Orang Indonesia dan Tanahnya

Orang Indonesia dan Tanahnya ini adalah karya guru besar Hukum Adat Universitas Leiden, Cornelis van Vollenhoven, yang sangat penting yang ditulis pada tahun 1919. Buku ini adalah perjuangan akademik untuk menjegal rancangan amandemen pasal 62 *Regeringsreglement* 1854 (Konstitusi Hindia Belanda 1854) yang diajukan di bulan Mei 1918 pada majelis rendah (*Tweede Kamer*) Belanda, dan diprakarsai oleh GJ Nolst Trenite, penasihat hukum masalah agraria di *Binnenlands Bestuur* (kementerian dalam negeri Hindia Belanda). Rancangan amandemen itu mengusulkan penghapusan paragraf tiga yang berisikan klausul perlindungan atas hak-hak agraria masyarakat pribumi. Karya Vollenhoven ini adalah dedikasi akademiknya memperjuangkan hukum adat dan hak-hak agraria rakyat Indonesia.

Penerbitan ulang buku ini diharapkan dapat memungkinkan pembaca untuk secara langsung bersentuhan dengan pemikiran Cornelis van Vollenhoven dan memberi jalan untuk menelusuri jejak sejarah pelanggaran hak dan ketidakadilan yang dialami oleh masyarakat hukum adat yang tidak reda walaupun Indonesia telah merdeka. Penerbitan ulang *Orang Indonesia dan Tanahnya* dapat dimaknai sebagai wujud komitmen para pemrakarsa dan penerbitnya untuk menyediakan rujukan yang otoritatif untuk memahami atas ketidakadilan yang kronis ini.

STPN PRESS
Sajogyo Institute
tanah air Beta
HuMa

ISBN 978-602-7894-07-5

Cornelis van Vollenhoven

Orang Indonesia dan Tanahnya

Cornelis van Vollenhoven



Orang INDONESIA dan Tanahnya

ORANG INDONESIA
DAN TANAHNYA

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta
Lingkup Hak Cipta

Pasal 2 :

1. Hak Cipta merupakan hak eksklusif bagi Pencipta atau Pemegang Hak Cipta untuk mengumumkan atau memperbanyak ciptaannya, yang timbul secara otomatis setelah suatu ciptaan dilahirkan tanpa mengurangi pembatasan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ketentuan Pidana

Pasal 72 :

2. Barangsiapa dengan sengaja atau tanpa hak melakukan per¬¬buatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah).
3. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

ORANG INDONESIA DAN TANAHNYA

Cornelis Van Vollenhoven

Editor
Upik Djalins dan Anna Mariana

STPN PRESS

2013

Orang Indonesia dan Tanahnya

Diterjemahkan dari: De Indonesier en Zijn Ground,
Leiden, boekhandel en drukkerij, v/h E.J. Brill, 1923

Diterbitkan dalam bahasa Indonesia oleh:
Sajogyo Institute, Perkumpulan HuMa, STPN Press, Tanah Air Beta

Penulis: C. van Vollenhoven
Penerjemah: Soewargono
Editor Ahli: Upik Djalins
Penyelia Aksara: Anna Mariana dan A. N. Luthfi
Layout: Eko Taufik
Cover: Dany RGB

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)
Orang Indonesia dan Tanahnya
STPN Press, 2013
xxxviii + 176 hlm.: 14 x 21 cm

ISBN: 602-7894-07-5

Sajogyo Institute
Jl. Malabar No. 22, Bogor, Jawa Barat, 16151
Telp/fax. (0251) 8374048, email: sains.press@gmail.com
www.sajogyo-institue.or.id

Perkumpulan HuMa
Jl. Jati Agung No 8 Jati Padang Pasar Minggu Jakarta Selatan 12540
Telp. 021-78845871 Fax: 021- 7806959, e-mail: huma@huma.or.id
www.huma.or.id

STPN Press
Jl. Tata Bumi No. 5 Banyuraden, Gamping, Sleman
Yogyakarta, 55293, Telp/fax (0274) 587239/587138
Website: www.pppm.stpn.ac.id, e-mail: stpn.press@yahoo.co.id

Tanah Air Beta
Jl. Ringroad utara, No. 02, RT. 07/RW. 45, Maguwo, Maguwoharjo Depok
Sleman, Yogyakarta,
Telp. 081392207448, email: tanahairbeta99@yahoo.co.id

KATA PENGANTAR PENERBIT

Buku karya Cornelis van Volenhoven tahun 1923 *Orang Indonesia dan Tanahnya* ini sebenarnya pernah terbit dalam dua versi bahasa Indonesia, yang keduanya adalah karya terjemahan R. Soewargono. Jajasan Penerbit Gadjah Mada pada tahun 1956 menerbitkannya dalam bentuk stensilan yang digunakan sebagai bahan kuliah ilmu hukum agraria dan hukum adat. Penerjemah menjelaskan bahwa buku aslinya tidak lagi dapat ditemui di perpustakaan UGM ataupun perpustakaan Hatta, sehingga ia berinisiatif menerjemahkannya. Selain itu, tujuannya adalah untuk memudahkan pemahaman pelajar mengingat bahasa penulis yang sangat susah dan penuh dengan terminologi hukum (adat-agraria). Pada tahun 1975, bab satu hingga bab lima pamflet akademik Cornelis van Vollenhoven ini diterbitkan oleh Departemen Dalam Negeri melalui Institut Ilmu Pemerintahan dalam rangka pembukaan jurusan baru, "Jurusan Agraria".

STPN Press, Sajogyo Institute, Perkumpulan HuMa, dan Penerbit Tanah Air Beta merasa perlu menerbitkan naskah ini bukan hanya karena karya ini adalah satu rujukan penting dalam kajian sejarah agraria dan hukum adat, tetapi juga relevansinya untuk memahami kemelut politik agraria dan perjuangan pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat. Tanpa mampu melihat dan memahami hak-hak agraria yang diatur oleh hukum-hukum adat yang berlaku dan melekat dalam kehidupan sehari-hari masyarakat, maka tidak mungkin ada penghargaan, pengakuan dan perlindungan

negara terhadap keberadaan dan hak-hak dasar yang menjamin keberlangsungan hidup masyarakat hukum adat itu. Sebaliknya, tanpa penghargaan, pengakuan dan perlindungan itu, maka pengabaian keberadaan mereka dan penyangkalan atas hak-hak dasar mereka akan berlanjut terus, dan berakhir dengan kepunahan atau pemusnahan masyarakat hukum adat itu sendiri.

Buku ini menjadi sangat relevan dengan konteks saat ini karena secara ilmiah memberi rujukan otoritatif pada perjuangan tanah air masyarakat adat, utamanya pasca Putusan Mahkamah Konstitusi atas perkara nomor 35/PUU-X/2012, yang dibacakan pada tanggal 16 Mei 2013. Putusan ini tidak lagi menempatkan hutan adat sebagai bagian dari kawasan hutan negara (yang berada dalam jurisdiksi Kementerian Kehutanan), namun hutan adat adalah hutan yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat. Masyarakat hukum adat diakui sebagai penyandang hak dan subjek hukum yang sejajar dengan subjek hukum lainnya dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Putusan ini memberi umpan balik bagi semua kalangan untuk memikirkan dan mempelajari kembali eksistensi masyarakat hukum adat, hukum adat, wilayah adat, dan hak-hak asal-usulnya.

Untuk keperluan pengajaran dan penelitian, para pengajar, mahasiswa, dan peneliti perlu memikirkan ulang jenis pengetahuan agraria macam apa yang perlu dikembangkan dalam keragaman geografi dan sejarah masyarakat Indonesia. Mereka ini hidup dalam berbagai sistem agraria yang berbeda-beda di seantero kepulauan Indonesia dari Merauke sampai Sabang. Kekeliruan di masa lampau adalah memberlakukan hukum yang sama untuk situasi masyarakat yang berbeda, seperti pernah disampaikan oleh Soepomo, salah seorang bapak pendiri Bangsa Indonesia, dan murid langsung dari Cornelis

van Vollenhoven. Penyangkalan hak-hak agraris penduduk dan lahirnya regulasi berorientasi kapitalistik ditegaskan kembali oleh Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi, Achmad Sodiki dalam buku barunya *Politik Hukum Agraria* (Jakarta: Konstitusi Press, halaman 32), bahwa "berbagai peraturan agraria akhirnya menjadi alat menghalalkan 'pencurian' harta milik rakyat (*het recht als instrument van diefstallen*). Misalnya pemberian ganti rugi pembebasan tanah yang tidak manusiawi, pengambilan tanah ulayat, dan sebagainya". Suatu produk *legislasi* dapat berarti *legal*, namun tidak *legitimate* di pandangan dan hati rakyat, bagi penciptaan keadilan sosial, dan penciptaan jaminan perlindungan hak-hak dasar warganegara. Dalam konteks ini maka kata *rule of law,* supremasi hukum dan istilah "taat aturan" dapat menjadi ironi. Jauh-jauh hari van Vollenhoven dalam buku yang penulisannya diselesaikan pada tahun 1919 ini telah mengingatkan bahwa politik agraria kolonial yang diskriminatif itu telah berurat berakar dan berlangsung sedemikian lama! Diistilahkannya: "satu abad pelanggaran hak" atau "satu abad ketidakadilan".

Buku ini berisi sepuluh bab (lengkap) yang menggabungkan kedua versi di atas. Penerbitan ulang dilakukan secara gotong-royong oleh Sajogyo Institute, STPN Press, Perkumpulan HuMa, dan Penerbit Tanah Air Beta, yang penyiapan naskahnya dilakukan secara bersama-sama pula. Penerbit merasa perlu menerangkan lika-liku penerbitan ini. Pada mulanya, Noer Fauzi Rachman menemukan buku "Orang Indonesia dan Tanahnya" terbitan Pusat Pendidikan Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia tahun 1975 di daftar buku The Royal Library, Koninklijke Bibliotheek, The Hague, Netherland. Rikardo Simarmata, yang pada saat itu sedang menempuh pendidikan doktoral di Leiden University telah menolong membuat buku perpustakaan itu menjadi file elekronik. Noer

Fauzi Rachman merundingkan dengan Siti Rakhma Mary Herwati dari HuMa, menyusul Ahmad Nashih Luthfi, agar ketiga lembaga yang diwakilinya bisa menerbitkannya kembali. Disepakatilah rencana tersebut. Selanjutnya, pengetikan ulang naskah dilakukan oleh Sugeng Riyadi, Imam Iqbal, dan Wahyu dari Penerbit Tanah Air Beta. Kami memandang penerjemahan buku tersebut perlu dikontekstualisasikan dengan bahasa yang lazim dipakai sekarang, sehingga perlu mengecek ulang bahasa, dan merujuk ke naskah asli bahasa Belandanya. Upik Djalins, kandidat doktoral dari Cornell University, yang sedang meneliti mengenai masalah agraria dalam konteks formasi negara kolonial Hindia Belanda, menyediakan *scan* buku versi asli berbahasa Belanda terbitan tahun 1932. HuMa meminta bantuan Nadia Andayani, seorang mahasiswa Universitas Leiden, Belanda, untuk mengecek dan menyesuaikan bahasa buku tersebut. Di tengah proses finalisasi pengeditan oleh Anna Mariana, Tarli Nugroho menyodorkan naskah terbitan versi Penerbit Universitas Gajah Mada, yang dengan demikian dapat melengkapi versi Indonesia dari bab 6 hingga akhir dari buku ini.

Secara khusus kami mengundang Upik Djalins, Ph.D., untuk menyempurnakan keseluruhan naskah ini. Sebagai editor ia bertugas memeriksa ketepatan istilah hukum Belanda, menyusun daftar istilah, memberi catatan, dan melengkapi dengan sebagian peraturan perundang-undangan yang dirujuk oleh Vollenhoven. Noer Fauzi Rachman, Ph.D., selain sebagai inisiator penerbitan, bersama editor juga menulis kata pengantar yang mampu menempatkan posisi penulis dan karyanya dalam perdebatan tentang hukum adat, urgensitas, dan kontekstualitasnya saat ini. Anna Mariana membersihkan naskah ini dari kesalahan-kesalahan redaksional dan menambahi naskah ini dengan riwayat penulisnya. Kepada semuanya yang

telah berjasa memungkinkan naskah ini diterbitkan, kami ucapkan terima kasih.

Di saat kami menyelesaikan penerbitan naskah ini, diberitakan Prof. Soetandyo Wignjosoebroto MPA wafat pada tanggal 02 September 2013, di usianya yang ke 81. Beliau adalah cendekiawan yang dengan kepakarannya sebagai ilmuwan hukum, tidak henti-hentinya mendidik, menyadarkan dan memperjuangkan keadilan agraria dan hak-hak asasi masyarakat, termasuk perhatiannya pada hukum adat. Dalam bukunya yang terkenal, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional,* (Yogyakarta: PAU Studi Sosial, UGM, 1992), beliau memberi apresiasi atas karya van Vollenhoven ini, sebagai karya dengan "Usaha-usaha keras mempertahankan terus berlakunya hukum adat untuk orang-orang pribumi". Perjuangan atas hukum adat mempengaruhi aspirasi kaum muda nasionalis saat itu (hlm. 111 dan 120). Dinyatakannya dalam dokumen "Putusan-putusan Congres Pemoeda-pemoeda Indonesia" yang berisikan pernyataan Sumpah Pemuda, bahwa hukum adat adalah salah satu dasar persatuan Indonesia. Segenap doa untuk yang terbaik kepada almarhum Prof. Soetandyo Wignjosoebroto MPA.

Penerbitan buku ini tepat pada ulang Tahun ke-63 UUPA/ Hari Tani yang sekaligus Setengah Abad Pendidikan Agraria (STPN), sehingga memberi arti penting tersendiri. Secara jelas UUPA tahun 1960 memberi penekanan pada "hukum adat" dan mengindahkan unsur "hukum agama" dalam membangun hukum agraria nasional. Akademi Agraria yang selanjutnya menjadi STPN lahir pada tahun 1963 seturut dengan amanat UUPA tersebut.

Ketua STPN, Dr. Oloan Sitorus dan kepala STPN Press, R. Deden Dani Saleh, S.Sos., M.Si., tidak henti-hentinya memberi dukungan bagi penerbitan bertema agraria dan pertanahan,

dengan pelaksananya, M. Nazir Salim, M.A., dan Antonius Tilman. Sekolah kedinasan ini selama tujuh tahun terakhir berupaya mengembangkan produk penerbitan yang bermutu dalam khazanah kajian agraria dan pertanahan di Indonesia.

Hadirnya (kembali) buku ini semoga menyadarkan pentingnya pengajaran sejarah agraria, hukum adat, dan perjuangan agraria, mengingat mata kuliah tentang topik-topik itu tidak lagi banyak diminati bahkan tidak lagi diajarkan. Buku ini akan bermanfaat bagi kita semua agar terus ingat dan memahami sejarah yang membentuk perjalanan bangsa, hingga kita tiba sampai di hari ini.

Yogyakarta, 24 September 2013

Upik Djalins[1] dan Noer Fauzi Rachman[2]

Pengantar untuk Membaca Karya Cornelis van Vollenhoven (1919) *Orang Indonesia dan Tanahnya*[3]

Pengakuan oleh negara atas hak-hak atas tanah masyarakat adat pada hakekatnya adalah suatu refleksi kesediaan para pengemban kekuasaan negara untuk mengakui eksistensi masyarakat adat yang otonom, dan kemudian daripada itu juga untuk mengakui hak-hak masyarakat adat itu atas tanah dan segenap sumber daya alam yang ada di atas dan/atau di dalamnya -- yang bernilai vital untuk menjamin kelestarian fisik dan nonfisik masyarakat tersebut.

(Soetandyo Wignjosoebroto, 1998)

---

1 Upik Djalins adalah peneliti pada Sajogyo Institute. Upik Djalins meraih gelar doktoralnya dari Cornell University pada tahun 2012, dengan disertasi berjudul "Subjects, Lawmaking and Land Rights: Agrarian Regime and State Formation In Late-Colonial Netherlands East Indies."

2 Noer Fauzi Rachman adalah Direktur Sajogyo Institute, Bogor; Dewan Pakar Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA); dan anggota tim pengajar mata kuliah "Politik dan Gerakan Agraria" pada Departemen Sains Komunikasi dan Pengembangan Masyarakat (SKPM), Fakultas Ekologi Manusia (FEMA), Institut Pertanian Bogor (IPB). Noer Fauzi Rachman meraih gelar doktoralnya dari University of California, Berkeley pada tahun 2011, dengan disertasi "Resurgence of Land Reform and Agrarian Movements in Indonesia."

3 Terima kasih untuk Ahmad Nashih Luthfi yang menyemangati, membaca secara kritis, dan memasok berbagai bahan yang memungkinan kami menyelesaikan naskah pengantar ini.

Buku Cornelis van Vollenhoven (1919) *De Indonesiër en Zijn Grond,* yang diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia dengan judul *Orang Indonesia dan Tanahnya,* pada mulanya adalah suatu pamflet akademik untuk menjegal usulan amandemen pasal 62 *Regeringsreglement* 1854 (Konstitusi Hindia Belanda 1854), yang akan berakibat pada dihapuskannya perlindungan atas hak-hak atas tanah masyarakat pribumi, khususnya di luar Jawa dan Madura. Prestasi van Vollenhoven dalam arena perjuangan hukum ini bukan yang pertama. Prestasi pendahulunya adalah di tahun 1914 ketika pemerintah Belanda menerbitkan (lagi) sebuah rancangan Kitab Undang-undang Hukum Perdata untuk seluruh golongan penduduk di Hindia Belanda tanpa terkecuali. Van Volenhoven dengan lantang mengkritik usaha unifikasi hukum itu, dengan menuliskan pendapat-pendapatnya yang membela dan memperjuangkan pengakuan atas hukum adat. Pada gilirannya, rancangan undang-undang tahun 1914 yang mendasarkan diri pada cita-cita unifikasi hukum di tanah jajahan itu pun batal dan tak pernah diajukan ke parlemen (Wignjosoebroto 1984:112).

Van Vollenhoven dengan lantang berjuang agar pemerintah dan masyarakat Belanda dapat melihat cara rakyat pribumi hidup dalam hukumnya sendiri. Ia membantah keras bahwa hukum Barat kepada rakyat pribumi akan berarti mempekaya peradaban rakyat pribumi yang hidup tanpa hukum. Ia juga menentang segala usaha administrasi kolonial untuk mengabaikan eksistensi hukum-hukum adat. Lebih dari itu ia mempromosikan pengakuan eksistensi masyarakat hukum adat, hukum adat itu sendiri, dan hak-hak penguasaan atas wilayah adat yang dikonsepkannya dalam *beschikkingsrecht*.[4]

4 Ahli-ahli hukum adat pada mulanya menerjemahkannya berbeda-beda. Soepomo menyebutnya hak pertuanan, sementara itu

Van Vollenhoven dikenal berhati-hati atas setiap usaha yang bertujuan memberlakukan satu hukum untuk semua golongan masyarakat di Hindia Belanda dengan pertimbangan bahwa unifikasi tersebut akan sangat memojokkan masyarakat pribumi yang hidup dalam hukum-hukum adat yang beragam.

Penerbitan ulang buku ini diharapkan dapat memungkinkan pembaca untuk secara langsung bersentuhan dengan pemikiran Cornelis van Vollenhoven dan memberi jalan untuk menelusuri jejak sejarah pelanggaran hak dan ketidakadilan yang dialami oleh masyarakat hukum adat yang tidak reda walaupun Indonesia telah merdeka. Penerbitan ulang *Orang Indonesia dan Tanahnya* dapat dimaknai sebagai wujud komitmen para pemrakarsa dan penerbitnya untuk menyediakan rujukan yang otoritatif untuk memahami atas ketidakadilan yang kronis ini.

Naskah pengantar yang bertujuan untuk memudahkan pembaca memahami karya utama Cornelis van Vollenhaven ini berisikan argumen-argumen utama van Vollenhoven yang disajikan secara sangat padat; sedikit uraian riwayat buku dan pengarang, dan pesan utama dan pengaruh van Vollenhoven dalam konteks sejarah yang melingkupi penerbitan buku ini; dan penilaian mengenai pentingnya naskah ini untuk menjadi salah satu rujukan memahami kemelut perjuangan pengakuan masyarakat hukum adat saat ini di Indonesia. Bagi pembaca yang tertarik untuk mendalami lebih jauh mengenai konteks dan pengaruh Cornelis van Vollenhoven, dan khususnya *Orang Indonesia dan Tanahnya* ini, kami anjurkan

---

Djojodiguno menyebutnya hak purba (lihat catatan kaki no.3 yang dibuat penerjemah Soewargono pada van Vollenhoven, 1975:13) . Istilah ini kemudian dikenal dalam Undang-undang Pokok Agraria No. 5/1960 sebagai "hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat." Penjelasan pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 menyebutnya sebagai hak asal-usul.

untuk mempelajari karya-karya Wignjosoebroto (1994), Burns (2009), Termorshuizen-Art (2009), dan Fasseur (2009), yang kesemuanya tersedia dalam naskah-naskah berbahasa Indonesia.

Riwayat Buku, Pengarang, dan Pesan Utamanya

Orang Indonesia dan Tanahnya adalah satu karya guru besar Hukum Adat Universitas Leiden, Cornelis van Vollenhoven, yang sangat penting yang diterbitkan pada tahun 1919. Buku yang awalnya berbentuk pamflet akademik ini disusun untuk menjegal rancangan amandemen pasal 62 *Regeringsreglement* 1854 (Konstitusi Hindia Belanda 1854) yang diajukan di bulan Mei 1918 pada majelis rendah (*Tweede Kamer*) Belanda, dan diprakarsai oleh GJ Nolst Trenite, penasihat hukum masalah agraria di *Binnenlands Bestuur* (kementerian dalam negeri Hindia Belanda). Rancangan amandemen itu mengusulkan penghapusan paragraf tiga yang berisikan klausul perlindungan atas hak-hak agraria masyarakat pribumi.

Dalam buku ini van Volenhoven menguraikan pelanggaran hak dan ketidakadilan (*onrecht*) yang dialami pada masyarakat pribumi melalui pelaksanaan hukum agraria yang secara sistematis mengekang hak-hak penguasaan rakyat atas wilayah adatnya. Hal ini menciptakan ketidakpastian hukum yang sangat serius dan membangkitkan banyak kebencian rakyat. Menurut van Vollenhoven, perampasan tanah yang terjadi dimana-mana dan secara besar-besaran itu mendapatkan pembenaran melalui penyalahtafsiran secara sistematis atas hak penguasaan atas wilayah adat yang diistilahkannya sebagai *beschikkingsrecht* oleh administrator kolonial yang melaksanakan perundang-undangan agraria.

Dalam mengemukakan kritiknya, van Vollenhoven membagi uraian naskah buku ini dalam dua kelompok: satu abad ketidakadilan atas tanah-tanah pertanian (*bouwvelden*), dan setengah abad ketidakadilan atas tanah-tanah yang tidak dibudidayakan (*woeste gronden*). Semua ketidakadilan ini diperparah oleh *Domeinverklaring* (pernyataan *domein*), yang dideklarasikan oleh pemerintah Belanda pada tahun 1870 untuk diberlakukan di Jawa dan Madura, dan beberapa tahun berikutnya untuk wilayah luar Jawa dan Madura. Pernyataan domein itu berbunyi "(S)emua tanah, yang orang lain tidak dapat membuktikan bahwa tanah itu eigendomnya, adalah *domein* (milik) negara" (*alle grond, waarop niet door anderen regt van eigendom wordt bewezen, domein van de Staat is*). Pernyataan yang dimuat dalam pasal 1 dari *Agrarisch Besluit* (Staatsblad 1870 No. 118) ini memiliki akibat bahwa semua tanah yang dimiliki oleh rakyat dengan hak apa saja, kecuali dengan hak "eigendom," adalah milik negara (*landsdomein*).

Daripadanya timbul pengertian bahwa tanah negara adalah semua tanah yang mana di atasnya tidak terdapat hak eigendom. Kemudian, tanah milik negara dibedakan dalam dua jenis yaitu "tanah negara bebas" (*vrij lands/staatsdomein*) dan "tanah negara tidak bebas" (*onvrij lands/staatsdomein*). "Tanah negara bebas" adalah tanah- tanah yang belum dimiliki atau diusahakan oleh orang atau badan hukum apapun, juga tanah-tanah yang tidak dikuasai, dididuki dan dimanfaatkan rakyat dan biasanya berupa hutan rimba. Dikenal dengan istilah *woeste gronden*, secara umum tanah-tanah ini dinyatakan pemerintah kolonial sebagai tanah "di luar" wilayah/kawasan desa (*buiten dorps gebied*) sesuai dengan ketentuan pasal 3 *Agrarische Wet* 1870. Juga lazim disebut sebagai tanah GG. "Tanah negara tidak bebas" adalah tanah-tanah yang sudah dan sedang dikuasai, dididuki, digunakan dan dimanfaatkan secara nyata oleh rakyat

berdasarkan hukum-hukum adatnya. Dalam istilah hukum, tanah ini dikenal juga sebagai *bouwvelden*.

Penyokong utama dari *domeinverklaring* ini adalah para sarjana hukum dari Utrecht University yang mempromosikan unifikasi hukum tanah untuk pembangunan ekonomi kolonial pasca Undang-Undang Agraria 1870. Inti pandangan sarjana-sarjana dari kubu Utrecht seperti GJ Nolst Trenité, Izak A. Nederburgh, dan Eduard H. s'Jacob, bahwa adalah "tak terelakkan" bagi negara menjadi pemilik tanah dan seluruh sumber daya alam dalam wilayah jajahan. Penguasaan wilayah adat oleh masyarakat hukum adat (yang disebut van Vollenhoven sebagai *beschikkingsrecht*), menurut mereka, harusnya menjadi hak publik dari pemerintah karena alasan kedaulatan negara. Setiap hak publik yang punyai oleh pemerintah desa atas wilayah desa, harus tetap tunduk di bawah kedaulatan negara. Dalam pandangan mereka, rakyat bumiputra adalah mereka yang menduduki, menguasai dan memanfaatkan tanah milik negara berdasar hukum-hukum adat setempat. Hak kepemilikan tanah mereka tidak bisa diakui dan mereka tidak berhak menjadi pemilik tanah dengan konsep hak *eigendom*. Mereka hanyalah *bewerkers* alias penggarap.

Sebaliknya, van Vollenhoven dan para muridnya berpendapat bahwa interpretasi tersebut didasarkan pada kesalahpahaman mendasar sifat *beschikkingsrecht*, yang memiliki pengertian baik sebagai hak *publik* maupun hak *privaat*, dan karenanya harus tidak termasuk di bawah klausul *domeinverklaring*. Lebih lanjut, van Vollenhoven menggugat *domeinverklaring* itu sebagai sumber segala kekacauan terkait hak-hak atas tanah masyarakat pribumi. Alih-alih menjaga kepastian hukum, *domeinverklaring*

memberi rujukan bagi para pejabat untuk menafsirkan hak penguasaan wilayah adat (*beschikkingsrecht*) masyarakat pribumi secara sempit, mengkerdilkan hak atas tanah-tanah yang tidak dibudidayakan (*woestegronden*), dan mengambilalih tanah-tanah itu melalui klaim kepemilikan negara. Penghapusan paragraf tiga dari pasal *62 Regeeringsreglement* 1854[5] menurut van Vollenhoven akan memperparah ketidakadilan yang dialami masyarakat pribumi. Dalam penutup esainya, van Vollenhoven mengajukan beberapa usulan perbaikan untuk pasal itu.

Dengan posisinya sebagai guru besar di Universitas Leiden, Cornelis van Vollenhoven sangat berpengaruh pada para juris, mahasiswa, pejabat di Belanda maupun Hindia-Belanda, khususnya dengan menyusun dan mengajarkan prinsip hukum-hukum adat di Hindia-Belanda. Melalui kuliah-kuliah dan buku-bukunya, ia melancarkan kritik-kritik yang tajam atas politik dan hukum agraria kolonial, dan sekaligus menyusun ilmu hukum adat sebagai satu disiplin ilmu yang memiliki legitimasinya sendiri.

Dengan mandat dari Kementerian Negara Jajahan dan Kementerian Pendidikan, bersama Snouck Hurgrojne van Vollenhoven mendirikan Fakultas Hukum dan Sastra (*Vereenigde Faculteiten der Rechtsgeleerdheid, en de Letteren, en Wijsbegeerte*) di Universitas Leiden yang dikhusukan untuk studi hukum Hindia Belanda. Fakultas ini terpisah dari fakultas hukum di universitas yang sama. Setelah berdiri, van Vollenhoven mengajar beberapa mata kuliah penting di sini, diantaranya Hukum Konstitusi Hindia Belanda (*Staatsrecht van Nederlandsch Indie*) dan Hukum Adat Hindia Belanda (*Adatrecht van Nederlandsch Indie*) (Jaarboekje 1929). Di antara

5 Pembaca dapat menemukan terjemahan pasal 62 *Regeeringsreglement* 1854 di Lampiran I buku ini.

buku-buku yang ditulisnya, yang paling terkenal adalah tiga volume *Het Adatrecht van Nederlansch-Indie* yang diterbitkan antara tahun 1908 dan 1933, *De Indonesiër en zijn grond* (1919), *Miskenningen van het Adatrecht* (1926) dan *De Ontdekking van het Adatrecht* (1928).

Cornelis van Vollenhoven lahir di Dordrecht, Belanda pada tanggal 8 Mei 1874.[6] Dengan disertasi berjudul *Omtrek en Inhoud van het Internationale Recht*, ia lulus dengan judicium *cum laude* dari Fakultas Hukum Universitas Leiden di tahun 1898. Setelah lulus, ia bekerja selama 4 tahun (1897-1901) sebagai sekretaris pribadi seorang anggota parlemen dan pemilik perkebunan di Hindia Belanda, J.Th. Cremer (yang kemudian hari menjadi Menteri Urusan Wilayah Jajahan di Kementerian Negara Jajahan), sebelum akhirnya diangkat pada tahun 1901 menjadi professor (*hoogleraar*) untuk hukum adat dan hukum negara dan administrasi Hindia Belanda, Suriname dan Curacao di almamaternya pada usia 27 tahun. Posisi ini diembannya hingga akhir hayatnya pada tanggal 30 April 1933. Mata-mata kuliah yang diasuhnya antara lain hukum Hindia Belanda (1902-1907), Islam (1902-1906, 1927-1931), dan sejarah hukum komparatif (1932-1933).

Sepanjang masa sebagai guru besar, van Vollenhoven mengabdikan diri sehingga masyhur dikenal sebagai "penemu hukum adat" meski ia berkesempatan mengunjungi Hindia Belanda hanya dua kali, yakni di tahun 1907 dan 1932. Ia dikenal sebagai professor yang mengenalkan hukum adat pada para mahasiswanya dengan cara merangsang mereka yang berada di dalam dan di luar universitas untuk mengembangkan

6 Steenhoven G. van den, "Vollenhoven, Cornelis van (1874-1933)" terakhir kali diakses 12 Juli 2013. http://media.leidenuniv.nl/legacy/Cornelis%2520van%2520Vollenhoven%2520ENG.pdf

kontak pribadi dengan mereka yang bekerja di Hindia-Belanda sedemikian rupa sehingga terbentuk suatu *adatrechtsschool* di Belanda. Ia memiliki tujuh puluh delapan mahasiswa PhD, termasuk enam warga Indonesia. Setelah pembentukan suatu sekolah tinggi hukum (*Rechtshoogeschool*) di Batavia pada tahun 1924, para mantan mahasiswanya menjadi pemimpin dan pengajar yang terus berinteraksi dengan dirinya dan para mahasiswa-mahasiwanya. Hal ini memungkinkan dirinya mengembangkan suatu studi sejarah hukum komparatif dengan mendasarkan diri pada praktek politik hukum di negara-negara kolonial.

Karya *Orang Indonesia dan Tanahnya* ini lahir di tahun 1919 dan mampu menghentikan usaha sekelompok elite pembentuk kebijakan agraria kolonial Belanda untuk menghilangkan klausula-klausula perlindungan masyarakat hukum adat yang terkandung dalam pasal 62 di *Regeeringsreglement 1854*. Keberhasilan ini membuat kritik atas politik agraria kolonial semakin lantang disuarakan oleh murid-muridnya, dan kaum nasionalis yang terpengaruh oleh pandangan-pandangannya.

Pengaruh itu bisa dilihat di tahun 1920-an, ketika banyak hak-hak *erfpacht* dari perusahaan perkebunan akan berakhir, terutama untuk daerah Priangan, Jawa Barat. Hak-hak *erfpacht* adalah hak-hak pemanfaatan tanah negara untuk perusahaan-perusahaan perkebunan yang diberikan pemerintah pasca Undang-undang Agraria 1870. Topik ini diulas dalam koran-koran nasionalis, seperti Bintang Timoer, 21 Januari 1928. Pada tgl 23 September 1928, PPKI dan gabungan partai-partai politik di Batavia mengadakan rapat umum yang menghadirkan Mr. Soenario sebagai pembicara. Topik rapat umum itu: tanah-tanah *erfpacht* di Sumatra Timur akan jatuh tempo dalam waktu dekat, dan ada rencana dari pemerintah untuk memperpanjang hingga lima puluh tahun lagi (Bintang Timoer, 25 September 1928).

Koran nasionalis lainnya, *Kabar Hindia* menerbitkan serangkaian artikel antara tanggal 26 Mei - 2 Juni 1929 yang menjelaskan tentang undang-undang yang mengatur hal-hal pertanahan di Jawa dan Madura (Kabar Hindia, 26 Mei 1929). Artikel-artikel itu mengupas topik-topik mulai dari pasal 62 di *Regeeringsreglement* hingga isi Undang-undang Agraria 1870. Penulis menegaskan ulang bahwa berdasarkan *Regeringsregelement* Pasal 62 Ayat 2, Gubernur Jenderal tidak boleh menjual tanah. Penulis juga menguraikan prinsip-prinsip *domeinverklaring* dari Undang-undang Agraria 1870 dan bagaimana hukum tanah itu diatur sehingga segala tanah yang tidak memiliki hak eigendom akan dikuasai oleh Negara (*staatsdomein*). Penulis mengingatkan pembaca bahwa "mengeluarkan tanah atas erfpacht bisa kedjadian baek atas maoenya gouvernement maoepoen kalau diminta oleh orang particulier."

Koran Fadjar Asia, 10 Juni 1929, secara khusus memuat tulisan S.M. Kartosoewirjo, "Orang Lampoeng Boekan Monjet, Tetapi Ialah Manoesia Belaka!," yang menggugat "kedzaliman pemerintah kolonial berupa pencabutan hak petani atas tanah" di Ranau, Palembang, dan Kota Bumi, Lampung, tanpa pemberian ganti rugi sebagai akibat langsung dari pemberian hak *erfpacht* kepada perusahaan milik bangsa Eropa. Kartosoewirjo mengibaratkan bahwa "saudara-saudara kita anak Indonesia, orang Lampung yang tersebut itu, tidak kurang dan tidak lebih hanyalah dipandang dan diperlakukan sebagai "Monyet" belaka, ialah "Monyet" yang diusir dari sebatang pohon ke sebatang pohon yang lainnya!"

Buku *Orang Indonesia dan Tanahnya* dikupas oleh Koran *Jong Java* terbitan 1-5 Juli 1929. Kadarwan, penulis kupasan itu, menggarisbawahi pernyataan van Vollenhoven terkait *cultuurstelsel*, landrente, sebagai "satu abad ketidakadilan" (*eeuw*

van onrecht). Kadarwan mengutip beberapa paragraf penting dari esai van Vollenhoven secara utuh untuk menegaskan bahwa kepentingan empat puluh tujuh juta rakyat Indonesia jauh lebih penting daripada kepentingan segelintir pejabat kolonial dan untuk menunjukkan ketidakadilan yang diterima oleh rakyat Indonesia berdasarkan argumen seorang akademisi terhormat dari Belanda. Kadarwan mendesak para cendekiawan pribumi yang meminati hukum termasuk juga hukum adat untuk membaca buku itu, "agar kita juga memiliki perhatian atas tanah-tanah kita" (Jong Java, 1-5 Juli 1929).

Demikian sejumput ilustrasi mengenai bagaimana koran-koran nasionalis di akhir tahun 1920-an menyoal politik agraria kolonial dengan mengangkat kesengsaraan rakyat pribumi yang diakibatkannya. Kesadaran dan kefasihan kaum intelektual nasionalis, termasuk para penulis di koran-koran nasionalis di atas, menyoal topik ini sesungguhnya sangat mengesankan. Perlu penyelidikan lebih lanjut bagaimana masalah hukum agraria rakyat pribumi diajarkan di institusi pendidikan hukum kolonial, termasuk di Leiden University, *Rechtsschool*, (berdiri 1909), Fakultas Hukum dan Sastra, yang menerima mahasiswa dari Hindia Timur sejak 1920, dan di *Rechtshoogeschool* di Batavia yang berdiri 1924). Cukup masuk akal untuk menyimpulkan bahwa kefasihan para cendekiawan pribumi atas masalah politik agraria dan akibatnya pada rakyat pribumi disebabkan oleh berbagai naskah yang dibaca dan didiskusikan secara mendalam di kalangan mahasiswa di Leiden maupun Batavia, termasuk yang mengacu pada karya van Vollenhoven ini, *Orang Indonesia dan Tanahnya*.

Van Vollenhoven berpengaruh langsung pada murid-muridnya. Lebih luas dari itu, karya-karyanya, seperti juga karya Multatuli 1859 *Max Havelar, of de koffie-veilingen der Nederlandsche Handel-Maatschappy* (atau dalam bahasa

Indonesia: "Max Havelaar, Lelang Kopi Perusahaan Dagang Belanda") menjadi rujukan pemimpin pergerakan Indonesia mengenai politik agraria kolonial dan akibat-akibatnya bagi kejayaan negara dan perusahaan perkebunan di atas kesengsaraan rakyat pribumi. Meski lantang dalam mengkritik politik agraria kolonial dan menjadi pembangun ilmu hukum adat, van Vollenhoven dikenal sangat hati-hati menyikapi semangat nasionalisme mahasiswa-mahasiswa Indonesia di Belanda. Walaupun ia mendesakkan keadilan bagi masyarakat pribumi, terutama terkait masalah penguasaan tanah, ia tidak pernah secara terbuka menyatakan dukungan bagi gerakan nasionalis atau kemerdekaan di Indonesia.

Cara van Vollenhoven mempengaruhi nasionalisme para cendekiawan pribumi adalah melalui peran murid-muridnya yang berkiprah langsung di Hindia Belanda setelah 1925. Salah satu muridnya adalah B. ter Haar Bzn, yang juga jadi profesor di Leiden University, dan pada tahun 1930-an bertugas di *Rechtshogeschool* di Batavia. Ter Haar dan murid-murid *Rechtshogeschool* di Batavia itu berhasil mengoperasionalkan hukum adat sebagai hukum yang dipakai dan yang dapat berfungsi dengan baik untuk menyelesaikan kasus-kasus hukum yang mengenai rakyat pribumi. Status hukum adat naik kelas dengan berhasil berfungsi sebagai hukum yang dapat dipakai di peradilan-peradilan negara yang modern. Lebih dari itu, mereka mendukung dan mengisi tulisan-tulisan dalam *De Stauw,* suatu majalah yang sangat berpengaruh dalam mengobarkan semangat nasionalis dan merangsang imajinasi yang menjangkau kemerdekaan Indonesia. Di tahun 1928, sebagian dari mereka inilah yang menyusun teks Sumpah yang terkenal itu; dan membuat secara eksplisit bahwa selain kemauan, sejarah, bahasa, pendidikan dan kepanduan,

adalah hukum adat, sebagai dasar-dasar persatuan Indonesia. (Wignyosoebroto, 1994:134, 142, fn29).

