Inu Kencana Syafiie, *Ilmu Politik*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2002), 26.
[25] Soedikno Mertokusumo, *Hukum Dan Politik Agraria*, (Jakarta: Karunika Universitas Terbuka, 1988), 106.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

peraturan hukum ini bukan persoalan yang mudah, apalagi jika penormaan tersebut dalam bentuk undang-undang yang proses pembentukannya harus melalui persetujuan dan keterlibatan Parlemen (Dewan Perwakilan Rakyat). Keanggotaan DPR adalah pencerminan dari kekuatan partai politik, kiranya perumusan dan persetujuan atas pembentukan undang-undang akan di pengaruhi oleh visi, misi, dan kepentingan parpol.[26]

Namun demikian, salah satu hasil dari adanya politik agraria adalah munculnya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang mengatur tentang agrarian atau dalam hal ini yakni dimensi pertanahan. Kelahiran UUPA merupakan suatu tonggak sejarah politik hukum agraria yang secara normatif menempatkan petani pada suatu proses pemberdayaan untuk memperoleh suatu kekuasaan, kekuatan, dan kemampuan terhadap sumber daya tanah. UUPA disini sebagai sebuah rekonstruksi suatu bangunan politik agraria yang bertujuan untuk menjamin hak-hak petani atas suatu tanah. Inilah yang seharusnya direnungkan oleh para elite pemerintahan di negara yang disebut sebagai suatu negara agraris, yang tugasnya untuk lebih mengedepankan makna kemerdekaan bagi rakyat tani, yakni kuatnya suatu hak atas tanah yang dimilikinya. Politik agraria, telah menempatkan tanah sebagai suatu masalah yang rutin di dalam birokrasi pembangunan. Agrarian reform yang semula

[26] Maria SW Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi Dan Implementasi*, (Jakarta: Kompas, 2005), 62.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

untuk menata penguasaan tanah, khususnya hak milik maka menjadi berhenti dan seolah-olah UUPA disini di peti emaskan demi sebuah pembangunan.[27]

Dominasi kegiatan manusia yang berkaitan dengan tanah di bidang ekonomi diwujudkan melalui pemanfaatan tanah sesuai dengan ketentuan UUPA dengan berbagai jenis hak atas tanah. Akibat pemanfaatan tanah sesuai dengan kebutuhan manusia melalui perbuatan hukum sering menimbulkan hubungan hukum sebagai contoh pemilikan hak atas tanah.[28] UUPA dimaksudkan sebagai instrumen untuk menciptakan suatu perubahan masyarakat yang maju di bidang ekonominya melalui penataan struktur pemilikan tanah, yang di satu sisi mendorong ke arah perubahan pertanian dan industri yang semakin maju namun dengan tidak mengabaikan keadilan dalam pengertian terciptanya pemerataan pemilikan tanah.[29]

Jadi pada dasarnya, UUPA merupakan suatu hukum perundang-undangan yang monumental dan revolusioner karena telah mampu menghapus sistem penguasaan tanah dan menerjemahkan dengan tepat politik hukum agraria tentang penguasaan sumber daya untuk sebesar-besarnya kepentingan rakyat. Konsep hukum UUPA yang menolak liberalisme dan tidak memperbolehkan adanya kepemilikan tanah berlebihan oleh perseorangan juga dinilai sangat baik. Namun, pada prakteknya justru terjadi banyak penyimpangan terhadap konsep awal UUPA tersebut. Penyimpangan-penyimpangan yang terjadi pada pelaksanaan UUPA juga dipicu oleh adanya

[27] Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djambatan, 2005), 182.
[28] Maria SW Sumardjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, Dan Budaya*, (Jakarta: Kompas, 2008), 172.
[29] Arif Budiman, *Fungsi Tanah dan Kapitalis*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1996), 69.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

ketidaksinkronan antara pemerintahan pusat dengan daerah. Hal itu dapat dilihat dengan adanya banyak undang-undang mengenai agraria yang tidak didasarkan pada UUPA. Adanya ketidaksinkronan UU secara horizontal tersebut menjadi pemicu dalam sengketa masalah agraria yang terjadi. Selain itu, banyaknya masalah agraria yang terjadi secara vertikal antara pemerintah pusat dengan daerah terkait wewenang dan kekuasaan mengenai masalah agraria justru tidak banyak dibahas atau bahkan sengaja ditutup-tutupi. Hal ini juga membuktikan bahwa masih lemahnya hukum mengenai masalah agraria di Indonesia.[30]

