

MENELUSURI PENGERTIAN ISTILAH “AGRARIA”

Sediono MP. Tjondronegoro
Gunawan Wiradi¹

ABSTRACT

Up until now, the understanding of the term “agrarian” is often limited to land or farm land. In fact, the term encompasses a wider spectrum, which includes the human society involved in it.

The stressing on the unlimited understanding of the term “agrarian” is what was then used by this country's forefathers to describe “agrarian”. This was mainly because the urgency and main concern at the time was focused on farming and land reform. The creation of UUPA 1960 clearly reflected the foresight of this country's forefathers had been wider than the interpretation of the term “agrarian” as merely land or farm land.

I. PENDAHULUAN

Kita semua menyadari bahwa masalah terminologi merupakan salah satu dari enam pilar dunia keilmuan. Karena itu, pemahaman makna sesuatu istilah menjadi sangat penting untuk diperhatikan agar di dalam melakukan wacana (mengenai

apapun), tidak terjadi keimpangsiuran. Memang, ada yang berpendapat bahwa berdebat soal istilah itu tak terlalu berguna karena hanya membuang waktu, dan tidak produktif. Bahkan ada orang yang memberi alasan dengan mengatakan: 'Apalah artinya sebuah nama?!'. Konotasinya, 'nama' itu

¹ Dengan sedikit ditambah dan diubah, tulisan ini berasal dari naskah (draft) versi 1 Oktober 2001 yang belum pernah diterbitkan secara khusus (Hampir secara utuh naskah asli tersebut pernah dicuplik sebagai bagian dari tulisan Dr. Felix Sitorus: 'Lingkup Agraria' dalam buku suntingan Endang Suhendar, dkk (2002): *Menuju Keadilan Agraria: 70 Tahun Gunawan Wiradi*, Penerbit AKATIGA, Bandung).

tidak penting, yang penting isinya. Orang ini sebenarnya hanya mengutip dari orang lain (yang juga mengutip dari orang lain lagi), yang sengaja atau tidak, mengutip secara koruptif salah satu bait dari sajak William Shakespeare yang berbunyi:

"What is in a name?
That, which we call a rose
By any other names would smell as
sweet"
(W. Shakespeare Romeo and Juliet:
Act II Scene I).

Bunga mawar itu, biar diberi nama lain apapun, toh tetap, harum baunya sama.

Disebut 'koruptif', karena orang hanya mengutip sepotong, dan mungkin memang tidak pernah membaca karya-karya Shakespeare secara utuh dan lengkap. Padahal dalam salah satu bait dalam sajaknya yang lain, Shakespeare juga menyatakan:

'My words fly up, my thoughts
remain below,
Words without thoughts, never to
heaven go!
(W. Shakespeare Hamlet: Act III
Scene 3).

Artinya, kata-kata itu pasti mengandung makna. Nama juga

mengandung makna. Apalagi 'istilah'. Karena, 'istilah' itu mengacu kepada konsep. Jadi, untuk frase 'What is in a name?', terjemahan yang benar adalah: 'Makna apa yang terkandung dalam sebuah nama?'. Mengadopsi secara 'latah' begitu saja sesuatu kata atau istilah tanpa lebih dulu memahami benar maknanya, yang dikemudian hari melahirkan kesimpang-siuran (dan perdebatan yang seharusnya tidak perlu), inilah yang oleh Francis Bacon (abad-16) disebut sebagai 'the idol of the market place'.

Demikianlah, sekarang ini masih banyak orang yang mengasosiasikan pengertian istilah 'agraria' dengan 'pertanian' saja, bahkan lebih sempit lagi hanya sebatas 'tanah pertanian'. Ini merupakan salah tafsir (*fallacy*) jika kita telusuri pengertiannya sejak zaman Romawi Kuno. Dalam usaha mencari kejemihan makna istilah tersebut, ada baiknya kita menelusuri melalui berbagai sumber, baik secara etimologis (melalui kamus-kamus istilah dan ensiklopedi), maupun penggunaannya secara historis (melalui literatur karya pakar-pakar dunia).

II. ASAL-USUL (ETIMOLOGI)

Istilah 'agraria' berasal dari kata bahasa Latin 'ager', artinya: a) lapangan; b) pedusunan (lawan dari perkotaan); c) wilayah; tanah negara (Lihat, Kamus Bahasa Latin-Indonesia karangan Prent, dkk., 1969; juga World Book Dictionary, 1982). Saudara kembar dari istilah itu adalah 'agger' artinya: a) tanggul penahan / pelindung; b) pematang; c) tanggul sungai; d) jalan tambak; e) reruntuhan tanah; f) bukit.