Kekhawatiran para cendekiawan pribumi pemimpin pergerakan masa itu mengenai perlindungan hak-hak rakyat pribumi atas tanahnya juga diakibatkan oleh pergerakan kaum Indo-Eropa melalui *Indo-Europeesche Verbond* (IEV), yang meminta pemerintah untuk memperbolehkan mereka memiliki hak atas tanah sebagai alat usaha. Sebagai *landskinderen*, mereka merasa mempunyai hak inheren untuk juga memiliki tanah di Indonesia (Bintang Timoer, 21 September 1928). Ketika pertarungan antara pemimpin-pemimpin masyarakat pribumi dengan masyarakat Indo-Eropa tentang tuntutan kepemilikan hak atas tanah makin meruncing pasca dikabulkannya tuntutan IEV untuk menyusun komisi yang meneliti hal tersebut (dikenal juga dengan nama Komisi Spit yang dibentuk tahun 1930), M.H. Thamrin menyampaikan pidato tentang ketidakadilan yang dihadapi rakyat Indonesia di *Volksraad* pada sesi sidang 1931-1932:

> Walaupun demikian, selama beberapa abad hak ulayat ini berulangkali dipertanyakan dan diragukan, terutama oleh apa yang disebut sebagai pernyataaan *domein* (*domeinverklaring*) oleh pemerintah, yang menurut Profesor van Vollenhoven adalah salah satu ketidakadilan yang paling berat yang pernah ditimpakan kepada masyarakat pribumi pada masa ini. Walaupun hak-hak rakyat telah berungkali diserang, hak ulayat (*beschikkingsrecht*), hak guna (*gebruiksrecht*), hak menduduki (*occupatierecht*) dan hak menanam (*ontginningsrecht*) tetap bertahan, walaupun secara sederhana dan dibawah kondisi-kondisi yang sangat sulit. *Domeinverklaring* telah memungkinkan usaha-usaha memuaskan lapar-tanah kelompok masyarakat lain yang dipenuhi dengan cara menyusun (*instellingen*) dan memberikan (*toekenningen*) hak-hak asing bagi masyarakat non-pribumi seperti hak milik (*eigendomsrechten*), hak sewa (*erfpachtsrechten*), hak agrarian (*agrarische rechten*) dan hak mengelola tanah pertanian

kecil (*kleinen landbouw erfpachtsrechten*) (Volksraad Handelingen 1931/1932, 807-808).

Perhatikan bagaimana Thamrin mengutip Cornelis van Vollenhoven tentang ketidakadilan yang ditimpakan kepada masyarakat pribumi oleh pernyataan *domein*. Thamrin melanjutkan perjuangannya dengan menggerakan pendirian Komisi Agraria Indonesia di tahun 1935 dengan Moh. Yamin bertindak selaku sekretaris. Komisi ini bertujuan untuk "mendjaga hak-hak bangsa Indonesia diatas tanahnya" dan mengusahakan "perlindoengan hak-hak tanah bangsa Indonesia mendjadi lebih tegoeh."

Orang Indonesia dan Tanahnya diterbitkan ulang agar pembaca dapat mengingat pengaruh pemikiran Cornelis van Vollenhoven ini sebagai salah satu pembentuk pemikiran agraria Indonesia yang sangat penting, baik di masa kolonial maupun pasca-kolonial. Prinsip-prinsip keadilan dan etika perlindungan kaum yang lemah telah menuntun van Vollenhoven untuk menentang penghapusan klausul yang melindungi hak-hak agraria masyarakat pribumi. Hal ini masih sangat relevan untuk digaungkan ulang saat ini di tengah ketertindasan masyarakat hukum adat, petani dan buruh miskin oleh usaha-usaha perampasan tanah secara besar-besaran, yang seringkali tampil sebagai pelaksanaan hukum yang dijalankan oleh satu rejim penguasa pemerintahan dan kekuatan pasar yang dimotori oleh perusahaan-perusahaan raksasa untuk mengakumulasi modal tanpa henti.

Penutup:

Pelajaran penting dari *Orang Indonesia dan Tanahnya*

Dunia keilmuan kontemporer menilai warisan dari karya-karya van Vollenhoven dari dua kacamata berbeda. Peter Burns

(2004, 2010) beranggapan bahwa hukum adat adalah mitos yang diciptakan (*invented*) oleh cendekiawan Belanda masa kolonial (Burns 2010: 78). Burns gigih menegaskan pembedaan antara adat dan hukum. Dengan menggunakan definisi hukum dalam arti sempit, Burns beranggapan bahwa warisan van Vollenhoven melalui fenomena hukum adat hanya memiliki peran pada tataran ideologi untuk menciptakan "mitos sakral tentang identitas bagi orang-orang Indonesia dalam perjuangannya merebut kemerdekaan" (Burns 2010: 81).

Pendapat ini ditandingi oleh Franz dan Keebet von Benda-Beckman. Pasangan ahli antropologi hukum dengan sejarah penelitan yang panjang di Sumatra Barat dan Ambon berargumen bahwa sumbangan penting dari van Vollenhoven adalah usahanya membangun klasifikasi yang sistematis dari data-data tentang adat. Klasifikasi itu memungkinkan konsep-konsep seperti *inlandsch bezitsrecht* dan *beschikkingsrecht* muncul secara lebih substantif karena dikaitkan dengan "keberadaan struktur politik, klaim terhadap properti komunal, dan tanggung jawab pada orang luar atas kerusakan-kerusakan" (Benda-Beckmann 2008:9). Terlepas dari pengakuan pemerintah kolonial atau cendekiawan Leiden, Benda-Beckman melihat hak penguasaan atas wilayah adat di berbagai wilayah di Hindia Belanda adalah nyata adanya dengan keragaman bentuk dan tingkat kecanggihan praktik antar satu tempat ke tempat lainnya. Kritik-kritik terhadap *beschikkingsrecht* sebagai "hasil ciptaan" para ahli hukum Belanda dinilai Benda-Beckmann sebagai kegagalan menempatkan konsep itu dalam konteks waktunya (Benda-Beckmann 2008, 19).

Dengan terus mempertimbangkan debat atas warisan akademik Cornelis van Vollenhoven, buku *Orang Indonesia dan Tanahnya* berada pada tempat yang terhormat sebagai rujukan otoritatif untuk memahami bagaimana politik agraria kolonial

yang terus menerus dianut, dipelihara, dan menjadi kebiasaan praktek kelembagaan pemerintah pasca kolonial merupakan sumber ketidakadilan agraria yang kronis. Membaca buku *Orang Indonesia dan Tanahnya* akan merupakan suatu pertemuan yang bermakna, bila ia tidak hanya dilandasi oleh sikap mental sebagai arkeolog yang berusaha menemukan artefak-artefak yang merupakan sedimen dari hidup masa lampau. Membaca *Orang Indonesia dan Tanahnya* akan membawa pembaca pada pergulatan pemikiran mengenai politik agraria di masa lalu agar dapat menjadi referensi tentang bagaimana konsep-konsep dan kategori-kategori yang digunakan saat itu dapat memberi inspirasi untuk memahami secara lebih baik kemelut-kemelut di masa kini.

Pengantar ini akan ditutup dengan menunjukkan satu tonggak penting politik hukum agraria saat ini yang meralat pasal-pasal dalam UU No. 41/1999 tentang Kehutanan mengenai status hutan adat dan cara pengakuan masyarakat hukum adat. Pada tanggal 16 Mei 2013, diumumkan oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia suatu Putusan atas perkara nomor 35/PUU-X/2012, berkenaan dengan gugatan Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) bersama dua anggotanya, yakni kesatuan masyarakat hukum adat Kenegerian Kuntu, dan kesatuan masyarakat hukum adat Kasepuhan Cisitu. Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa selama ini Undang-undang No. 41/1999 tentang kehutanan (yang melanjutkan Undang-undang No 5/1967 tentang Kehutanan) telah salah secara konstitusional memasukkan status hutan adat ke dalam kategori hutan negara. Status hutan yang dibagi berdasar milik ini, dan memasukan kepunyaan rakyat sebagai bagian dari milik Negara, jelas merupakan warisan dari pernyataan *domein*.

Dengan memasukkan hutan adat ke dalam kategori hutan negara, masyarakat hukum adat telah didiskriminasi

karena statusnya dianggap bukan sebagai penyandang hak, dan subjek hukum pemilik dari wilayah adatnya. Maka segala praktek pemerintah yang berdasar pada kesalahan itu telah bertentangan dengan konstitusi UUD 1945, termasuk pasal 18B.[7] Sebagai penjaga konstitusi (*constitutional guardian*) dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, Mahkamah Konstitusi telah menegaskan norma konstitusional bahwa masyarakat hukum adat adalah penyandang hak dan subjek hukum yang sejajar dengan subjek hukum lainnya.[8] Putusan Mahkamah Konstitusi itu menyebutkan:

> "(D)alam ketentuan konstitusional tersebut, terdapat satu hal penting dan fundamental dalam lalu-lintas hubungan hukum. Hal penting dan fundamental tersebut adalah masyarakat hukum adat tersebut secara konstitusional diakui dan dihormati sebagai "penyandang hak" yang dengan demikian tentunya dapat pula dibebani kewajiban. Dengan demikian masyarakat hukum adat adalah subjek hukum. Sebagai subjek hukum di dalam suatu masyarakat yang telah menegara maka masyarakat hukum adat haruslah mendapat perhatian sebagaimana subjek hukum yang lain ketika hukum hendak mengatur, terutama mengatur dalam rangka pengalokasian sumber-sumber kehidupan" (Mahkamah Konstitusi 2012:168).

---

7 Pasal 18-B dari UUD 1945 yang telah diamandemen itu berbunyi bahwa "Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang".

8 Lebih jauh analisis mengenai Putusan ini pelajari: Arizona dkk (2013, *akan terbit*), Rachman (2013, *akan terbit*). Sepanjang lima tahun terkahir (2007-2013) Mahkamah Konstitusi telah mengeluarkan Putusan-putusan yang mendudukkan kembali konsep penguasaan Negara atas tanah dan sumber daya alam pada berbagai putusannya. Mengenai konstitusionalisme agraria ini pelajari Arizona (2011, 2012).

Ahmad Sodiki, salah satu dari hakim Mahkamah Konstitusi yang menjadi tulang punggung Putusan itu, pernah mengemukakan pandangannya bahwa

> " ... jika dikaitkan dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menjadi tugas negara bagaimana pengusahaan sumberdaya alam yakni bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dimanfaatkan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat (secara adil dan merata). Hal itu tidak dapat dicapai dengan menegakkan hukum semata karena ternyata hukum yang berkenaan dengan sumberdaya alam mengandung cacat yang, jika ditegakkan, justru akan menimbulkan ketidakadilan sosial. Penegakan hukum sumberdaya alam yang tidak adil akan mengancam eksistensi masyarakat hukum adat yang sangat rentan penggusuran oleh mereka yang mengatasnamakan atau izin dari negara" (Ahmad Sodiki, 2012: garis bawah, tambahan penulis).

Lebih jauh, silakan baca buku baru Ahmad Sodiki (2013). Dengan membaca Putusan Mahkamah Konstitutsi itu, bersama dengan buku *Politik Hukum Agraria* (Sodiki 2013) itu, kami merasakan bahwa pandangan kritis terhadap ketidakadilan yang diciptakan oleh politik hukum agraria tetap hidup. Dengan demikian, *Orang Indonesia dan Tanahnya*, karya van Vollehhoven yang terbit hampir seabad yang lalu ini, tetap penting, menarik, relevan, dan inspiratif, untuk dibaca dengan seksama pada saat ini.

Selamat menikmati.

Referensi:

Arizona, Yance. 2011. "Perkembangan Konstitusionalitas Penguasaan Negara atas Sumber Daya Alam dalam Putusan Mahkamah Konstitusi". *Jurnal Konstitusi* 8(3):1-43.

_____. 2012. "Konsepsi Konstitusional Penguasaan Negara atas Agraria dan Pelaksanaannya". Tesis untuk memperoleh

gelar Magister Hukum. Program Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Jakarta.

Arizona, Yance, Siti Rakhma Mary Herwati dan Erasmus Cahyadi. 2013 (*akan terbit)*. *Kembalikan Hutan Adat kepada Masyarakat Hukum Adat. Anotasi Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara No. 35/PUU-X/2012 mengenai Pengujian Undang-Undang Kehutanan*. Jakarta: Epistema Institute, Perkumpulan HuMa, dan AMAN.

Benda-Beckmann, F dan K von. 2008. *Traditional Law in a Globalizing World: Myth, Stereotypes, and Transforming Tradition*. Van Vollenhoven Lecture 2008. Van Vollenhoven Institute for Law, Governance and Development: Leiden University.

Burns, Peter. 2004. *The Leiden Legacy: Concepts of Law in Indonesia*. Leiden: KITLV Press.

Burns, Peter. 2010. "Adat yang Mendahului Semua Hukum." Dalam *Hukum Agraria dan Masyarakat Indonesia: Studi tentang Tanah, Kekayaan Alam, dan Ruang di Masa Kolonial dan Desentralisasi*. Myrna A. Safitri dan Tristam Moeliono (editor). Huma, van Vollenhoven Institute, KITLV: Jakarta.

Fasseur, C. 2010. "Dilema Zaman Kolonial: Van Vollenhoven dan Perseteruan antara hukum Adat dan hukum Barat di Indonesia." Dalam *Adat Dalam Politik Indonesia*. Jamie S. Davidson, David Henley dan Sandra Moniaga (editor). Jakarta: KITLV, Yayasn Pustaka Obor.

Nederlandsch-Indie. 1931. *Volksraad Handelingen* 1931/1932.

Rachman, Noer Fauzi. 2013 (*akan terbit)*. "Masyarakat Hukum Adat adalah ~~Bukan~~ Penyandang Hak, dan ~~Bukan~~ Subjek Hukum atas Wilayah Adatnya". Dalam *Jalan Terjal Reforma Agraria Sektor Kehutanan*. Iman Santoso (Ed). Jakarta: FORDA Press.

Sodiki, Ahmad. 2013. *Politik Hukum Agraria*. Jakarta: Konstitusi Press.

Steenhoven, G. van den. "Vollenhoven, Cornelis van (1874-1933)" terakhir kali diakses 12 Juli 2013. http://media.leidenuniv.nl/legacy/Cornelis%2520van%2520Vollenhoven%2520ENG.pdf

Termorshuizen-Art. 2010. "Rakyat Indonesia dan Tanahnya. Perkembangan Doktrin Domein di masa Kolonial dan Pengaruhnya dalam Hukum Agraria Indonesia." Dalam *Hukum Agraria dan Masyarakat Indonesia: Studi tentang Tanah, Kekayaan Alam, dan Ruang di Masa Kolonial dan Desentralisasi*. Myrna A. Safitri dan Tristam Moeliono (editor). Huma, van Vollenhoven Institute, KITLV: Jakarta.

Vollenhoven, Cornelis van. 1919. *De Indonesi ër en zijn Grond.* Leiden: E.J. Brill

Wignjosoebroto, Soetandyo. 1994. *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional: Suatu Kajian tentang Dinamika Sosial-politik dalam Perkembangan Hukum Selama Satu Setengah Abad di Indonesia,* 1840-1990. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

_____. 1998. "Kebijakan Negara untuk Mengakui dan Tak Mengakui Eksistensi Masyarakat Adat Berikut Hak atas Tanahnya", dalam *Jurnal Masyarakat Adat* No. 01/1998. Bandung: Konsorsium Pembaruan Agraria.

Koran

Bintang Timoer, 21 Januari 1928

Bintang Timoer, 25 September 1928

Kabar Hindia 26 Mei 1929

Fadjar Asia, 10 Juni 1929

Jong Java, 1-5 Juli 1929

Daftar Isi

Kata Pengantar Penerbit —— v

Pengantar untuk Membaca Karya Cornelis van Vollenhoven (1919) *Orang Indonesia dan Tanahnya* —— *xi*

Daftar isi —— xxxi

Daftar Istilah hukum Belanda dan Padanannya dalam Bahasa Indonesia —— xxxiii

BAB I TANAH-TANAH PERTANIAN ORANG INDONESIA SATU ABAD KETIDAKADILAN —— 1

BAB II TUNTUTAN-TUNTUTAN PRAKTEK DALAM SOAL TANAH-TANAH PERTANIAN —— 31

BAB III PERATURAN-PERATURAN AGRARIA DAN TANAH-TANAH PERTANIAN —— 45

BAB IV PERNYATAAN DOMEIN ATAS TANAH-TANAH PERTANIAN —— 63

BAB V TANAH-TANAH ORANG INDONESIA YANG TIDAK DIBUDIDAYAKAN: SETENGAH ABAD PELANGGARAN HAK —— 79

BAB VI TUNTUTAN-TUNTUTAN PRAKTEK DALAM SOAL TANAH-TANAH YANG TIDAK DIBUDIDAYAKAN —— 101

BAB VII PERATURAN-PERATURAN AGRARIA DAN TANAH-TANAH YANG TIDAK DIBUDIDAYAKAN —— 111

BAB VIII PERNYATAAN DOMEIN ATAS TANAH-TANAH YANG TIDAK DIBUDIDAYAKAN —— 121

BAB IX RENCANA UNDANG-UNDANG YANG BELUM DIPUTUSKAN —— 135

BAB X PENUTUP —— 145

Lampiran —— 155

Riwayat Hidup Prof. Mr. C. van Vollenhoven —— 169

Daftar Istilah hukum Belanda dan Padanannya dalam Bahasa Indonesia*

Istilah Hukum Belanda	Padanan bahasa Indonesia
Adatheerschappij	Kekuasaan adat
Adatregeling	Peraturan adat
Adatrestricties	Pembatasan-pembatasan adat
Agrarisch Eigendom	Eigendom agraris, hak yang dikhususkan bagi rakyat pribumi, yang diatur dalam agrarische besluit tahun 1872 No. 116
Agrarisch Reglement	Peraturan agraria
Akkerbezit	Sawah milik *Penguasaan sawah*
Bedrijfsbelasting	*Pajak perusahaan*
Bezitgrond	Dasar penguasaan
Bezitrecht	Hak milik, *Hak penguasaan*
Bouwrecht/ Bewerkingsrecht	Hak mengusahakan, jika pembukaan tanah itu dilakukan di daerah-daerah swapraja.
Burgerlijk Wetboek	Kitab undang-undang hukum perdata (masa kolonial)
Communaal Bezit	Hak milik komunal *Hak penguasaan komunal*
Communal Grondbezit	Tanah milik yang bersifat komunal *Penguasaan tanah komunal*

Cultuurgronden	Tanah-tanah untuk usaha-usaha pertanian *Tanah budidaya*
Cultuurstelsel	Sistem tanam paksa yang dilaksanakan gubernur jenderal J. van Bosch akibat keadaan keuangan Belanda yang parah karena perang Diponegoro dan perang kemerdekaan Belgia
Dorpshoutvester	Pengawas hutan desa
Eigendom	Hak milik menurut kitab undang-undang hukum perdata masa kolonial
Eigenmachtig	Perbuatan sepihak
Eigenrichting	Tindakan sekehendak sendiri dengan mengabaikan hukum-hukum yang berlaku
Erfelijk Individueel Bezit	Hak milik pribumi yang dapat diwariskan *Hak penguasaan pribumi yang dapat diwariskan*
Erfpacht	Lihat catatan kaki no. 20a
Erfpachtswet	Undang-undang tentang *erfpacht*
Gebruiksaandelen In Communaal Bezit	Hak pakai secara bergiliran atas tanah milik komunal
Gebruiksrecht	Hak pakai
Gemeentelijk Bezitrecht	Hak milik dimana subyek dari hak itu ada pada *gemeente*, dalam konteks ini desa atau kota.
Genotrecht	Hak mengambil manfaat atas tanah, jika pembukaan atas tanah bersifat sementara saja

Grondbezit	Tanah milik *Penguasaan tanah*
Grondboekhouding	Pembukuan tanah Registrasi tanah
Grondeigendom	Secara harafiah: Pemilikan tanah Dalam esai ini, van vollenhoven mempermasalahkan pemahaman para birokrat dan ahli hukum tentang konsep grondeigendom ini untuk kondisi hindia belanda. Lihat bab 1.
Grondeigendom	Hak eigendom atas tanah *Pemilikan tanah*
Grondverhuur	Penyewaan tanah
Grootgrondbezit	Pemilikan/penguasaan tanah yang luas atau skala besar
Heerendienst	Kerja tanpa upah yang dahulu biasa dilakukan penduduk untuk kepentingan tuan-nya atau juga untuk kepentingan masyarakat
Individueel Bezitrecht	Hak milik pribumi perseorangan *Hak penguasaan pribumi perseorangan*
Inheemsche Rechters	Orang-orang pribumi yang ditunjuk pemerintah untuk menjadi hakim dalam pengadilan adat *Hakim adat*
Inheemsche rechtspraak	Peradilan/pengadilan adat, peradilan pribumi
Inlandsch Bezitrecht	Hak milik, hak penguasaan, pribumi, jika pembukaan tanah itu bersifat tetap.
Landelijke Stelsel	Sistem secara negara

Landraad	Pengadilan tingkat pertama untuk rakyat pribumi. Bagian dari sistem peradilan resmi masa kolonial.
Landrente	Pajak tanah *Pajak bumi dan bangunan*
Onrecht	Ketidakadilan
Onteigening	Pencabutan hak milik (*Burgerlijk Wetboek* pasal 570)
Onteigeningsverordening	Peraturan tentang pencabutan hak milik
Ontginning	Pembukaan tanah,
Ontginningsordonnantie	Ordonansi tentang pembukaan tanah
Ontginningsrecht	Hak membuka tanah
Ontginningsregeling	Peraturan (yang bersifat umum) tentang pembukaan tanah
Pachthoeve	Tanah kepunyaan raja yang "disewakan" kepada penduduk
Rechtsaantasting	Tindakan melawan hukum
Regelinlg	Peraturan (yang bersifat umum), peraturan perundang-undangan, aturan.
Regeeringsreglement	Konstitusi Hindia Belanda 1854
Tijdelijk Bouwvelden	Tanah-tanah pertanian yang tidak tetap Tanah budidaya sementara
Tweederangsrechtrechten	Hak-hak kelas dua
Verjaring	Lewat waktu, kadaluarsa (Burgerlijk Wetboek pasal 1946)
Verordening	Peraturan
Verpanding	Gadai, penggadaian
Verplichting	Kewajiban, beban, keharusan

Verplichte Diensten	Kerja-kerja wajib yang harus dilakukan rakyat
Voorkeurrecht	Hak pengutamaan atau hak prioritas *Hak untuk melakukan pilihan oleh seorang pemegang saham*
Wisselvallige Bouwvelden	Cara berladang yang berpindah-pindah
Zakelijk	Kebendaan *Hal-hal mengenai urusan dagang (bisnis), pekerjaan dan masalah yang penting*
Zakelijke Recht	Hak atas kebendaan
Zelfbestuur	Pemerintahan sendiri, otonomi (daerah), daerah istimewa
Zelfsbstuurverordening	Peraturan-peraturan swapraja

[*] *Catatan editor: Padanan dalam bahasa Indonesia berhuruf miring adalah padanan kata alternatif. Penyusunan ini atas bantuan Adriaan Bedner dan Santy Kouwagam, Van Vollenhoven Institute, Universitas Leiden*

BAB I

TANAH-TANAH PERTANIAN ORANG INDONESIA[1] SATU ABAD KETIDAKADILAN

> Mereka tidak sepatutnya kehilangan tanahnya. Rakyat pribumi meyakini hal ini. Mereka tidak sepatutnya kehilangan hak miliknya selayaknya kita tidak sepatutnya kehilangan hak kepemilikan kita, pencabutan hak melalui eksekusi.
>
> ...Tak seorang pun, tidak juga pemerintah, menginginkan Jawa menjadi negeri yang hanya menghasilkan padi, gula dan kopi. Jawa, utamanya, harus menjadi masyarakat yang teratur, dan ketika ia menjadi masyarakat yang kuat, ia akan memberikan ganjaran yang berlimpah.
>
> Thorbecke, Tweede Kamer, 14 Mei 1866

"Satu abad ketidakadilan." Kalimat ini terdengar agak kasar dan seolah-olah dibesar-besarkan. Apalagi bila kita menggunakan

---

1 *De bouwvelden* kami terjemahkan dengan istilah "tanah-tanah pertanian." Istilah ini meliputi pengertian: semua tanah yang dengan jalan apapun juga telah diusahakan oleh seseorang. Lawannya adalah *de woeste gronden*, yang kami terjemahkan dengan istilah "Tanah-tanah liar." Catatan Editor: Sebagai bagian pemutakhiran, istilah ini kami ganti dengan "tanah-tanah yang tidak dibudidayakan." Dalam kebijakan pemerintah kolonial, tanah-tanah bero (*fallow land*) dan tanah yang sedang ditinggal dalam sistem pertanian bergulir disertakan juga dalam kategori "woeste gronden," dan karenanya dapat dikuasai oleh pemerintah. Seharusnya tanah-tanah ini masuk dalam kategori *bouwvelden*.

pengertian-pengertian hukum Barat sebagai tolak ukurnya. Memang sudah dapat dipastikan, jika hak-hak orang Indonesia atas tanah-tanahnya diperuntukkan bagi petani-petani Belanda yang bermukim di *Veluwe* atau *Zuid-Holland*, maka akan terjadi keganjilan, keributan dan kekacauan, baik di tingkat parlemen maupun di seluruh negeri. Akan muncul pula pertanyaan, bolehkah orang menyamakan begitu saja hak-hak orang Bugis atau Aceh atau Jawa atas tanah-tanah mereka dengan hak-hak para pemilik tanah di Belanda—bukankah perbedaan antara dua negeri itu terlalu besar?

Sepintas pertanyaan tersebut wajar dan masuk akal, sebab jika kita ingat, betapa besarnya campur tangan raja-raja di Jawa Tengah terhadap hak-hak atas tanah dari para kawula-negaranya dari dulu sampai sekarang. Juga betapa besarnya campur tangan yang terjadi di Madura atas hak-hak rakyat atas tanah selama dalam pemerintahan raja-raja, keadaan yang sama terjadi pula dalam kerajaan-kerajaan yang dahulu ada di Bali; demikian pula apabila kita mengingat keadaan di Lombok selama pemerintahan raja-raja Bali; sebaliknya, kita lihat betapa sedikitnya campur-tangan kerajaan-kerajaan kecil di Batak, dan betapa kecilnya campur-tangan seorang Sultan dari Siak atau dari Ternate atas hak-hak agraris kawula-negaranya. Akan timbul pertanyaan, apakah petani-petani Indonesia dengan tanah-tanah pertaniannya yang berpindah-pindah dan yang tetap, yang kering dan yang basah, yang tergantung pada hujan dan yang diberi pengairan buatan, juga akan merasakan ikatan yang sama kuatnya dengan tanahnya seperti petani-petani Belanda dengan ladang-ladangnya di negeri Belanda? Inilah yang lebih dahulu harus diketahui, sebelum kita menarik persamaan-persamaan dan kesimpulan-kesimpulan.

Lagipula menurut mereka, hak-hak orang Indonesia yang dipaparkan melalui "hak membuka tanah" (*ontginningsrecht*)

tidaklah dapat disamakan dengan suatu hak yang ada di dalam *Burgerlijk Wetboek* (Kitab Undang-undang Hukum Perdata Belanda) kita, meskipun dalam beberapa peraturan, pemerintah Hindia Belanda mengakui hak membuka tanah tersebut. Oleh karena itu hak-hak dan hukum-hukum atas tanah yang berlaku di Indonesia dianggap jauh berbeda dengan apa yang berlaku di Belanda.

Di Belanda, sebagai contoh, jika ada seorang pemburu yang berhasil menembak hewan buruan, menurut hukum ia akan memperoleh hak *eigendom* atas hewan perburuan itu. Contoh di atas tidaklah berlaku begitu saja di Indonesia. Sebab jika seorang Indonesia menggunakan hak membuka tanah, maka sebagai akibatnya ia akan memperoleh suatu hak yang dalam bahasa Belanda disebut *genotrecht*, yaitu hak mengambil manfaat atas tanah, hak yang pada umumnya dapat diperoleh jika sifat pembukaan tanah tersebut hanya untuk sementara saja. Namun ia dapat pula memperoleh suatu hak yang disebut *inlandsch bezitrecht*, yaitu hak milik pribumi, jika pembukaan tanah itu bersifat tetap. Atau dapat pula ia memperoleh apa yang disebut dengan *bouwrecht* atau *bewerkingsrecht*, yaitu hak mengusahakan, jika pembukaan tanah itu dilakukan di daerah-daerah swapraja. Di antara hak-hak tersebut, maka *inlandsch bezitrecht* adalah yang terpenting, sedangkan *genotrecht* merupakan hak yang paling lama ada ditinjau dari segi sejarah perkembangannya. *Bewerkingsrecht* atau hak mengusahakan tanah hanyalah merupakan bentuk yang tertekan daripada *inlandsch bezitrecht*. Hak-hak yang muncul dari pembukaan tanah secara teratur ini selalu diakui oleh pemerintah Hindia Belanda. Pasal 62 dan pasal 56 (lama) dari Konstitusi Hindia-

Belanda 1854 (*Regeeringsreglement 1854*)[2] sendiri menyebutkan hal itu, dimana tanah-tanah pertanian yang diusahakan oleh orang-orang Indonesia itu dirumuskan sebagai tanah-tanah yang diusahakan oleh orang-orang pribumi untuk keperluan sendiri (*gronden, door inlanders voor eigen gebruik ontgonnen*). Kalau demikian, hak-hak apakah yang dimiliki oleh para petani Indonesia itu?

Pertanyaan yang sederhana ini, celakanya, oleh segolongan orang yang sesungguhnya bukan ahli-ahli hukum yang mendalam, selalu ditafsirkan ke bentuk yang menyesatkan. Mereka lebih suka bertanya: Apakah hukum adat orang-orang Indonesia itu mengenal *grondeigendom*?

Pertanyaan semacam ini benar-benar tidak mempunyai arti sama sekali, sebab semuanya tergantung pada apa yang dimaksud mereka dengan *grondeigendom* itu. Jika mereka mengartikan *grondeigendom* itu sebagai suatu hak yang tercantum di dalam *Burgerlijk Wetboek*, jawabannya sudah pasti: orang-orang pribumi tidak mengenal hak itu sama sekali.

Jika mereka mengartikan *grondeigendom* sebagai suatu hak untuk mengambil manfaat dan menguasai tanahnya dengan bebas, semacam hak eigendom yang bersifat Indonesia—yang meskipun tidak dapat disesuaikan dengan ketentuan-ketentuan pada pasal-pasal di dalam *Burgerlijk Wetboek*, tetapi di dalam asas-asasnya ada persamaan dengan eigendom Barat, jawabannya adalah bahwa di beberapa daerah misalnya Aceh, Madura dan Bawean, Jawa Barat, pada sawah-sawah yang diberi pengairan di Bali ada juga hak-hak semacam itu. Seorang petani

2 Catatan Editor: Pasal 62 dari Regeeringsreglement 1854 ini kemudian disertakan dalam Undang-undang Agraria (Agrarische Wet) 1870, yang dituangkan dalam Staatsblad 1870 No. 55. Lihat lampiran V untuk memahami rincian hirarki undang-undang agraria masa kolonial.

di Jawa Barat misalnya akan merasakan kuatnya hak atas tanah miliknya sama saja seperti seorang pemilik tanah di Friesland. Pertanian di Bali yang sudah maju itu, terutama dengan subak-subaknya, dimana pengairan sawah-sawah sejak dahulu telah dipersatukan—tidak mungkin terpikirkan tanpa adanya suatu hak atas tanah yang terjamin dengan kuat. Tetapi jika mereka mengartikan *grondeigendom* itu sebagai suatu hak atas sebidang tanah yang dikerjakan secara tetap, dimana seorang petani Indonesia dengan penuh keyakinan dapat berkata bahwa: "Tanah ini adalah mutlak milikku," maka jawaban yang pasti ialah, bahwa hampir di seluruh Hindia Belanda tidak dapat dijumpai hak yang semutlak itu, oleh karena petani Indonesia harus pula mengingat batasan-batasan adat yang diberikan oleh hukum adat-adat. Tanah milik dengan batasan-batasan adat ini dapat dijumpai di seluruh Sumatera, Borneo (Kalimantan), Timur Besar (*Grote Oost*) Sulawesi, Bali dan di Jawa bagian Timur dan tengah (*Oost en Middel-Java*). Hanya di beberapa daerah tertinggal seperti di pedalaman Kalimantan dan Sulawesi, lalu pulau Timor dan sekitarnya yang belum mencapai tingkat perkembangan ini.

Namun di daerah-daerah yang terbelakang ini pun dapat dijumpai bidang-bidang tanah yang bisa dianggap menjadi milik orang-orang Indonesia itu, yaitu ladang yang berpindah-pindah. Orang mendirikan gubuk sederhana di tepi sebuah hutan, kemudian berusaha untuk membuka tanah dengan jalan menebang sebagian dari pinggir hutan itu yang dianggap cukup, sesudah itu bidang tanah yang baru dibuka itu disiangi, lalu dengan cara yang sesederhana mungkin orang menanam keladi atau pisang atau menaburkan biji-biji jagung atau biji-biji padi. Kemudian setelah satu atau dua kali panen, tanah itu (beserta gubuk yang telah didirikan dahulu) kembali ditinggalkan. Ternyata tidak hanya di daerah-daerah yang terbelakang

seperti yang disebut di atas adat semacam ini, namun juga di daerah-daerah yang sudah mencapai tingkat pertanian yang tinggi sekalipun, misalnya di Jawa Barat, Bali, Sulawesi Selatan, Sumatera. Orang-orang yang masih mempraktekan cara berladang yang berpindah-pindah itu (*wisselvallige bouwvelden*) masih dapat dijumpai. Antara pengambilan manfaat dengan cara berladang yang berpindah-pindah dengan hak eigendom yang berlaku di Barat, tentu saja terdapat perbedaan yang amat jauh seperti halnya langit dan bumi.

Pembatasan-pembatasan adat (*adatrestricties*) yang berlaku atas tanah hak milik dapat bersifat sangat kuat misalnya di daerah Tapanuli Selatan, Minangkabau dan sebagainya. Namun, dapat pula menjadi lemah, misalnya di daerah Aceh dan Jawa Barat, sehingga di kedua daerah ini kita dapat menyebutkan adanya suatu hak eigendom Timur yang telah bebas (*bevrijd oostersch eigendomsrecht*). Di daerah-daerah yang penduduknya memeluk agama Islam seperti di Minangkabau, Sumatera Selatan, Sumatera Timur, Riau, Sulawesi Selatan, Jawa Timur dan Tengah—dimana menurut hukum Islam orang dapat menggunakan suatu barang (termasuk juga tanah) untuk dijadikan wakaf—di daerah-daerah tersebut *toh* orang hampir tidak mengenal wakaf atas tanah, karena pembatasan-pembatasan adat masih terlalu kuat. Tetapi di Aceh dan Jawa Barat, dimana pembatasan-pembatasan adat atas tanah sudah nampak lemah, mempergunakan tanah untuk dijadikan sebagai wakaf telah banyak dilakukan banyak orang.

Maka apakah sebenarnya "pembatasan-pembatasan adat" itu, yang sering disebut orang sebagai sesuatu yang ganjil dan tidak ekonomis dan yang dimana-mana merupakan sesuatu yang melekat pada hak milik pribumi (*inlandsch bezitrecht*)*?*

Mengenai sebab-sebab adanya pembatasan-pembatasan itu, sudah bertahun-tahun lamanya tidak dapat dipecahkan oleh ahli-ahli bangsa Eropa. Mereka mengetahui bahwa seorang pemilik tanah bangsa pribumi tidaklah bebas mengasingkan tanah miliknya. Maka, dengan satu atau cara lain ia terikat oleh pembatasan-pembatasan adat misalnya untuk ditanami padi atau tebu, untuk pengembalaan, untuk pekarangan, dan sebagainya; bahwa ia dilarang menjual, menggadaikan, mewariskan kepada orang-orang yang bukan penduduk desa itu; bahwa dalam penjualan atau penggadaian tanah yang diizinkan, ia harus pula menerima campur tangan pemerintah desa; bahwa seorang pemilik tanah dapat pula kehilangan miliknya jika ia pindah ke desa lain dan seringkali dengan tidak adanya ganti rugi jika tanah itu benar-benar dibutuhkan oleh desa; bahwa di Ambon dan tempat-tempat lain di Timur Besar (*Grote Oost*) tanah langsung diawasi oleh seorang *dorpshoutvester* atau oleh seorang *grondvoodg,* seorang "pengawas hutan desa" yang sangat dihormati di dalam desa itu, dan seterusnya.

Meskipun para peneliti bangsa Eropa belum mempelajari sebab-sebab itu secara mendalam, tetapi mereka telah siap dengan jawaban yang dianggapnya tepat. Pembatasan-pembatasan adat itu, menurut mereka, tentu saja ditetapkan oleh desa-desa itu sendiri, baik dengan peraturan yang tidak tertulis, maupun karena atau dengan perintah-perintah dari orang-orang yang berkuasa di desa itu. Tetapi mungkinkah dalam wilayah-wilayah yang belum mengenal kongres-kongres, percetakan dan surat-surat kabar, yang hampir tidak mengenal pula alat-alat perhubungan menjalankan perintah-perintah yang kemudian dapat sedemikian merata, yang bersamaan isi dan temanya seakan-akan seperti perintah seorang jenderal dalam susunan ketentaraan yang modern? Hal ini tidaklah mungkin sama sekali.

Tetapi dalam tahun-tahun kemudian, persoalan tersebut telah dapat dipecahkan secara memuaskan. Pembatasan-pembatasan adat itu ternyata adalah akibat dari suatu hukum yang sudah sangat tua dan yang dahulu meliputi seluruh Indonesia, suatu hukum yang mulanya bersifat keagamaan, yaitu *beschikkingsrecht* atau "hak ulayat" dari masyarakat-masyarakat hukum Indonesia atas tanah.[3]

"Hak ulayat" atau *beschikkingsrecht* ini (istilah tersebut dipergunakan dalam artian teknis) tidaklah dapat diketemukan dalam *Burgelijk Wetboek*, juga tidak dapat disamakan dengan *recht van heerschappij* (semacam hak pertuanan) di negara Barat. Namun di seluruh kepulauan Indonesia hal itu merupakan hak yang tertinggi atas tanah. Hak ini dipunyai oleh suatu suku (*stam*), atau oleh sebuah gabungan desa (*dorpenbond*), atau biasanya oleh sebuah desa saja tetapi tidak pernah dipunyai

3 Sampai saat ini belum ada kesamaan istilah dalam bahasa Indonesia sebagai terjemahan dari istilah teknis hukum adat *beschikkingsrecht*. Prof. Soepomo menerjemahkannya dengan istilah "hak pertuanan." Prof. Djojodigoeno menerjemahkannya dengan istilah "hak purba." Dalam buku "Penuntun tentang Hukum Tanah," Poerwopranoto menyebutnya dengan istilah hak *beschikking* saja. Undang-undang nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (L.N. 1906-104) menyebutnya dengan istilah "hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat." Prof. Notonegoro menerjemahkannya dengan istilah "hak menguasai." Kami (penterj.) sendiri menggunakan istilah "hak penguasaan" yang kami anggap sebagai penyempurnaan dari segi tata bahasa terhadap istilah Prof. Notonegoro tersebut.