Berbagai penyimpangan dan konflik agraria yang terjadi akhir-akhir ini memunculkan sebuah pertanyaan besar terkait dengan fungsi dan tujuan awal penyusunan UUPA yang pada hakikatnya ditujukan untuk meningkatkan kemakmuran rakyat Indonesia, namun pada kenyataannya justru hanya dimanfaatkan oleh kalangan tertentu saja. Hal itulah yang akhirnya menimbulkan pertanyaan untuk apa dan siapa UUPA yang monumental dan revolusioner tersebut disusun. Melihat adanya penyimpangan dalam pelaksanaan dan tujuan UUPA tersebut, maka mulailah muncul isu-isu mengenai reformasi agraria. Reformasi agraria itu sendiri muncul karena beberapa sebab, mulai dari faktor kemiskinan yang semakin tinggi dan munculnya banyak konflik agraria yang terus-menerus dan memuncak, seperti kasus Mesuji dan Bima. Pelaksanaan reformasi agraria juga harus memperhatikan beberapa hal pokok yang dapat dijadikan prinsip dari

[30] Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*…, 187.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

reformasi agraria itu sendiri. Pengelolaan reformasi agraria harus terpadu dan tidak boleh ada tumpang tindih aturan dan ketimpangan kekuasaan serta wewenang agar tidak menimbulkan konflik yang berkaitan dengan masalah agraria. Dalam pelaksanaannya, juga harus diperhatikan aspek ekologi agar tidak merusak lingkungan.[31]

Langkah-langkah yang dapat ditempuh dalam reformasi agraria ini antara lain dengan mengkaji kembali UU yang berkaitan dengan masalah agraria, memperkuat kelembagaan baik di pusat maupun daerah, dan juga adanya kejelasan wewenang sehingga tidak ada lagi tumpang tindih kekuasaan. Penyelesaian konflik yang cepat dan dukungan dana yang cukup juga akan mampu mempermudah pelaksanaan dari reformasi agraria itu sendiri. Dengan adanya reformasi agraria ini diharapkan mampu meluruskan kembali tujuan pokok dan utama yang tercantum pada Undang Undang Pokok Agraria sehingga berbagai konflik mengenai masalah agraria dapat segera terselesaikan dengan baik. Reformasi agraria juga menjadi prasyarat kedaulatan pangan nasional sehingga dalam pelaksanaannya harus pula didukung oleh semua elemen masyarakat, mulai dari pemerintahan pusat sampai daerah. Masing-masing individu juga harus mempunyai rasa tanggung jawab terhadap keberhasilan pelaksanaan reformasi agraria ini.[32]

---

[31] Ibid., 190.

[32] Gunawan Wiradi, *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir*, (Yogyakarta: Insist Press, KPA, dan Pustaka Pelajar, 2000), 78.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

B. Teori Hegemoni

Hegemoni dalam bahasa Yunani kuno disebut *eugemonia.* Teori hegemoni merupakan sebuah teori politik paling penting abad XX dan dikemukakan oleh Antonio Gramci (1891-1937). Antonio Gramci dipandang sebagai pemikir politik terpenting setelah Marx. Gagasannya yang cemerlang tentang hegemoni banyak dipengeruhi oleh filsafat hukum Hegel. Teori-teorinya muncul sebagai kritik dan alternatif bagi pendekatan dan teori perubahan sosial sebelumnya yang didominasi oleh determinisme kelas dan ekonomi Marxisme tradisional.[33]

Teori hegemoni dibangun di atas pentingnya ide dan tidak mencukupinya kekuatan fisik belaka dalam kontrol sosial politik. Menurut Gramci, agar yang dikuasai mematuhi penguasa, yang dikuasai tidak hanya harus merasa mempunyai dan menginternalisasi nilai-nilai serta norma penguasa, lebih dari itu mereka juga harus memberi persetujuan atas subordinasi mereka. Adapun maksud dari Gramsci dengan hegemoni sebagai supremasi kelompok atas kelompok lainnya dalam bentuk kekuasaan. Melalui konsep ini gramsci beragumentasi bahwa kekuasaan dapat abadi paling tidak membutuhkan dua cara yakni, memaksa pranata-pranata yang ada untuk tetap mendukung dan membujuk masyarakat beserta pranata-pranata untuk tetap taat pada mereka yang berkuasa.[34]