Dari pengertian-pengertian tersebut di atas, tampak bahwa yang dicakup oleh istilah 'agraria' bukanlah sekadar 'tanah' atau 'pertanian' saja. Kata-kata 'pedusunan', 'bukit', dan 'wilayah', jelas menunjukkan arti yang lebih luas karena di dalamnya tercakup segala sesuatu yang terwadahi olehnya. Kata 'pedusunan' jelas menunjukkan bahwa itu suatu wilayah yang didalamnya terdapat berbagai macam tumbuhan, air, sungai, mungkin juga tambang, perumahan, dan masyarakat manusia!.

Memang, semua arti tersebut di atas

memberikan kesan konotasi tekanan pada 'tanah', justru karena tanah itu mewadahi semuanya. Di zaman Romawi Kuno, tentu saja konsep-konsep tentang 'lingkungan', 'sumber daya alam', dan 'pertambangan' belum dikenal sebab kegiatan manusia yang masih dominan saat itu adalah berburu di hutan atau bertani untuk menghasilkan pangan.

III. KAJIAN HISTORIS²

Untuk tidak sekadar berhenti pada penjelasan etimologis, ada baiknya juga kita telusuri penggunaan dan pengertian kata "agraria" secara historis dalam konteks "pembaruan agraria" (*agrarian reform*) melalui apa yang ditulis pakar-pakar dunia. Untuk itu, kita perlu melacak sejarah (ringkas) zaman Romawi Kuno. Penelusuran ke zaman Romawi Kuno penting justru karena asal-usul istilah 'agraria' itu bersumber dari zaman Romawi Kuno, walaupun sebagai gagasan, bisa dilacak lebih jauh lagi ke belakang.

Gagasan mengenai penataan pembagian wilayah, diperkirakan sudah terjadi ribuan tahun sebelum

² Selain dari rujukan yang dicantumkan langsung dalam teks, bahan dari bagian ini juga diambil dari Encyclopedia Americana, 1980, Vol-1, hal. 340, dan Encyclopaedie van Nederlandsch Indie, 1903, hal.4478.

Masehi. Bahkan buku Leviticus dalam Kitab Perjanjian Lama menggambarkan adanya redistribusi penguasaan tanah setiap 50 tahun sekali (Lihat, R. King 1977: 28; J. Powelson, 1988: 5-52; R. Prosterman, *et.al.*, 1990: 3). Tetapi yang kemudian diterima dan disepakati sebagai fakta sejarah oleh para sejarawan adalah bahwa apa yang sekarang kita sebut dengan istilah "*land reform*" itu pertama kali terjadi di Yunani Kuno, sewaktu pemerintahan Solon, 594 tahun Sebelum Masehi.

Undang-undang Solon tentu saja tidak memakai istilah "agraria", karena bahasa Yunani bukanlah bahasa Latin. Undang-undang tersebut dinamai "*Seisachtheia*", yang artinya "mengocok beban". Beban itu mencakup berbagai hubungan yang tidak serasi (tidak adil), antara penguasa wilayah dengan pengguna bagian-bagian wilayah, antara pengguna tanah dengan penggarap, antara pemilik ternak dengan penggembala ternak, dan lain sebagainya, termasuk masalah bagi-hasil, masalah pajak, masalah hubungan antara penguasa tanah dengan budak, dan lain sebagainya.

Demikianlah, walaupun upaya pembaruan agraria itu sudah ada

sejak jaman Yunani Kuno, bahkan mungkin sejak jaman Mesopotamia lebih dari 3000 tahun sebelum Masehi, namun hukum dan undang-undangnya belum ada yang semaju dan secanggih hukum Romawi (Lihat, John Powelson, 1988:29).

Di masa Romawi Kuno, telah terjadi beberapa kali penetapan undang-undang agraria pada waktu yang berbeda. Ketika Roma belum berkembang, seluruh wilayahnya dianggap sebagai milik umum (*public property*). Setiap warga negara memperoleh hak untuk memanfaatkan. Akan tetapi, lama-lama para bangsawan keturunan para pendiri Roma memperoleh hak turun-temurun, atas sebagian tanah yang memang telah mereka manfaatkan (mereka disebut '*patricia*').

Ketika, Romawi berkembang - melalui penaklukan-penaklukan- maka wilayah negara bertambah luas dan menimbulkan kelas baru ('*plebian*') yaitu warga baru yang bukan keturunan warga asli. Kelompok kelas baru ini juga membutuhkan tanah. Oleh karena itu, lahirlah undang-undang agraria yang pertama pada 486 tahun sebelum Masehi. UU ini lahir di prakarsai oleh *Spurius Cassius*,

seorang *patrician* yang menjadi anggota Konsul. Dalam UU ini ditetapkan bahwa sebagian dari tanah-tanah para bangsawan harus diserahkan kepada negara dan selanjutnya dibagikan kepada mereka yang membutuhkannya. Ternyata UU ini tidak efektif karena mendapat tentangan keras dari para *patrician*. Mereka tidak hanya menolak tetapi juga merampas dengan kekerasan tanah-tanah yang sudah digarap para *plebian* (Lihat, Encyclopedia Americana-EA-1980:340). Bukan itu saja, ternak-ternak dalam jumlah besar, milik para *patrician* lama-lama merusak padang-padang penggembalaan milik umum dan menggusur lahan petani-petani kecil.