Catatan Editor: Drs. Soewargono, penterjemah pertama naskah ini, menyelesaikan terjemahannya pada tahun 1975. Selama dua dekade terakhir, *beschikkingsrecht* diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia sebagai "hak ulayat." Padanan istilah ini telah diterima sebagai padanan yang baku dan digunakan di berbagai karya kontemporer. Dalam usaha memutakhirkan naskah ini, kami menggunakan "hak ulayat" sebagai padanan kata bagi *beschikkingsrecht*.

oleh seorang individu. Adapun sifat-sifat hak ulayat yang dapat dilihat dengan jelas ada di luar Jawa dan pada pokoknya adalah sebagai berikut:

1. Bahwa hanya masyarakat hukum itu sendiri beserta anggota-anggotanya yang berhak dengan bebas mempergunakan tanah-tanah yang tidak dibudidayakan yang berada dalam wilayah kekuasaannya (*beschikkingskring*), misalnya membuka tanah, mendirikan perumahan, mengumpulkan/ memungut hasil-hasil, berburu, menggembala ternak, dan sebagainya.
2. Bahwa orang-orang asing (*vreemden,* artinya orang-orang yang bukan anggota masyarakat hukum itu, jadi juga orang-orang pribumi sendiri yang bukan anggota dari masyarakat tersebut, misalnya orang-orang yang berasal dari desa lain) hanya boleh menggunakan tanah-tanah itu dengan izin dari masyarakat hukum yang bersangkutan. Tanpa izin tersebut mereka dianggap membuat pelanggaran.
3. Bagi orang-orang asing—terkadang juga bagi anggota-anggotanya sendiri—harus dibayar suatu *recognitie* (pemberian uang, bahan ataupun barang kepada seseorang atau suatu badan/ masyarakat hukum sebagai pengakuan atas hak-hak dari orang ataupun badan/ masyarakat hukum itu).
4. Bahwa masyarakat hukum tersebut bertanggung jawab atas beberapa kejahatan tertentu yang dilakukan oleh orang yang tak dikenal di dalam lingkungan wilayahnya.
5. Mereka tidak dapat mengasingkan[4] hak ulayat tersebut.

4 Catatan Editor: Istilah "mengasingkan" (*vervreemding*) ini pada konteks sekarang dapat dimengerti sebagai pelepasan.

6. Bahwa hak ulayat dari masyarakat hukum itu masih berlaku pula pada tanah-tanah yang telah diusahakan dengan baik dan yang ada di dalam lingkungan wilayahnya; namun melekatnya hak tersebut dapat masih kuat, dapat pula sudah melemah.

Pernyataan yang keenam dari hak ulayat inilah yang menjadi pokok perhatian kita. Transaksi-transaksi yang berat sifatnya seperti menjual dan menggadaikan memerlukan campur tangan masyarakat hukum itu dan kadang-kadang hanya diizinkan berlaku dikalangan anggota-anggota masyarakat hukum itu sendiri.

Tanah-tanah yang ditinggalkan begitu saja atau jika pemiliknya meninggal dunia tanpa ahli waris, akan jatuh kembali dalam hak ulayat desa yang tidak terbatas, sampai pemerintah desa itu memutuskan untuk memberikan tanah tersebut kepada orang lain (dengan *inlandsch bezitrecht*/ hak milik pribumi) atau menggunakannya untuk kepentingan umum, misalnya untuk tanah perkuburan, dan sebagainya. Demikianlah sehingga hak ulayat itu menembus, meliputi dan mengatur keselurahan kelompok hak-hak penduduk, juga hak-hak mereka diatas tanah-tanah yang telah diusahakan dengan baik (*cultuur gronden*). Di beberapa bagian Hindia Belanda adakalanya wilayah-wilayah ulayat (*beschikkingskringen*) itu satu sama lain dipisahkan oleh daerah-daerah tak bertuan. Sebaliknya di bagian-bagian yang lain, adakalanya hampir tak ada sebidang tanahpun yang tidak termasuk hak ulayat dari masyarakat hukum. Tetapi hak ulayat tersebut di suatu tempat masih tampak kuat, di tempat yang lain telah menjadi lemah dan gejala yang umum ialah: bahwa makin maju dan bebas penduduk itu dalam usaha-usaha pertanian, makin lemahnya hak ulayat itu dengan sendirinya. Menjadi lusuhnya hak

ulayat itu tidaklah sama pengejawantahannya, juga tidak sama kecepatannya antara daerah dengan daerah yang lain, karena masing-masing tergantung dari kebebasan agraris penduduk itu sendiri. Kemudian jika hak ulayat itu telah menjadi lusuh sama sekali, maka "hak milik pribumi yang melekat pada hak ulayat" tersebut (*ingeklemde inlandsch bezitrecht*) akan berkembang dengan sendirinya menjadi *inlandsch bezitrecht* yang bebas, menjadi yang bebas dan muncul menjadi semacam eigendom yang bersifat Indonesia.

Aceh, Bali, Madura, Bawean, Jawa Barat adalah daerah-daerah dimana hak ulayat itu telah sangat lemah, sehingga pemilik-pemilik tanah bangsa Indonesia dapat mengambil manfaat secara bebas dan memperoleh penguasaan yang bebas atas tanah-tanah pertaniannya (*het vrij genot en de vrije beschikking over zijn bouwveld*). Adapun pemerintah dapat mempercepat proses perubahan ini dengan jalan bekerjasama dengan petani-petani pribumi itu agar mereka menjadi lebih bebas; namun dengan mengeluarkan dekrit yang berisi suatu penghapusan atau suatu pengingkaran terhadap hak ulayat itu dengan tiada mengingat apakah tingkat perkembangan penduduk sudah matang untuk itu, akibatnya bukanlah percepatan suatu proses melainkan hanya suatu kekacauan belaka.

Jadi jawaban atas pertanyaan apakah petani-petani Indonesia wajib memperoleh perlindungan hukum seperti petani-petani di Belanda adalah cukup jelas. Hak-hak mereka harus mendapat perlindungan hukum dengan tidak ada pengecualian, baik bagi daerah-daerah yang telah mengenal hak eigendom Timur (*inlandsch bezitrecht* yang telah bebas, yakni bebas dari hak ulayat desa ed.) maupun daerah-daerah dimana terdapat *inlandsch bezitrecht* yang masih melekat pada *beschikkingsrecht* suatu desa, baik yang masih menggunakan

cara berladang yang berpindah-pindah (di bawah *genotrecht,* hak mengambil manfaat atas tanah) maupun untuk tanah-tanah pertanian tetap (biasanya di bawah *inlandsch bezitrecht*).

Jika di daerah-daerah swapraja (misalnya *Vorstenlanden*, *Timoerland*, Lombok) ada raja-raja yang berwatak despotis yang mengingkari hak ulayat atau hak-hak lainnya dari penduduk, maka tidaklah perlu pemerintah Hindia Belanda meniru perbuatan yang salah itu.

Tetapi selama pemerintahan penjajah (VOC) yang berlangsung dua abad sebelumnya itu dan yang kemudian diteruskan oleh masa pemerintahan Pemerintah (Hindia Belanda) selama lebih dari seratus tahun (diluar pulau Jawa periode-periode ini umumnya lebih singkat), kapankah terjadi pelanggaran-pelanggaran hukum oleh pemerintah Hindia Belanda itu? Dengan kata lain, kapankah hak-hak agraris orang-orang pribumi itu terus menerus dilanggar? Jawabnya ialah: bahwa sekali-kali bukanlah maksud kami hendak membongkar kembali soal-soal lama, jika disini kami mengingatkan kembali akan terjadinya pelanggaran-pelanggaran tersebut selama masa enam puluh tahun pertama di abad yang lalu. Memang hampir setiap orang tahu bahwa pada tahun-tahun tersebut orang Jawa telah diperlakukan secara yang tidak semestinya—*de Javaan wordt mishandelt,* namun tidak setiap orang bersedia untuk ikut merasakan betapa dalam dan jauhnya tekanan-tekanan yang telah dilakukan orang terhadap sawah-milik (*akkerbezit*) orang-orang pribumi. Bahwa orang tidak perlu menggunakan bacaan-bacaan revolusioner atau brosur-brosur dari para penghasut dan penyebar kebencian (*opruiers en haatzaaiers*) untuk membuktikan tindakan-tindakan dari pemerintah Hindia Belanda itu.

Untuk pembuktian itu kita cukup menggunakan laporan-laporan dari pemerintah sendiri.

Mengenai pelanggaran-pelanggaran dari Daendels, bagaimanapun juga sengitnya, sesungguhnya merupakan tindakan-tindakan yang terkecuali. Ia dengan sewenang-wenang telah mengambil sawah-sawah penduduk guna dipakai sebagai bayaran gaji dari bermacam-macam golongan pegawai pemerintah pribumi.

Bayangkan jika hal tersebut terjadi di negeri Belanda. Pada tahun 1832 Van den Bosch mengulangi lagi tindakan yang melanggar hukum ini, untuk pembayaran gaji bupati-bupati dan serdadu pribumi.

Akan tetapi segera setelah pemerintahan Daendels berakhir, pelanggaran atas milik-milik sawah tersebut dijadikan suatu *stelsel* (sistem) yang resmi, yaitu apa yang dinamakan *landrente* (pajak tanah), suatu *sistem* yang diimpor oleh Raffles, yang biasa disebut juga *landelijk stelsel*. Bagaimana bisa suatu pajak tanah atau pajak hasil panen secara terbalik dapat ditempatkan di atas tanah milik itu sendiri, darimana ia sebenarnya berasal? Oleh karena orang menggantungkan persoalan itu diatas kakinya; oleh karena pajak tersebut disini justru tidak dianggap keluar dari keadaan pemilikan tanah yang sebenarnya. Kepada kepala desa diamanatkan sejumlah uang sebagai pajak, jumlah yang wajib dibayarkan oleh masyarakat desa itu; untuk itu kepada kepala desa diberikan hak guna untuk dapat mengubah-ubah tanah milik dari orang-orang di desa itu setiap waktu, agar supaya kemungkinan pemasukan pajak tersebut dapat teratur dengan baik. Jadi jumlah *landrente* itu tidak tergantung kepada besar kecilnya milik tanah atau hasil panenan seorang petani, tetapi sebaliknya, tanah-tanah itu dapat diperbesar atau

diperkecil menurut jumlah *landrente* yang dipandang layak oleh kepala desa.

Tentu saja skandal ini ditutupi dengan teori-teori yang dipandang tepat: bahwa pemerintah menganggap dirinya sebagai *eigenaar* atau pemilik semua tanah di Jawa dan kemudian menyewakan (*verpachten*) sejumlah sawah-sawah dari setiap desa kepada kepala desa yang bersangkutan; kepala desa membagi-bagi tanah pada orang-orang sedesa dengan kewajiban membayar *landrente menurut cara* yang dianggapnya "patut dan adil."

Sebagai pembenaran atas *landrente* ini, duapuluh tahun kemudian, terjadilah tindakan melawan hukum (*rechtsaantasting*) yang kedua, yaitu aturan tanam paksa (*cultuurstelsel*) dari van den Bosch. Terutama hal ini terjadi pada penanaman nila secara paksa (*indigo dwangcultuur*), juga penanaman tebu secara paksa (*suiker dwangcultuur*), terjadi di seluruh Jawa, dari barat sampai timur. Untuk mendapatkan tanah secara cuma-cuma bagi penanaman paksa itu, maka seluruh sawah-milik (*akkerbezit*) dipecah-pecah semaunya, pematang-pematang—yang juga merupakan penunjuk-penunjuk batas dari sawah-sawah tersebut—harus dikorbankan guna pengusahaan ladang-ladang nila dan tanah-milik (*grondbezit*) seluruhnya diputarbalikkan. Hak-hak penduduk atas tanahnya masing-masing dengan demikian tidak diakui, terkadang hak waris atas sawah-sawah dengan mudah saja dihapuskan dan kemungkinan besar dengan cara yang sangat sewenang-wenang; tanah-milik antara desa yang satu dengan desa yang lain dicampur adukkan begitu saja. Celakanya lagi, pemerintah suka sekali memberlakukan peraturan-peraturan tersebut pada desa-desa yang belum pernah melaksanakan tanam paksa (*dwangcultuur*). Coba bayangkan jika hal ini terjadi di negeri Belanda.

Namun disamping *landelijk stelsel* dan *cultuurstelsel* itu, masih ada pelanggaran hebat yang ketiga, yaitu kewajiban-kewajiban yang oleh pemerintah hanya dibebankan kepada para pemilik tanah, yaitu kewajiban "kerja pertuanan"—*heeren en cultuurdiensten*—yang secara salah dikatakan berdasarkan hukum adat.[5] Akibatnya banyak orang yang terpaksa melepaskan diri dari milik-milik tanahnya, agar supaya dapat bebas dari kewajiban-kewajiban yang berat itu.

Demikianlah yang terjadi di daerah Pasuruan, penduduknya banyak yang melarikan diri ke gunung-gunung karena secara paksa diwajibkan bekerja dalam bentuk *heerendienst* di suatu tempat yang jauh, misalnya untuk membuat suatu perbentengan di Surabaya, pemerintah menganggap patut untuk mengambil sawah-sawah mereka itu dan menyerahkannya kepada orang-orang lain. Kepala desa diancam dengan suatu tindakan pidana jika tidak mengerjakan hal ini.

---

5 *Heerendiensten* diterjemahkan dengan istilah "kerja pertuanan." Arti kata ini ialah kerja tanpa upah yang dahulu biasa dilakukan penduduk untuk kepentingan tuan-nya atau juga untuk kepentingan masyarakat. Dahulu, di Indonesia, kerja pertuanan ini dilakukan oleh penduduk untuk kepentingan raja-rajanya, disamping pajak yang berbentuk uang atau natura. Gejala ini disalahgunakan oleh VOC dan pemerintah Hindia Belanda, juga diperluas terutama di pulau Jawa, sehingga beban yang sangat berat bagi penduduk terutama pada masa tanam paksa (muncul apa yang dinamakan *cultuurdiensten*, yaitu kerja tanpa upah yang wajib dilakukan oleh penduduk bagi kepentingan tanam paksa tersebut). Kerja pertuanan" ini secara berangsur-angsur terus diperlunak, dan sejak tahun 1925 diganti dengan apa yang dinamakan *persoonlijke diensten*, yang hanya boleh dilakukan untuk kepentingan umum, misalnya ketika terjadi bencana alam, membuat saluran irigasi, dan sebagainya. Ganjilnya, pemerintah menamakan tindakan dari para pemilik tanah tersebut sebagai "penyerahan sawah-sawah secara sukarela" dan kepada desa diberikan perintah untuk membagi-bagi sawah itu kembali, sehingga wajib kerja tersebut dapat terus dilaksanakan.

Adapun pelanggaran besar yang keempat adalah pemerintah dengan mudahnya mengambil tanah-tanah dari pemiliknya yang diperlukan untuk pembuatan padang-padang garam di Jawa Timur dan Jawa Barat. Dan kenyataan membuktikan, jika dalam peristiwa semacam itu pemerintah agak memperlunak injakannya, penduduk akan segera membenarkan kembali milik-miliknya yang sah itu. Lebih-lebih lagi pemerintah acapkali mencabut milik tanah seseorang tanpa mendasarkan diri pada ketentuan hukum, di dalam *Regeeringsreglement* hanya disebut tentang hak eigendom dan tidak menyebut tentang hak milik Indonesia (*Indonesisch grondbezit*), dan juga tanpa pengganti kerugian. Tanah-tanah yang dibutuhkan untuk kepentingan bangunan-bangunan militer dan sipil, pembuatan lapangan-lapangan dan sebagainya secara mudah diambil begitu saja dari pemiliknya. Bayangkanlah jika hal ini terjadi di negeri Belanda.

Demikianlah pelanggaran demi pelanggaran hukum yang dilakukan oleh pemerintah Hindia Belanda sendiri. Tentu saja guna membenarkan perbuatan-perbuatannya itu, pemerintah menggunakan bermacam-macam alasan seperti karena penduduk sendiri yang menyerahkan sawah-sawah mereka; karena pembagian kembali sawah-sawah tersebut adalah pelaksanaan dari keadilan sosial yang memang dihajatkan oleh penduduk, di tempat lain digunakan alasan, bahwa pengambilan sawah-sawah itu adalah permintaan penduduk sendiri; atau bahwa sawah-sawah tersebut telah jatuh kembali dalam hak ulayat (*beschikkingsrecht*) dari masyarakat desa sesuai dengan hukum adat. Di daerah Madiun, penghancuran hak-hak yang dianggap paling berharga oleh orang-orang Jawa itu oleh pemerintah dikatakan sebagai peristiwa yang masih diperingati oleh penduduk sebagai "kenang-kenangan indah," kata pemerintah, oleh karena terjadinya peristiwa itu tidak

dibarengi dengan prosedur administrasi yang berbelit-belit dan yang sangat dibenci oleh orang-orang Jawa itu.

Namun alasan yang sebenarnya adalah bahwa orang tidak menyadari apa yang sesungguhnya dilakukannya. Seperti yang dikatakan oleh Baud pada tahun 1851 "Hak-hak dan kewajiban-kewajiban dari pemilik-pemilik atau pemakai tanah sawah masih dalam keadaan gelap, atau sekurangnya masih tertutup oleh kabut," dan pemerintah berdasarkan alasan-alasan yang dapat dimengerti boleh jadi masih mempunyai kecurigaan, seandainya dilakukan penelitian secara jujur.

Toh sesungguhnya bagi pemerintah ada sebab-sebab untuk berusaha berpikir dengan tenang. Pertama-tama ialah kelumpuhan ekonomi yang muncul dikalangan penduduk. Kemudian perlu diadakan perbandingan dengan *stelsel* raja-raja di Jawa, dimana tindakan sewenang-wenang (yang hampir sama terlalunya" dengan tindakan-tindakan pemerintah Hindia Belanda) hanya terbatas dalam daerah-daerah pusat kerajaan (Kedu, Yogyakarta dan Surakarta sekarang), sedangkan kita justru memperluasnya di seluruh pulau Jawa. Juga jika diingat, bahwa penghancuran hak-hak tanah tersebut terjadi dalam tahun-tahun dimana kekuasaan raja-raja pribumi atas desa-desa sedang beralih kedalam kekuasaan pemerintah. Juga selalu dapat dilihat bagaimana hukum adat yang telah dikudungkan itu berusaha mengambil kedudukannya yang semula, setiap waktu jika tekanan-tekanan seperti pajak tanah, tanam paksa dan kerja pertuanan tersebut dihapuskan atau diperingan.

Selain itu belum lagi terhitung tindakan-tindakan yang salah dari kepala-kepala desa sendiri yang mencontoh tindakan-tindakan pemerintah Hindia Belanda, tepat seperti pelaksanaan pepatah Melayu "Guru kencing berdiri, murid kencing berlari." Sebagai akibatnya, bisa dikatakan bahwa hak-

hak penduduk atas sawah-sawahnya tidak diakui, ia diberikan kepada siapa saja yang dikehendaki oleh pemerintah desa. Anggota-anggota pemerintah desa mengambil tanah-tanah yang bermutu baik dan memberikan tanah-tanah yang bermutu jelek sebagai gantinya. Pendek kata, semua itu adalah tindakan semaunya saja. Jika di tempat lain sawah-milik individu itu dihapuskan secara bertentangan dengan kemauan petani yang mengusahakan tanah itu dan kemudian ia mengadukan tindakan sewenang-wenang tersebut kepada kepala distrik, maka sudah dapat dipastikan bahwa gugatannya itu akan sia-sia belaka. Dan seolah-olah tidak bersalah sama sekali, pemerintah berkata, "Bahwa pemerintahan pribumi...tidak dapat menjaga keseimbangan, yang telah diberikan oleh bangsa Eropa...."

Untunglah bahwa pelanggaran-pelanggaran seperti yang disebut di atas hanyalah riwayat masa lalu. Bagaimanakah dan kapankah keadaan yang suram ini mulai berakhir? Keadaan ini berakhir dengan berlakunya dua buah ketentuan yang jelas maknanya (*pertinent*) dari *Regeeringsreglement* tahun 1854, pasal 75 (lama) yang mengatakan, bahwa peradilan dalam soal-soal perdata harus memperhatikan (menjaga) seluruh hukum adat yang berlaku di kalangan penduduk—jadi termasuk pula hukum adat atas tanah. Lalu pasal 62 memperingatkan agar dalam menyewakan tanah-tanah kepada orang-orang Eropa, pemerintah memperhatikan hukum adat atas tanah dari penduduk.

Tetapi pasal-pasal tersebut ternyata kurang mendapat perhatian. Keadaan yang buruk itu tetap tidak berubah sampai sepuluh tahun semenjak berlakunya *Regeringsreglement*.

Perubahan baru terjadi pada waktu sedang hangatnya gerakan undang-undang perkebunan (*cultuurwetsbeweging*)

yang berseru pada pemerintah dan parlemen Belanda agar mereka menaruh perhatian pada hak-hak penduduk pribumi.

Pada tahun 1865 dikeluarkan perintah kepada semua Residen di Jawa Tengah (*middel-Java*) supaya mereka memperhatikan kembali peraturan dari tahun 1819 yang memerintahkan agar "Hak-hak dari pemilik tanah yang sah tetap dihormati," tetapi yang terjadi kemudian karena adanya tanam paksa dan kerja-kerja yang bersifat paksaan yang harus dilakukan oleh rakyat (*verplichte diensten*), maka peraturan tersebut diabaikan.

Adapun perubahan yang benar-benar berarti baru terjadi setelah adanya krisis di *Tweede Kamer* (Kamar kedua parlemen Belanda), yaitu dengan jatuhnya menteri Fransen van de Putte (perencana rancangan UU perkebunan) pada bulan Mei 1866 dan naiknya Mijer yang konservatif. Menteri yang baru ini, sekalipun ia mengetahui bahwa orang-orang Jawa belum dapat membaca dan menulis, bahwa masyarakatnya masih tertutup dari jaringan surat-surat kabar dan kebiasaan menyelenggarakan rapat-rapat, namun *toh* menjadi takut kalau-kalau perdebatan di *Tweede Kamer* itu akan lebih mengobarkan suasana panas di kalangan penduduk. Maka ia merasa perlu untuk segera bertindak dan memerintahkan kepada Gubernur Jenderal Sloet van de Beele agar yang terakhir ini mengeluarkan proklamasi untuk menentramkan hati orang-orang pribumi tersebut. Dinyatakan dalam proklamasi itu bahwa raja Belanda, dengan persetujuan dari pemerintahnya yang baru, telah memberikan "jaminan yang khidmat kepada penduduk pribumi di Jawa," jaminan yang berisi bahwa hak-hak para pemilik tanah pribumi diakui dan dijamin, dan akan diambil tindakan-tindakan guna mencegah pelanggaran-pelanggaran atas hak-hak mereka dari manapun datangnya.

Jadi proklamasi dari tahun 1866 inilah (yang sesungguhnya tidak mempunyai kekuatan hukum) dan bukan undang-undang dari tahun 1854 yang memberikan sinar harapan akan datang hari baru.

Tetapi berlakukah proklamasi tersebut diluar pulau Jawa? Secara tidak langsung, ia pun berlaku juga diluar pulau Jawa. Perlu diketahui, bahwa pelanggaran terhadap hak-hak penduduk diluar pulau Jawa tidaklah begitu besar seperti yang terjadi di pulau Jawa. Daerah-daerah luar Jawa hanya di beberapa tempat yang mengenal semacam *landelijk stelsel* dari Raffles; hanya di beberapa tempat terjadi tanam paksa atau *dwangcultuur*; kerja pertuanan tidak banyak terjadi dan tidak melulu bagi para pemilik tanah. Juga di sebagian besar daerah-daerah diluar Jawa, pengaruh dan campur tangan dari pemerintah Hindia Belanda boleh dikatakan nihil. Namun azas baru sebagaimana yang diproklamasikan pada tahun 1866 haruslah berlaku pula bagi tanah-tanah pertanian di luar Jawa, terutama jika kita mengingat bahwa Undang-undang Agraria tahun 1870 pada dasarnya berlaku juga di seluruh Hindia Belanda.

Memang sebagian dari apa yang kita harapkan telah menjadi kenyataan. *Landrente* telah dihapuskan; penanaman paksa sudah ditinggalkan; akibat-akibat buruk dari kerja-wajib (*verplichte diensten*) bagi para pemilik tanah sudah ditinggalkan untuk selama-lamanya. Tetapi harapan kita selanjutnya agar pemerintah membiarkan tanah-tanah pertanian penduduk pribumi berkembang secara wajar, ternyata tidak terjadi. Dan alasannya sangat sederhana: karena pemerintah malu untuk bertindak demikian. Oleh karena itu jika hak-hak Indonesia seakan-akan disamakan dengan hak-hak Barat yang sudah terkenal itu, maka mereka menentangnya dengan penuh semangat. Sebaliknya setiap kali hak-hak tanah Indonesia itu tidak cocok dengan pengertian-pengertian hukum Eropa, tanpa

penyelidikan terlebih dahulu, mereka lalu mengingkarinya dengan senang hati. Celakanya, pemerintah hanya memiliki tiga atau empat pengertian yang digunakan sebagai landasan, yaitu *erfelijk individueel bezit* atau "hak milik pribumi yang dapat diwariskan," *communaal bezit* atau "hak milik komunal," dan *gebruiksaandelen in communaal bezit* atau "hak milik komunal dengan pemakaian secara bergiliran," maka semua hal yang tidak sesuai dengan landasan-landasan tersebut lalu dihapuskan.

Campur tangan mereka sebenarnya adalah pelanggaran-pelanggaran hak seperti sebelum tahun 1866, hanya cara pelanggaran itu sekarang lebih halus dan lebih sopan, tetapi akibatnya boleh dikatakan sama-sama berat dan menyedihkan. Bentuk dari pelanggaran-pelanggaran tersebut bermacam-macam pula.

1. Mereka berusaha akan membebaskan sawah-sawah milik (*akkerbezit*) di Jawa dari hak ulayat desa. Sawah-sawah milik, yang menurut proklamasi tahun 1866 dan undang-undang agraria tahun 1870 tidak boleh diganggu, akan segera mereka bebaskan, tetapi bebas menurut artian orang Barat. Dengan ini mereka berpikir telah dapat bertindak sesuai dengan peraturan mengenai eigendom agraris yang fakultatif dari tahun 1872,[6] juga mereka berharap telah dapat berbuat sesuai dengan peraturan pembagian tanah komunal yang fakultatif dari tahun 1885. Namun tak ada sambutan sedikit pun dari penduduk. Meskipun demikian pemerintah tetap mempertahankan sikapnya. Laporan dari pegawai yang

6 Catatan editor: Aturan yang dimaksud Cornelis van Vollenhoven adalah *Agrarisch Besluit* yang dituangkan dalam Staatsblad 1872 No. 116 ayat 4. *Agrarisch besluit* ini berisikan perbaikan bagi *Agrarisch Besluit* Staatsblad 1870 No. 118. Lihat lampiran III untuk rincian pasal ini.

ditugaskan untuk itu bisa dikatakan cukup menggelikan yaitu: "Penduduk dari beberapa desa di daerah Madiun hanya mau menggunakan konversi, tetapi dengan asas-asas dari *individueel bezitrecht* (hak milik perseorangan*)*; dan bahwa alasan dari penduduk desa-desa tersebut adalah takut kalau-kalau konversi itu menganggu atau merusak aturan-aturan tentang 'kerja wajib' yang ada pada waktu itu."

2. Di daerah Jawa Barat, hak ulayat desa atas tanah-tanah sawah telah hampir lenyap, meskipun masih ada bekas-bekasnya, sehingga dapat dikatakan bahwa di daerah itu ada hak eigendom yang bersifat Indonesia. Maka dapatkah sekarang pemerintah membatasi dirinya dengan tidak melakukan campur tangan? Sebaliknya, di kabupaten Sumedang terdapat sebuah peraturan yang mewajibkan seseorang untuk mendapatkan persetujuan dari semua anggota pemerintah desa jika ia bermaksud menjual tanahnya kepada penduduk desa lain, peraturan ini memang tepat jika diperuntukkan bagi daerah Jawa Tengah, tetapi merupakan paksaan dan hambatan bagi daerah Jawa Barat.

3. Sejak dahulu, baik di Jawa maupun diluar pulau Jawa terdapat suatu aturan hukum adat, yaitu tanah-tanah pertanian yang karena suatu sebab jatuh kembali ke tangan hak ulayat desa yang tidak terbatas, pada waktu yang dianggap baik akan diberikan kembali oleh desa kepada orang lain, tetapi sekarang hak dari desa untuk memberi keputusan mengenai persoalan tersebut telah dihapuskan oleh Residen berdasarkan *Gemeenteordonantie* tahun 1906 (lebih tepat menurut sebuah edaran/*circulair* dari bulan Juli 1916). Alasannya karena menurut anggapan dari para birokrat, penghasilan dari "tanah desa" tersebut

(*dorpsgrond*—sebab suatu penguasaan sementara oleh desa atas sebidang tanah tidak dapat mereka pahami, oleh karena tidak dapat dimasukkan kedalam salah satu daripada ketiga landasan diatas) adalah sangat berguna bagi penguatan kas desa itu. Oleh karena itu pula hak dari desa tersebut dianggap bertentangan dengan kepentingan desa itu sendiri. Apakah orang-orang desa yang sungguh-sungguh membutuhkan tanah dapat mengerti keputusan dari Residen itu, oleh orang-orang biro tidak diperhatikan.[7]

4. Jika pada masa tanam paksa secara tidak masuk akal pemerintah telah menjadikan hak ulayat (daripada desa) atas tanah-tanah pertanian sebagai suatu *communaal grondbezit*, ganjilnya dalam masalah pembagian kembali dari sawah-sawah partikelir (*herverdeling van partikuliere akkers*, suatu hak yang juga dikenal di tanah Karo dan Minahasa) pemerintah sama sekali tidak mau mengakui hak dari desa-desa yang bersangkutan untuk mengadakan permusyawaratan. Alasannya, karena ordonansi tentang pembukaan tanah (*ontginningsordonnantie*) juga tidak mengenal "pengembalian kembali" semacam itu. Tentu saja muncul akibat-akibat yang sama sekali tidak diharapkan. Mengingat hal itu seharusnya pemerintah menyadari bahwa ada suatu kekurangan pengertian terhadap persoalan tersebut. Tetapi sebaliknya dari apa yang harus dilakukan, pada tahun 1893 para birokrat

---

7 Yang dimaksud oleh Prof. Vollenhoven dengan istilah *bureau*/biro adalah orang-orang yang duduk dalam pemerintahan Hindia Belanda, khususnya kekuasaan eksekutif.

Catatan Editor: Untuk memutakhirkan naskah ini, kami selanjutnya menggunakan kata "para birokrat" menggantikan istilah "orang-orang biro."

malah menyerukan agar pegawai-pegawai pemerintah bersikap lebih tegas dalam menentang pertanggung-jawaban desa-desa atas sawah-sawah perseorangan tersebut, yaitu dengan jalan mempertahankan pasal 55 *Regeringsreglement*, dengan kata lain, melindungi orang-orang Jawa terhadap "kebebasan" kehendak dan cita-citanya sendiri.

5. Sesudah tahun 1900, banyak desa-desa penting dan berpenduduk padat di pulau Jawa bagian tengah yang mengalami proses menjadi lusuhnya hak ulayat desa. Proses ini berjalan secara wajar, namun terjadi dalam waktu yang lebih singkat dari biasanya. Sungguh mengherankan bahwa proses yang bermanfaat ini tidak diakui, bahkan kemudian dihentikan oleh pemerintah karena di dalam kamus para birokrat, proses semacam ini dianggap sebagai suatu pelepasan diri secara tidak sah dari ikatan-ikatan desa, jadi suatu perbuatan yang *eigenmachtig* (perbuatan sepihak, dimana perbuatan yang dilakukan oleh suatu pihak berdasarkan kondisi yang menguntungkannya, akan tetapi pada umumnya merugikan pihak atau pihak-pihak yang lain), bahkan katanya merupakan "Perbuatan yang hampir sama dengan kejahatan *stellionaat*."[8]

6. Hukum adat mengenal desa-desa dimana masih terdapat hak ulayat desa atas tanah-tanah sawah, ia mengenal pula desa-desa dimana hak ulayat itu sudah hampir lenyap. Tetapi bentuk yang ketiga tidaklah dikenal oleh hukum adat. Sebaliknya *ontginningsordonnantie*

8 *Stellionaat* adalah suatu bentuk penipuan, yaitu jika seorang dengan sengaja menjual atau menjadikan hipotik suatu benda tak bergerak, meskipun ia mengetahui bahwa ia bukan pemilik dari benda tersebut.

(ordonansi tentang pembukaan tanah) dari para birokrat menciptakan desa-desa, dimana hak ulayat atas sebagian dari tanah-tanah pertanian begitu kuat, sedangkan atas sebagian lain hak ulayat itu sudah lenyap sama sekali. Mereka menamakan ini *desa's met gemengd bezit* (desa-desa dengan milik campuran), suatu konsepsi yang sulit dimengerti apabila orang membandingkan dengan keadaan yang sebenarnya. Juga mereka melarang—apa alasannya?—pembukaan tanah oleh desa yang melulu untuk kepentingan desa itu sendiri.

7. *Ontginningsordonnantie* tersebut diatas melarang pula pengambilan manfaat atas tanah dengan cara berladang yang berpindah-pindah. Berladang berpindah-pindah dianggap jauh dari baik, suatu perampasan daya guna tanah (*roofbouw*) yang teralu kasar sifatnya. Hutan-hutan yang indah menjadi musnah hanya untuk keuntungan yang sedikit; berladang semacam ini menghabiskan tanah dua belas sampai dua puluh kali lipat dibandingkan dengan berladang diatas sawah-sawah yang diairi. Maka apakah tindakan pemerintah sekarang? Untuk waktu selanjutnya, maka cara berladang yang berpindah-pindah itu dilarang. Dan dengan penuh kemenangan, seorang anggota biro pada tahun 1877 menulis: "Bahwa sesudah dibuat undang-undang mengenai *ontginningsordonnantie*, maka cara berladang yang berpindah-pindah itu pasti akan lenyap." Tetapi ternyata di Jawa sekalipun cara berladang semacam itu masih tetap ada, misalnya di Banten, juga ditanah-tanah partikelir (1912) dan terutama di luar Jawa, pemerintah terpaksa menyerah pada kenyataan.

8. Bahwa di dalam lingkungan wilayah hak ulayat dari desa lain, seorang Indonesia hanya dapat memperoleh suatu *genotrecht* (hak mengambil manfaat) dan bukan

bezitrecht (hak milik), sudah umum berlaku dimana-mana. Namun *genotrecht* itu tidaklah terdapat di dalam kamus para birokrat, dan juga tidak dewan peradilan bagi orang-orang pribumi. Jadi menurut mereka semuanya harus merupakan hak milik dan akibatnya ialah munculnya banyak protes, antara lain pada tahun 1917 di Minahasa sebagai reaksi terhadap penggunaan pengertian-pengertian hukum Eropa yang bertentangan dengan hukum adat.

9. Mulai tahun 1871, pulau Jawa dan kemudian juga sebagian daerah-daerah di luar Jawa diberikan ahli-ahli hukum sebagai ketua-ketua *landraad* (pengadilan bagi masyarakat pribumi masa kolonial, ed.). Namun pada duapuluh tahun pertama mereka bekerja, mereka sama sekali tidak mengerti hukum adat atas tanah. Tentang pengertian-pengertian hukum adat yang dirumuskan dengan istilah-istilah teknis seperti *beschikkingsrecht* (hak ulayat) *genotrecht* (hak mengambil manfaat), *voorkeurrecht* (hak pengutamaan)[9] dan lain-lain. Banyak diantaranya yang belum pernah mendengar sama sekali istilah-istilah tersebut. Salah seorang diantaranya bahkan tidak memandang sah penggadaian tanah secara adat, karena di dalam *Burgerlijk Wetboek*, hak gadai itu dibatasi hanya atas barang-barang yang bergerak. Sebaliknya, mereka itu tentu saja sangat pandai dalam istilah-istilah *Burgerlijk Wetboek* seperti: *bezitacties*, *annaal bezit*, *verjaring*, *zakelijk rechten* dan sebagainya. Tentu saja ini berakibat pada hal-hal yang tak dikehendaki, yang

9 Catatan Editor: *Voorkeurrecht* juga sering diterjemahkan sebagai "hak prioritas." Dalam hak ini, pemilik tanah asli diberi kesempatan untuk menguasai kembali tanahnya sebelum tanah diserahkan kepada anggota wilayah ulayat lainnya untuk dikelola.

dianggap sebagai pelanggaran oleh penduduk pribumi, misalnya dalam soal mewariskan barang-barang milik keluarga di Minahasa—yang tidak mungkin dipecah dengan pengertian-pengertian seperti yang ada dalam *Burgerlijk Wetboek*.

10. Pada tahun 1912 ada seorang Jawa yang merasa dirugikan atas hak tanah miliknya lebih dari seribu gulden. Ketika ia pergi ke kontrolir (pengawas) untuk meminta keadilan, ia malahan dianggap bersalah dan dihukum kerja paksa selama delapan hari. Jika ia pergi kepada presiden *landraad*, akan dijawab bahwa tak ada waktu terluang untuk mengurus perkaranya. Jika ia memohon kepada Gubernur Jenderal pasti tak akan dijawab.

11. Didalam suatu daerah yang subur yang direncanakan oleh pemerintah untuk diberikan kepada perusahaan-perusahaan perkebunan asing, seringkali terdapat "wilayah-wilayah kantong" yang oleh penduduk diusahakan sebagai sawah atau sebagai tanah pertanian. Menurut hukum yang berlaku, maka untuk mengambil "tanah-tanah kantong" tersebut haruslah dengan jalan "pencabutan hak milik" (*onteigening*). Tetapi dalam praktek ternyata mereka menyuruh pergi orang-orang pribumi itu begitu saja dengan sedikit bayaran.

12. Di sebagian besar kepulauan Indonesia berlaku suatu gejala hukum yang dikenal dengan istilah *voorkeurrecht* atau "hak pengutamaan." Jika seorang meninggalkan tanahnya, sedangkan hubungan antara dia dengan tanahnya itu belum putus, maka ia tetap mempunyai hak *voorkeurrecht* tersebut. Berlandaskan hak itu, maka orang lain yang ingin mengusahakan tanahnya haruslah meminta izinnya terlebih dahulu. Kelihatannya

pemerintah tidak suka mengakui hak ini, juga di daerah-daerah dimana masih tersedia tanah-tanah yang luas, dan dimana seseorang masih tetap mempunyai *bezitrecht* (hak milik) setelah meninggalkan tanahnya. Acapkali Residen memutuskan, bahwa setelah lampau suatu waktu yang tertentu, hak itu sudah dianggap sudah hilang. Adapun peraturan-peraturan dari pemerintah swapraja yang merupakan hasil dikte dari pemerintah seringkali juga memuat ketentuan-ketentuan semacam itu. Bagaimana mendongkolnya penduduk jika mengalami kejadian serupa. Peristiwa itu dapat kita lihat di Minahasa.