Hegemoni adalah suatu dominasi oleh satu kelompok terhadap keompok lain, dengan atau tanpa ancaman kekerasan, sehingga ide-ide yang didiktekan oleh kelompok dominan dapat diterima sebagai sesuatu yang wajar. Menurut Gramsci

---

[33] Nezar Patria dan Andi Arief, *Antonio Gramsci Negara & Hegemoni,* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003), 115.
[34] Nur Syam, *Model Analisis Teori Sosial,* (Surabaya: Putra Media Nusantara, 2009), 297.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

hegemoni merupakan suatu strategi untuk mempertahankan kekuasaan. Salah satu cara kelas dominan untuk mempertahankan kekuasaannya terhadap kelas-kelas di bawahnya adalah dengan kekerasan. Apabila kekerasan bersifat represif, maka hegemoni adalah cara penguasaan yang bersifat persuasif.

Melalui konsep ini, Gramsci beragumentasi bahwa kekuasaan dapat abadi dan langgeng membutuhkan paling tidak dua perangkat kerja. *Pertama*, adalah perangkat kerja yang mampu melakukan tindak kekerasan yang bersifat memaksa atau dengan kata lain kekuasaan membutuhkan perangkat kerja yang bernuansa *law enforcemant*. Perangkat kerja yang pertama ini biasanya dilakukan oleh pranata negara (*state*) melalui lembaga-lembaga seperti hukum, militer, polisi dan bahkan penjara. *Kedua*, adalah perangkat kerja yang mampu membujuk masyarakat beserta pranata-pranata untuk taat pada mereka yang berkuasa melalui kehidupan beragama, pendidikan, kesenian dan bahkan juga keluarga. Perangkat karja ini biasanya dilakukan oleh pranata masyarakat sipil (*civil society*) melailui lembaga-lembaga masyarakat seperti LSM, organisasi sosial dan keagamaan, paguyuban-paguyuban dan kelompok-kelompok kepentingan (*interest groups*). Kedua level ini pada satu sisi berkaitan dengan fungsi hegemoni dimana kelompok dominan menangani keseluruhan masyarakat dan disisi lain berkaitan dengan dominasi langsung atau perintah yang dilaksanakan diseluruh negara dan pemerintahan yuridis.[35]

Hegemoni adalah sebuah rantai kemenangan yang didapat melalui mekanisme konsensus (*consenso*) dari pada melalui penindasan terhadap kelas

[35] Nezar Patria dan Andi Arief, *Antonio Gramsci Negara & Hegemoni*..., 133.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

sosial lain. Pada hakekatnya hegemoni adalah upaya untuk menggiring orang agar menilai dan memandang problematika sosial dalam kerangka yang ditentukan hegemoni menjadi satu-satunya penentu dari sesuatu yang dipandang benar baik secara moral maupun intelektual. Hegemoni kultural tidak hanya terjadi dalam relasi antar negara tetapi dapat juga terjadi dalam hubungan antar berbagai kelas sosial yang ada dalam suatu negara.[36]

Konsep hegemoni terkait dengan tiga bidang, yaitu ekonomi (*economic*), negara (*state*), dan rakyat (*civil society*). Ruang ekonomi menjadi fundamental dalam hal ini. Dunia politik merupakan arena dari hegemoni yang menampilkan momen perkembangan tertinggi dari sejarah sebuah kelas. Pencapaian kekuasaan negara, konsekuensi yang dibawanya bagi perluasan dan pengembangan secara parsial dan memiliki sebuah signifikasi yang khusus. Negara dengan segala aspeknya yang diperluas mencakup wilayah hegemoni. Pendek kata, hegemoni satu kelompok atas kelompok-kelompok lainnya dalam pengertian Gramscian bukanlah sesuatu yang dipaksakan. Hegemoni itu harus diraih melalui upaya-upaya politis, kultural dan intelektual guna menciptakan pandangan dunia bersama bagi seluruh masyarakat. Teori politik Gramsci penjelasan bagaimana ide-ide atau ideologi menjadi sebuah instrumen dominasi yang memberikan pada kelompok penguasa legitimasi untuk berkuasa.[37]

---

[36] Nur Syam, *Model Analisis Teori* Sosial..., 313.
[37] Nezar Patria dan Andi Arief, *Antonio Gramsci Negara & Hegemoni*..., 136.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id