Kondisi ini kemudian mendorong lahirnya UU agraria baru yang dicetuskan oleh seorang anggota Tribuun bernama *Licinius Stolo*. RUU dari Licinius ini mengalami perdebatan dan perjuangan selama 5 tahun, sebelum akhirnya diterima dan ditetapkan pada tahun 367 sebelum Masehi (E.A., 1980: 340; Cf. ENI, 1903: 4478). UU Licinius menetapkan bahwa setiap warga negara Romawi berhak memanfaatkan sebagian Wilayah Negara (*burger gerechtigd zou zijn gebruik te maken van een deel van de*

nog niet toegewezen staatsdomeinen) dan setiap bagian itu dibatasi sampai "500 *iugera*". Pemanfaatan yang melebihi maksimum, kelebihanannya diberikan kepada warga miskin (ENI: 1903, *ibid*). Luas 500 *iugera* itu sama dengan \pm 130 hektar (Russell King, 1977: 31). Istilah *iugera* berasal dari kata: "*iugerum*", sesuatu ukuran luas: 1 *iugerum* = 1/4 hektar. (Lihat, Prent, *et.al.*, 1969). Istilah ini mungkin ada hubungannya dengan istilah lain, yaitu "*iugum*", yang arti harfiahnya adalah "sepasang ternak". Dalam masa-masa akhir Kekaisaran Roma, terutama dalam konteks "*Diocletian Reforms*", satuan standar untuk luas tanah adalah "*iugum*", yang diberi arti: 1 *iugum* = satuan luas yang secara teoretis bisa dikerjakan oleh satu orang (Prent, *et.al.*, *ibid*; John Powelson, 1988: 40).

Setelah periode Licinius timbul banyak peperangan, dengan Italia, Perancis, dan Yunani, sehingga terjadi perluasan wilayah. Ternyata peperangan justru melahirkan proses akumulasi penguasaan tanah. Akumulasi tanah tidak hanya dilakukan tentara, tetapi juga orang-orang Romawi yang berkuasa dan kaya, memanfaatkan tanah lebih dari 500 *iugera*. Kembali situasi ini mendorong lahirnya UU baru yang diprakarsai oleh Tiberius Gracchus

pada 133 tahun sebelum Masehi. Batas maksimum 500 iugera diefektifkan lagi. Akan tetapi, setiap anak laki-laki dalam satu keluarga boleh menguasai tanah seluas 250 iugera, dengan batasan penguasaan tanah dalam satu keluarga tidak boleh melebihi 1000 iugera (Russell King, 1977, op.cit).

IV. MEMBANGUN TEORI REFORMA AGRARIA

Pada umumnya tidak banyak pakar yang meneliti dan menganalisis reforma agraria selama abad ke-20 yang baru silam. Peristiwa-peristiwa sejarah yang dapat direkam dalam ensiklopedi maupun literatur lain lebih banyak mengenai *land reform* yang mengutamakan redistribusi tanah. Di antaranya, kita bisa menelusuri dan membaca *land reform* di Rusia sebelum revolusi, dibawah Stolypin (1906), disusul reforma Soviet (1917), reforma Mexico reforma di Jepang dibawah Jenderal Mac Arthur (1945), dan di Mesir (1952).

Kasus-kasus di negara-negara tersebut di atas dijadikan bahan studi oleh Elias. H. Tuma (1965) yang semula dituangkan dalam tesis Ph.D. di Berkeley California dan kemudian

diterbitkan dalam buku berjudul: *Twenty-Six Centuries Of Agrarian Reform; A Comparative Analysis*. Kutipan di bawah ini menyatakan dengan jelas sekali bahwa Reforma Agraria jauh lebih luas dari pengertian *land reform*, karena mencakup beberapa sektor dalam Struktur Agraria:

"On the basis of this scheme AGRARIAN REFORM maybe defined as a rapid improvement in one or more of the sectors of the Agrarian Structure. This definition subsumes both the historical conception of land reform and the modern one of agrarian reform. Thus Agrarian reform will consist of two general areas of reform: land tenure reform and land operation reform. (Tuma, 1965: 14)"

Perombakan cepat dari Struktur Agraria mencakup (a) reforma penyakapan tanah, yang jelas adalah hubungan antara pemilik dan penyakap tentang tanah, serta (b) perubahan tentang luas pemilikan, pola pembudidayaan, dan persyaratan menguasai (Tuma, 1965: 221). Struktur Agraria terdiri atas unsur-unsur (sektor) yang digunakan oleh Tumasebagai "*common denominator*" untuk menganalisa kasus-kasus dalam studinya.