13. Di daerah-daerah luar Jawa, maka pajak perusahaan (*bedrijfsbelasting*) yang diperuntukkan bagi orang-orang Indonesia diadakan secara seragam. Namun keadaaan ini berakibat buruk bagi penduduk Bali, oleh karena pulau Bali mengenal pajak tanah yang tidak dijumpai di daerah-daerah lain diluar Jawa. Keadaan ini nyata-nyata merugikan para pengolah tanah dan menguntungkan pemilik-pemilik tanah yang luas. Walaupun demikian *toh* keseragaman itu dipertahankan.

14. Pada tahun 1914, "Ordonansi Swapraja" (*zelfbestuursordonntie*) menyatakan: "Bahwa dengan tidak adanya suatu pembatasan apapun, jika di daerah-daerah Swapraja yang terikat dengan 'maklumat pendek' (*korteverklaring*) dengan pemerintah Hindia Belanda, Gubernur Jenderal membutuhan tanah, maka tanah tersebut harus diserahkan dengan ganti rugi pada mereka yang berhak, sekalipun tanah itu sudah diliputi oleh suatu hak privat atau telah digunakan untuk suatu tujuan tertentu." Bagi para pemilik tanah-tanah sawah, bunyi ketentuan ini lebih menyulitkan daripada bunyi pasal 62 ayat 6 *Regeeringsreglement*.

Tetapi bolehkah kita menyebut dengan singkat bahwa semua tindakan-tindakan pemerintah tersebut di atas adalah suatu rentetan pelanggaran hak? Dari sudut pikiran orang Barat tentu saja tidak, karena para pegawai pemerintahan, hakim-hakim, Gubernur Jenderal dan juga para birokrat, semuanya bertindak menurut apa yang dikira baik dan menguntungkan bagi Hindia Belanda dan penduduknya.

Akan tetapi—dan inilah yang terpenting—bagi pemilik-pemilik tanah pertanian bangsa Indonesia sulit untuk mengambil kesimpulan lain dari suatu pelanggaran yang terus menerus atas hak-hak tanah mereka yang telah dijamin hitam diatas putih pada kertas lembaran negara. Pemerintah seolah-olah tidak pernah berhenti berusaha untuk menyulitkan mereka, bahkan untuk tidak memungkinkan mereka menggunakan haknya.

BAB II

TUNTUTAN-TUNTUTAN PRAKTEK DALAM SOAL TANAH-TANAH PERTANIAN

Tetapi keadaan praktek mempuyai tuntutan-tuntutannya sendiri. Lepas tangan sama sekali dari persoalan mengenai hak-hak tanah dari penduduk, berarti mengabaikan perkembangan Hindia Belanda menuju kemakmuran. Tidak ada seorang pun yang menghendaki negeri yang subur dan indah ini hanya akan menjadi sebuah museum semata-mata.

Oleh karena itu kita harus menyelidiki persoalan tersebut serta mencari tuntutan-tuntutan yang sesungguhnya. Tuntutan atas tanah-tanah pertanian berjumlah kurang lebih sembilan buah, sebagaimana yang tertera di bawah ini:

1. Bahwa sesegera mungkin, seorang pemilik tanah bangsa Indonesia harus dapat mengambil manfaat dengan bebas dan mempunyai penguasaan yang bebas atas tanahnya (*vrij genot en vrije beschikking*) karena hanya dengan jalan ini, motif ekonomi(-nya) dapat dibangkitkan.
2. Bahwa pengasingan tanah-tanah pertanian kepada orang-orang Eropa, Tionghoa dan Arab yang memperlihatkan sifat tidak matangnya pertimbangan harus ditentang.

3. Memecah-mecah tanah harus ditentang pula.
4. Bahwa tidak mungkin untuk diteruskan adanya kenyaataan, bahwa seseorang tetap menjadi pemilik sebidang tanah yang telah cukup lama ditinggalkan, apalagi kalau tanah itu tidak pernah ditengok lagi.
5. Mengikatkan sebidang tanah guna keperluan utang-piutang harus diberi saluran yang baik.
6. Harus diusahakan supaya orang-orang yang memiliki, juga yang menguasai sebidang tanah, mempunyai bukti-bukti tertulis.
7. *Eigenrichting* (bertindak sekehendak sendiri dengan mengabaikan hukum-hukum yang berlaku) harus ditentang.
8. Milik-milik tanah di kota-kota besar di Indonesia seperti Surabaya, Makassar, Padang, tidak mungkin dipertahankan dalam sifatnya yang murni dalam hukum adat.
9. Cara berladang yang berpindah-pindah dan hak mengerjakan tanah (*bouwrecht* atau *bewerkingsrecht*) harus segera lenyap.

Adapula terdengar suara-suara yang menuntut agar diadakan peraturan-peraturan guna membatasi pemilikan tanah-tanah secara luas dan peraturan-peraturan mengenai kadaluarsa. Semua ini kita sebut tuntutan-tuntutan yang dikehendaki dalam praktek ini, dengan kata lain tuntutan-tuntutan yang perlu untuk memodernisasikan milik tanah di Indonesia. Tetapi bagaimanakah cara melaksanakan tuntutan-tuntutan ini dengan aman, untuk semua kondisi, yang tidak hanya di daerah-daerah yang diperintah langsung oleh Pemerintah Hindia Belanda, tetapi juga di daerah-daerah swapraja?

Jawaban yang biasa terdengar adalah: dengan mengeluarkan suatu dekrit, baik dalam bentuk peraturan undang-undang, dengan yurisprudensi, maupun dengan peraturan-peraturan swapraja (*zelfbestuursverordening*). Jadi misalnya dengan mengeluarkan suatu dekrit yang memungkinkan seorang pemilik tanah bangsa Indonesia melepaskan diri dari tekanan hak ulayat; dengan dekrit yang melarang pengasingan tanah kepada orang-orang asing bukan pribumi, kecuali didalam hal-hal istimewa yang telah ditentukan oleh pemerintah sendiri; dengan melarang seseorang memecah-mecah tanah. Menghapuskan hak seseorang atas sebidang tanah yang telah kembali menjadi padang belukar karena lama tidak dimanfaatkan. Membuat peraturan-peraturan tersendiri bagi pemilikan tanah di kota-kota besar. Dengan membuat peraturan-peraturan yang mengikat yang mengatur hipotik warga pribumi. Dengan memungkinkan seorang pribumi untuk memeperoleh surat-surat bukti tertulis bagi hak-hak yang dimiliki, seperti *bezitrecht*, *genotrecht*, *bouwrecht*, juga surat-surat bukti tertulis dalam hal-hal transaksi. Dengan menjadikan hak membangun itu suatu hak milik. Dengan membuat peraturan-peraturan mengenai kekadaluarsaan, dan sebagainya.

Namun jalan ini mengandung banyak hambatan, apalagi jika pemerintah tidak memperhatikan kenyataan yang ada, apakah suatu daerah memang sungguh-sungguh sudah siap untuk dapat menerima dekrit-dekrit tersebut. Sampai saat ini (tahun 1919) pemerintah sudah banyak mengeluarkan dekrit-dekrit semacam itu, misalnya: mengadakan aturan untuk melakukan konversi pada tanah-tanah komunal di Jawa (1885); memungkinkan seseorang untuk melepaskan diri dari hak ulayat masyarakat hukum adat dengan jalan meminta agar

tanahnya itu dijadikan *agrarisch eigendom* (1872)[10]; melarang pengasingan tanah kepada orang-orang bukan Indonesia (1875)[11]; khusus untuk pulau Lombok juga dilarang pengasingan kepada beberapa golongan orang Indonesia sendiri, 1906); mengadakan aturan-aturan dengan pembatasan dalam hal berlakunya—mengenai hipotik pribumi jenis baru, yaitu aturan ikatan kredit (*kredietverband*, 1908); membuat peraturan tentang keharusan untuk mempunyai bukti-bukti tertulis bagi *inlandsch bezitrecht* (hak milik pribumi) di Jawa (1870), yang kemudian diubah karena keharusan mempunyai bukti tertulis itu hanya dikenakan bagi hak eigendom agraris (1872); menyatakan mulanya di Lombok (1906) dan kemudian di daerah-daerah swapraja—bahwa *bouwrecht* (hak mengusahakan) diperkuat menjadi *gebruiksrecht* (hak pakai), juga tanahnya langsung dijadikan milik desa dan dimana pengadilan diwajibkan menjaga agar perlindungan terhadap hak milik itu dapat dijamin.

Tetapi sampai sekarang, dekrit-dekrit tersebut hanya memberikan hasil yang sedikit. Boleh dikatakan bahwa hanya larangan pengasingan tanah kepada orang-orang bukan pribumi—yang meskipun dirumuskan secara kurang jelas dan dapat pula ditembus secara mudah—dan perubahan *bewerkingsrecht* (hak mengerjakan) menjadi *gebruiksrecht* (hak pakai), yang mempunyai pengaruh dan akibat yang praktis. Sedangkan yang lain-lain gagal sama sekali, bahkan membawa akibat yang buruk dan merusak suasana hukum.

Sebab juga disini hukum adat berkembang menurut jalannya sendiri. Hukum adat mengenai tanah tumbuh dan berkembang—juga dengan tidak adanya campur tangan orang

10 Catatan editor: Staatsblad 1872 No. 116

11 Catatan editor: Staatsblad 1875 No. 179

Barat—ke arah keadaan yang ekonomis dan yuridis, yang memang kita harapkan.

Di tanah Karo yang terletak di Sumatera Utara, tanah sawah masih saja tidak dapat diasingkan—tetapi sudah dapat dijual asal nanti dapat dibeli kembali (*wederinkoop*), suatu keadaan yang biasa kita sebut *verpanding* (gadai).

Ditempat-tempat lain di daerah Batak, pengasingan tanah kepada orang-orang desa, bahkan kepada hampir setiap orang sudah diperbolehkan. Di daerah Minangkabau yang sudah maju, kita jumpai pula adanya peralihan secara perlahan-lahan dari bentuk penjualan yang mempergunakan persyaratan dapat dibeli kembali kearah penjualan biasa. Di Poso, yaitu di daerah Toraja di Sulawesi Tengah—seperti juga di daerah-daerah lain—dengan masuknya cara bertani yang mempergunakan sistem pengairan, terjadilah hak-hak baru atas tanah yang jauh lebih kuat daripada dahulu. Jika pada permulaannya orang-orang dari suatu suku atau desa tidak diizinkan memiliki hak-hak tanah di atas wilayah hak penguasaaan dari desa lain—seperti yang masih terdapat di Ambon—maka berangsur-angsur mereka mulai dapat memperoleh *genotrecht* (hak mengambil manfaat atas tanah) dalam waktu terbatas, kemudian akan diizinkan pula memperoleh *bezitrecht* (hak milik) yang bersifat tetap.

Di Sulawesi Selatan dan juga ditempat-tempat lain yang penduduknya sudah mulai padat, maka kebutuhan terhadap tanah akan semakin mendesak dan nilai tanah menjadi semakin tinggi, sehingga hukum adat sendiri menentukan supaya hak milik atas tanah yang ditinggalkan oleh pemiliknya akan dibatasi waktunya atau diganti dengan *voorkeurrecht* (hak pengutamaan).

Di Bali, Sulawesi Selatan, Jawa Barat dan juga di tempat-tempat lain, ternyata hipotik pribumi semakin bertambah

banyak jumlahnya. Di Kediri terdapat suatu bentuk peralihan antara *grondverpanding* (gadai tanah) dengan *inlandsch hypotheek* (hipotik pribumi). Tanah-tanah sawah di Jawa Tengah secara wajar dengan perlahan-lahan atau cepat mulai melepaskan diri dari hak penguasaan desa.

Di Bali dan tempat-tempat lain berkembang cara pembuktian yang tertulis. Bahkan pemerintahan swapraja di Lombok mengenal notaris pribumi.Tetapi jalan pikiran dari para birokrat memang agak keterlaluan. Sebab sesungguhnya bukan karena hukum adat itu tidak cukup cepat berkembang menurut arah tujuan sebagaimana yang kita kehendaki. Bukan pula karena perkembangan itu tidak cukup meluas di seluruh Hindia Belanda. Tetapi hanya karena hukum adat itu berkembang menurut garis-garis yang lain daripada yang telah ditentukan oleh biro-biro itu.

Pada bab terdahulu telah kami kemukakan, bahwa pemerintah tidak suka mengakui proses menjadi bebasnya *bezitrecht* (hak milik) dari tanah dari hak ulayat desa di Jawa Tengah, karena dianggap tidak sesuai dengan peraturan tentang konversi dari tahun 1885.[12] Mungkinkah seorang yang berakal sehat membiarkan begitu saja kesalahan ini? Telah terbukti pula bahwa dimanapun juga di seluruh Hindia Belanda ini orang tidak pernah dapat menjumpai suatu *inlandsch hypotheek* (hipotik pribumi) yang mau tunduk pada suatu pasal saja dari peraturan tentang *kredietverband* yang berjumlah tiga puluh delapan pasal itu. Apakah mereka itu tetap tidak sudi membuka mata dalam menghadapi kenyataan ini? Surat-surat pembuktian tertulis di dalam soal-soal transaksi tanah tumbuh dengan sendirinya dan bersifat hukum adat. Akan dihambatkah pertumbuhan yang wajar ini?

12 Catatan editor: Staatsblad 1885 No. 102

Hakim-hakim adat (*inheemsche rechters*, yaitu orang-orang pribumi yang berdasarkan hukum adat berperan sebagai hakim-hakim)[13] terbukti berkali-kali menentang *eigenrichting* (perbuatan semaunya sendiri) dalam soal milik tanah, tentangan mana tentu saja dilakukan secara hukum adat. Mereka pun menjatuhkan hukuman kepada orang-orang yang melakukan *eigenrichting* tersebut. Maka, demi kepentingan pemerintah sendiri, tidak mungkinkah dicari suatu jalan yang dapat menyadarkan para birokrat itu dari kesesatan pandangan-pandangannya yang aprioris, yang menganggap hukum adat itu sebagai hukum yang tidak sempurna dan bernilai rendah?

Anjuran semacam ini pada tahun 1865 telah dibisikkan oleh seorang ahli dan penasehat hukum yang bernama Kappeyne van de Coppello kepada Fransen van de Putte, yang sebagaimana kita ketahui bukan seorang ahli hukum. Tetapi anjuran yang baik ini pada bulan Mei tahun 1866 mengalami kegagalan besar, berdasarkan akal budi yang tinggi diri dari parlemen *Tweede Kamer*.

Tetapi para birokrat tetap tidak suka melepaskan diri dari kungkungan ide-idenya yang menjadi dasar dari tindakan-tindakannya itu. Sebab menurut mereka adalah suatu pikiran yang sungguh-sungguh cerdas untuk menukar hak-hak orang Indonesia atas tanah-tanah pertaniannya dengan suatu hak eigendom Barat. Menurut pandangan kami, pendapat ini

13 Catatan Editor: Hakim-hakim pribumi yang dimaksud disini adalah hakim-hakim yang bertugas dalam sistem peradilan pribumi berdasarkan hukum adat. Bedakan dengan hakim-hakim negara berdarah pribumi yang dididik di institusi pendidikan hukum resmi, seperti *Rechtsschool* dan *Rechtshogeschool* di Batavia, atau Fakultas Hukum Universitas Leiden. Mereka ditugaskan di *landraad* dan memiliki gelar resmi, seperti Rechtskundige (alumni *Rechstschool*) atau Meester in de Rechten (alumni Leiden dan *Rechtshoogeschool*).

dilandasi oleh jalan pikiran yang picik dan pengetahuan yang sempit. Sebab telah terbukti dengan jelas, bahwa perbedaan antara *inlandsch bezitrecht* (hak milik pribumi) yang sudah bebas dengan hak milik Barat pun sungguh amat besar. Misalnya—karena baik sifat *zakelijk* (kebendaan, ed.) dari hak eigendom Barat, maupun ketentuan-ketentuan mengenai hak eigendom itu—selama berkaitan dengan tanah-tanah yang diberi pengairan atau yang ditanami secara biasa—tidaklah kita jumpai dalam hukum adat. Demikian pula di seluruh Indonesia, hukum adat tidak mengenal peraturan-peraturan mengenai *burenrecht*, peraturan-peraturan Barat mengenai pembagian eigendom, peraturan-peraturan mengenai cara memperoleh, cara penyerahan dan cara lenyapnya hak milik, juga tidak mengenal *eigendomacties* Barat, tidak pula mengenal cara pembedaan antara eigendom (kepemilikan absolut) dan *bezit* (kepemilikan dengan batas-batas tertentu, ed.) dengan segala akibat-akibat hukumnya sebagaimana yang tercantum di dalam *Burgelijk Wetboek*. Maka dengan sendirinya perbedaan antara hak milik pribumi yang masih lekat kepada hak ulayat masyarakat hukum adat (*beklemde inlandsch bezitrecht*) dengan hak eigendom Barat lebih besar lagi.

Ketika di tahun 1872[14] penduduk pribumi diberi kesempatan untuk memohonkan suatu eigendom bagi tanah-tanah sawahnya, maka hanya nama dari lembaga baru ini yang sama dengan hak eigendom Barat, sedangkan isi dari hak ini sama saja dengan hak *inlandsch bezitrecht*, kecuali bahwa pengaruh dari hak ulayat masyarakat hukum adat dalam hal ini ditiadakan.

Lembaga ini ternyata mengakibatkan kekacauan pengertian yang terus menerus. Juga penduduk pribumi di Jawa sama sekali tidak memperdulikan dan tidak menggunakan kesempatan ini.

14 Catatan Editor: *Agrarisch Besluit* Staatsblad 1872 No. 116.

Walaupun begitu di tahun 1873 muncul kembali pikiran untuk memberikan saja hak eigendom Barat kepada orang-orang Indonesia.

Mungkin di dalam kepala para birokrat ini masih berkecamuk pikiran lama, yang menganggap bahwa hak eigendom Barat adalah lebih sempurna, lebih lengkap dan lebih hebat daripada *bezitrecht* (hak milik). Hanya saja pikiran ini sekarang lebih diperhalus dan disederhanakan: bahwa setiap pemilik tanah bangsa Indonesia, jadi tidak hanya mereka yang memiliki hak eigendom Timur saja, melainkan tiap-tiap pemilik, baik perseorangan, keluarga, ataupun suatu masyarakat desa akan dianggap mempunyai hak eigendom. Jadi mereka itu akan mempunyai hak subjektif yang tertinggi atas tanahnya. Maka timbul suatu pertanyaan: bagaimanakah sekarang kedudukan *beschikkingsrecht* atau hak ulayat yang meliputi hampir di seluruh Hindia Belanda?

Jawabannya adalah bahwa adanya hak ulayat itu tidaklah mengurangi anggapan yang menyebut hak milik pribumi (*inlandsch bezitrecht*) sebagai hak subjektif tertinggi atas tanah. Sebab melekatnya hak milik pribumi pada hak ulayat itu muncul dari "ketentuan adat" (*adatregeling*) atau karena pernyataan dari "kekuasaan adat" (*adatheerschappij*), yang dapat dipersamakan dengan peraturan perundang-undangan daripada penguasa yang berwenang di negara-negara modern, yang harus ditaati pula oleh para pemilik *grondeigendom* (eigendom atas tanah).

Sepintas lalu alasan ini kelihatan tepat, tetapi sesungguhnya suatu analogi yang salah, oleh karena hanya didasarkan pada pengamatan yang tidak mendalam. Peraturan-peraturan adat yang dapat kita samakan dengan peraturan perundang-undangan di negara-negara Barat yang membatasi penggunaan hak eigendom itu memang betul-betul ada, tetapi berdasarkan

suatu formasi yang seluruhnya berlainan sama sekali; antara lain: kewajiban dari seorang pemilik tanah sawah untuk mengizinkan ternak orang lain merumput di atas sawah miliknya, asal saja sawah tersebut dalam keadaan tak ditanami; kewajiban seseorang untuk memperhatikan pengairan sawah-sawah orang lain; kewajiban seseorang untuk memberi izin bagi pembuatan jalan setapak yang menerobos tanah miliknya. Jadi pada umumnya adalah peraturan-peraturan yang membatasi hak-hak perseorangan, agar supaya hak-hak itu tunduk pada kepentingan kehidupan desa yang masuk akal. Peraturan-peraturan semacam ini kita dapati pula di seluruh Indonesia, tetapi tidak dapat kita samakan dengan pernyataan-pernyataan yang timbul dari adanya hak ulayat dari masyarakat hukum adat. Lagipula secara keseluruhan hal itu berbeda sama sekali dengan bekerjanya hak ulayat yang nyata, yang nyata-nyatanya ada di tangan masyarakat hukum yang nyata pula.

Dari uraian yang telah kita kemukakan diatas, agaknya telah menjadi jelas, bahwa pengertian hak-hak adat dengan hak-hak Barat dipandang dari sudut tuntutan-tuntutan praktek dalam soal tanah-tanah pertanian, hanyalah memberikan hasil yang sangat kecil.

Tetapi jika kita telah mengatakan, bahwa dengan jalan mengeluarkan dekrit kita dapat mencapai apa yang kita kehendaki, bolehkah kita lalu membiarkan saja orang-orang pribumi menempuh jalannya sendiri?

Jawabnya ialah: bahwa terlebih dahulu kita harus menggunakan jalan-jalan yang tidak langsung, yaitu dengan cara memajukan teknik bercocok tanam mereka, misalnya dengan melakukan usaha-usaha yang memungkinkan orang-orang pribumi itu kemudian mempergunakan pengairan/irigasi di tanah-tanah pertaniannya, juga misalnya dengan mempertinggi

mutu ilmu pengetahuan mereka dengan jalan pendidikan. Selanjutnya orang dapat pula menempuh jalan yang tidak berbahaya, misalnya apabila orang-orang Indonesia itu belum mempunyai pengertian tentang dapat dihapusnya sesuatu hak, atau tentang kemungkinan terjadinya suatu kekadaluarsaan (*verjaring*), maka terhadap tanah-tanah yang ditelantarkan dapat dikenakan pajak yang nilainya sama dengan jumlah yang ditarik atas tanah itu jika dikerjakan dengan baik. Juga jikalau kita hendak mengembangkan kebebasan yang bersifat ekonomis terhadap kepemilikan tanah, tidaklah bijaksana apabila kita membuat peraturan-peraturan yang memaksa, yang isinya menentang penguasaan tanah secara luas (*grootgrondbezit*). Tetapi tak dapat disangsikan bahwa di sana-sini kita perlu membuat peraturan-peraturan yang sesuai dengan tuntutan-tuntutan dan kebutuhan-kebutuhan dari praktek kehidupan, dengan jalan membetulkan kembali kesalahan-kesalahan, dengan menciptakan kemungkinan-kemungkinan baru yang lebih baik, dengan melenyapkan berbagai ketidakpastian, dan sebagainya.

Guna memenuhi tuntutan-tuntutan dan kebutuhan-kebutuhan tersebut, muncullah apa yang dinamakan Peraturan-peraturan Agraria (*Agrarische Reglementen*)[15] yang berlainan di setiap daerah. Reglemen-reglemen ini diadakan atas dasar kebutuhan-kebutuhan yang nyata dan praktis, juga atas dasar penelitian-penelitian yang nyata dan yang menyangkut langsung persoalannya. Sampai dewasa ini (1919) jumlahnya ada tiga, yaitu peraturan-peraturan yang diperuntukkan bagi daerah-daerah Lombok, Sumatera Barat dan Manado.

15 Catatan Editor: Lihat Lampiran V untuk rincian hirarki undang-undang dan peraturan agraria masa kolonial.

Peperangan saudara di Lombok, ekspedisi Lombok oleh tentara kerajaan Belanda dan dimasukkannya wilayah Lombok kedalam daerah yang diperintah langsung (1895), menyebabkan timbulnya kekacauan yang hebat pula dibidang agraria, karena disatu pihak hak-hak tanah subjektif dari orang-orang Sasak dan Bali (demikian pula hak-hak dari masyarakat-masyarakat hukum Sasak dan Bali) menjadi kacau dan rusak sama sekali—dan di lain pihak karena hak domein dari raja-raja atas hampir semua tanah, yang merupakan basis daripada raja-raja atas hampir semua tanah, yang merupakan basis daripada hak-hak tanah lainnya di Lombok, kemudian dihapuskan. Akan tetapi dengan diadakannya penelitian secara mendalam pada dewasa ini, dan dengan diakhirinya penelitian itu secara bijaksana, dapatlah kemudian disusun lagi tata tertib atas milik tanah di pulau ini.

Namun guna menyelesaikan sama sekali pekerjaan ini, sungguh-sungguh diperlukan suatu peraturan yang dapat menggantikan beberapa keputusan-keputusan Residen yang dahulu, yang nyata-nyata telah memerlukan perubahan-perubahan atau menimbulkan kesangsian-kesangsian (suatu peraturan yang benar-benar sah menurut hukum, terutama mengingat bahwa daerah Lombok mengenal pengadilan pribumi, sehingga hukum adat di daerah ini tidaklah dikuasai oleh pasal 75 *Regeringsreglement*).

Sesudah Lombok selesai melakukan pembaharuan dan penyempurnaan tersebut pada tahun 1906, yang dalam proses pembuatannya sudah biasa disebut dengan nama *agrarisch reglement* (peraturan agraria)—maka pada tahun 1915, juga sesudah diadakan penelitian yang mendalam serta sesudah beberapa tahun ditulis dan dibahas—telah dikeluarkan sebuah peraturan yang sejenis, yang diperuntukkan bagi daerah

Sumatera Barat, dan yang sekarang secara resmi dinamakan *agrarisch reglement*.

Tetapi beberapa waktu lamanya *agrarisch reglement* untuk Sumatera Barat ini diragukan ke-sah-annya menurut hukum, oleh karena pasal 75 *Regeringsreglement* (lama) berlaku di daerah ini. Barulah kemudian dengan berlakunya pasal 75 *Regeringsreglement* yang baru, sebagian dari ketentuan-ketentuan peraturan ini dapat didukung.

Di tahun 1918, juga dengan penelitian-penelitian dan persiapan-persiapan setempat, dikeluarkan lagi sebuah Peraturan Agraria untuk daerah Manado. Dan sebagaimana telah ditetapkan dalam bulan November 1915, daerah-daerah lain di luar Jawa secara berangsur-angsur akan diberi pula peraturan-peraturan semacam itu. Perhubungan antara peraturan-peraturan agraria dengan tanah-tanah pertanian akan kami bahas dalam bab selanjutnya.

BAB III

PERATURAN-PERATURAN AGRARIA DAN TANAH-TANAH PERTANIAN

Di dalam Peraturan-peraturan (*reglemen*) Agraria yang diperuntukkan bagi daerah Sumatera Barat (1915) dan bagi daerah Manado (1918), masing-masing terdapat sebuah paragraf yang dapat kita terima dengan hati terbuka.

Adapun paragraf tersebut mengatur tentang milik keluarga atas tanah (*familiebezit van gronden*). Paragraf tersebut memuat ketentuan-ketentuan yang bersifat mencegah agar pembagian tanah-tanah keluarga di daerah-daerah itu tidak dijalankan menurut aturan-aturan hukum Barat, juga hendaknya tidak ada seorang pun yang akan dipaksa agar tetap berkedudukan sebagai pemilik dari waris yang tak dapat dibagi.

Maka paragraf tersebut dengan tepat mengatur persoalan ini berdasarkan aturan hukum adat lama, bahwa pembagian hanya dimungkinkan jika semua anggota-anggota keluarga yang mempunyai hak atas waris tersebut telah bersepakat untuk itu, dan bahwa mereka telah pula bersepakat mengenai dasar-dasar serta alasan-alasan pembagian itu, juga jika kata sepakat tersebut telah nyata-nyata diperoleh dengan jalan yang patut. Paragraf itu selanjutnya memperbaiki aturan adat

yang dimaksudkan supaya menjadi lebih sempurna, dengan menambahkan dua buah ketentuan, yaitu :

Pertama:

Bahwa jika hanya beberapa orang anggota keluarga saja yang tidak menyetujui pembagian itu, sedangkan alasan mereka dianggap kurang jelas oleh pegawai pemerintah yang mengurusnya, maka pegawai tersebut harus berusaha mendamaikan keluarga itu berdasarkan kata sepakat yang kemudian mereka peroleh (tetapi ia tidak boleh melakukan paksaan);

Kedua:

Pembagian itu memerlukan izin dari pegawai pemerintah yang bersangkutan, sedangkan apabila pegawai tersebut menolak secara beralasan (*gemotiveerde weigering*), maka mereka dapat memohonkan bandingan (*verzet*) kepada Residen.

Selanjutnya paragraf ini memberikan juga tempat yang luas kepada hukum adat, dengan membiarkan soal-soal yang selebihnya diatur oleh hukum adat sendiri. Maka jasa apakah yang telah disumbangkan oleh peraturan ini? Peraturan ini ternyata telah dapat memperbaiki keburukan-keburukan yang telah lampau, dengan memulihkan kembali kepastian-kepastian hukum tentang hak-hak tanah, yang pada waktu-waktu yang telah lalu sudah menjadi suram dan tidak pasti, sebagai akibat kesalahan-kesalahan yurispudensi dari *landraad* (jadi bukan karena kesalahan hukum adat); juga peraturan ini dengan nyata-nyata menempatkan pegawai pemerintah sebagai pihak yang harus bekerja sama dengan rakyat dan menyesuaikan pikirannya dengan pikiran-pikiran rakyat itu.

Tetapi bagi mereka yang menyangka, bahwa peraturan-peraturan agraria yang selebihnya akan mendapat jiwa dan semangat baru seperti di atas, akan sungguh-sungguh merasa kecewa. Sebab sudah sejak semula, yaitu semenjak Lombok-*regeling* (peraturan agraria untuk Lombok), orang sudah dapat melihat hal-hal yang pasti akan menimbulkan kekecewaan.

Penelitian-penelitian yang dilakukan di Lombok merupakan inisiatif yang baik. Hendaknya sekarang dari hasil-hasil penelitian itu—tentu setelah dianalisa dan dipilah-pilih—digunakan untuk membuat suatu peraturan (*verordening*). Yang sebaik-baiknya ialah tidak membuat suatu kodifikasi yang bulat rangkap, tetapi membuat peraturan-peraturan praktis yang mengatur beberapa pokok soal, yang nyata-nyata dibutuhkan oleh keadaan.

Dengan perkataan lain—seperti yang dengan jelas dapat kita baca didalam konsideran-nya—ialah: "Menetapkan beberapa ketentuan (*regels*) yang dianggap perlu tentang hak-hak tanah penduduk pribumi."

Selanjutnya orang dapat mengatur hak-hak dari penduduk yang telah dikonstatir tersebut, baik dengan menggunakan istilah daerah asli, maupun dengan menggunakan istilah Belanda, tetapi janganlah memasukkan pengertian-pengertian lain yang tidak kita dijumpai di dalam penelitian kita.

Jadi jika orang menganggap perlu untuk menjadikan suatu *bouw* atau *bewerkingsrecht* (hak mengusahakan) menjadi suatu *inlandsch bezitrecht* (hak milik pribumi) biasa, maka hendaknya hal ini diatur sesuai kenyataan, seperti yang tercantum dalam Keputusan-keputusan Residen dari tahun 1901-1903 yang bersifat praktis; jika orang menganggap perlu untuk menghormati *landheergronden* (tanah-tanah dengan hak milik Timur di beberapa daerah swapraja, hak yang diciptakan oleh

pemerintah-pemerintah swapraja yang bersangkutan), maka hendaklah orang mengatur hal ini sesuai dengan keadaan yang sesungguhnya pula; demikian juga jika orang hendak mengakui *genotrecht* (hak mengambil manfaat) atas ladang tanah yang tidak tetap.

Tetapi dikemudian hari, teks dari peraturan ini menjadi begitu kaku, kaku dalam arti orang menganggap suatu keharusan untuk menggunakan model dari *Java bepalingen* (model peraturan yang diperuntukkan bagi pulau Jawa). Model dari *Java bepalingen* ini adalah model yang dianggap begitu penting bagi para birokrat. Model ini hanya meliputi empat buah artian: *erfelijk individueel bezit* (hak milik pribumi yang dapat diwariskan), *gebruiksrecht* (hak pakai), *communaal grondbezit* (tanah milik yang bersifat komunal), *gebruiksaandelen in communaal grondbezit* (hak pakai secara bergiliran atas tanah milik komunal) dan tanah-tanah pertanian yang tidak diairi (tanah kering) dan yang ditanami secara tidak teratur. Di dalam tiga atau empat hal inilah semua hak-hak penduduk harus dituangkan. Apa yang tidak termasuk dalam empat artian ini diacuhkan begitu saja. Sesungguhnya tiga atau empat macam artian ini sangat kasar dan sempit, lagipula banyak menimbulkan kekacauan pengertian. Misalnya dalam pengertian para birokrat, hak milik perseorangan (*individueel bezitrecht*) dan hak milik komunal (*comunaal bezitrecht*) bukanlah dua macam hak sebagaimana seharusnya, tetapi hanya satu macam saja, yang dimiliki oleh dua subjek yang berlainan.[16] Kata tambahan *erfelijk* (turun temurun) seringkali

16 Pemerintah Hindia Belanda pada masa itu menyamakan milik komunal dengan milik perseorangan; dua macam hak tersebut hanya dianggap berbeda karena subyeknya yang berlainan, sedangkan isinya sama. Subyek dari milik komunal dianggap ada pada desa, sedangkan subyek dari milik perseorangan ada pada tangan perseorangan.

tidak kita jumpai pernyataannya dalam beberapa daerah hukum adat; bahwa *erfelijk individueele recht* (hak perseorangan yang dapat diwariskan) ini kemudian dapat pula diperlakukan bagi sebuah *zendingsgemeente* (masyarakat yang didirikan oleh para penyebar agama Kristen), meskipun beberapa asasnya sama sekali tidak tepat. Jadi semua hak-hak yang beraneka ragam itu akan dituang ke dalam tiga macam artian.

Hak ulayat dari sebuah desa haruslah merupakan suatu *gemeentelijk bezitrecht* (suatu hak milik biasa, tetapi subyek dari hak itu ada pada desa) atau tidak diakui sama sekali; *genotrecht* (hak mengambil manfaat) seringkali dianggap hampa, namun adakalanya hak tersebut dianggap sebagai hak yang lebih kuat dan lebih banyak isinya daripada kenyataan yang sesungguhnya. Juga sering terjadi, beberapa pernyataan dari hak ulayat dianggap sedemikian kuat, yaitu dianggap sebagai *gemeentelijk bezitrecht* (hak milik dari masyarakat hukum yang bersangkutan)—namun pada waktu yang sama pernyataan-pernyataan lainnya dari hak ulayat itu dianggap ibarat semak-semak liar (*onkruid*) biasa. Maka jika terjadi peristiwa dimana birokrat itu menghadapi beberapa macam hak yang berada di luar ketiga hal tersebut, muncullah akibat-akibat yang mencelakakan. Misalnya jika mereka menghadapi kenyataan seperti yang biasa terjadi di Lampung, Borneo Selatan dan Timur (Kalimantan) dan Amboina (Ambon), dimana persewaan tanah (*grondverhuur*) juga dapat berlaku atas tanah-tanah pertanian yang tidak tetap (*tijdelijke bouwvelden*), lagi pula untuk masa dua puluh tahun lamanya. Oleh karena itu agak mengherankan jika kategori yang memaksa ini (*dit dwangbangbuis*), oleh *Indisch Staatsblad* (Lembaran Negara pada jaman Hindia Belanda) yang berlaku di Jawa dari tahun 1885,[17] dikatakan sebagai: "Suatu keadaan

17 Catatan editor: Staatsblad 1885 No. 102

dimana penduduk pribumi mempunyai hak untuk memilih setiap bentuk yang dikehendaki dalam soal tanah-tanah milik mereka." Bahwa pilihan bebas ini dianggap merupakan "salah satu dari asas-asas politik agraria" dari birokrat itu. Sesungguhnya penduduk pribumi memang bebas dalam memilih bentuk yang disukainya, asal saja pilihan tersebut sesuai dengan bentuk-bentuk pengertian dari para birokrat itu.

Tidak perlu dikemukakan di sini bagaimana besarnya kekacauan yang telah timbul, sebagai akibat dari penggunaan pengertian-pengertian yang salah, yang disebabkan oleh pandangan pembentuk undang-undang Hindia Belanda yang Jawasentris, yang menetapkan hak-hak tanah di Lombok menurut artian-artian yang telah digunakan di Jawa. Pejabat-pejabat birokrat menyatakan bahwa di Lombok terdapat suatu *communaal grondbezit* yang kacau dan tidak begitu maju seperti di Jawa. Padahal di sekitar tahun-tahun itu juga, oleh beberapa orang pegawai pemerintah yang telah berpengalaman lama, sedang dipertahankan suatu pendapat (Thorbecke pun telah pula melihat kebenaran pendapat ini)—bahwa *communaal grondbezit* (tanah milik komunal) sama sekali bukanlah suatu *bezitrecht* yang dipunyai oleh masyarakat desa sebagai badan hukum, sebagaimana yang dimaksudkan oleh *Lombok regeling* dan *Java ordonnantie* dari tahun 1906; dalam tahun-tahun itu juga sedang timbul hal-hal yang tidak dikehendaki, sebagai akibat tindakan biro yang reaksioner yang menentang bebasnya tanah-tanah di Jawa Tengah (lihat Bab I); demikian pula pada tahun-tahun itu sebuah ordonansi dari tahun 1910 harus mengubah beberapa konstruksi biro di Jawa karena dianggap melalaikan asas-asasnya sendiri. Tetapi pada tahun 1912, pada waktu pemerintah menghadapi keadaan yang sama seperti yang telah terjadi di Lombok, yaitu pada waktu pemerintah bermaksud mengubah *bouwrecht* (hak mengusahakan) di

daerah-daerah swapraja di Jawa menjadi *inlandsch bezitrecht* (hak milik pribumi) biasa—*toh* ia menggunakan lagi artian yang tidak berlaku lagi itu: *communaal bezit gebruiksaandelen* (milik komunal dengan pemakaian secara bergilir).

Tentu saja peraturan untuk Lombok tersebut mempunyai juga banyak keuntungan. Keseluruhan peraturan ini, terutama apabila kita mengingat tujuannya yang hendak mengatur dan membuat "menjadi terangnya" kebutuhan-kebutuhan yang sungguh-sungguh ada adalah memang baik dan berfaedah. Patut disayangkan sekali karena model-model Jawa yang dibuat-buat itu telah merusak kesederhanaan dan kewajaran dari peraturan ini.

Sekarang giliran kita meninjau peraturan Sumatera Barat. Pengetahuan lokal tentang hukum adat yang mengatur masalah tanah di daerah ini benar-benar tidak ada kekurangannya. Maka jika orang sungguh-sungguh berkehendak untuk membuat peraturan yang baik, di sinilah tempatnya yang tepat. Terutama karena peraturan ini tidak bermaksud membuat kodifikasi yang lengkap, tetapi hanyalah "menetapkan beberapa ketentuan (*regels*) tentang hak-hak tanah dari penduduk pribumi."

Benarkah peraturan ini hanya bermaksud menetapkan beberapa baris ketentuan? Memang benar, tetapi mereka masih saja tidak mampu menyelesaikan tugas yang sederhana ini. Berladang secara berpindah-pindah (*tijdelijke cultuur van wisselvallige bouwvelden*) tidaklah berani ia melarangnya (atau memang tidak memiliki keinginan untuk melarang hal itu?); namun "tanah-tanah yang menjadi kepunyaan penduduk pribumi" (*gronden welke aan de Inlandsche bevolking toebehoeren*)—atau tanah-tanah yang dimanfaatkan oleh mereka itu (*genotgrond*) tidak diatur pula, sebab model Jawa tidak mengenal pengertian ini. Hak ulayat desa yang meliputi

tanah-tanah sawah, yang juga dikenal di Jawa dan di daerah-daerah lain, didiamkan pula karena keadaan dianggapnya tidak mengizinkan untuk memasukkan hak tersebut kedalam pengertian hak milik komunal, sedangkan istilah atau nama lain tidak dikenal dalam model-model Jawa. Di dalam setiap transaksi, baik pengasingan maupun penggadaian tanah, yang di daerah ini harus mendapat izin dari pemerintah desa, itupun tidak diakui atau diatur, oleh karena tidak ada sebuah model Jawa-pun yang menyebut-nyebut soal semacam itu. Hanya pasal-pasal yang mengatur persoalan milik keluarga (*familiebezit*) — seperti yang telah kita bicarakan di atas — hanya pasal-pasal inilah yang berisikan dan memuat peraturan-peraturan yang praktis dan mengandung kewajaran, serta tidak mencontoh begitu saja dari salah satu model-model Jawa. Barangkali inilah satu-satunya kemenangan dari pejabat-pejabat yang mengerti sungguh-sungguh akan kebutuhan-kebutuhan yang nyata atas para birokrat yang selalu tergila-gila dalam mementingkan bentuk yang dianggap patut dan bercorak legislatif.

Peraturan Agraria bagi daerah Manado mempunyai kelemahan-kelemahan yang sama seperti yang terjadi di Minangkabau. Peraturan yang satu mencontoh peraturan yang lainnya. Sedangkan di Minahasa (Manado), hak ulayat dari sebuah desa atau distrik dan *bezitrecht* (dasar penguasaan) dari desa atau distrik itu juga, adalah dua jenis hak yang sama sekali berbeda satu sama lain, maka peraturan ini tidak menghiraukan perbedaan itu. Yang mengherankan adalah jika di pulau Lombok peraturannya tidak menyebut-nyebut tentang cara hilangnya suatu *bezitrecht* (hak milik), sedangkan di Sumatera Barat aturannya mewajibkan keharusan adanya suatu tanda bukti bagi siapapun yang memegang hak atas sebidang tanah, maka di Manado kita menjumpai aturan yang lebih sehat, oleh karena peraturannya menentukan: "Bahwa ke dalam *bezitgrond* (tanah

milik) termasuk pula *cultuurgronden* (tanah-tanah untuk usaha-usaha pertanian) yang tidak lagi dikerjakan, selama hak-hak atas tanah-tanah itu belum benar-benar dipindahkan."

Kecuali pertanyaan ini, maka peraturan-peraturan Agraria tersebut disusun sedemikian rupa, sehingga orang hampir sama sekali tidak melihat pokok-pokok perbedaan yang sesungguhnya yang terdapat di tiap-tiap daerah adat di Indonesia.

Jadi dapat disimpulkan bahwa sebanyak mungkin dibuat pasal-pasal yang seragam dan luas yang dapat berlaku di seluruh daerah luar Jawa. Boleh jadi mereka mengharapkan dapat membuat sebuah peraturan agraria saja untuk seluruh daerah Jawa atau seluruh Hindia Belanda.

Dengan segenap uraian di atas, maka dua buah pokok pertanyaan masih belum dapat kita jawab. Pertanyaan yang pertama ialah: apakah peraturan-peraturan Agraria tersebut, baik yang menguntungkan atau merugikan dipandang dari sudut hak-hak penduduk, telah dapat memenuhi tuntutan-tuntutan praktek dalam soal tanah-tanah pertanian? Pertanyaan kedua: pernahkah orang berusaha mencari pemecahan soal-soal agraria semacam itu di luar para birokrat?

Jawaban kami adalah jika dipandang dari sudut tuntutan-tuntutan praktek, maka peraturan-peraturan tersebut disana-sini memang dapat memberikan bantuan sekadarnya. Misalnya penguatan hak atas tanah telah terjadi di Lombok, yaitu dengan diubahnya *bewerkingsrecht* (hak mengusahakan) menjadi *inlandsch bezitrecht* (hak milik pribumi) biasa (tentu saja masih dalam lingkungan hak ulayat desa); di Sumatera Barat dan Manado, penguatan ini diserahkan kepada perkembangan adat sendiri. Akan tetapi disamping ketentuan-ketentuan yang baik, misalnya yang menetapkan bahwa mereka yang mengerjakan tanah-tanah pertuanan (*landheergronden*) di Lombok sekarang

diberi kesempatan untuk dapat menguasai tanahnya itu dengan bebas (sehingga memperoleh hak eigendom Timur), terdapat pula pengertian yang mengacaukan, yaitu dengan digunakannya istilah model Jawa *erfelijk individueel bezit* (hak miliki perseorangan turun temurun).

Larangan pengasingan tanah dari tahun 1875[18] kepada orang-orang bukan pribumi diperluas menjadi larangan menggadaikan tanah di Sumatera Barat dan tentunya diperluas lagi di pulau Lombok. Memecah-mecah milik tanah tidak disinggung dalam Peraturan-peraturan ini. Hal tentang pembagian tanah keluarga dapat pula berjalan dengan baik. Ketentuan yang mengatur hak milik dari sawah-sawah yang ditinggalkan di Sumatera Barat dapat digunakan untuk menyelesaikan perselisihan dibidang ini dengan jalan arbitrase. Mengenai hipotik pribumi dibuat sebuah ketentuan yang menetapkan, bahwa peraturan mengenai *kreditverband* dari tahun 1908—sebuah peraturan yang paling tidak memuaskan dan bersifat arogan— dibatasi berlakunya dalam batas-batas kemampuan pelaksanaannya pada waktu itu; juga untuk waktu-waktu yang akan datang, peraturan ini tidak akan dipandang sebagai sebuah peraturan yang akan mengganti hak gadai Indonesia serta hak hipotik Indonesia—seperti apa yang sebenarnya dikehendaki serta diharapkan oleh rancangan *Burgelijk Wetboek* yang dipersatukan dari tahun 1910. Mengenai pengasingan dan penggadaian tanah dimungkinkan bukti-bukti tertulis; tetapi ketentuan yang baik dari *Agrarisch Besluit* tahun 1870[19] yang menurut redaksinya yang asli telah menjanjikan agar para pemilik tanah bangsa Indonesia dapat memperoleh suatu titel yang tertulis, ternyata tidak

18 Catatan editor: Dikenal secara luas sebagai *Vervreemdingsverbod* yang dituangkan dalam Staatsblad 1875 No. 179.

19 Catatan editor: Staatsblad 1870 No. 118

dicantumkan. Tanah milik di kota-kota besar pun tidak diatur tersendiri. Sedangkan ketentuan mengenai kekadaluarsaan dalam hal seseorang terlambat didalam menerima sesuatu hak (*verwervingsverjaring*), untungnya tidak dimasukkan didalamnya. Jadi tuntutan-tuntutan praktis sebagian telah dapat dipenuhi sebagian oleh Peraturan-peraturan ini, tetapi penyesuaian Peraturan-peraturan tersebut dengan kebutuhan-kebutuhan yang ada tidaklah cukup bebas.

Maka adalah suatu hal yang menggembirakan, sebagai jawaban atas pertanyaan kedua, jika sehabis melakukan penelitian yang mendalam, ada pula usaha-usaha yang bertujuan memperbaiki hak-hak penduduk atas tanah-tanah pertaniannya dengan tidak menggunakan artian-artian model Jawa dan dengan melepaskan diri dari sistem birokrasi yang sempit itu. Dengan sendirinya usaha semacam ini sangat sulit dan berisiko, oleh karena hal pertama yang harus dilakukan adalah membangunkan para birokrat dari tidur nyenyaknya itu.

Adapun untuk daerah Jambi, berdasarkan sebuah peraturan bagi para hakim pribumi –sejak tahun 1906—oleh Residen setempat telah dibuat beberapa ketentuan, yang sesungguhnya tidak lain adalah sejenis dengan Peraturan Agraria dan dengan tema (*strekking*) yang sama pula dengan peraturan untuk pulau Lombok yang telah dibuat pada tahun itu juga. Peraturan Jambi ini tidak mengingkari adanya kenyataan bahwa sebidang tanah yang telah diusahakan dapat jatuh kembali kedalam *beschikkingsrecht* (hak ulayat) yang penuh dari desa. Juga didalam mengatur akibat dari hilangnya suatu *bezitrecht* (hak milik), peraturan ini telah menggunakan pengertian-pengertian Indonesia seperti yang terdapat dalam praktek kehidupan bahkan menggunakan istilah-istilah adat sendiri, suatu hal yang tidak mungkin dikerjakan oleh Bogor atau Jakarta. Disini hak-hak penduduk atas tanah-tanah pertaniannya dan hak-hak

mereka atas tanah-tanah yang tidak dibudidayakan diatur dalam suatu hubungan yang jelas dan sesuai pula dengan keadaan yang sebenarnya. Pendek kata, peraturan Jambi itu telah dibuat sedemikian rupa sehingga tidak lagi memerlukan interpretasi lebih lanjut, juga diusahakan supaya kepala-kepala desa beserta penduduknya dapat pula mengerti peraturan itu dengan jelas.

Percobaan kedua dalam membuat sebuah peraturan diluar biro adalah usaha dari Sultan Riau pada kira-kira tahun 1880. Karena tertarik oleh perbuatan beberapa raja-raja di Semenanjung Melayu, maka ia telah memasukkan pula semacam *Torrensstelsel*, guna dipakai dalam usahanya untuk mengadakan suatu pembukuan/registrasi tanah (*grondboekhouding*) di dalam lingkungan wilayahnya. Usaha ini disambut dan disokong oleh pegawai-pegawai pemerintah dengan baik. Tetapi dengan dimasukkannya Riau ke dalam daerah yang diperintah langsung pada tahun 1913, maka peraturan yang baik tersebut kemudian diganti dengan sebuah ordonasi yang menggunakan model biro biasa.

Maka jikalau kita bisa menganggap, bahwa peraturan-peraturan agraria (*agrarische reglementen*) yang selebihnya yang akan disusun dalam masa-masa yang akan datang—kemudian lalu dapat melepaskan diri dari ikatan-ikatan model Jawa, dan hanya membuat ketentuan-ketentuan yang bertujuan menghilangkan keragu-raguan atau hanya memberikan peraturan-peraturan pelengkap yang nyata-nyata dibutuhkan oleh keadaan, apakah hal itu lalu berarti bahwa kita boleh menyerahkan saja pulau Jawa itu pada nasibnya? Dapatkah kita menyia-nyiakan saja sebuah pulau yang sejak lama menjadi pusat perhatian kita dan dimana paling sedikit berdiam tiga perlima dari seluruh penduduk Hindia Belanda?

Tentu saja tidak. Bahkan perlu diingat, bahwa pulau Jawa-lah yang menderita paling hebat dan paling lama karena pelanggaran-pelanggaran hak yang terjadi selama abad 19. Maka pulau Jawa-lah yang memiliki hak lebih besar dari pulau manapun juga, atas perbaikan-perbaikan dari hak-hak yang sewajarnya dari penduduk, juga atas pemenuhan tuntutan-tuntutan dari praktek mengenai tanah-tanah pertanian.

Tetapi bagaimanakah sejarah campur tangan pemerintah yang bertujuan hendak memperbaiki hak-hak penduduk atas tanah-tanah pertaniannya di pulau Jawa? Sebelum tahun 1860, maka pemerintah sama sekali tidak mau mengenal akan hak-hak penduduk atas tanah-tanah pertaniannya. Hal ini disebabkan oleh kerakusan pemerintah yang hanya ingin memperkaya keuangan negara; pajak tanah dan tanam paksa telah menyerap segenap pikiran-pikiran lain yang bertujuan untuk memperbaiki kehidupan penduduk. Para pengawas yang didalam masa-masa berikutnya bertugas memperbaiki melindungi rakyat, pada kala itu hanya bekerja sebagai pengawas "lancarnya pemasukan hasil-hasil pertanian dan hasil-hasil lainnya guna keperluan perbendaharaan negara." Batas-batas tanah sebagai pernyataan dari adanya milik perseorangan dianggap tidak ada sama sekali. Semua hak-hak tanah dari orang-orang pribumi dengan sangat kacau sebanyak mungkin dianggap sebagai suatu *communaal bezit*. Jadi didalam keadaan yang sengaja dikeruhkan, mereka lalu memancing ikan dengan tenangnya.

Adapun usaha pertama yang bertujuan untuk mengadakan perbaikan ialah dengan diberikannya batas-batas tanah sebagai pernyataan daripada adanya hak-hak subyektif. Fransen van de Putte, yang karena hembusan yang salah kemudian mengusulkan perubahan hak-hak tanah penduduk itu menjadi eigendom, telah menunjukkan bahwa ia sangat menghormati hak-hak subjektif dari penduduk pribumi. Pendiriannya

sangat bertentangan dengan Raffles yang menganggap pulau Jawa sebagai suatu *pachthoeve* (tanah kepunyaan raja yang "disewakan" kepada penduduk) yang sangat besar.

Pada tahun 1864, ia memperbarui kantor kadaster sehingga orang-orang Indonesia dapat juga menggunakannya. Atas dasar politik Fransen van de Putte ini, yang ternyata gagal dalam pelaksanaannya dan kemudian dihapuskan pada tahun 1879, telah diadakan sebuah ketetapan pada tahun 1870, yang memungkinkan orang-orang Jawa, Sunda dan Madura dapat memperoleh suatu titel yang tertulis sebagai bukti hak atas tanah sawahnya.

Percobaan yang kedua ialah, sesudah jatuhnya Fransen van de Putte pada tahun 1866 dan sebagai akibat ditentangnya rancangan undang-undang tentang pengusahaan tanah (*ontwerp cultuurwet*) yang dibuat olehnya, diadakannya suatu penelitian tentang hak-hak tanah yang obyektif dari penduduk di pulau Jawa. Penelitian yang sangat luas ini telah berhasil dengan terbitnya sebuah susunan *Eindresume* (Ikhtisar Akhir) yang terdiri dari tiga jilid. *Eindresume* ini ternyata mengandung bahan-bahan yang sungguh melimpah-ruah, berharga dan dapat dipertanggungjawabkan. Orang-orang melakukan penelitian ini tentunya kurang mengetahui akan keseluruhan bahan-bahan itu, karena mereka belum mengenal bentuk yang umum dari hak-hak tanah di Indonesia yang hanya dapat dilihat dengan jelas dalam bentuknya yang asli di daerah-daerah luar Jawa. Tetapi dengan ini mereka memperoleh keuntungan-keuntungan pula, karena mereka dapat melakukan penelitian itu dengan jujur, berdasarkan keadaan yang nyata-nyata ada di daerah penelitian itu, tidak diliputi oleh prasangka-prasangka dengan model-modelnya yang sesungguhnya hanya tepat jika berlaku di daerah lain. Namun hubungan satu sama lain dari bahan-bahan yang terkumpul itu tidaklah dikenal, oleh karena mereka yang

mengumpulkan hasil-hasil penelitian tersebut (*de verzamelaars*) masih saja selalu berputar di dalam lingkaran *erfelijk individueel bezit, communaal bezit, gebruiksaandelen in communalen grond* dan beberapa "hak-hak pengutamaan" (*voorkeurrecht*)/ "hak-hak prioritas" (*verdoolde prioriteitsrechtrechten*) yang kacau atas tanah-tanah yang tidak dibudidayakan.

Juga beberapa pernyataan *beschikkingsrecht* yang sesungguhnya sangat berharga sebagai hasil penelitian tahun 1867 tidak mereka pergunakan. Di tahun-tahun inilah dimasukkannya anggapan bahwa ada suatu hak eigendom agraris yang bersifat setengah Timur dan setengah Barat di pulau Jawa (*een westoostersch agrarisch eigendomsrecht*).

Adapun percobaan yang ketiga boleh dikatakan hampir sama sifatnya dengan percobaan yang pertama, yaitu memberikan batas-batas dari hak-hak subyektif. Percobaan ini diilhami oleh pengalaman seorang pegawai pemerintah, yang merasa kagum pada waktu ia melihat dengan mata kepala sendiri bagaimana berhasilnya cara-cara pribumi dalam menentukan batas-batas tanah di pulau Bali. Penentuan batas-batas tanah ini sesungguhnya hanya pengukuran-pengukuran guna tujuan *landrente* yang baru, jadi bukanlah penentuan batas-batas tanah atau penetapan hak-hak dari si A, si B atau si C, akan tetapi kemudian ternyata sangat berguna. Pekerjaan ini menjadi lebih baik lagi, ketika penentuan batas-batas tersebut diambil-alih oleh dinas topografi sejak tahun 1905. Hanya saja buah dari usaha ini ternyata tidak dapat dipetik. Sebab tahun72, oleh para birokrat telah dilahirkan apa yang dinamakan *agrarisch eigendom*, dimana kepada orang-orang yang mempunyai hak ini diberikan pula bukti-bukti tertulis (yang kemudian ternyata gagal)–sehingga janji yang dibuat pada tahun 1870 yang memberikan kesempatan kepada para pemilik tanah pertanian untuk memperoleh suatu sertifikat, kemudian ditarik kembali.

Mulai saat itu lah tiap-tiap orang pribumi yang membutuhkan bukti-bukti tertulis dapat meminta supaya diubah menjadi hak *agrarisch eigendom*, suatu lembaga hukum yang sama sekali tidak mereka kenal. Maka jika kita mengingat, bagaimana "bukti tertulis" dari tahun 1872 tidak dapat diwujudkan—sungguh terlihat jelas bagaimana tergesa-gesanya tindakan para birokrat itu; dan sudah empat puluh tujuh tahun lamanya kegagalan ini, tetapi di dalam masa yang cukup lama itu mereka belum dapat juga memperbaiki kesalahan tersebut.

Percobaan yang keempat, ialah usaha untuk membebaskan hak-hak penduduk dari jaring-jaring milik komunal (*communaal bezit*) atau milik desa (*dorpsbezit*), tentu saja dengan segala tafsiran-tafsirannya, karena hanya dengan pembebasan ini hak-hak mereka atas tanah-tanah sawahnya—baik subyektif maupun obyektif—dapat diperbaiki atau diperkuat. Caranya dengan memberikan kesempatan yang luas bagi suatu konversi, baik konversi menurut undang-undang maupun diluar undang-undang, demikian pula dengan jalan memberikan hak eigendom agraris. Namun untuk hal ini perlu diperhatikan dengan sungguh-sungguh organisasi dari desa-desa itu. Misalnya harus diingat bahwa semenjak tahun 1866 di Jawa Tengah dan Timur, hak ulayat dari desa yang lama ke yang baru akan menjadi sangat mudah. Jika birokrasi suka mengatur hal ini secara berangsur-angsur, jadi tidak secara seenaknya diperuntukkan bagi seluruh pulau Jawa, hasilnya pasti lebih menguntungkan; misalnya terlebih dahulu diperuntukkan bagi daerah Jawa Barat yang tidak lagi mengenal milik komunal.

Tetapi peraturan-peraturan agraria bagi daerah-daerah luar Jawa yang sederhana dan jelas harus didahulukan; kemudian datanglah giliran pulau Jawa, yang dengan gembira menunggu pembebasan dari impian konstruksi-konstruksi kita sendiri yang sudah kolot itu. Sebab sesungguhnya, hak-hak penduduk

atas tanah-tanah pertaniannya itu–untuk seluruh Indonesia—tersusun di atas dasar yang sama, kodrat yang sama pula. Maka, hal ini bukanlah muncul dari pikiran petani-petani itu sendiri sehingga kemudian terdapat garis pemisah yang membagi Indonesia menjadi pulau Jawa dan daerah-daerah luar pulau Jawa, melainkan muncul dari ide-ide Buitenzorg (Bogor, pusat administrasi masa kolonial, ed.) dan Batavia.

BAB IV

PERNYATAAN DOMEIN ATAS TANAH-TANAH PERTANIAN

Motto : Wisdom is of times nearer when we stoop, than we soar.
(Kebijaksanaan acapkali lebih mudah dicapai jika kita merendah daripada jika kita membumbung tinggi)

-Wordsworth-

Pada waktu dilakukan penelitian agraria secara besar-besaran di pulau Jawa, di daerah Semarang tinggal seorang Kontrolir yang mempunyai gelar *Meester in de Rechten* (Sarjana Hukum). Ia adalah salah seorang yang juga turut aktif di dalam penelitian itu. Adapun hal yang menarik perhatian kita ialah, bahwa ia sama sekali tidak mengakui secara terus terang adanya pelanggaran-pelanggaran hak (*rechtsaantasting*) sebagaimana yang dilakukan oleh rekan-rekannya. Namun dengan cara yang begitu "cerdik," ia mengemukakan alasan-alasan guna membenarkan pelanggaran-pelanggaran itu. Dikatakan olehnya, bahwa oleh karena sawah-milik (*akkerbezit*) di Jawa itu dapat diminta kembali (*opeischbaar*), maka hak milik atas

tanah tersebut dapat disamakan dengan *bezit ter bede* di dalam bangunan hukum Romawi.[20]

Jadi dengan tiga kalimat tersebut, pelanggaran-pelanggaran hak itu disahkan sebagai tindakan-tindakan yang tidak melanggar hukum, *onrecht* ditetapkan sebagai *recht*. Adapun pemilik tanah yang sesungguhnya, yaitu yang menyerahkan tanah itu *ter bede*, tentu saja adalah pemerintah.

Pengingkaran semacam ini telah dilakukan pula oleh Raffles ketika ia mengeluarkan sebuah dekrit, yang berbunyi bahwa seluruh Jawa dinyatakan sebagai *pacthoeve* (tanah-tanah yang disewakan)—karena menurut anggapannya, raja-raja Jawa juga telah berbuat demikian pula. Tetapi van den Bosch, seorang yang nyata-nyata bukan fanatik adat, dengan terus terang berkata bahwa anggapan Raffles tersebut secara harfiah adalah suatu hal yang tidak sesuai dengan kenyataan.

Alasan-alasan semacam ini yang berusaha menutup-nutupi suatu pelanggaran hukum (*onrecht*), pada setengah abad yang terakhir ini semakin bertambah hebat dikemukakan orang; ia bahkan dapat dikatakan digunakan oleh hampir setiap orang. Misalnya jikalau azas domein dinyatakan meliputi juga tanah-tanah pertanian orang Indonesia, maka lepas dari pertimbangan-pertimbangan historis, keadaan ini dikatakan sebagai suatu usaha guna menjamin adanya kepastian hukum dan ketertiban; jadi bukan disebabkan karena nafsu belaka dan tamak dari pemerintah. Pengalaman telah memperlihatkan bahwa ini membantu menciptakan suatu keteraturan (*regelmaat*).

---

20 Yang dimaksud dengan *bezit ter bede* ialah apa yang dapat kita jumpai dalam bangunan hukum Romawi sebagai *rentegevende eigendommen* (eigendom-eigendom yang memberikan bunga). Artinya, pihak lain dapat memungut bunga dari orang yang memiliki jenis eigendom ini, dan hak eigendom-nya dapat pula diminta kembali (*wederop-zeggens*).

Maka pertanyaan yang pertama-tama kita ajukan ialah apakah *Domein Verklaring* (Pernyataan Domein) yang dideklarasikan di Jawa pada tahun 1870,[21] diluar Jawa pada tahun 1875 dan yang dinyatakan berlaku atas tanah-tanah pertanian penduduk — yang meskipun mendapat tantangan besar di *Tweede Kamer* dan yang melanggar janji-janji pemerintah sendiri sebelum itu — sungguh-sunguh dapat menimbulkan ketertiban dan kepastian hukum?

Di bawah ini akan terlihat, bahwa akibat dari pernyataan itu adalah jauh berlainan dari apa yang mereka harapkan. Sebagaimana kita ketahui, Pernyataan Domein yang berlaku umum dari tahun 1870 dan tahun 1875 itu berbunyi: "Bahwa semua tanah, yang diatasnya tidak dapat dibuktikan adanya hak eigendom oleh seseorang, adalah domein (milik) dari negara." [22]

Dari bunyi pernyataan ini oleh para birokrat dilahirkan empat tafsiran yang berpengaruh mengenai domein (milik) dari negara (belum lagi terhitung tafsiran dari perkataan: tak dapat dibuktikan), yaitu:

Pertama : Semua tanah, yang diatasnya tak dapat dibuktikan adanya hak eigendom Barat (menurut *Burgelijk*

21 Catatan editor: Domeinverklaring dinyatakan dalam pasal 1 *Agrarisch Besluit* Staatsblad 1870 No. 118.

22 Adapun bunyi kalimat yang asli dari pernyataan tersebut adalah : "*landsdomein is alle grond, waarop niet door anderen recht van eigendom wordt bewezen.*" Biasanya di dalam suatu perhubungan hukum, maka subyek yang merasa mempunyai hak harus membuktikan haknya. Tetapi mengenai hak domein pada jaman Hindia Belanda dahulu, kita menjumpai keadaan yang sebaliknya. Bukan pemerintah Hindia Belanda yang harus membuktikan bahwa tanah itu termasuk domein negeri, tetapi orang lain yang merasa mempunyai hak eigendom atas tanah tersebut yang diharuskan membuktikan haknya.

Wetboek, Kitab Undang-undang Hukum Perdata Belanda, ed);

Kedua : Semua tanah yang diatasnya tak dapat dibuktikan adanya hak eigendom Barat dan hak eigendom agraris (produk tahun 1872);

Ketiga : Semua tanah yang diatasnya tak dapat dibuktikan adanya hak eigendom Barat, hak eigendom agraris, ataupun hak eigendom Timur (hak milik pribumi yang bebas dari batasan-batasan hukum adat);

Kempat : Semua tanah yang diatasnya tak dapat dibuktikan adanya hak eigendom Barat, hak eigendom agraris, hak eigendom Timur, ataupun juga hak milik pribumi yang masih lekat pada "hak ulayat masyarakat hukum adat."

Adapun tafsiran yang terakhir ini telah dikemukakan oleh penasehat ahli dari pemerintah dalam soal-soal agraria pada tahun 1917 dan merupakan puncak dari segenap kekacauan tafsiran yang telah ada pada waktu itu.

Maka sungguh mengherankan sekali, jikalau perumusan semacam itu dikatakan dapat menimbulkan ketertiban, keteraturan dan kepastian dalam perundang-undangan; dan perumusan tersebut—oleh para pejabat pemerintahan, oleh para hakim, dan juga oleh para pemilik tanah—harus dianggap sebagai sesuatu yang merupakan "dasar daripada hak-hak lainnya."

Tetapi boleh dikatakan bahwa kekacauan-kekacauan ini baru pada tahap permulaan. Sebab belum lagi jelas, sampai dimana sesungguhnya perumusan yang paling umum ini berlaku dalam daerah yang diperintah langsung di seluruh Hindia Belanda. Pertanyaan yang akan muncul, adakah ia

berlaku juga di pulau Sumatera, di Manado dan di Kalimantan Selatan dan Timur, dimana di ketiga daerah tersebut telah pula berlaku pernyataan domein yang khusus yaitu yang hanya berlaku bagi tanah-tanah yang tidak dibudidayakan? (dari tahun 1874,1877, dan 1888). Pendapat yang umum mengatakan, bahwa di Sumatera dan Manado hanya berlaku perumusan-perumusan dari tahun 1874 dan 1877; pernyataan domein yang umum dari tahun 1875 dianggap tidak berlaku di daerah-daerah ini.

Tetapi untuk daerah Sumatera Barat dianggap lebih memberi keuntungan jikalau pernyataan domein dari tahun 1874 tetap "dirahasiakan." Di Minahasa, sebuah peraturan pelengkap dari tahun 1898, yang mengatur kebun-kebun kopi di daerah ini, mengadakan suatu perbedaan antara "kebun-kebun kopi yang diusahakan diatas tanah-tanah negara (*staatsdomein*)" dan "kebun-kebun kopi yang diusahakan diatas tanah-tanah yang sebelum itu sudah pernah dibuka" (*reeds ontgonnen terreinen*). Maka tanah-tanah yang sudah pernah dibuka ini, atau juga tanah-tanah pertanian yang sudah ditinggalkan, tidaklah dianggap sebagai domein negeri (*landsdomein*), sehingga ia tidak dikuasai oleh perumusan umum dari tahun 1875, melainkan oleh perumusan khusus dari tahun 1877. Sebuah kumpulan peraturan untuk daerah Minahasa (Wakkary, 1900, 1901) mendiamkan pula *Staatsblad* dari tahun 1875 itu, demikian pula buku Graafsland yang hanya mengakui *Staatsblad* 1877. Hanya seorang presiden *landraad* di daerah Manado, yang menyimpang dari orang-orang sebelumnya, telah mengambil perumusan tahun 1875 itu pada tahun 1910. Adapun yang cukup mengherankan pula adalah bahwa di Aceh berlaku perumusan dari tahun 1875 dan bukan perumusan Sumatera dari tahun 1874.

Pendapat kedua yang menganggap bahwa pernyataan domein dari tahun 1874, 1877 dan 1888 tidaklah mungkin berdiri disamping pernyataan domein yang umum dari tahun 1875, dan

harus dianggap sebagai tidak berlaku lagi (*Indisch Staatsblad* tahun 1914 No. 367 dengan terang dan jelas menyimpang dari anggapan ini); sebagai variasi dari pendapat ini ialah anggapan bahwa *Staatsblad* 1874 (Sumatera) harus dianggap tidak berlaku lagi karena adanya *Staatsblad* 1875 yang lebih muda, sebaliknya *Staatsblad* 1875 harus pula mengalah kepada *Staatsblad* 1877 (Manado) dan *Staatsblad* 1888 (Kalimantan Selatan dan Timur).

Akhirnya pendapat yang ketiga mengatakan bahwa seperti juga di Kalimantan Selatan dan Timur (karena pernyataan domein tahun 1888 mengutip perumusan tahun 1875 didalam pertimbangannya), maka di Sumatera dan Manado kedua perumusan itu harus berlaku bersama-sama didalam perhubungan satu sama lain. Mungkin dua Peraturan Agraria (*Agrarische Reglementen*) yang telah kita bicarakan didalam bab yang lalu, telah disusun dari sudut pandang ini.

Tetapi masih ada juga kesulitan-kesulitan yang lebih besar. Sebab jikalau untuk pulau Sumatera telah dikatakan bahwa "Semua tanah-tanah yang tidak dibudidayakan adalah domein negeri (*landsdomein*)," maka tanah-tanah yang dikenai oleh perumusan ini dapat pula dikenai oleh perumusan umum dari tahun 1875 yang mengatakan bahwa "Semua tanah-tanah yang diatasnya tak dapat dibuktikan adanya hak eigendom oleh seseorang adalah domein dari negeri (*landsdomein*)." Keadaan ini jelas akan menimbulkan persoalan-persoalan mengenai kedudukan tanah-tanah yang tidak dibudidayakan yang dahulu bisa diberikan dalam bentuk hak eigendom Barat (seperti yang terjadi di Jawa Barat dan di daerah-daerah lain), karena di satu pihak tanah-tanah tersebut merupakan tanah-tanah eigendom, namun dipihak lain ia pun merupakan tanah-tanah domein negeri. Namun secara tegas sekarang ditambahkan, bahwa yang dikenai pernyataan domein itu hanyalah tanah-tanah yang tidak dibudidayakan, sejauh tanah-tanah itu tidak

diusahakan oleh penduduk pribumi berdasarkan atas hak buka tanah (*ontginningsrecht*). Adapun hak-hak yang berdasarkan atas hak buka tanah tersebut adalah *bezitrecht* (hak milik) dan *genotrecht* (hak mengambil manfaat). Jika kedua perumusan itu berlaku bersama-sama, maka sawah-sawah yang subur di Toloer Minahasa adalah suatu *landsdomein* (karena tidak ada hak eigendom di atasnya), tetapi ladang-ladang yang berpindah-pindah di lereng gunung Klabat adalah bukan suatu domein negeri, karena disini ada hak berdasarkan hak buka tanah (*ontginningsrecht*) diatas tanah-tanah yang tidak dibudidayakan (*woestegronden*); dengan perkataan lain, untuk menentukan apakah sebidang tanah pertanian terhitung suatu domein negeri atau tidak, maka orang melihat persoalan, apakah pada waktu tanah itu dibuka, disitu masih terdapat suatu tanah liar (bukan domein) atau tidak (domein). Untuk daerah Kalimantan Selatan dan Timur, maka orang dapat menarik kesimpulan yang ganjil ini, karena pertimbangannya menyimpang dari tahun 1874 dan 1877. Di pulau Sumatera dan daerah Manado, orang akan lebih segan untuk bertindak demikian, oleh karena pada tahun 1874, perumusan Sumatera tersebut memang dipandang sebagai sebuah peraturan yang diperuntukkan bagi pulau Jawa. Juga didalam perumusan daerah Manado tidaklah dijumpai kalimat-kalimat seperti *onverminderen het bepaalde in 1875* (dengan tidak mengurangi apa yang ditentukan pada tahun 1875) atau *met afwiking in zooverre van 1875* (dengan menyimpang dari ketentuan 1875).

Maka akibatnya muncullah kekacauan dan bertambahnya kekaburan, juga ketidakpastian dan kesalahpahaman yang tidak kunjung berhenti.

Van Deventer, seorang ahli dalam perundang-undangan agraria, pada suatu hari mengemukakan pendapatnya yang baru, bahwa tanah-tanah dari desa perdikan di Jawa (*vrije*

desa's) tidaklah merupakan domein negeri. Sebuah keputusan *landraad* di Bandung pada tahun 1904 mengemukakan sebuah "ajaran" yang berharga, bahwa oleh karena *pemerintah* adalah pemilik (*eigenaar*) dari semua tanah pertanian, maka hanya pemerintahlah yang berhak mewakafkan sebidang tanah (misalnya untuk mendirikan sebuah mesjid). Mahkamah Agung (*Hooggerechtrechtshof*) sendiri pada tahun 1895 telah menunjuk pada sebuah putusan (*arrest*) yang menentukan bahwa hak domein negeri itu secara bergantian menandakan sifat-sifat sebagai hak publik dan hak pribadi.

Menurut *Inlandsche Gemeente Ordonnantie* (Ordonansi tentang Masyarakat Hukum Pribumi) untuk Jawa (1906) dan Ambon (1914), maka "melepaskan sebidang tanah desa" (*abandonnering van gemeentegrond*) tidaklah memerlukan surat kuasa dari pemerintah terlebih dahulu, oleh karena didalam suatu teori domein, turut campurnya pemerintah dianggap tidak lagi pada tempatnya (karena merupakan suatu penyerahan hak kepada pemilik domein sendiri). Namun *Inlandsche Gemeente Ordonnantie* untuk daerah Sumatera Barat telah menghapuskan pula keharusan memohon surat kuasa tersebut, meskipun pernyataan domein atas tanah-tanah pertanian di daerah ini (termasuk juga campur tangan pemerintah dalam urusan tersebut di atas) adalah merupakan sesuatu yang belum pasti. Juga meskipun banyak sekali ketidakpastian, namun peraturan mengenai *kreditverband* (ikatan kredit) dari tahun 1908 yang berlaku di daerah-daerah yang mengenal milik keluarga atas tanah (misalnya di Sumatera Barat dan Manado), dengan cara yang sewenang-wenang menyatakan: "Bahwa hak-hak pakai yang *zakelijk* (bersifat kebendaan) dan tak dapat dibagi dari keluarga-keluarga pribumi tersebut, adalah terletak di atas tanah-tanah yang termasuk domein Negara (Staatsdomein)." Demikian pula bunyi pasal 424 dan 425 dari *Strafwetboek*

(Kitab Undang-undang Hukum Pidana Belanda) tahun 1915 menentukan bahwa: "Tanah-tanah pertanian, tanah-tanah perkarangan dan sebagainya dari orang-orang Indonesia itu boleh dinyatakan sebagai tanah-tanah yang termasuk domein negeri (*landsdomein*), yang diatasnya dijumpai hak-hak pakai pribumi."

Tetapi semua yang kami jelaskan di atas belumlah merupakan kesalahpahaman yang besar. Sebab masih ada kesalahpahaman lain yang mungkin merupakan yang paling buruk. Perlu diketahui bahwa para birokrat sendiri seringkali bertanya dalam hati kecilnya, apakah pernyataan dari domein itu tidak lebih baik dan apakah tidak lebih menguntungkan jikalau pernyataan itu dicabut.

Tetapi gambaran apakah yang mereka bayangkan jikalau pernyataan itu ditarik kembali? Tidaklah sebagaimana gambaran dari orang-orang biasa, yaitu bahwa hak eigendom Timur, *beklemd inlandsch bezitrecht* (hak milik pribumi yang masih terikat kepada hak penguasaan dari masyarakat hukum adat), *genotrechtrecht* (hak mengambil manfaat), *bouw* atau *bewerkingsrecht* (hak mengusahakan atau mengerjakan) lalu kembali menempati kedudukannya yang semula seperti sebelum diadakan pernyataan domein.

Namun sebaliknya, ahli-ahli tersebut, yang ibarat menjadi buta karena pandangannya telah dibelenggu oleh ide tentang pernyataan domein, lalu berpendapat: "Jika hak domein dari negara itu dihapuskan, maka akan muncul penguasaan yang bebas dan pengambilan manfaat secara bebas oleh penduduk atas semua tanah pertanian; dengan perkatataan lain, semua akan diliputi oleh hak eigendom Timur."

Jadi menurut anggapan mereka, satu-satunya alternatif dari pernyataan domein itu ialah pengakuan semua hak-hak

orang Indonesia sebagai eigendom. Maka disini terlihat dengan jelas kesalahan dari biro itu. Bahkan para penentang dari hak domein negeri sendiri masih saja berpendapat bahwa setiap tanah harus mempunyai seorang pemilik (*eignaar*); demikian pula orang-orang yang sungguh-sungguh mengenal hak-hak adat mengenai tanah, banyak yang berpikir bahwa pernyataan domein dapat membantu usaha mempertahankan pembatasan-pembatasan adat yang telah menjadi lemah karena *bezitrecht* (benarkah ini?).