Tanpa mengacu kepada definisi-definisi yang dirumuskan secara terperinci dalam buku Tuma (hal. 17-18) kami hanya menyebut intinya adalah: a) *Land ownership*; b) *Land and income concentration*; c) *Class differentiation*; d) *LargeVsSmall-scale Operation*; e) *Land/labor ratio*; f) *Underemployment*; g) *Surplus Labor*. Karena penemuan unsur-unsur tersebut, Tuma juga sepenuhnya menggarisbawahi keputusan PBB (sebelum 1965) untuk menerima program *land reform* sebagai langkah tak terpisahkan dari proses menuju industrialisasi suatu negara ("*...is closely associated with attempts to industrialise*").

Kecuali sudut pandang ini mencakup (*comprehend*) teori pembangunan ekonomi, contoh-contoh yang sudah berhasil di Asia mudah disebut: Jepang, Taiwan dan tampaknya juga R.R.C. dan Vietnam. Mengacu pada kasus kasus Asia, tampak bahwa sektor pertanian lebih kuat memperlancar proses industrialisasi walaupun dalam keadaan krisis.

Bila kita -dalam rangka pembangunan nasional- ingin melihat hubungan antara agraria dan industri, kita dapat membaca kembali pertumbuhan teori ekonomi yang mengandalkan agraria dan tanah sebagai aset utama. Kaum

Physiocrat dengan eksponen F. Q u e s n a y (1 6 9 4 - 1 7 7 4) mengutamakan tanah dan pertanian sebagai pangkal tolak keberadaan masyarakat. Pertambangan dan kekayaan alam lain yang kemudian menunjang industri waktu itu belum terbayangkan, apalagi dianggap sebagai faktor ekonomi, dan barulah kemudian mazhab Ekonomi Klasik dengan tokoh Adam Smith (1723-1790) memunculkan konsep "*industrial society*". Namun Smith menulis *The Wealth of Nation* mengacu lebih dulu ke pertanian, baru kemudian Smith juga menulis "*industrial system*". Bahkan seorang pemikir Ekonomi Klasik lain, E. West masih menulis "*Essay On The Application Of Capital On Land*" (bukan ke industri, 1815). Baru setelah J.H. van Thunen (1826) menulis teori "perbedaan pajak tanah" dalam *Landwirtschaft und National Oekonomie*, maka Alfred Weber (1909) kemudian menulis teori "premi lokasi" berhubungan dengan perusahaan industri (*Uber der Standort der Industrien*).

Bapak pendiri Republik kita (termasuk alm. Dr. Moh. Hatta) tampaknya lebih tahu tentang perkembangan tersebut sehingga menyetujui rumusan UU No. 5/1960 Pasal 1: "bumi, air dan ruang

angkasa.....dan seterusnya". memang berfokus pada pertanian dan *land reform*. Perumusan UUPA 1960 jelas mencerminkan bahwa *foresight* beliau-beliau sudah lebih jauh dari pengertian agraria dalam

arti pertanian semata-mata.

"Bumi, air, dan ruang angkasa" mencakup segala kekayaan yang ada di bawah dan di atasnya (baca Pasal I ayat 1 s/d 5), sehingga kehutanan, pertambangan, kekayaan di bawah sungai dan laut serta lingkungan sudah tercakup. Artinya istilah-istilah sumber daya alam, lingkungan, dan tata ruang hanyalah istilah baru untuk unsur-unsur lama yang belum dipilah-pilah dan sudah termasuk dalam UUPA 1960.

V. PENUTUP

Demikianlah, uraian historis secara ringkas tersebut di atas sekedar untuk menunjukkan beberapa hal sebagai berikut:

- 1) Makna "agraria" bukanlah sebatas "tanah" (kulit bumi), juga bukan sebatas "pertanian", melainkan "wilayah" yang mewadahi semuanya.
- 2) Para pendiri Republik Indonesia (RI) dan para perumus UUPA 1960 sudah mempunyai "*foresight*" yang jauh (karena beliau-beliau itu pada umumnya belajar sejarah), sehingga yang hendak diatur oleh UUPA itu bukan sebatas "tanah", tapi "agraria".
- 3) Ayat 1 s/d ayat 5 dari Pasal I UUPA 1960 jelas sekali rumusannya: "Bumi,