Dari segenap uraian di atas, satu kesimpulan dapat diambil, yaitu bahwa perumusan domein tersebut yang katanya hendak melindungi dan mempertahankan hak-hak adat atas tanah-tanah pertanian, tidak lain hanya mengakibatkan kekacauan; bahwa pernyataan domein, yang katanya bertujuan mencitakan ketertiban dan kepastian, sampai dewasa ini hanyalah merupakan induk dari semua goncangan-goncangan hukum, yang belum pernah dikenal dalam perundang-undangan Hindia Belanda. Ketentuan-ketentuan ini sekarang harus dihidupkan oleh pemerintah-pemerintah desa dan kepala-kepala pribumi dan dengan tidak adanya satu pengumuman pun ketentuan ini dianggap berlaku pula di daerah-daerah swapraja; ketentuan ini–meskipun dilaksanakan dengan baik—pasti akan menyinggung perasaan hukum dari petani-petani Indonesia sendiri. Maka masuk akal jika para peneliti dari Barat itu sendiri kemudian menjadi takut kalau-kalau pernyataan domein tersebut merupakan hal yang sungguh-sungguh menakutkan orang-orang pribumi itu. Dan selama pernyataan domein itu belum ditarik kembali, nasihat-nasihat dari biro akan selalu dibutuhkan, yang menganggap dirinya sebagai satu-satunya badan yang dapat menguraikan setiap rahasia yang menutupinya. Maka jelas bahwa karena ajaran domein negeri tersebut, maka perdebatan tentang bagaimana caranya

memperbaiki hak-hak tanah penduduk itu hanyalah menjadi debat kata-kata belaka. Dengan sendirinya tidak ada seorang pun yang dapat memperoleh keuntungan dari keadaan ini.

Semua ini sebenarnya sudah cukup merupakan kesalahan-kesalahan yang berat. Namun masih ada beberapa lagi yang perlu kita uraikan. Sebagaimana kita ketahui, pada tahun 1894 dan 1895, wilayah-wilayah di Lombok kita masukkan dalam daerah yang diperintah langsung. Pada waktu itu, kita pun berkehendak akan mengatur kembali kekacauan agraria di pulau tersebut. Suatu keadaan kita anggap dapat membantu menyederhanakan pekerjaan ini. Seratus limapuluh tahun yang lalu, orang-orang Bali telah menaklukkan pulau tersebut dan semua hak-hak agraria dari penduduk, baik yang berharga maupun yang kurang berarti, yang dimiliki oleh perseorangan maupun oleh golongan telah dimasukkan kedalam kekuasaan yang mutlak dari raja Bali (semacam hak eigendom dari raja). Hanya beberapa bidang tanah pertuanan (*landheergronden*) yang berangsur-angsur telah diserahkan dengan hak eigendom Timur kepada beberapa orang yang memang disukai oleh raja, sehingga tanah-tanah itu dapat dikecualikan dari hak domein raja. Sesungguhnya hal ini merupakan suatu tindakan yang praktis jika kita menggantikan hak domein dari raja itu untuk sementara waktu, meskipun tindakan tersebut kelihatan sebagai despotisme pihak yang menang. Bertindak lebih kejam lagi daripada tirani raja-raja memang tidak masuk dalam kamus kita, bahkan guna mempersiapkan kemajuan ekonomi dan kemakmuran, banyak orang mengharap agar lambat laun kita akan mencabut kembali tekanan despotis dari pandangan domein itu; kemudian hendaknya keadaan bebas seperti sebelum tahun 1740 dikembalikan secara berangsur-angsur.

Namun mengapa keadaan sebaliknya yang malah terjadi? Sebab pandangan domein tersebut ternyata dipertahankan

dan dijadikan dasar yang tetap bagi kebijaksanaan agraria pemerintah. Adapun alasan yang diajukan adalah karena konstruksi domein itu telah diterima di Jawa. Maka kepentingan dan kebutuhan baru di pulau Lombok sengaja dikalahkan oleh dasar yang sudah diterima pada tahun 1870 dan 1875. Mengenai persoalan apakah konstruksi Jawa tersebut justru akan membawa akibat yang merugikan, tidaklah diselidiki lebih lanjut.

Sebagaimana kita ketahui, pada masa pemerintahan raja-raja Bali, tanah-tanah pertuanan (*landheergronden*) tidaklah termasuk hak domein raja-raja itu. Sewajarnya, berdasarkan pertimbangan yang lebih baik dan luas, hendaknya pemerintah tetap membiarkan tanah-tanah pertuanan tersebut diluar pernyataan domein kita. Tetapi pemerintah tidak suka menerima pandangan ini. Adapun alasan penolakan itu adalah karena pemerintah wajib mencegah setiap pengasingan tanah-tanah tersebut kepada orang asing; bahwa sejak tahun 1875 ada satu peraturan yang melarang pengasingan tanah-tanah pertanian yang termasuk domein negeri kepada orang-orang Eropa dan oleh karena orang tidak dapat mengubah ataupun menambah peraturan dari tahun 1875 tersebut hanya karena alasan hendak mengurusi bidang-bidang tanah tertentu, maka sangat memudahkan sekali jika tanah-tanah pertuanan tersebut tetap dibiarkan sebagai domein negeri.

Dapat disimpulkan bahwa membuat peraturan-peraturan dengan model Jawa-lah yang dipentingkan; kebutuhan beberapa golongan pemilik tanah yang sungguh-sungguh meminta keadilan, ditempatkan jauh di belakang. Sungguh ganjil sekali jika dalam usahanya hendak mencegah pengasingan tanah-tanah tersebut, melainkan dengan menggunakan sebuah konstruksi yang sesungguhnya tidak benar dan yang hanya dapat dimengerti oleh para ahli hukum.

Perbuatan semacam ini dilakukan pula di setiap daerah swapraja yang sesungguhnya tidak mengenal sikap yang despotis dari raja atas semua tanah; jadi merupakan tindakan yang sangat tidak tepat jika pemerintah menyerang para raja dengan suatu pernyataan domein. Bahkan di daerah-daerah dimana ketaatan dari para kawula kerajaan terhadap raja-rajanya terkenal sangat kuatnya, seperti di Siak dan Ternate, kita tidak menjumpai keadaan ini. Kitalah yang memasukkan hal tersebut, dengan kata lain kita menyita hak-hak penduduk atas tanah-tanahnya.

Tetapi dengan keluarnya pernyataan domein tersebut, yang menganggap semua tanah-tanah pertanian yang terletak di dalam daerah-daerah yang diperintah langsung di seluruh Hindia Belanda sebagai domein negeri, kejahatan apakah yang sesungguhnya telah terjadi? Bukankah pernyataan domein dari tahun 1870 dan 1875 telah menyatakan bahwa asas ini dipertahankan dengan tidak mengurangi apa yang telah ditetapkan dalam pasal 2 dan 3 Undang-undang Agraria tahun 1870? Dan bukankah pasal-pasal tersbeut dengan jelas telah menetapkan bahwa "hak-hak dari penduduk pribumi" akan dihormati?

Memang benar bahwa perumusan domein telah menyatakan jaminan ini asalkan saja komisi negara yang dibentuk untuk menyusun "*Burgelijk Wetboek* Yang Dipersatukan" tidak menghapuskan azas yang harus dihormati itu dikemudian hari.

Namun bagaimana bunyi perumusan tersebut, dan bagaimana juga syarat yang dicantumkan di atas kertas, dengan tiada henti hak-hak penduduk atas tanah-tanah pertaniannya itu telah dilanggar terus-menerus, karena pemerintah menganggap tanah-tanah tersebut terutama sebagai domein negeri. Bahkan, meskipun pada waktu sekarang pemerintah tidak lagi menyebut hak-hak penduduk atas tanah-tanah domein itu sebagai

bezitters te kwader trouw (pemilik-pemilik yang tidak sah), namun jika mereka tidak dapat mengajukan bukti-bukti, dengan seenaknya saja tanah itu dimasukan sebagai eigendom negara. Hak-hak yang tidak sesuai dengan pengertian Barat atau tidak dianggap sebagai hak-hak kelas dua (*tweederangsrechtrechten*), pemerintah tidak bersedia mengakuinya. Dalam masa empat puluh lima tahun sampai saat ini, kesempatan yang diberikan oleh pasal 71 *onteigeningsverordening* (peraturan tentang Pencabutan Hak Milik) untuk meneliti hak-hak semacam itu, sekali saja belum pernah dilaksanakan.

Lain halnya dengan seorang pemburu binatang liar yang melakukannya secara tidak sah, maka seorang yang dianggap membuka tanah secara tidak sah tidaklah diakui sebagai orang yang berhak atas tanah yang dibuka itu (karena ia melanggar domein negeri). Demikian sejak Daendels dan Raffles berbicara tentang domein negeri, kepala-kepala pribumi tidak lagi mempunyai hak atas kerja pertuanan, dan sebagainya.

Akan tetapi dari semua "debet" yang sudah kita paparkan diatas, sekarang kita tinjau pula "kredit"nya. Ditinjau dari sisi ini, pernyataan domein ini pun ternyata gagal; ia tidak memberikan daya guna sedikit pun. Karena sesungguhnya, teori domein tersebut, yang menganggap semua tanah-tanah pertanian sebagai suatu aktiva yang menjadi milik badan hukum Hindia Belanda adalah merupakan sebuah teori yang sudah tua.

Pertanyaan yang akan muncul, apakah dalam membuat peraturan-peraturan mengenai soal-soal tanah tersebut, benar-benar harus digunakan sebuah fiksi yang sudah layu dan lusuh sebagai *oppereigendom* (eigendom dasar) ini? Apakah sungguh-sungguh harus diciptakan pernyataan domein terlebih dahulu jika pemerintah hendak mengatur pembagian air guna kepentingan pertanian? Apakah pemerintah tidak mampu

membuat peraturan-peraturan tentang tanah-tanah eigendom Timur, tentang tanah-tanah partikelir (*particuliere landerijen*—asal saja kontrak-kontrak yang menjadi dasar munculnya tanah-tanah partikelir ini dihormati), tentang tanah-tanah dengan eigendom agraris dan sebagainya, jika tanah-tanah tersebut bukan "milik" negeri? Apakah tanpa pernyataan domein, pemerintah tidak dapat mengeluarkan dekrit yang menyatakan bahwa setiap tukar menukar tanah desa membutuhkan persetujuannya? Apakah dengan tidak adanya suatu pernyataan domein, pemerintah tidak dapat pula mengeluarkan dekrit yang menetapkan bahwa jika seorang Indonesia hendak menyerahkan milik tanahnya, misalnya disebabkan karena ada seorang Arab yang membutuhkan eigendom tanah, maka pemerintahlah yang akan bertindak selaku perantara dan akan menjaga agar terdapat suatu kepantasan menurut hukum Barat?

Jika kita melihat pada sebuah peraturan yang mengatur keadaan semacam itu, yaitu peraturan yang mengatur eigendom agraris dari tahun 1872, dapat kita lihat bahwa pemerintah dapat bertindak sebagai perantara dengan tidak perlu melandaskan tindakannya itu kepada suatu hak eigendom negeri. Juga sebuah ketetapan dari tahun 1898 untuk daerah Surakarta, demikian pula peraturan dari tahun 1915 bagi seluruh daerah-daerah swapraja, dengan jelas memperlihatkan bahwa untuk menjamin suatu titel hukum Barat yang patut, pemerintah tidak perlu melandaskan tindakan legislatifnya itu kepada suatu hak eigendom negeri. Maka dengan tidak adanya suatu pernyataan domein, tidak dapat pulakah pemerintah memberikan suatu titel eigendom Barat kepada seorang pemerintah pribumi yang memiliki sebidang tanah yang sempit di satu kota besar, sama halnya jika pemerintah menetapkan seorang bangsa Eropa menjadi *eigenaar* dari sebidang tanah kosong yang tidak begitu luas? Bukankah kita hanya akan menjadi budak kita sendiri, jika

kita beranggapan bahwa tanpa suatu pernyataan domein kita tidak dapat bebas bertindak?

Ya, mungkin kita takut akan kehilangan kesempatan untuk memilki seperdua dari barang atau harta yang ditemukan seseorang di dalam tanah, jika asas domein itu kita tinggalkan. Tetapi bukankah pemerintah dapat membuat suatu peraturan yang menentukan bahwa jika ada seorang yang menemukan harta atau benda berharga di dalam tanah, maka orang tersebut harus menyerahkan seperdua dari harta atau benda berharga itu kepada pemerintah, kecuali jika ada seorang *grondeignaar* (pemilik tanah dengan hak eigendom) atau seorang yang mempunyai hak tanah Indonesia merasa berhak atas barang-barang tersebut?

BAB V

TANAH-TANAH ORANG INDONESIA YANG TIDAK DIBUDIDAYAKAN: SETENGAH ABAD PELANGGARAN HAK

Pelanggaran hak yang dilakukan atas tanah-tanah orang Indonesia yang tidak dibudidayakan (disini kita ambil dalam arti yang sewajarnya, yaitu tanah-tanah yang tidak diusahakan) baru berlangsung tidak lebih dari setengah abad–pengertian ini dapat dipahami karena jasa seseorang yang bernama Baud. Baud semula menjabat sebagai pegawai tinggi dan sebagai Gubernur Jendral *ad interim*, kemudian ia menjadi anggota *Tweede Kamer*. Untuk dapat mengerti perjuangan dari tuan Baud ini, maka hendaknya diketahui bahwa disekeliling tanah-tanah pekarangan dan sawah-sawah serta ladang-ladang orang-orang pribumi terdapat serangkaian tanah-tanah hutan dan padang penggembalaan serta tanah-tanah yang kembali menjadi liar, yang termasuk dalam lingkungan hak ulayat desa. Desa dengan demikian mengawasi penggunaan tanah-tanah tersebut, baik terhadap penduduk desa itu sendiri maupun terhadap orang-orang luar, dan di dalam asasnya penduduk desa itu sendiri bebas mengambil manfaat dari tanah-tanah yang tidak dibudidayakan tersebut (lihat uraian dalam Bab I).

Pada masa pemerintahan Raja Willem I telah diberlakukan rencana-rencana yang liberal untuk pulau Jawa, sehingga dibutuhkan peraturan-peraturan yang tidak dikenal dan bahkan tidak disukai oleh penguasa yang memerintah sebelumnya, yaitu peraturan tentang memberi izin perusahaan-perusahaan pertanian swasta. Pada tahun 1829 Baud menyiapkan rancangan mengenai peraturan-peraturan. Lalu pada bulan Maret 1831, sebuah keputusan dari Raja Belanda menetapkan bahwa tanah-tanah yang tidak dibudidayakan dapat diberikan kepada pengusaha-pengusaha bangsa Eropa, baik dengan cara sewa maupun dengan cara *pacht*, namun hanya "jika pemberian tersebut tidak melanggar hak-hak penduduk pribumi." Berdasarkan ketentuan ini, terjadilah pemberian-pemberian tanah yang penting yang meliputi tanah-tanah yang ditumbuhi hutan-hutan dan tidak ada tanda-tanda bahwa tanah-tanah tersebut diusahakan oleh penduduk.

Namun dengan cepat muncul berbagai kesulitan. Penduduk desa yang ramah dan biasa menurut pada segala perintah itu sekarang mulai menentang, sebab pemberian tersebut melanggar hak-hak desa yang telah berabad-abad berlaku, seperti hak buka tanah, mencari kayu, mengumpulkan hasil hutan, menggembala ternak dan sebagainya, yang tidak dapat dilepaskan dari kehidupan dari desa itu sendiri dan berguna demi pemeliharaan kehidupan desa. Maka pemerintah (Baud) lalu meneliti hal tersebut; hasilnya adalah suatu pengakuan dari pemerintah bahwa berbagai gugatan dari penduduk itu memang beralasan. Disamping itu, penelitian ini menghasilkan pula pengetahuan lebih lanjut, yaitu bahwa di daerah-daerah yang berpenduduk padat di Jawa, semua tanah telah digunakan oleh desa-desa dengan berbagai hak seperti yang telah dikemukakan di atas, sehingga pemberian-pemberian tanah begitu saja tidak mungkin terjadi. Pada tahun 1835 pemerintah memutuskan

bahwa sebelum dilakukan pemberian tanah, akan diadakan suatu penelitian yang mendalam terlebih dahulu untuk mengetahui seberapa jauh pemberian itu dapat melanggar hak-hak serta kepentingan penduduk.

Jika keputusan tersebut kita bandingkan dengan rancangan Baud tahun 1829, jelas terlihat bahwa rancangan Baud itu bersifat lebih tegas, karena ia melarang dengan tegas pemberian-pemberian tanah jika tanah-tanah itu telah dibuka oleh orang-orang Jawa, ataupun jika tanah-tanah itu telah termasuk lingkungan suatu desa, baik sebagai tempat penggembalaan umum maupun dengan sifat lain (*gronden, welke reeds door javanen ontgonnen zijn, of, hetzij als gemeene wijde of anderzins, tot de dorpen of dessa's behooren*). Dalam perjalanan inspeksinya pada tahun 1834 di Jawa, yaitu sewaktu ia menjabat sebagai Gubernur Jendral, Baud menemukan bahwa hak-hak desa atas tanah yang tidak dibudidayakan di Jawa Barat semakin lemah, tetapi di Jawa Tengah dan Timur masih tetap sama kuatnya seperti ketika ia mengajukan rancangannya pada tahun 1829.

Pada bulan Agustus tahun 1845, pada waktu diadakan perdebatan mengenai sebuah rancangan peraturan pemerintah, terdapat satu rancangan peraturan yang tidak menyebutkan tentang azas yang melindungi hak-hak dari desa-desa. Maka Baud menggugat rancangan tersebut dan dengan mengemukakan sejarah yang lampau ia mendesak agar asas-asas dari tahun 1829 dan 1831 dimasukan ke dalam undang-undang yang akan disusun itu. Menteri yang bersangkutan tidak menyetujuinya, namun amandemen Baud diterima dengan 51 suara lawan 1 suara, dan memiliki bentuk yang sama kuatnya seperti yang diusulkan dalam rancangannya tahun 1829. Dalam bentuknya yang sekarang peraturan itu berbunyi—seperti yang kita jumpai dalam pasal 62 ayat 3 *Regeringsreglement*—sebagai berikut: "Bahwa yang tidak dapat diberikan adalah tanah-tanah

yang dipergunakan untuk pertanian orang-orang Indonesia ataupun tanah-tanah yang dengan cara lain masuk ke dalam lingkungan hak ulayat dari desa" (*niet uitgegeven mogen worden hetzij bouwvelden der Indonesiers, hetzij gronden die uit andere hoofde onder het beschikkingsrecht eener dorps gemeente staan*).

Bagaimanakah pelaksanaan dari peraturan Baud ini kemudian? Boleh dikatakan cukup sempurna. Sebuah keputusan dari Raja Belanda tahun 1856 dan juga Surat-surat perintah (*aanschrijvingen*) dari tahun 1856 dan 1867, yang ketiga-tiganya masih berlaku, telah merumuskan wilayah ulayat (*beschikkingskring*) dari desa-desa pribumi itu sedemikian praktis dan dengan menggunakan kriteria yang tepat, misalnya dengan memperbolehkan pembayaran rekognisi oleh orang-orang asing. Redaksi dari peraturan tersebut menyebut dengan menggunakan istilah *grond in gebruikt bij de bevolking* (tanah dalam pemakaian oleh penduduk), bahkan kemudian menyebutnya; *grond in gedurig gebruik* (tanah dalam pemakaian terus-menerus), hal ini tidak berarti bahwa ia bermaksud hendak mengingkari adanya wilayah ulayat dari desa-desa—seperti yang ditakutkan oleh Ochussen dan Thorbecke pada tahun 1857—melainkan adalah suatu usaha untuk membedakan wilayah-wilayah ulayat desa dengan tanah-tanah yang tidak bertuan (*niemandgrond*), dimana orang hanya kadang-kadang saja memungut hasilnya. Kesimpulan ini jelas akan kita peroleh apabila kita mempelajari perdebatan-perdebatan sebelum *Bijblad* 2001.

Demikian pula pasal 25 dari *Regentsinstructie* (Instruksi kepada para Bupati) tahun 1859 dan 1867 serta pasal 22 dari *Districthoofdeninstructie* (Instruksi untuk para kepala Distrik) dari tahun-tahun yang sama, mengakui, dengan istilah-istilah yang masih saja belum dirangkum dalam sebuah kalimat: "Bahwa di pulau Jawa terdapat '*gementelijke .....regten van*

*gebruikt.....van....wei of woeste gronde*n' (Hak-hak pakai....dari desa....atas....tanah-tanah penggembalaan dan tanah-tanah yang tidak dibudidayakan)." Semua tanah yang masuk dalam *beschikingskring* semacam itu, dinyatakan tidak dapat diberikan dengan sewa kepada orang-orang Eropa.

Namun apakah ketentuan itu sudah pantas dipandang dari sudut pemikiran yang sehat dan tepat? Belum sama sekali. Ketentuan ini meleset jauh dari sasarannya. Sebab sesungguhnya tidaklah perlu dan tidak pula berguna untuk secara singkat melarang pemberian tanah yang terdapat di dalam wilayah ulayat dari desa, juga merupakan perbuatan yang salah untuk bertindak sedemikian itu di daerah-daerah seperti Jawa Tengah dan Sumatera Barat, dimana tidak ada sebidang tanah pun yang berada diluar hak ulayat sebuah desa. Tetapi sudah cukup jika kita memberikan suatu jaminan bahwa tanah-tanah semacam itu tidak akan diberikan kecuali dengan menghormati secara penuh (*met volle eerbiediging*) hak ulayat dari desa itu. Bagaimana pun juga tujuan akan memperlakukan bangsa Indonesia secara jujur dalam peraturan tersebut adalah sangat jelas; dan praktis selama ini tidak lagi menimbulkan keberatan, karena pemberian secara sewa atau *pacht* itu tidak lagi banyak terjadi, sebab sudah tidak sesuai dengan jaman.

Pernahkah ada yang bereaksi untuk menentang asas yang penting dari tahun 1854 ini, baik dalam bentuk undang-undang maupun dalam bentuk sebuah mosi parlemen?

Sama sekali tidak pernah. Bahkan secara terang-terangan mereka mendukung asas ini. Pada bulan Juni 1837, di dalam rancangan undang-undang mengenai erpah (*erfpacht*) dari Takranen—saat itu Baud telah meninggal dunia—telah berlangsung perdebatan mengenai hak buka tanah (*ontginningsrecht*) dari orang-orang Indonesia. Apabila seorang

Belanda di Veluwe, Noord Brabant atau Drenthe tidak dapat membuka tanah begitu saja dengan tidak adanya izin dari pemilik tanah (*grondeigenaar*, baik individu maupun badan hukum), maka di Indonesia setiap penduduk desa atau seorang anggota suku mempunyai hak yang hakiki, untuk membuka tanah yang ada dalam lingkungan wilayah ulayat suatu desa; gabungan desa atau pun suatu suku (*stam*); didalam lingkungan wilayah ulayat desa lain, maka mereka kehilangan hak tersebut, karena dalam hal ini mereka harus minta izin terlebih dahulu dari desa atau suku yang menguasai wilayah tersebut dengan suatu bayaran rekognisi, juga didalam daerah-daerah perbatasan yang tidak bertuan, mereka hanya dapat membuka tanah, selama tidak ada kekuasaan yang berhak untuk melarangnya.

Namun saat ini, oleh menteri Takranen, lembaga buka tanah yang sangat penting keberadaannya bagi warga Indonesia itu hendak dihancurkan dengan jalan mengacaukan pengertiannya, yaitu: bahwa didalam rancangannya ia tidak dapat membedakan antara buka tanah di dalam wilayah desa sendiri, di dalam wilayah desa lain dan di dalam wilayah yang tidak bertuan (*niemandskring*), karena semua buka tanah secara singkat harus menurut pada peraturan pemerintah.

Secara mengejutkan, seperti belum pernah terbaca dalam laporan-laporan para birokrat, semua pihak bersatu menentang tindakan pemerintah dalam debat yang penting ini, pemerintah yang telah mengakui adanya wilayah-wilayah kekuasaan dari masyarakat hukum adat. Thorbecke, Rochusen, F. Van de Putte, De Brauw, semuanya sependirian menentang usaha tersebut. Ahli-ahli hukum seperti Godefroi dan Pijnappel mendukung menteri yang bersangkutan, namun amandemen dari Thorbecke yang hendak menyelamatkan hak buka tanah di dalam wilayah desa sendiri, diterima dengan 44 versus 13 suara. Amandemen kedua dari Thorbecke mengandung usul agar dalam soal

pemberian tanah, orang mempergunakan rumusan dari Baud mengenai wilayah ulayat (*beschikkingskring*)–diterima juga oleh *Tweede Kamer*—sebuah usul dari Keuschenius untuk membatasi wilayah kekuasaan tersebut hanya pada *dorpskom* (karang desa), sawah-sawah dan tempat-tempat pengembalaan saja yang ditolak dengan 53 suara lawan 4.[23]

Semua ini membuktikan bahwa orang-orang tetap menghendaki dipertahankannya asas dari tahun 1854 itu.

Selanjutnya tahun 1870 memperlihatkan pula langkah yang lebih maju. Undang-undang Agraria pada tahun itu (lihat pasal 62 *Regeringsreglement* ayat 4-8) telah mencamtumkan di dalam naskahnya (yang masih mengikat sampai dewasa ini) bahwa di satu pihak, hak-hak dari penduduk pribumi akan dilindungi, namun dilain pihak—persis seperti apa yang dirumuskan oleh Baud pada tahun 1829 dan 1854—hak-hak penduduk tersebut hanya dapat ditiadakan dengan suatu pencabutan hak milik (*onteigening*). Pasal 6 dan 7 dari Beslit Agraria tahun 1870 untuk Jawa dan Madura[24]—dalam bunyinya yang asli—memuat "jiwa" dari naskah Undang-undang 1870 dan "jiwa" dari perdebatan tahun 1867 dalam segenap bagiannya. Maka dengan sangat jelas hak-hak penduduk atas tanah-tanah yang tidak dibudidayakan ditempatkan dalam keadaan aman oleh produk-produk legislatif

23 Pengertian karang desa (*dorpskom*) itu adalah kumpulan dari rumah-rumah beserta tanah-tanah pekarangan dari sebuah desa, jadi di dalamnya tidak termasuk sawah-sawah, padang-padang pengembalan, hutan-hutan dan tanah-tanah liar.

24 Catatan editor: Yang dimaksud dengan Beslit Agraria (*Agrarisch Besluit*) 1870 di sini adalah Staatsblad 1870 No. 118. Secara umum, beslit agraria adalah aturan perundangan yang posisinya berada di bawah Agrarische Wet / Undang-undang Agraria yang dituangkan dalam Staatsblad 1870 No. 55. Untuk konsistensi, dari sejak ini kami menggunakan istilah *Agrarisch Besluit* untuk istilah "Beslit Agraria" yang dipilih penterjemah awal.

dan berbagai kebijaksanaan dari tahun-tahun 1854, 1856, 1867 dan 1870.

Ditempatkan dalam keadaan aman? Kelihatannya! Kita sudah cukup mengenal tindakan tuan-tuan birokrat. Dengan penuh perasaan maaf, kita dapat menganggap pengeluaran dekrit-dekrit mengenai tanah-tanah yang tidak dibudidayakan di luar Jawa sesudah tahun 1870 sebagai tindakan-tindakan yang disebabkan karena kurangnya pengetahuan dan salah pengertian. Namun sebaliknya, tindakan-tindakan kaum para birokratkrat semacam itu di pulau Jawa hanya dapat diterangkan dari niatnya yang memang tidak baik (*uit kwader trouw*).

Bagaimanakah asal mulanya, sehingga persoalan mengenai hak-hak penduduk atas tanah-tanah yang tidak dibudidayakan yang telah selesai dan memperoleh keputusan seperti yang diuraikan di atas, kemudian dibuka kembali dengan segera?

Di Sumatera, sebab-sebabnya terletak pada kenyataan, bahwa di pulau tersebut—terutama sejak 1860—seringkali terjadi pemberian beberapa bidang kecil tanah-tanah yang tidak dibudidayakan pada orang-orang Eropa dan Cina dengan syarat-syarat yang tidak tepat, dengan tidak adanya perantaraan dan pengetahuan lebih dahulu dari pemerintah. Di Minahasa dijumpai keadaan semacam itu pula.

Pemerintah tidak mengerti bahwa perbuatan penduduk tersebut didasarkan pada hak ulayat atau gabungan desa, dan apa yang sungguh-sungguh diserahkan, bukanlah tanahnya, melainkan hak untuk mengambil manfaat dari tanah itu (*genotrecht*) dengan suatu bayaran rekognisi (baik dalam jangka waktu panjang maupun pendek). Tetapi tentu saja pemerintah merasa perlu diambil tindakan terhadap mereka yang menyerahkan tanah-tanah secara tidak teratur dan tidak dapat dimengerti olehnya.

Maka tindakan apakah yang diambil pemerintah sekarang? Apakah pemerintah, sebagai pembentuk undang-undang yang berkuasa, dan sesuai pula dengan ketentuan undang-undang yang menghormati hak-hak penduduk, lalu mengeluarkan dekrit yang berisi perintah: agar setiap orang Eropa dan Cina, jika berkehendak untuk membuka usaha pertanian yang besar, disamping meminta persetujuan penduduk menurut hukum adat, harus pula memohon konsesi kepada pemerintah berdasarkan suatu peraturan umum (*algemene verordening*)? Jawabannya adalah: tidak! Pemerintah tidak suka menempuh jalan ini, melainkan mengambil jalan lain yang menyimpang. Pemerintah menafsirkan keadaan tersebut sebagai pelanggaran yang sombong oleh penduduk atas kedaulatan dari Hindia Belanda, sehingga dirasa perlu untuk mengeluarkan penduduk dari semua urusan yang menyangkut tanah-tanah yang tidak dibudidayakan, dan pemerintah-lah yang kemudian menggantikan tempatnya.

Untuk daerah Ambon pada tahun 1872 dirasakan belum perlu mengadakan peraturan yang khusus. Namun pada tahun 1874 untuk pulau Sumatera dan pada tahun 1877 untuk daerah Manado, dinyatakan bahwa semua tanah yang tidak dibudidayakan adalah domein negeri dan hak untuk menguasai tanah-tanah tersebut ada di tangan pemerintah. Pada tahun 1875 untuk seluruh daerah luar Jawa, dikeluarkan sebuah pernyataan domein yang berlaku baik untuk tanah-tanah yang tidak dibudidayakan maupun tanah-tanah pertanian dan pada tahun 1888 kedua perumusan tersebut digabungkan dan dinyatakan berlaku untuk daerah Borneo Selatan dan Timur. Maka sekarang pemberian tanah-tanah yang tidak dibudidayakan secara "tidak sah" dapat diatasi; namun sebagai gantinya terjadilah pemusnahan hak-hak penduduk penduduk tanpa alasan dan bertentangan dengan hukum.

Apakah dengan tindakan tersebut tuan-tuan birokrat tidak membuat kekhilafan yang besar? Sekali lagi tidak. Pada tahun 1872 secara serampangan diajukan alasan sebagai berikut: bahwa yang disebut *regten der bevolking*, yaitu hak-hak dari penduduk seperti yang dimaksud oleh pasal 62 *Regeringsreglement*, tidaklah boleh ditafsirkan sebagai hak-hak yang sifatnya *souverein* (berdaulat), oleh karena *souvereiniteit* (kedaulatan) dari pemerintah Belanda tidak boleh dikurangi; maka ia hanyalah merupakan hak-hak privat dari penduduk yang muncul dari pembukaan tanah, dari pemakaian dan sebagainya. Jadi apabila undang-undang sendiri melindungi semua hak-hak dari penduduk, bahkan perumusan dari Baud dengan nyata-nyata melindungi hak ulayat atas tanah, maka para para birokratkrat hanya suka melindungi hak-hak yang dapat masuk kedalam pengertiannya, yaitu yang menurut anggapannya bukan merupakan hak yang dibuat-buat, sedangkan hak lainnya dianggap sebagai "tuntutan imajiner," sebagai hak-hak yang "hanya ada dalam gambaran penduduk itu sendiri atau pun kepala-kepalanya."

Pada tahun 1867, usulan Keuchenius yang sifatnya sejajar dengan itu telah ditolak oleh *Tweede Kamer* dengan 53 suara lawan 4. Meskipun demikian para birokrat tetap menempuh jalannya yang menyimpang itu. Memang benar bahwa sejak tahun 1874 sebuah peraturan (*verordening*) untuk Sumatera dan sejak tahun 1891 sebuah instruksi untuk permintaan-permintaan *erpah* (*erfpachtsaanvragen*) di luar pulau Jawa telah memerintahkan kepada pegawai-pegawai pemerintah supaya pegawai-pegawai tersebut menginformasikan dan sedapat mungkin bekerjasama dengan kepala-kepala rakyat, juga departemen dalam negeri banyak melakukan cara-cara pelaksanaan yang tepat mengenai hal itu. Namun suatu pengakuan yang bulat akan adanya hak ulayat yang secara

tegas telah dilakukan sebelumnya tidaklah dilaksanakan. Pemerintah lalu menganjurkan para pemegang hak erpah dan para pengusaha tambang supaya mereka memberikan suatu rekognisi kepada desa. Maka anjuran semacam itu tidaklah bisa ditafsirkan sebagai pengakuan terhadap adanya hak ulayat desa. Dan untuk melindungi sikap-sikap tersebut, pemerintah sudah merasa cukup aman dengan menyembunyikan diri di belakang nama-nama seperti: pengganti kerugian, pengganti atas penyerahan beberapa hak, penebusan hak-hak, pemenuhan beberapa tuntutan, pengganti kerugian atas hilangnya beberapa keuntungan, retribusi hasil kayu, dan sebagainya.

Meskipun begitu, hak ulayat dengan semua pertanyaannya itu tidaklah dapat dihapuskan begitu saja di luar Jawa. Di Minahasa pada tahun 1877, hak buka tanah dari penduduk masih diakui oleh pemerintah, namun di tahun 1879 hak tersebut dihapuskan. Tetapi bersamaan dengan itu, di Minahasa masih saja kita jumpai hak menebang dan mengumpulkan hasil-hasil (*kap en zamelrecht*), walaupun pada tahun 1891 Residen memberi keterangan bahwa hak-hak tersebut telah lama dihapuskan juga.

Adapun pemberitaan yang diuraikan oleh *Encyclopaedisch Bureau der Regering* sendiri tentang hasil-hasil adat (*adatopbrengsten*) menerangkan bahwa sampai pada dewasa ini masih banyak sekali hasil-hasil yang bersandarkan atas hak ulayat (*beschikkingsrecht*). Demikian pula pemerintah masih saja berpaling untuk meminta persetujuan dari wilayah yang berhak atas hak ulayat tersebut, sekalipun karena rasa tinggi hati (seperti yang dilakukan para raja dahulu) ia memperhalus pengakuan itu dengan kedok: pembayaran rekognisi.

Tetapi untuk kenyataan ini, pemerintah telah siap dengan jawaban-jawabannya. Dikatakan bahwa semua ini bukanlah

karena hak ulayat yang bersandarkan pada hukum adat itu benar-benar ada, tetapi perbuatan pemerintah tersebut adalah karena suatu *mera liberitas*, suatu perbuatan murni yang dengan sendirinya memancar dari pemerintah yang sempurna kebaikannya. Betapa "berbahagianya" penduduk Indonesia mempunyai pemerintahan yang demikian itu.

Dalam menjalankan tindakan-tindakan yang melanggar hukum itu, para birokrat tidaklah berjalan seorang diri. Di Siak, orang-orang asing yang hendak mengambil manfaat dalam wilayah kekuasaan desa lain diharuskan pula membayar rekognisi. Tetapi di tahun 1863, pemerintah swapraja Siak yang berada di bawah perintah Residen Riau telah menghapus rekognisi tersebut, karena dianggap sebagai angan-angan belaka. Dan seorang yang mengajukan pertanyaan apakah suatu plakat Residen yang bertentangan dengan keputusan pemerintah masih juga mempunyai kekuatan yang berlaku, hanya dianggap sebagai seorang yang gemar menyangkal.

Pada waktu itu pula Bengkalis dimasukkan ke dalam daerah yang diperintah langsung, maka Residen yang baru telah mengikuti jejak tersebut. Tetapi di tahun 1914 ternyata apa yang dinamakan rekognisi tersebut, yang oleh pemerintah dianggap sebagai angan-angan yang telah dihapuskan itu, masih saja berlaku di kalangan penduduk. Juga seorang residen di daerah Lampung telah melempar jauh-jauh semua batas dari wilayah kekuasaan adat (*besckikkingskringen*) dan melarang orang menyebut-nyebut lagi wilayah-wilayah kekuasaan itu.

Demikianlah pelanggaran-pelanggaran itu yang terus menerus berlaku sampai dewasa ini. Sulawesi Selatan mengalami nasib yang sama seperti halnya di Siak. Juga masih sangat jelas terbayang dalam kenangan kita persoalan getah dan jelutung di Sumatera Selatan dan Kalimantan yang telah

dibicarakan di *Tweede Kamer* pada tanggal 29 November 1911, 2 dan 3 Desember 1912 dan 27 November 1913. Di sini hak-hak penduduk yang tidak dapat disangkal dan yang pokok bagi kelangsungan hidup mereka itu telah dikesampingkan guna kepentingan *onderneming-onderneming* (perkebunan-perkebunan) Eropa. Mula-mula menteri Malefijt, kemudian menteri Pleyte yang dengan cermat mengembangkan lebih lanjut apa yang selama empat puluh tahun telah diingkari oleh tuan-tuan para birokrat, yang mengatakan bahwa semua itu bukanlah hak-hak atas tanah, melainkan hanyalah suatu khayalan, suatu angan yang hanya dapat menjelmakan diri karena "mera liberitas." Penduduk seharusnya gembira bahwa angan-angannya itu sedemikian lamanya telah dibiarkan; bahwa rekognisi sedemikian lamanya masih diperbolehkan.

Bertentangan dengan itu hendaknya kita mengingat kembali apa yang telah diucapkan oleh Baud pada tahun 1854 di depan *Tweede Kamer*, yaitu pada waktu ia memberikan penjelasan atas usulannya yang kemudian menjadi undang-undang. Baud berkata: "Jika ada hak-hak penduduk untuk mengumpulkan getah dari hutan-hutan guna dijual untuk keperluan hidupnya, maka adalah merupakan perbuatan yang sangat tidak patut, bahkan menjadi suatu pelanggaran hak yang kejam jika hutan tersebut kemudian melulu dihaki oleh seorang pengusaha bangsa Eropa dan hak-hak dari penduduk itu dikesampingkan."

Maka masihkah perlu diragukan jika kita mengatakan bahwa seorang pejabat pemerintah ataupun seorang hakim telah turut melanggar undang-undang jika ia menghancurkan hak-hak dari penduduk itu meskipun beralasan pada peraturan-peraturan administratif?

Namun dipandang dari sudut pandang moral, maka apa yang telah terjadi dengan kondisi tanah-tanah yang tidak dibudidayakan di pulau Jawa adalah jauh lebih berat.

Proklamasi dari Sloet van de Beele pada tahun 1866 telah menjanjikan perlindungan atas hak-hak dari penduduk. Undang-undang 1870 mengulangi janji itu untuk tanah-tanah yang tidak dibudidayakan. *Agrarisch Besluit* 1870 memahat jaminan itu dalam bentuk pasal-pasal. Pasal-pasal yang sebagiannya mengatur pembukaan tanah oleh orang-orang Indonesia dan sebagian lagi mengatur pemberian tanah pada orang-orang Eropa.

Jika sekarang orang mau melaksanakan pasal-pasal dari *Agrarisch Besluit 1870* tersebut untuk mengatur pembukaan tanah oleh orang-orang Indonesia di pulau Jawa dan Madura, maka segala keburukan itu tidak akan terjadi. Untuk tanah-tanah yang tidak ada pemiliknya (*niemandsgrond*, banyak terdapat di Jawa Barat dan Jawa Timur), maka pemerintah dapat mengeluarkan dekrit dengan bebas. Adapun untuk tanah-tanah yang termasuk wilayah kekuasaan suatu desa, haruslah diadakan perbedaan antara warga desa dari desa itu sendiri dengan orang-orang dari luar desa (*vreemden*).

Tetapi semua ini tidak terjadi. Sebab pada waktu orang telah siap menghadapi pelaksanaan dari pasal-pasal yang baik itu, orang kemudian malah menggabungkan diri dengan pendapat dari Kegge yang menentang perumusan secara luas dari hak ulayat (*beschikkingsrecht*) dan hak buka tanah (*ontginningsrehct*) tersebut. Adapun Kegge berkata bahwa tanah yang di-hak-i dengan hak ulayat itu hanyalah tanah-tanah "yang secara terus-menerus" digunakan oleh para warga desa itu. Padahal tanah-tanah "yang secara terus-menerus" digunakan itu hanyalah tanah-tanah "yang dimiliki oleh

seseorang" (*aan iemand toebehoort*); jadi tanah-tanah yang di-hak-i dengan hak ulayat itu hanyalah identik dengan sawah-sawah, pekarangan-pekarangan dan sejenis itu. Dan sesuai dengan pendapat ini, maka pasal 6, yang merumuskan tentang *beschikkingskring* dari desa-desa dan pasal-pasal yang mengatur kodifikasi dari hak-hak tanah, berhubung karena "alasan-alasan praktis" kemudian dihapuskan[25]. Selanjutnya pasal 7 menyebutkan bahwa "Ordonansi tentang Pembukaan Tanah" (*Ontginningsordonnantie*) akan diperuntukkan bagi tanah-tanah yang tidak masuk lingkungan suatu desa (*niet tot het dorp behorende*). Begitu pula uraian selanjutnya sedemikian diarahkan, agar supaya di luar "karang desa" (*dorpskom*) hanya akan tinggal sawah-sawah dan tanah-tanah pengembalaan yang oleh pemerintah telah diberikan kepada desa. Jadi rangkaian hutan-hutan, padang-padang dan tanah-tanah yang kembali menjadi liar tidak lagi dihitung masuk lingkungan wilayah kekuasaan desa tersebut.

Maka dengan segala tindakan pemerintah tersebut di atas, dapatkah masalah ini lalu dianggap selesai? Tidak sama sekali, baik dalam kenyataannya maupun dalam teorinya. Karena di dalam kenyataannya, pengertian-pengertian semacam itu, yang

25 Awalnya dalam *Agrarisch Besluit* terdapat juga pasal 2, dimana ditentukan bahwa akan diadakan suatu penetapan jika perlu dengan menggunakan peraturan-peraturan umum tentang hak-hak dari penduduk atas tanah, baik menurut hukum agamanya maupun menurut peraturan-peraturan umum dan kebiasaan mereka. Pendeknya akan diadakan suatu kodifikasi dari hak-hak tanah menurut hukum adat. Dengan Staatsblad.1874 no.78, maka pasal 2 *Agrarisch Besluit* ini ditarik kembali. Demikian pula terdapat pasal 6, yang memberi penjelasan tentang apa yang dimaksud dengan istilah "Tanah-tanah yang menjadi kepunyaan suatu desa, baik sebagai tempat pengembalaan maupun yang digunakan untuk keperluan lain" (Lihat *Agrarische Wet* pasal 3).

bertentangan dengan pengertian-pengertian orang Indonesia dan juga bertentangan pula dengan hukum adatnya—biasanya tidak diturut dan ditaati orang-orang itu. *Bijblad* 3279 dengan angkuh mengatakan bahwa di pulau Jawa sekarang tidak ada lagi *genotrecht* (hak mengambil manfaat), dan masih ditambahkan lebih lanjut Ordonansi tentang Pembukaan Tanah *(ontginningsordonnantie)* hampir dimana-mana merupakan sebuah peraturan yang mati.

Namun ditinjau dari segi teori, hak ulayat dari desa-desa itu tidaklah lenyap. Sebab pasal 1 dari *Staatsbald* 1856, *Bijbladen* 377 dan 2001 dan pasal-pasal mengenai tanah-tanah yang tidak dibudidayakan kepunyaan masyarakat hukum (*woesten gemeentegrond*) sebagaimana yang terdapat dalam Instruksi-instruksi untuk para Bupati dan Wedana (*Regents en districtshoofden Instructie*) sampai sekarang masih berlaku. Dan didalam perundang-undangan, peraturan-peraturan tersebut merupakan sebuah gugatan terhadap politik kebohongan dari tahun 1874.

Selanjutnya muncul pula sebuah mistifikasi yang boleh dikatakan kurang ajar, oleh karena pada waktu pemerintah sedang mencari-cari alasan yang resmi untuk membenarkan tindakannya yang tidak suka lagi mengakui hak ulayat dari desa dalam arti kata yang terdahulu, ada pihak yang menganjurkan agar digunakan saja alasan: "Sebab di dalam *Bijblad* 377 dapat dibaca ketentuan yang tepat sebaliknya (*want in bijblad 377 staat precies het omgekeerde te lezen*)." Keburukan-keburukan dalam masalah "buka tanah" seperti yang telah diuraikan di atas berlaku pula dalam masalah pemberian tanah-tanah yang tidak dibudidayakan kepada orang-orang Eropa.

Sesungguhnya *Agrarisch Besluit 1879*, karena tujuannya yang jujur, telah mengulangi kesalahan dari tahun 1854 dan

1867. Sebab beslit itu melarang, tidak saja pemberian-pemberian tanah karang desa, tanah-tanah pekarangan dan sawah-sawah, tetapi dengan mutlak juga tanah-tanah dimana terdapat hak ulayat dari desa (*dorpsbeschikkingsgrond*).[26]

Maka peraturan yang tepat ialah bahwa untuk mendapatkan tanah-tanah yang tidak ada pemiliknya, seorang pengusaha hanya diharuskan berurusan dengan pemerintah, tetapi untuk mendapatkan tanah-tanah yang tidak dibudidayakan yang ada dalam wilayah kekuasaan suatu desa, maka yang pokok dan pertama-tama harus diperhatikan oleh pengusaha itu ialah persetujuan dari desa tersebut, pembayaran rekognisi dan menjamin kepentingan-kepentingan penduduk desa itu. Dengan demikian persoalan tersebut akan menjadi sehat.

Tetapi para birokrat bertindak lain. Mereka bahkan melakukan apa yang telah dilarang oleh *Tweede Kamer* pada tahun 1867 dan 1870, yaitu mengambil tanah-tanah yang tidak dibudidayakan yang termasuk wilayah kekuasaan suatu desa. Namun berlainan dengan tindakan mereka di pulau Sumatera yang menganggap hak ulayat tersebut sebagai angan-angan yang tidak mungkin diakui, dan tidak pula dengan mencabut secara terang-terangan apa yang ditetapkan oleh *Agrarisch Besluit 1870*, pemerintah "menyelinap," dengan perbaikan redaksi dari pasal tersebut dengan membuat sebuah perumusan baru mengenai

26 Catatan penterjemah: Prof. Vollenhoven menganggap, seperti yang telah diuraikan di atas, bahwa sesungguhnya memang tidak perlu untuk dengan singkat melarang pemberian tanah yang ada dalam wilayah kekuasaan suatu desa. Cukup adanya jika pemerintah memberi jaminan, bahwa tanah tersebut tidak akan diberikan kecuali dengan menghormati secara penuh hak ulayat dari desa itu. Selanjutnya dalam masalah *ontginning* (buka tanah), hendaknya dibedakan antara buka tanah dalam wilayah desa sendiri, dalam wilayah desa lain dan dalam wilayah yang tidak ada pemiliknya atau *niemansgrond*.

istilah: "Tanah-tanah yang dengan suatu cara termasuk lingkungan desa (*gronden, uit eenigen hoofde tot de dorpen behoren*)." Perumusan Baud yang tidak memiliki pengertian rangkap (*ondubbelzinnig*) mengenai tanah dimana terdapat hak ulayat desa–yang meliputi tanah-tanah pekarangan, sawah-sawah, tanah-tanah yang tidak dibudidayakan—sekarang diganti dengan sebuah perumusan baru yang hanya meliputi tanah-tanah pekarangan dan sawah-sawah dari desa. Adapun hak ulayat atas tanah-tanah yang tidak dibudidayakan dengan sekali pukul telah diambil.

Walaupun begitu, dalam waktu hampir setengah abad setelah perumusan tersebut, masih saja terbukti bahwa penduduk di Jawa Tengah dan Jawa Timur—di Jawa Barat hak ulayat itu telah lenyap dengan sendirinya—tetap tidak dapat menyesuaikan diri dengan keadaan baru itu.

Misalnya belum lama berselang, yaitu pada bulan Agustus 1917 sebuah harian di Surabaya telah memberitakan bahwa di daerah pegunungan Baluran (Banyuwangi Utara), penduduk mengajukan bermacam-macam keberatan terhadap sebuah permohonan erpah, yang tak perlu diragukan lagi adalah akibat dari penghapusan hak ulayat dari desa. Dan bagaimanapun juga cepatnya proses lusuhnya hak ulayat di Jawa Timur dan Tengah, masih saja selalu dijumpai nama-nama, lembaga-lembaga dan kebiasaan-kebiasaan dalam hukum agraria di Jawa (bukan hukum ciptaan para birokrat di Bogor dan Batavia, tetapi hukum agraria menurut kenyataan yang sebenarnya) yang hanya dapat dijelaskan dari adanya suatu hak ulayat; juga hanya dengan pengakuan akan adanya hak ulayat yang sekarang telah menjadi lemah itu, maka nama dari lembaga-lembaga dan kebiasaan-kebiasaan itu dapat dihubungkan dalam suatu keseluruhan yang masuk akal.

Tetapi mungkin ada yang berpendapat bahwa tujuan dari tuan-tuan para birokrat itu tidaklah seburuk seperti apa yang kami uraikan. Mungkin mereka hanya bersalah dalam caranya membentuk hukum (*in rechtschapenheid*) dan karena kesederhanaan hatinya (*uit eenvoud des harten*). Sehingga bagi mereka hak-hak penduduk pribumi dan tanah-tanah yang termasuk desa adalah istilah yang samar-samar, sebab seluruh hak-hak dari penduduk pribumi, jika tidak dikodifikasikan akan menjadi sesuatu yang sangat kabur. Akan tetapi muncul pula pertanyaan, dapatkah hak-hak penduduk itu diperbaiki, jika segala peraturan-peraturan yang dikeluarkan dirasakan sebagai pelanggaran hukum oleh penduduk yang sedemikian kacau hukum agrarianya itu?

Untuk menjawab pertanyaan ini tidaklah dibutuhkan uraian yang panjang lebar. Kami hanya hendak mengemukakan dua buah contoh supaya pembaca mau mempertimbangkannya.

Sejak sedari dulu, di Sumatera Barat dan daerah-daerah lainnya, jika seorang asing menemukan suatu barang tambang di dalam wilayah kekuasaan suatu desa, ia diharuskan membayar suatu rekognisi tambang kepada desa itu. Dan tuan-tuan birokrat pasti mengetahui juga aturan adat ini.

Sejak tahun 1871 persoalan ini diselidiki berulang-kali dan pada tahun 1879, dengan sebuah *Bijblad*, pemerintah sendiri mengharuskan sendiri membayar rekognisi tersebut. Di tahun 1899 lahir Undang-undang tentang Pertambangan. Dengan lahirnya undang-undang ini, atas pertanyaan dari Fransen van de Putte, maka menteri yang bersangkutan menjawab di depan *Eerste Kamer* bahwa hak-hak dan kepentingan-kepentingan orang Indonesia akan dilindungi. Undang-undang Pertambangan ini berlaku pula di Hindia Belanda, jadi pelaksanaannya akan dikerjakan oleh para para birokrat.

Dan suatu penelitian baru yang mendalam dari tahun 1902, menguatkan sekali lagi akan keharusan membayar rekognisi tersebut.

Namun apakah yang dilakukan oleh para birokrat kemudian? Mereka berpendapat bahwa rekognisi itu bertentangan dengan asas-asas dari *Mijnwet* (Undang-undang Pertambangan) dan pada tahun 1905 *bijblad* dari tahun 1879 yang jujur itu dicabut. Maka benarkah hak-hak penduduk atas tanah-tanah yang tidak dibudidayakan itu telah diletakkan ditempat yang aman?

Adapun contoh yang kedua adalah sebuah proses yang masih hangat, yang terjadi di Jawa (Kedu) pada tahun 1915. Di sini kita melihat bagaimana nasib seorang Jawa yang berdasarkan hukum adat telah membuka sebidang tanah liar untuk dijadikan sawah dengan pengorbanan tenaga yang besar serta ongkos-ongkos seharga lebih dari seribu gulden. Namun ternyata kemudian sawah tersebut diambil oleh Residen untuk memenuhi kekurangan pembayaran gaji anggota-anggota pemerintah desa. Dan dengan penuh keteguhan hati orang Jawa tersebut dan kemudian ahli warisnya, selama tiga tahun berjuang menentang pelanggaran yang sewenang-wenang itu dan berusaha memulihkan haknya kembali.

Menurut hukum adat dan menurut ukuran kepantasan, demikian pula mengingat peraturan undang-undang dari Baud yang masih tetap berlaku, ini merupakan pelanggaran yang kejam. Dalam hal ini persoalan yang sebenarnya ialah apakah Ordonansi tentang Pembukaan Tanah telah menyampingkan hukum adat dan menyetujui pelanggaran hukum tersebut.

Bagaimanakah sikap yang diambil oleh penasehat ahli pemerintah dalam masalah perundang-undangan agraria? Apakah ia berusaha mendamaikan keyakinan rakyat dengan undang-undang—mencari jalan keluar guna mencegah

terulangnya kejadian tersebut—bersediakah mereka untuk mengerti apa yang dirasakan oleh orang Jawa itu? Semuanya ini tidaklah dilakukan. Bahkan ia menganggap sebagai suatu kesalahan, pada waktu hakim membenarkan hak penduduk yang sejak dulu telah dijamin oleh undang-undang itu dan tidak mau menggunakan ketentuan-ketentuan yang ditetapkan oleh para birokrat. Ia mengulangi lagi anggapan yang dahulu bahwa "hak-hak penduduk" tersebut adalah tidak jelas dan "kurang mempunyai kepastian hukum" selama belum dikodifikasikan.

Maka sekali lagi kami menanyakan, benarkah hak-hak penduduk atas tanah-tanah yang tidak dibudidayakan itu telah diletakkan di dalam tempat yang aman? Dan semua ini terjadi pada saat-saat dimana tahun-tahun krisis membuka kemungkinan yang baik untuk merumuskan asas itu sebagai keadaannya yang sejati.

Sebagaimana kita ketahui, berhubung dengan kekurangan beras, maka Sarikat Islam telah mengajukan permohonan kepada Gubernur Jenderal agar tanah-tanah dimana terdapat hak ulayat desa di pulau Jawa (hutan-hutan, padang-padang rumput) ditunjuk sebagai tempat penanaman bahan makanan. Sesungguhnya permohonan ini cukup ditujukan kepada desa-desa itu sendiri, karena—dengan mengingat *Gemeente Ordonnantie* dan *Boschregelement*—mereka masih tetap mempunyai hak ulayat menurut undang-undang.

BAB VI

TUNTUTAN-TUNTUTAN PRAKTEK DALAM SOAL TANAH-TANAH YANG TIDAK DIBUDIDAYAKAN

Tetapi jika kebutuhan-kebutuhan dari praktek tidak memungkinkan kita menghormati hak-hak dari penduduk tersebut, bagaimanakah sekarang tindakan kita? Adapun tuntutan-tuntutan praktek itu pada garis besarnya ada lima buah. Pertama-tama, baik di Jawa maupun di luar Jawa, pembukaan tanah secara liar (*roofbouw*) harus ditentang sekuat-kuatnya. Bahwa hutan-hutan harus dilindungi. Bahwa pembukaan tanah harus dibawah pengawasan pemerintah. Kemungkinan untuk mengusahakan tanah-tanah yang tidak dibudidayakan harus tetap terbuka. Akhirnya, *onderneming-onderneming* pertanian yang besar-besar, baik kepunyaan partikelir maupun kepunyaan pemerintah harus dimungkinkan pembukaannya. Semua tuntutan-tuntutan ini sungguh-sungguh diperlukan, bukan untuk kepentingan suatu golongan atau kasta, akan tetapi untuk kepentingan Hindia Belanda sendiri, untuk kemakmuran *Indonesisch Indie* maupun *Nederlandsch-Indie*.

Tetapi barang siapa yang mau memperhatikan dengan sungguh-sungguh, akan segera melihat, bahwa jalan dan perkembangan hukum adat sendiri telah bergerak kearah

jurusan yang sama. Selama masih ada tanah yang melimpah-limpah dan didiami oleh penduduk yang relatif kecil, maka masyarakat hukum yang berhak atas hak ulayat itu (suku, masyarakat desa ataupun gabungan desa) akan memberikan keleluasaan yang besar kepada anggota-anggotanya dan bersikap lancar kepada orang asing. Tetapi jika tanah-tanah semakin sukar didapat, maka masyarakat hukum tersebut akan mengambil tindakan-tindakan yang bersifat membatasi kebebasan anggota-anggotanya, misalnya pembukaan tanah tidak lagi sebebas dahulu. Oleh karena untuk itu dibutuhkan persetujuan (*goedkeuring*) ataupun pengetahuan lebih dahulu (*voorkennis*) dari desa; juga akan diadakan larangan menebang dalam hutan-hutan tertentu, demikian pula pengusahaan tanah oleh orang-orang asing akan lebih diawasi. Di dalam daerah tersebut, maka seorang kontrolir tidaklah sekali-kali kehilangan kekuasaannya dalam menentang penebangan hutan-hutan dan pembukaan tanah secara liar. Dengan tiada paksaan, juga dengan tidak perlu menjatuhkan hukuman-hukuman (sesuai dengan jabatannya sebagai ketua pengadilan bumiputera), maka ia tetap dapat mempergunakan pengaruhnya, agar supaya para pemegang *beschikkingsrecht* itu dapat melaksanakan hukum adatnya sesuai dengan arah tujuan yang dikehendaki. Namun biasanya masyarakat-masyarakat hukum bumiputera tersebut telah mengerti apa yang menjadi kewajibannya. Tidak hanya di Sulawesi dan daerah-daerah lain di luar Jawa, – tetapi juga di pulau Jawa sendiri para pemegang *beschikkingsrecht* menganggap *roofbouw* sebagai suatu pelanggaran yang harus diadili. Di bawah ini dapat kita jumpai dua buah keadaan (*Twee omstandigheden*), dimana pemerintah dapat memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya bagi politik kenegaraannya.

Sebagaimana yang telah kita uraikan dalam bab yang lalu, maka tanpa melanggar hak-hak penduduk, pemerintah

tidak dapat mengadakan campur tangan secara langsung atas hak buka tanah, menebang, mengumpulkan, menggembala daripada anggota-anggota desa di dalam wilayah kekuasaannya sendiri; juga penduduk dari desa lain akan kehilangan kebebasan mempergunakan haknya di dalam wilayah kekuasaan desa asing, dan tak ada seorangpun yang mempunyai hak di atas daerah-daerah tidak bertuan. Adapun kenyataan-kenyataan in—yang sekarang banyak diingkari orang—telah diakui oleh debat-debat *erfpachtswet* dari tahun 1867, dan sebuah amandemen dari F. van de Pette juga hendak memberi lebih banyak hak kepada penduduk, telah ditolak dengan 31 lawan 26 suara (Thorbecke "menentang"); sebab sungguhpun di atas daerah-daerah tidak bertuan, orang sering-sering mengumpulkan, berburu, menebang, membuka tanah, tetapi di atas daerah-daerah ini penduduk tidaklah mempunyai hak, hanya "kepentingan" saja (*alleen* "*belangen*"). Selanjutnya apa yang juga telah ditinjau oleh 1867 ialah, bahwa dengan tiada suatu keberatan, kitapun dapat menyetujui, agar supaya syarat-syarat seperti yang tercantum di dalam *ontginningsordonnantie* diperlakukan juga kepada orang-orang yang akan membuka tanah di dalam wilayah kekuasaan desa lain, demikian pula keharusan untuk minta izin dari pegawai-pegawai pemerintah – asal disamping itu kita menjunjung tinggi hak daripada pemegang ulayat, terutama dalam soal pemberian izin dan pembayaran rekognisi.

Maka sebuah *ontginningsordonnantie* atau sebuah peraturan agraria yang didasarkan atas perbedaan-perbedaan tersebut, akan sangat sesuai dengan kehendak pembentuk undang-undang dari tahun 1854, 1867, 1870, lagi pula akan dapat dimengerti oleh setiap orang Indonesia.

Tambahan pula, dan inilah keadaan yang kedua, dengan cara yang sewajarnya, hak ulayat itu telah menjadi lusuh dan akan lenyap secara perlahan-lahan. Misalnya di Jawa-Barat, Madura

dan Aceh, pernyataan-pernyataan yang pokok dari hak ulayat tersebut sudah lenyap; juga di dalam masa lima puluh tahun yang terakhir, proses itu di Jawa bagian tengah dan timur mulai bergerak dengan cepatnya, dan akan menjadi semakin cepat asal saja tidak dihambat oleh pengertian tentang *communaal bezit* yang dibuat-buat itu.

Maka dengan tiada paksaan dari pihak pemerintah, lingkungan *niemandsgrond* secara teratur akan menjadi semakin besar dengan sendirinya. Begitu pula sebuah *ontginningsordonnantie*, yang berlaku untuk daerah tidak bertuan– dan selanjutnya untuk wilayah-wilayah kekuasaan dari desa-desa lain bagi orang-orang asing – dengan secara tetap dan dengan sendirinya akan mendapat lapangan pengaruh yang lebih luas.

Tetapi terhadap uraian kami di atas, para para birokrat mungkin akan tersenyum secara mengejek. Mereka akan mengatakan uraian tersebut hanya sebagai ucapan akademis jika sekarang wilayah-wilayah ulayat itu semakin menjadi sempit dihampir seluruh pulau Jawa, sehingga *ontginningsordonnantie althans* untuk tahun 1919 tidak lagi merugikan hukum adat, untuk apakah orang meributkan hal itu?

Adapun jawaban kita berdasarkan tiga buah alasan; *pertama*, karena seperti juga di daerah-daerah lain, maka di beberapa tempat di pulau Jawa masih kita jumpai "Hak menguasai" dengan pernyataan-pernyataannya yang asli; *kedua*, karena sungguhpun "Hak menguasai" itu telah hampir lusuh, tetapi di seluruh pulau Jawa masih terdapat beberapa pernyataan-pernyataan lain–yang perlu bagi bekerjanya hak-hak tanah secara teratur– sehingga dengan menghapuskan *beschikkingsrecht* (jika dapat berhasil) akan berakibat hancurnya sesuatu yang masih sangat diperlukan; yang *ketiga*, oleh karena untuk daerah-daerah luar

Jawa tidak dapat diberikan suatu azas yang secara total berlainan dengan azas yang berlaku di Jawa.

Maka jika pertumbuhan hukum adat sendiri baik, negasi yang dilakukan oleh pemerintah atas hak menguasai di beberapa daerah luar Jawa yang belum mempunyai sebuah *ontginningsordonnantie* atau sebuah *peraturan* agraria, – adalah bersifat anti-ekonomi; berusaha menerangkan campur tangan kepala-kepala rakyat dalam menentang pembukaan tanah secara liar dan penebangan hutan-hutan sebagai suatu tindakan kekuasaan yang tidak sah dan tuntutan yang tidak masuk akal; jika karena itu kepentingan Hindia Belanda menjadi lurus bertentangan dengan kemauan-kemauan ekonomis dari kita sendiri, maka praktik dari para kontrolir tidaklah lebih cerdik dari doktrin para birokrat.

Adapun apa yang telah kita anjurkan bagi *ontginning* dan "Buka-tanah" secara liar, hendaknya diperlakukan pula bagi pemeliharaan hutan-hutan (*boschbehoud*). Untuk rangkaian hutan-hutan yang berada diluar wilayah kekuasaan suatu desa, pemerintah dapat menetapkan apa saja yang dikehendaki. Untuk rangkaian hutan-hutan yang berada didalam wilayah kekuasaan desa tersebut, pemerintah dapat bebas mengajukan syarat-syarat untuk orang-orang yang bukan anggota desa itu. Adapun untuk orang-orang yang menjadi anggota desa itu sendiri, hendaknya pemerintah hanya memasukkan ketentuan-ketentuannya dengan jalan mempengaruhi ataupun memberi anjuran-anjuran kepada masyarakat desa yang memegang hak tersebut, suatu anjuran yang murni dan bukan suatu perintah,– dan juga ketentuan-ketentuan tersebut hendaknya disetujui lebih dahulu oleh masyarakat hukum itu.

Selayang pandang, maka jalan yang penuh kesabaran ini seakan-akan merupakan jalan yang paling panjang, tetapi bagi

penduduk yang diharapkan akan berpemerintahan sendiri di kelak kemudian hari, ia merupakan jalan yang paling utama dan singkat. Tambahan pula, mengenai masalah mencadangkan hutan-hutan itu, masyarakat hukum tersebut tidaklah sekali-kali menutup kemungkinan untuk menyerahkan haknya kepada para kontrolir; asal saja pihak pemerintah tidak hanya bertindak dengan *plakaat* atau *dekreet*, tetapi juga dengan permusyawarahan yang sungguh-sungguh.

Tanah-tanah yang tidak dibudidayakan selanjutnya hendaknya dilindungi dari *voorkeurrecht* para calon pembuka tanah, yang telah memberikan batas-batas di atas tanah-tanah tersebut, tetapi kemungkinan meninggalkannya kembali; ketentuan ini hendaknya berlaku pula bagi memungut hasil (*plukverbood*) dan bagi tanah milik yang lama tak diusahakan.

Jikalau beban-beban (pajak dsb.) tidak cukup memberikan tekanan kepada mereka itu, maka tidak ada jalan yang lebih baik kecuali berusaha agar supaya penduduk dapat mengatasi persoalan ini dengan jalan memperbaiki hukum adatnya sendiri, dan, jika jalan ini tetap tidak berhasil, hendaknya diadakan suatu *onteigenning* (pencabutan hak) menurut kata-kata dan jiwa pasal 62 ayat 6 *Regeeringsreglement*. Nilai *onteigenning* dari hak atas sebidang tanah yang telah begitu tampak atau telah menjadi tanah liar, haruslah rendah.

Mengenai peraturan undang-undang (*wetregel*) yang mengatur pemberian tanah kepada penanam-penanam bangsa asing, telah kita uraikan dalam bab yang lalu. Tetapi karena sudut yang menguntungkan (*door een gelukkig toeval*), maka pasal 62 ayat 5 *Regeeringsreglement* tidaklah menuntut agar supaya *beschikkingsgrond* dikecualikan dari *gronduitgifte* (pemberian tanah kepada orang asing); pasal ini hanya menetapkan, bahwa *beschikkingsgrond* tidak boleh diberikan, kecuali dengan

mengingat hak masyarakat hukum yang bersangkutan untuk memberi izin, seperti hak atas pembayaran rekognisi dan sebagainya (sebagaimana kita ketahui, maka dalam tahun 1867 sebagian besar anggota-anggota *Tweede Kamer* lebih cenderung untuk mengecualikan *beschikkingsgrond* dari *gronduitgifte*).

Sekarang bagaimanakah tindakan pemerintah dalam menghadapi kebiasaan penduduk untuk berladang secara berpindah-pindah, baik di Jawa maupun luar Jawa? Jika perladangan tersebut dilakukan diluar wilayah kekuasaannya sendiri dan terhadap orang-orang asing (*vreemden*) maka dengan singkat pemerintah dapat melarangnya. Tetapi adakah larangan ini dapat berhasil?

Menurut hemat kami, suatu pengawasan dengan jalan pemeriksaan kadastral atas tanah-tanah pertanian penduduk, kelihatannya lebih diharapkan daripada setiap kali menambah ketentuan-ketentuan (*bepalingen*) dengan pidana-pidananya yang semakin berat; juga di dalam daerah-daerah, dimana kekuasaan pemerintah telah tertanam dengan kuat, – adalah lebih bijaksana jika tidak dikeluarkan *dekreet-dekreet*, yang di luar kemampuan mempertahankannya. Maka juga hal ini, mendidik orang-orang Indonesia agar supaya mereka mempunyai pandangan yang maju, tidak boleh diabaikan.

Tetapi jika sekarang penduduk tetap berkepala batu (karena orang-orang Indonesia tidak sesabar dahulu), dan di dalam masalah-masalah pemberian tanah, "Buka tanah," mengumpulkan hasil-hasil hutan dsb., sengaja membiarkan hak menguasainya berlaku dengan cara sedemikian rupa, sehingga hanya bersifat obstruksi dan veto belaka terhadap maksud-maksud pemerintah, bagaimanakah tindakan yang sebaiknya kita ambil?

Tak ada jalan lain ialah mempergunakan pasal 62 ayat 6 *Regeeringsreglement*, yang membuka kemungkinan untuk suatu *onteigening* (pencabutan hak milik, pasal ini meliputi juga pencabutan hak atas hak ulayat). Sesungguhnya peraturan tentang pencabutan hak yang lebih rendah (*de lagere onteigeningsverordening*) memang kurang cukup dapat mengatur persoalan ini, tetapi hal tersebut dapat di atasi dengan menambah pasal-pasal baru. Adalah tepat sekali pendapat dari Thorbecke, bahwa didalam mengadakan suatu "Pencabutan hak milik" (*onteigening*) atas *beschikkingsrecht* yang menurut pengertian orang Indonesia lazimnya tidak dapat diasingkan itu, – hendaknya pemerintah tidak bertindak secara tergesa-gesa.

Apa yang telah kita anjurkan diatas, hendaknya berlaku pula di dalam keempat daerah kerajaan di Jawa Tengah beserta 370 buah kerajaan-kerajaan besar kecil lainnya diluar Jawa, karena didaerah-daerah ini pun berlaku tuntutan-tuntutan dari praktek.

Dipihak lain, sesuai dengan politik kenegaraan yang sifatnya adalah membangun dan memperbaiki, juga di sini kita harus menghormati hak-hak penduduk atas tanah, meskipun daerah-daerah tersebut tidak begitu saja diliputi oleh pasal 62 *regeeringst* (ingat pasal 27 ayat 2 R.R)

Maka hanya orang-orang yang kurang cukup mempunyai pengertian yang berpendapat, bahwa tuntutan-tuntutan dari praktek menghendaki penghapusan hak-hak dari pada penduduk. Pendapat kami adalah sebaliknya: bahwa menginjak-injak hak penduduk, berarti suatu tabir kematian bagi eksploitasi tanah secara besar-besaran, yang dewasa ini sangat dibutuhkan bagi kemakmuran Hindia Belanda.

Sebab pertimbangan kami yang maha penting ialah, bahwa tuntutan dari praktek pertama-tama menghendaki

ketenteraman hati penduduk, agar supaya mereka suka membantu kita dengan suatu kerja sama.

Mengapakah tiga puluh lima tahun yang lalu timbul kerusuhan di beberapa daerah di Batak? Mengapa dua puluh tahun lamanya terjadi suatu kekacauan agraria di distrik-distrik Lampung dan Minahasa? Mengapa selama tahun 1918 terus menerus terjadi kegelisahan dan rintihan-rintihan di Silinding Batak, yang disebabkan karena penguasaan pemerintah atas tanah-tanah yang tidak dibudidayakan?

Karena penduduk tetap menganggap tanah-tanah yang tidak dibudidayakan tersebut ada di dalam kekuasaan suku-suku atau federasi-federasi (baca: desa-desa atau gabungan desa-desa) sebagaimana sejak dahulu, dan tidak mengakui hak yang melulu ada di dalam tangan pemerintah dalam masalah pemberian tanah. Dari beragam tempat datang keluhan-keluhan semacam itu. Misalnya, apakah sebab penduduk Serdang di Sumatera Timur tidak mau menghentikan rintihan-rintihannya sejak tanah-tanahnya diberikan kepada pengusaha-pengusaha perkebunan sebagai konsesi-konsesi pertanian? Apakah sebabnya gubernur Sumatera Timur terpaksa menutup Tanah-Karo bagi para pengusaha pertanian bangsa Eropa? Maka, apakah sebabnya sebuah delegasi Batak pergi menghadap Gubernur Jenderal? Maka masih beranikah para birokrat menganggap, bahwa semua ini hanya hasutan-hasutan dari pegawai-pegawai yang telah dipecat secara tidak hormat, atau sebagai suatu kejahatan tanpa sesuatu sebab?

BAB VII

PERATURAN-PERATURAN AGRARIA DAN TANAH-TANAH YANG TIDAK DIBUDIDAYAKAN

> .....tetapi saya tidak dapat menerima sebuah asosiasi, jika hal itu diartikan sebagai suatu pengambilan semau-maunya dari lembaga-lembaga dan pengertian-pengertian Barat, yang kemudian ditekankan di atas keadaan-keadaan serta lembaga-lembaga Timur.
>
> Menteri Idenburg, *eerste kamer*,
> 5 juni 1910

Peraturan agraria yang pertama, yaitu peraturan agraria untuk daerah Lombok tahun 1906 pada hakekatnya tidak mau memelihara hak-hak penduduk atas tanah-tanah yang tidak dibudidayakan. Tetapi hal ini masih sukar untuk dibuktikan. Seperti juga didaerah-daerah kerajaan di Jawa, pemerintah swapraja Lombok sedemikian mencampuri hak-hak penduduk, sehingga masyarakat tidak lagi bebas dalam mempergunakan hak-hak tersebut. Pemerintah Belanda tidak mau memperkuat kembali hak-hak penduduk atas tanah-tanah yang tidak dibudidayakan, juga tidak mau memperbedakan antara *ontginning* (buka tanah) yang dilakukan oleh anggota-anggota desa dan yang bukan anggota-anggota desa. Pemerintah hanya bersedia mengakui beberapa kebiasaan penduduk seperti menggembala, menebang kayu, mengumpulkan hasil hutan

dan sebagainya, sebagai suatu anugerah dari pemerintah semata-mata. Semua ini belum banyak memberi bukti untuk dapat mengetahui rencana pemerintah yang akan datang. Tetapi melihat bentuk peraturan-peraturan yang dikeluarkan, memang sudah dapat dibayangkan akan timbul akibat-akibat yang menakutkan, karena peraturan tersebut mempergunakan model-model Jawa sebagai sandarannya. Peraturan agraria yang kedua, yaitu peraturan untuk Sumatera Barat tahun 1915, yang dapat menjelaskan maksud-maksud yang sesungguhnya dari usaha pemerintah.

Sebagaimana telah diuraikan dalam bab yang lalu, maka di daerah Sumatera Barat tidak ada sebidang tanahpun yang tidak diliputi oleh hak ulayat dari suatu masyarakat desa (tidak ada *bau* atau *djandjang* yang tidak diliputi hak ulayat); maka di daerah ini selama lebih dari empat puluh tahun formula domein selalu mengganggu ketenteraman hati penduduk. Tetapi, kemunculan peraturan agraria 1915 yang bertentangan mutlak dengan *regeeringsreglement*, yaitu telah mencabut semua hak-hak penduduk atas tanah-tanah yang tidak dibudidayakan. Maka sekarang tak ada lagi yang diakui, kecuali "hak-hak atas tanah yang dimiliki oleh penduduk pribumi" (*gronden, welke aan de inlandsche bevolking toebehoren*). Jadi hak-hak yang tersisa bagi penduduk adalah hanya hak-hak yang meliputi tanah sawah, pekarangan dan sejenis itu. Padahal secara jujur, pasal permulaannya (*begin artikel*) telah merumuskan, sesuai dengan kriteria dari *Bijblad* 2001, bahwa pemerintah akan memperlindungi hak-hak atas "tanah-tanah, yang dengan sesuatu cara termasuk lingkungan desa (*gronden, uit eenigen hoofde tot de dorpen behoren*- meliputi baik tanah-tanah pertanian maupun tanah-tanah yang tidak dibudidayakan)," dan secara harmonis akan menyesuaikan hak-hak tersebut dengan kebutuhan pemerintah.

Maka dengan peraturan ini, hak buka tanah dari anggota-anggota desa, yang dengan nyata-nyata dijanjikan perlindungannya oleh sebuah *verordening* dari tahun 1874, telah dimungkiri. Aktivitas seperti menggembala ternak, menebang kayu, mengumpulkan hasil hutan hanya diperbolehkan sebagai suatu "pemberian" dari pemerintah; membayar rekognisi kepada desa dianggap bertentangan dengan hukum; maka semua tuntutan (*pretensies*) sekarang telah dikembalikan dalam "batas-batas yang sewajarnya" dan "azas-azasnya yang sehat."

Adapun peraturan agraria untuk daerah Manado, mempunyai sifat-sifat yang sama kaitannya dengan kedua peraturan tersebut diatas. Para birokrat suka sekali menuduh bahwa hukum adat yang samar-samar dari orang Indonesia itu sangat banyak aneka ragamnya; maka dalam peraturan-peraturan agraria, untuk semua wilayah-wilayah hukum (*rechtskringen*), para birokrat mengambil perturan-peraturan Jawa sebagai sandarannya. Dan sebegitu jauh kekhilafan mereka itu, sehingga *bezit* atau *beletrecht*, sebuah hak yang sangat penting dalam anggapan penduduk (meskipun tidak ekonomis), tidaklah disinggung-singgung dalam peraturan agraria; hak tersebut harus dianggap sebagai *ondingen*, sebuah angan-angan semata-mata. Juga Jawa Barat, hak *tjrik* dari penduduk diatas sebidang tanah liar saja tidak diakui. Maka apa salahnya jika di Minahasa, "angan-angan" semacam itu tidak diakui pula? Adapun alasan para birokrat dalam mempertahankan pendapatnya tersebut ada tiga buah.

1. Karena tanah itu berwujud tanah-tanah yang tidak dibudidayakan yang mutlak (*absoluut woest*); maka bagaimana mungkin terdapat hak-hak diatas tanah-tanah tersebut?

2. Karena guna kepentingan dan kebutuhan penduduk sendiri, maka tanah-tanah itu harus dipakai sebagai tanah-tanah cadangan.
3. Karena di Jawa kita belum pernah bertindak demikian.

Asal saja pada permulaan sebuah *verordening* dengan rapih (*correct*) masih dicantumkan kalimat dengan mengingat pasal 62: *Regeeringsregelement,*- maka menurut penilaian para birokrat persoalannya telah menjadi sehat.

Disamping itu masih ada dua buah keragu-raguan (*weifelingen*) yang menarik perhatian kita; dua buah keragu-raguan yang juga membawa akibat yang tidak diharapkan.

Dahulu semasa orang belum banyak menulis tentang masalah-masalah hak agraria penduduk, tidaklah diadakan perbedaan antara orang-orang yang menjadi anggota desa dan orang-orang yang bukan anggota desa (mengenai tanah-tanah yang tidak dibudidayakan). Maka pada tahun 1916, 1917 dan 1918, masing-masing untuk daerah Palembang, Batak Singkel dan Lampung, diadakan peraturan-peraturan yang menetapkan, bahwa baik angota-anggota dari gabungan desa yang memegang *beschhikkingsrecht* (*leden van den beschhikkingsgerechtigden dorpenbond*), maupun anggota-anggota dari penduduk bumiputera setempat (*leden der plaatselijke inheemsche bevolking*), dapat memperoleh izin untuk menebang kayu dari kepalanya masing-masing, dengan tidak usah membayar rokognisi kepada masyarakat hukum yang berhak.

Pada hakekatnya peraturan-peraturan tersebut hanya berupa peraturan-peraturan yang kurang lengkap (karena pemegang *beschikkingsrecht* tidak diakui baik sebagai pemberi izin mau pun sebagai penarik rekognisi), tetapi telah cukup menimbulkan kegelisahan.

Sekarang peraturan-peraturan agraria bertindak demikian juga, secara jujur dan praktis, seharusnya pemerintah mengakui hak desa atau gabungan desa untuk berkuasa di atas wilayah kekuasannya sendiri. Namun harus tetap meminta izin dari *pemerintah* jika di situ tersangkut orang-orang asing (*vreemden*), dan jika kemudian menempatkan seorang pegawai pemerintah sebagai penguasa untuk daerah tidak bertuan (*niemandsgrond*). Tetapi sebaliknya, peraturan ini menempatkan pemerintah desa sebagai penguasa untuk ladang-ladang yang berpindah-pindah (*wisselvallige bouwvelden*) dan seorang ambtenaar tinggi sebagai penguasa untuk tanah-tanah pertanian yang tetap. Ini adalah sebuah pertentangan yang sungguh tidak masuk akal dalam hukum adat; suatu pemberian kekuasaan kepada desa, yang sama sekali tidak diperlukan.

Mungkin perbedaan yang dilakukan oleh *gemeenteordonnantie* untuk Sumatera Barat (1914-1918) antara mempersewakan tanah desa kepada anggota-anggota desa sendiri dan mempersewakan tanah desa kepada orang asing, dapat kita cari hubungannya dalam perbedaan yang diadakan oleh pasal-pasal tersebut di atas.

Adapun keragu-raguan yang kedua dapat kita lihat dari beberapa pernyataan, yang menganggap semua penghapusan-penghapusan, pengingkaran-pengingkaran serta pengundang-undangan atas hak-hak penduduk tersebut sebagai suatu tindakan yang sah menurut hukum. Bahwa pelanggaran-pelanggaran hak itu ada juga gunanya, atau bahwa kerja sama antara badan pengadilan dan kepolisian dapat memberantas adanya *roofbouw*,-memang tidak dapat disangkal (meskipun dengan ini pemerintah mengabaikan pendidikan orang Indonesia).

Tetapi justru karena tindakan pemerintah melulu berdasarkan unsur paksaan (*dwang*), maka hasil yang diperoleh sangat goyah. Misalnya di Jawa Tangah dan Jawa Timur, secara pasti semua usaha telah dijalankan untuk mematahkan serta menghapuskan hak ulayat desa, boleh dikatakan tidak ada alat kekuasaan Barat yang belum dicoba untuk usaha tersebut.

Tetapi pernyataan-pernyataan dari hak menguasai tersebut masih saja dijumpai di mana-mana (misalnya oleh penyelidikan *welvaartcommissie* tahun 1904, dalam proses yang terjadi di Kedu pada tahun 1915, dalam permohonan *erfpacht* di Besuki tahun 1917, dan sebagainya). Maka dengan diundangkannya peraturan-peraturan agraria untuk daerah Sumatera Barat dan Manado, akan lenyap jugakah hak-hak dari penduduk itu? Apakah hak menguasai dari masyarakat desa, atau gabungan desa di Minahasa; hak *ontginning*, menebang, mengumpulkan, menggembala daripada penduduk; hak prioritas (*voorkeurrecht)* atas tanah dan hak mengambil manfaat atas tanah (*genotrecht*); apakah hak-hak tersebut, selama mereka belum lusuh secara yang sewajarnya, dapat dihapuskan oleh peraturan-peraturan itu?

Dan semua ini terjadi, pada waktu kita dapat melihat sebuah contoh yang sangat baik di tempat lain di pulau Sumatera, yang menunjukkan bagaimana seharusnya orang bertindak dalam masalah hak-hak penduduk atas tanah-tanah yang tidak dibudidayakan. Sebagaimana telah kita uraikan dalam bab III, maka pada tahun 1906, di daerah Jambi, oleh residen disitu telah dikeluarkan peraturan-peraturan (*regels*) untuk pengadilan bumiputera (*inheemsche rechtspraak*). Meskipun didalam bentuknya peraturan-peraturan tersebut terikat kepada konstruksi pemerintah, tetapi ia memberikan pengakuan yang loyal dan berharga (*leerzaam*) kepada hak-hak penduduk, yang telah diingkari oleh orang-orang para birokrat. Ternyata aturan-aturan tersebut berkali-kali dapat memberikan pemecahan

yang praktis dengan hasil yang lebih besar daripada peraturan-peraturan yang dibuat menurut model Jawa. Di dalam peraturan Jambi ini, hak ulayat desa-desa atau gabungan desa-desa tetap diakui, dan kerjasama dengan kepala-kepala rakyat sangat diperhatikan. Juga di dalam mengatur masalah pengumpulan getah (damar) di daerah Toraja yang masih terbelakang, dimana *beschikkingsrecht* boleh diibaratkan masih belum dewasa (seperti juga di Gayo dan Gorontalo), pemerintah disitu tidaklah takut membuat peraturan yang mendahului *beschikkingsrecht* yang akan datang, sehingga dengan demikian telah dipercepat suatu proses, yang seluruhnya berjalan segaris dengan pikiran-pikiran rakyat di situ. Memang peraturan-peraturan semacam ini bekerja tidak sebegitu cepat dan tidak sebegitu makanis seperti ordonansi-ordonansi dari *Buitenzorg* (Bogor), tetapi di dalam kenyataannya ia mendidik kepala-kepala rakyat untuk berpemerintahan sendiri, dan secara jujur, ia juga mendidik kita sendiri. Tetapi terhadap semua uraian di atas, para birokrat pasti akan mengangkat hidupnya.

Sesungguhnya di dalam memainkan kartunya, para birokrat tidak dapat melepaskan diri dari satu hal, yaitu istilah nama-nama terkutuk, yang oleh ahli-ahli hukum Barat (dan seringkali juga oleh pengenal-pengenal hukum Timur) biasa dipergunakan untuk menyebut hak-hak penduduk atas tanah-tanah yang tidak dibudidayakan. Misalnya sampai sekarang masih saja dipergunakan istilah eigendom untuk menyebut *beschikkingsrecht* yang tidak dapat diasingkan itu, hanya karena ia merupakan hak yang tertinggi atas tanah, dan dirasakan tidak ada nama baru yang baik.

Maka bagai seorang anak kecil, para birokrat tidak suka mendalami persoalannya, melainkan hanya tertarik pada bunyi kata-katanya. Mereka mengatakan, bahwa "Tanah-tanah yang hampir merupakan sebuah eigendom yang penuh,

dan yang kemudian akan menjadi suatu *extra commercium*, adalah suatu pengertian yang tidak mudah dirumuskan." Hal ini dipakai pula oleh seorang peneliti Bali yang paling ahli (*de beste Bali-kenner*) sering-sering masih menganggap *dorps-beschikkingsrecht* sebagai suatu *desabesit*. Jambi-*regeling* tahun 1906 acapkali menyebut *beschikkingsrecht* dengan nama *communal gebruiksrecht* (hak pakai komunal) dan rekognisi dengan nama *grondhuur* (sewa tanah). Demikian pula *beschikkingsrecht* seringkali dianggap sebagai suatu *publiek gezag*, oleh karena menurut hukum adat, daripada wilayah kukuasaan suatu desa, gabungan desa atau suku selalu bertepatan dengan daerah (*gebied*) daripada masyarakat hukum tersebut; seperti istilah Minangkabau untuk *beschikkingsrecht* tersebut (hak ulayat) yang dijabarkan dari perkataan Arab (*wilaya*) yang berarti pemerintahan (*bewind*) atau pertuanan (*zeggenschap*).

Maka oleh karena itu, dari sekian banyak nama-nama yang biasa dipergunakan tersebut, perlu sekali dipilih sebuah istilah teknis yang tidak mengingatkan kita kepada hukum Barat yaitu *beschikkingsrecht* (hak ulayat).

Tetapi rupa-rupanya para para birokrat tidak bersedia melepaskan diri dari istilah-istilah yang telah biasa mereka pergunakan. Dengan penuh semangat mereka berkata; "Tuan menyebut-nyebut tentang *beschikkingsrecht*; tetapi, bukankah menurut *domeinverklairingen* dari tahun 1874, 1877 dan 1888 *beschikking* (penguasaan) atas tanah-tanah yang tidak dibudidayakan hanya ada di dalam tangan pemerintah?"[27]

"Tuan menunjukkan, bahwa pemerintah menghormati rekognisi yang timbul dari *beschikkingsrecht* itu; tetapi

27 Yang dimaksud disini adalah domeinverklaring untuk Sumatra, Manado dan Borneo Selatan dan Timur.

dimanakah terdapatnya ketetapan bahwa penghormatan tersebut timbul dari pengakuan atas *beschikkingsrecht* itu sendiri?"

"Tuan menyebut *beschikkingsrecht* sebagai suatu hak atas tanah; tetapi dari manakah tuan dapat membuktikan sifat *zakelijk* dari hak itu? (hukum adat tidak mengenal hak-hak *zakelijk* maupun *persoonlijk*)."

"Tuan menyebut tentang hak penduduk yang telah berabad-abad untuk mengumpulkan hasil-hasil hutan; tetapi dapatkah tuan membuktikan, berdasarkan suatu yurisprudensi, bahwa ini sungguh-sungguh merupakan suatu hak, dan bukan suatu kebiasaan belaka?"

Adapun uraian kami di bawah ini, mempunyai arti yang besar sekali, oleh karena disatu pihak menerangkan bagaimana hak ulayat itu sungguh-sungguh akan lenyap dengan sendirinya, dan dilain pihak menerangkan tentang adanya kekurangan-kekurangan baru di dalam peraturan-peraturan agraria. Di Sumatera Selatan tidak ada seorangpun yang berani mengingkari akan sifat hukum dari hak ulayat itu. Sebab barang siapa yang dengan tiada ijin ataupun tanpa membayar suatu rekognisi, berani mengambil manfaat di dalam wilayah kekuasaan desa asing, oleh hakim bumiputera dapat dijatuhi hukuman, setidak-tidaknya akan dituntut suatu ganti rugi; di daerah ini *delict* tersebut bahkan mempunyai nama sendiri, dan pertanggunganjawab dari masyarakat-masyarakat hukum atas masalah ini, sampai sekarang tetap dipelihara dengan suatu vonis (*gehandhaafd bij vonnis*). Dengan cara yang sama, maka di daerah yang mengenal pengadilan bumiputera, suatu pelanggaran atas hak prioritas (*voorkeurrecht*) atau larangan memanen (*oogstverbod*) yang sah dan sebagainya akan dijatuhi hukuman pula oleh hakim.

Adapun lusuhnya *beschikkingsrecht* tersebut, dapat kita lihat dari kenyataan, bahwa masyarakat hukum itu semakin membiarkan adanya pelanggaran-pelanggaran atas "Hak menguasai" dengan tidak menjatuhkan hukuman-hukuman, sehingga akhirnya peraturan itu tidak lagi merupakan peraturan, melainkan hanya bekas-bekas dari peraturan yang dahulu.

Maka pasal 62 *Regeeringsreglement*, yang menuntut agar supaya hak-hak penduduk atas tanah-tanah yang tidak dibudidayakan dihormati, sesungguhnya juga mengharuskan hakim-hakim *pemerintah* menjatuhkan hukuman-hukuman kepada para pelanggar, selama hak-hak tersebut masih nyata-nyata ada. Tetapi perlindungan apakah yang diberikan oleh *Algemene Strafwetboek* (Kitab Undang-undang Hukum Pidana Umum Belanda) dari tahun 1915? Boleh dikatakan nihil! Dan apakah yang telah diberikan oleh peraturan-peraturan agraria? Hanya sebuah ketentuan yang melindungi hak-hak tersebut dari calon pembuka tanah (*van den aanstaanden ontginner*), tetapi dalam artian Barat.

Kesimpulan dari semua ini ialah: bahwa menurut anggapan para birokrat, hak-hak orang Indonesia atas tanah-tanah yang tidak dibudidayakan itu didalam kenyataannya adalah masih saja tidak pasti (*onvast*), terus berubah (*veranderlijk*), palsu (*verkeerd*). Maka tidak ada senjata yang lebih baik, kecuali dipergunakannya istilah yang berkesan teguh (*onwrikbaar*), tidak berubah-ubah (*onveranderlijk*) dan bersifat tegas (*inponeerend*).

Pada tahun 1870, istilah itu dikeluarkan dari gudang senjata; adapun bunyinya ialah: *landsdomein*. Sungguh mengherankan!

BAB VIII

PERNYATAAN DOMEIN ATAS TANAH-TANAH YANG TIDAK DIBUDIDAYAKAN

Sesungguhnya perkataan *landsdomein* itu menimbulkan keheranan kita. Dan sejak tahun 1874, baik itu di pulau Sumatera maupun di daerah-daerah luar Jawa lainnya, pemerintah tidak lagi membiarkan hak-hak penduduk atas tanah-tanah yang tidak dibudidayakan berkembang dengan bebas. Tetapi pada tahun 1894, datanglah sebuah surat dari menteri jajahan, yang menyatakan bahwa pernyataan domein atas tanah-tanah yang tidak dibudidayakan di pulau Sumatera adalah sebuah anggapan yang tidak perlu dan sangat membatasi hak-hak penduduk, sehingga secepat-cepatnya harus diubah bentuknya.

Maka tindakan apakah yang diambil oleh para birokrat kemudian? Mereka bahkan mengganggap surat dari menteri jajahan tersebut sebagai suatu keganjilan, dan dengan sombong mereka berkata: "Benarkah seorang tuan bernama Van Dedem, oleh karena ia kebetulan menjadi menteri jajahan, lalu mengganggap dirinya lebih mempunyai pandangan yang sempurna dalam meninjau perhubungan-perhubungan hukum yang sesungguhnya dan merasa mempunyai 'rasa keadilan' yang lebih besar dari kami, tuan-tuan dari para birokrat, yang tidak

saja mengenal sungguh-sungguh Batavia dan *Buitenzorg*, tetapi juga Sukabumi dan Tosari?"

Dengan perkataan lain, para birokrat menganggap tindakan tersebut sebagai suatu campur tangan yang tidak perlu. Mereka beranggapan merekalah yang lebih "mengetahui" tentang duduk persoalan yang sesungguhnya. Atau dengan gaya para birokrat yang lain dengan rapi pernyataan domein atas tanah-tanah yang tidak dibudidayakan tetap dihormati, dengan pernyataan "Sampai menteri Mr. W. K. Baron van Dedem didalam suratnya *(depeches)* yang terkenal dari tahun *1894* mengumumkan pandangannya yang berlainan. Tetapi pemerintah Hindia Belanda tetap juga menjalankan azas *domeinverklaring* yang dahulu dalam tindakan-tindakannya." Para birokrat kemudian membiarkan pendapat menteri van Dedem tersebut menjadi beku, karena tidak pernah dilaksanakan.

Tentu saja keteguhan hati dari para para birokrat ini bukan hanya kecongkakan dan kepala batu semata-mata. Karena bertahun-tahun lamanya pengalaman yang mendalam telah mengajarkan kepada mereka itu, bahwa *domeinverklaring* sangat berguna bagi menentukan arah politik agraria yang baik dan yang sesuai dengan akal (*redelijk*). Bukankah, menurut anggapan mereka, orang tidak dapat mengorbankan kepentingan Hindia Belanda hanya karena kepicikan pengetahuan dari seorang menteri?

Sebuah alasan, meskipun singkat, dianggapnya cukup untuk dapat membenarkan tindakan-tindakannya. Pemerintah memberikan tanah-tanah yang tidak dibudidayakan sebagai sewa, *erfpacht*, kadang-kadang sebagai eigendom. Dan sejak orang mulai memberikan kesempatan yang luas kepada pengusaha-pengusaha pertanian partikelir (yaitu sejak tahun 1878 dan seterusnya), maka setiap orang mengakui, bahwa

pemberian-pemberian tanah tersebut adalah sangat penting. Tetapi bagaimanakah pemerintah dapat bertindak semacam itu, jika dia bukan *eigenaar* (pemilik) dari tanah-tanah tersebut?

Alasan ini memang cukup, tetapi merugikan para pemohon. Sebab *agrarische huur* (sewa agraris) dan *agrarische erfpacht* (erfpah agraris) hanya didalam namanya saja merupakan hak-hak privat, ia bukan sewa menurut *burgerlijk wetboek*, bukan pula erfpah menurut *burgerlijk wetboek*; tetapi ia adalah konsesi-konsesi untuk eksploitasi tanah *(landexploitatie)* atau konsesi-konsesi pertanian *(landbouwooncessias)*, yang seluruhnya adalah sejenis dengan konsesi-konsesi pertambangan,[28] dan sejak tahun 1912, di daerah-daerah luar Jawa ia dapat pula didahului dengan izin untuk *landexploratie*

28 a) Menurut pasal 720 *Burgerlijk Wetboek* (B.W.) maka *erfpacht* adalah suatu hak perbendaan untuk menarik penghasilan seluas-luasnya untuk waktu yang lama dari sebidang tanah yang menjadi eigendom orang lain, dengan kewajiban membayar sejumlah uang atau penghasilan setiap tahun yang dinamakan *pacht* atau *conon*. Maka hak *erfpaht* tersebut harus berdasarkan suatu hak eigendom. Tetapi menurut Prof. Vollenhoven, erfpah agraris yang biasa terdapat di Indonesia bukanlah erfpah menurut *Burgerlijk Wetboek*, melainkan adalah suatu konsesi untuk eksploitasi tanah, maka erfpah agraris tersebut tidaklah perlu didasarkan suatu hak eigendom.

b) Adapun *eigendom* (pasal 570 *Burgerlijk Wetboek*) adalah hak yang paling sempurna atas suatu benda. Seseorang yang mempunyai hak eigendom atas suatu benda dapat berbuat apa saja dengan bendanya itu, asal saja ia tidak melanggar undang-undang atau hak orang lain. Pada waktu Prof. Vollenhoven menulis bukunya, memang hak eigendom dipandang sebagai sunguh-sungguh mutlak , dalam arti tak terbatas tetapi dalam zaman kita ini, dimana-mana timbul pengertian tentang azas kemasyarakatan (*sociale functie*) dari hak tersebut. Maka oleh para ahli hukum dewasa ini, pendapat Prof. Vollenhoven yang dengan mutlak menentang *landsdomein* mulai diragu-ragukan kemanfaatannya, apalagi jika kita mengingat pasal 38 ayat 3 U.U.D.S (Undang-Undang Dasar Sementara), dan pasal 36 ayat 3 U.U.D.S.

(penyelidikan tanah) yang juga seluruhnya sejajar dengan izin *(vergunning)* untuk penyelidikan-penyelidikan pertambangan. Maka peraturan-peraturannya adalah menyimpang dari lembaga-lembaga *burgerlijk wetboek*, tetapi yang karena salah pengertian seringkali dianggap sebagai hak-hak privat yang harus tepat sesuai dengan *burgerlijk wetboek*.

Hal ini sama saja dengan kasus erfpah di Sabang tahun 1909, Tanjung Priok tahun 1915, penyewaan di Riau kepada orang-orang Tionghoa tahun 1918, yang tidak lain-adalah konsesi-konsesi, tetapi yang secara salah menggunakan nama *privaatrechtelijk*. Juga pemberian tanah agraris *(agrarische uitgifte)* sebagai eigendom tidaklah merupakan suatu penyerahan tanah dari pemilik (*eigenaar*) ke pemilik (*eigenaar*), tetapi mengangkat seorang *eigenaar* di atas sebidang tanah, yang sampai pada saat itu merupakan tanah yang tidak bertuan *(heerloos)*.

Demikian pula bukankah lembaga semacam itu di daerah-daerah yang diperintah langsung disebut *huur* (sewa) atau *erfpacht*, didaerah-daerah swapraja telah sejak semula disebut dengan istilah *jurist, landbouwconcessie*? Bukankah di Sumatera Timur "mempersewakan" tanah (*verhuur van grond*) kepada pengusaha pertanian kecil? Bukankah penyerahan tanah untuk "dipakai sementara" *(tijdelijk ten gebruike afstaan van grond)* baik di Jawa maupun di luar Jawa juga merupakan suatu lembaga yang murni bersifat hukum tata usaha *(een zuiver administratiefrechtelijke figuur)*, dan tidak dapat dipersamakan dengan "pinjam-pakai" *(bruikleen,* peraturan agraris untuk

---

Menurut pasal 584 B.W. eigendom hanya dapat diperoleh dengan jalan :

1. Pengambilan,
2. Penuaian (*natrekking*),
3. Lampau waktu (*verjaring*),
4. Penyerahan (*overdracht* atau *levering* dari *eigenaar* ke *eigenaar*).

lombok), tidak pula dapat dipersamakan dengan "hak mempergunakan" *Zakelijk* itu *(een zakelijk recht van gebruik*), atau pun dengan kontrak sipil lainnya? Bukankah semua ini hanya mengandung sedikit sifat *privaatrecht,* seperti juga dalam *verpachten middelenen* negara, *verpachten* tanah-tanah *apanage, verpachten* atau *verhuren* tanah-tanah desa dan sebagainya?

Semua itu sesungguhnya bertepatan dengan apa yang telah kita pelajari di daerah-daerah lain, baik dalam teori maupun praktek. Maka menurut hemat kami, mendasarkan suatu "pemberian tanah" diatas basis eigendom atau *oppereigendom (*eigendom tinggi, dimana pemerintah bertindak sebagai *eigenaar*), adalah suatu pendapat yang sudah usang atau suatu teori yang sudah kuno. Ia hanya sesuai bila berlaku pada zaman abad tengah atau pada permulaan sejarah baru, tetapi sama sekali tidak tepat untuk masa kita sekarang. Seharusnya pemerintah mendudukan posisinya bukanlah sebagai pemilik tanah akan tetapi sebagai penguasa (*heerscher*), sebagai pembentuk undang-undang (*wetgever*), maka pemerintah membuat peraturan-peraturan yang mengikat untuk mengatur pertanian dan pertambangan, baik di negeri Belanda maupun di Indonesia. Jadi bukan tanahlah yang dijadikan benda pengaturan (*voorwerp van regeling*), akan tetapi orang-orang yang tunduk kepada kekuasaan pemerintah, dan yang berurusan dengan tanah itu yang diatur. Dalam perkataan lain, jika masyarakat hendak menguasai tanah-tanah itu ataupun hasil-hasilnya guna kepentingan umum, maka hendaknya ia memperlakukan peraturan penguasa yang umum (*algemene gezagsordening*) kepada orang-orang yang berkepentingan, dan tidaklah perlu mempergunakan anggapan bahwa ia mempunyai hak subjektif atas tanah-tanah tersebut.

Hendaknya diketahui pula, bahwa dari kurang lebih tiga ratus buah daerah-daerah swapraja di Indonesia, hanya beberapa

buah di antaranya yang bersifat despotis atau tiranik, yang mengganggap tanah-tanah yang tidak dibudidayakan sebagai milik raja-raja. Akan tetapi di daerah-daerah swapraja yang tidak mengenal tirani tersebut, ternyata tetap dimungkinkan adanya perkembangan agraris seperti yang dibutuhkan oleh orang-orang Barat, oleh karena raja bertindak sebagai raja. Meskipun begitu, dengan tiada suatu alasan pun, *zelfsbestuursordonnantie* tahun 1914 telah memerintahkan kepada semua daerah-daerah swapraja yang berdasarkan maklumat pendek (*landschappen met korte verklaring*), agar supaya menyatakan semua tanah-tanah yang tidak dibudidayakan sebagai domein swapraja ataupun sebagai domein pemerintah. Pernyataan tersebut kemudian hanya berakibat timbulnya pelanggaran-pelanggaran terhadap hak-hak penduduk. Hal ini dapat kita lihat dengan jelas dalam tindakan sultan Deli yang menyatakan dirinya sebagai pemilik dari semua tanah-tanah yang tidak dibudidayakan kepunyaan orang-orang Melayu dan Batak yang ada dalam wilayah kerajaannya.

Tetapi para birokrat pun merasa, bahwa sesungguhnya mereka berada dalam kedudukan yang goyah. Mereka harus mengakui juga, bahwa *domeinverklaring* tidaklah sekali-kali boleh dianggap sebagai suatu pernyataan daripada eigendom pemerintah semata-mata. Karena jika ditafsirkan secara jujur, maka unsur yang terdalam dari *domein verklaring* itu tidak lain ialah suatu hak untuk membuat peraturan-peraturan *(zeggenschap)* atau hak untuk memerintah *(modezeggenschap)* pemerintah.

Tetapi mengapa telah dipergunakan bentuk dan nama yang sangat salah itu? *Domeinnota* yang diterima oleh pemerintah untuk daerah-derah luar Jawa, yang panjangnya 40 halaman *actavo* itu, hanya menyebut sebuah argumen saja; dan sebuah argumen yang sangat ganjil. Menurut *domeinnota* tersebut,

maka untuk menguatkan tindakan pemerintah dalam mengeluarkan dekrit-dekrit mengenai tanah-tanah yang tidak dibudidayakan, suatu tindakan yang merupakan pelaksanaan dari "azas yang umum dari hukum tata negara" atau suatu pelaksanaan daripada "hak pemerintah yang berakar dalam hukum tata-negara," pembentuk undang-undang Hindia Belanda tidaklah memilih "bentuk yang teoritis paling murni," yaitu peraturan-peraturan yang "murni bersifat hukum publik," akan tetapi "secara bersahaja, di dalam kekuasaanya yang penuh itu, pembentuk undang-undang tersebut.....telah menempuh jalan lain, yaitu mempergunakan bentuk-bentuk yang bersifat hukum privat yang biasa dipergunakan dalam perhubungan hukum antara warga-negara dengan warga-negara."

Secara bersahaja! maka orang harus meninggalkan kehidupan *ambtenaar* (pegawai kolonial) yang rumit itu sebagai pembayaran atas diputarnya hak untuk memerintah (yang tidak dapat disangkal ataupun diperdebatkan) menjadi suatu hak-eigendom yang kacau serta berpengertian ganda *(dubbelzinnig).* Jelaslah, bahwa *domein verklaring* tersebut sanggup mengacaukan kepala seseorang yang mempunyai otak paling jernih sekalipun!

Bagi para pegawai pemerintah, keadaan ini merupakan suatu fakta yang sudah sangat dikenal. Perlu diketahui, bahwa bertambah jelasnya hak-hak penduduk atas tanah yang telah ditetapkan sebelumnya, adalah merupakan sesuatu yang sangat berharga; akan tetapi segera setelah mereka berhadapan dengan pernyataan domein, maka otak dari mereka yang paling pandai sekalipun akan menjadi kacau. Akan bekerjakah mereka dengan anggapan seperti ini, yang memandang "hak ulayat" Indonesia sebagai suatu delegasi daripada hak domein negara? Para para birokrat mengatakan bahwa pernyataan-pernyataan domein untuk Sumatra (1874) dan Manado (1877)

mengandung suatu harmoni batin *(innerlijke harmoni)*, oleh karena meskipun semua hak-hak penduduk atas tanah-tanah yang tidak dibudidayakan telah dihapuskan (kecuali *ontginningsrecht)*, akan tetapi konsiderannya tetap menunjuk kepada pasal *20 agrarisch besluit*, pasal mana secara lengkap telah mengulangi apa yang tertulis di dalam undang-undang agraria mengenai perlindungan atas "semua hak-hak daripada penduduk bumiputera." Tentu saja terhadap harmoni semacam ini, tidaklah banyak orang yang sanggup memeliharanya. Juga di daerah Borneo Selatan dan Timur, maka seorang pegawai-negeri yang dapat mengerti akan maksud daripada kombinasi formula-formula domein dari tahun 1888 dan 1875 untuk tanah-tanah yang tidak dibudidayakan, masih harus dilahirkan ke dunia.

Apakah ini juga akan memutar balik pemerintah sendiri? Di dalam Bab IV telah kami sebutkan, bahwa ada tanah-tanah yang tidak dibudidayakan yang dimiliki dengan hak eigendom yang penuh oleh orang-orang Eropa, tetapi ternyata dapat pula merupakan suatu *landsdomein* menurut formula 1874 dan 1877.

Tetapi yang lebih penting dipandang dari sudut praktek, ialah tanah-tanah yang tidak dibudidayakan, baik di Sumatera maupun di Manado, yang diberikan dengan *erfpacht* dan kemudian diusahakan. Tanah-tanah ini sekarang tidak lagi merupakan "tanah-tanah yang tidak dibudidayakan," jadi berada diluar formula domein. Dengan perkataan lain, tanah-tanah tersebut telah kehilangan sifatnya sebagai tanah-tanah domein oleh karena telah di usahakan.

Apakah pemerintah sekarang akan membantah tafsiran ini dengan sebuah formula yang lain, yaitu formula domein tahun 1876, yang berlakunya (*gelding*) tidak pasti itu? Ataukah pemerintah akan berkata, bahwa formula domein yang sifatnya kurang lengkap itu masih harus ditambah dengan

erfpachtscontract (kontrak erfpah) yang mana tetap memegang teguh pengertian eigendom-pemerintah di antara pihak-pihak juga meskipun ia telah dihapuskan oleh sebuah ordonansi? Tetapi bagaimanakah sekarang jika kontrak *erfpah* itu kemudian berakhir dengan tiada suatu pembaharuan *(hernieuwing)*, dan pemerintah ingin mengembalikan *erfpachtperceel* (persil-persil erfpah) tersebut menjadi domein negara?

Maka disini tanah eigendom Eropa akan dikuasai oleh formula domein, sedangkan tanah erfpah dengan cara bagaimanapun juga akan selalu berada di luar formula domein dari tahun 1874 dan 1877, kecuali jika orang mempergunakan tafsiran para birokrat mengenai tanah liar, yang meliputi semua tanah-tanah yang tidak di duduki *(niet bezeten gronden)*. Tetapi tafsiran ini tentu saja tidak mungkin disesuaikan dengan bunyi kalimat selanjutnya, yaitu: "sejauh diatas tanah-tanah tersebut, orang-orang Indonesia tidak melakukan usaha-usaha sesuai dengan hak-haknya yang timbul dari hak buka tanah *(ontginningsrecht)*."

Maka peraturan semacam itu bukan saja mengaburkan, tetapi juga membahayakan. Karena bagaimanapun juga cerdik dan pandainya orang menafsirkan, asal sekali saja di dalam lembaran negara telah di undangkan bahwa "tanah-tanah yang tidak dibudidayakan adalah *landsdomein*," atau "domein negara yang bebas" (sebagai yang biasa di ucapkan dalam praktek), maka pelaksana undang-undang akan selalu mengorbankan hukum adat bagi pelaksanaan azas *grondkapitaal* daripada negara itu.

Maka bagaimanakah sekarang dengan hak untuk mengumpulkan hasil-hasil hutan? Oleh *domeinverklaring* hak ini di gugurkan; bagaimanakah dengan *bezet* atau *beletrecht* di

Minahasa? oleh pernyataan domein ia dianggap gugur pula[29]. Bagaimanakah dengan *beschikkingsrecht* atau "hak ulayat"? juga menjadi hapus karena pernyataan *domein*.

Inilah tindakan-tindakan yang pasti dilakukan sebagai akibatnya. Sebab bukankah sebagai pemilik (*eigenaar*), pemerintah dapat menyerahkan semua hak-hak kepada daerah-daerah lokal *(locale ressorten)*, tanpa mengingat hak-hak daripada penduduk? Bukankah pemerintah sekarang dapat pula mendirikan bangunan-bangunan, membuat jalan-jalan, menentukan hutan-hutan sebagai cadangan dsb. Oleh karena ia telah menjadi *eigenaar* sebagai akibat pernyataan *domein*? Bukankah ia dapat membatasi hak buka tanah karena ia sebagai *eigenaar*?

Atau seperti yang diucapkan secara cerdik oleh para para birokrat dan menteri *Pleyte*: "Bahwa sesuai dengan maksud undang-undang agraria dan pernyataan domein, maka hak menguasai daripada *pemerintah (Gouvernements beschikkingsrecht)* haruslah ditempatkan dimuka, hanya saja selama hak ini belum dilaksanakan secara nyata-nyata, maka didalam hal ini hukum adat privat...diakui." Dan semua bahaya ini menjadi lebih besar lagi, jika kita mengingat bahwa secara halus daerah-daerah swapraja telah dipaksa agar supaya menerima "azas-azas agraria" tersebut.

Sesungguhnya untuk apakah semua ini? Bukankah pemerintah cukup mengatakan, bahwa kecuali dengan cara hak buka tanah oleh orang-orang Indonesia, maka memiliki tanah-tanah yang tidak dibudidayakan dilarang? Bahwa tanah-tanah yang tidak bertuan semata-mata dikuasai oleh pemerintah?

---

29 Yang dimaksud Prof. Vollenhoven dengan *bezet* atau *beletrecht* disini ialah *voorkeurrecht* yang sudah kuno (hak utama atau hak yang di dahulukan), yang dimiliki oleh beberapa keluarga tertentu.

Bahwa setiap pemberian tanah yang termasuk lingkungan sesuatu desa, pemerintah berhak turut serta memberi keputusan (disamping pemerintah desa, gabungan desa atau suku itu sendiri)?

Mengapakah masih saja dipakai ajaran yang kuno itu, seakan-akan pemerintah tidak dapat mencegah pengambilan tanah-tanah yang tidak dibudidayakan dan *roofbouw*, tanpa adanya suatu hak domein? Benarkah pemerintah tidak dapat memberi konsesi-konsesi pertanian, jika ia bukan pemilik (*eigenaar*) dari tanah-tanah itu? Benarkah pemerintah tidak dapat menentang pemilikan tanah-tanah secara tidak sah *(onwettig grondbezet)* jika pemerintah tidak menganggap dirinya sebagai *eigenaar*?

Di dalam uraian yang lalu telah kami buktikan, bahwa di dalam menentang keburukan-keburukan tersebut, tidaklah perlu pemerintah bertindak sebagai pemilik, akan tetapi hendaknya ia terutama bertindak sebagai pembentuk undang-undang, sebagai pelaksana daripada kekuasaan.

Maka mungkinkah pernyataan domein itu hanya pernyataan daripada nafsu pemerintah yang ingin memasukkan nilai daripada semua tanah-tanah yang tidak dibudidayakan ke dalam activa badan hukum Hindia Belanda? Ataukah ia hanya perasaan yang samar-samar, yang menganggap tanah-tanah yang luasnya tidak terbatas itu tidak mungkin dibiarkan tanpa seorang *eigenaar*?

Sebuah jawaban mungkin masih terbuka pula. Yaitu bahwa dengan menganggap pemerintah sebagai *eigenaar*, maka dalam masalah pemberian tanah dengan bentuk sewa ataupun *erfpacht*, orang dapat menghindarkan beberapa pokok yang mengakibatkan kesangsian hukum *(rechtstwijfel)*, misalnya: "hak perorangan" ataukah "hak kebendaan." Ataukah tanah

dapat dijadikan atau tidak sebagai hipotek, peraturan-peraturan mengenai *aanvullend recht* dan sebagainya.[30]

Mungkin karena alasan ini, maka sebuah lembaran negara yang diundangkan untuk seluruh daerah-daerah swapraja diluar Jawa baru-baru ini, telah mengubah nama *landbouwconcessie* menjadi *erfpacht*, sebuah nama yang sesungguhnya kurang tepat. Tetapi bukankah *Indische mijnwet* sendiri telah menunjukkan, bagaimana sederhananya pokok-pokok tersebut dapat diatur, juga dimana orang menyebut tentang konsesi.

Maka dari semua uraian tersebut diatas, hanya ada sebuah kemungkinan yang dapat memberikan hasil yang baik, ialah: bertindaklah sebagaimana telah diperbuat oleh Van Dedem pada tahun 1894 untuk pulau Sumatera dan hapuskanlah pernyataan atas tanah-tanah yang tidak dibudidayakan beserta semua akibatnya yang telah timbul.

Duymaer Van Twist, seorang Gubernur Jenderal yang telah mencantumkan penghormatan atas hak menguasai itu didalam Staatsblad tahun 1856 (dikerjakan lebih lanjut oleh bijblad 377), pada tahun 1870 telah mengatakan, bahwa dalam masalah memberikan tanah-tanah yang tidak dibudidayakan, *landsdomeinrecht* tersebut tidak perlu. Dikatakan pula olehnya, bahwa "Adalah merupakan suatu jalan juga. Benar, jika dengan menyampingkan sama sekali azas-azas pemerintahan kita sendiri, kita mengadakan penyelidikan-penyelidikan atas hak-hak tanah daripada penduduk, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis, dan akhirnya menjadikan hak-hak tanah

30 *Aanvullend recht* ialah peraturan-peraturan hukum dimana orang-orang dapat menyimpang dari peraturan tersebut, dan hanya berlaku, jika sudah tidak ada lagi persetujuan di antara pihak-pihak. Contoh misalnya ketentuan undang-undang mengenai *genuskoop*.

penduduk tersebut sebagai dasar daripada suatu perundang-undangan yang baru."

Tetapi adalah sukar sekali untuk memelihara hak-hak penduduk yang telah "diakui, dihormati, dijamin" oleh undang-undang agraria itu didalam tangan para para birokrat.

BAB IX

RENCANA UNDANG-UNDANG YANG BELUM DIPUTUSKAN

Wie durf 't verpeten Lam, met bloenden muil gedraegen
In 't hongerige nest, dien wreeden wolf ontjoegen?
Vondel

(Siapakah yang berani memasuki sarang serigala yang buas dan kelaparan untuk merebut anak domba yang sedang digigit dalam moncongnya?)

Rencana undang-undang untuk mengubah pasal 62 *Regeeringsreglement* (peraturan pemerintah) yang dimajukan pada tanggal 29 mei 1918, ternyata telah mengabaikan pernyataan-pernyataan atau nasihat-nasihat yang telah kita paparkan didalam bab-bab yang lalu.

Mengenai hak-hak penduduk atas tanah-tanah pertaniannya, maka anjuran kita ialah—lebih-lebih setelah terjadinya pelanggaran hukum yang bertahun-tahun itu—hendaknya ketentuan yang tercantum didalam pasal 62 ayat 6 peraturan pemerintah tetap dipegang teguh dan dipertahankan. Jadi tanah-tanah yang diusahakan oleh orang-orang Indonesia tidaklah boleh diambil, kecuali dengan suatu pencabutan hak milik (*onteigening*) dalam bentuk undang-undang. Dengan kata-kata yang lebih jelas: hak seorang Indonesia atas tanah

sawahnya adalah sama keramatnya dengan hak seorang Belanda atas sebidang tanahnya di Nederland.

Tetapi ketentuan tersebut ternyata tidak dicantumkan didalam rencana undang-undang itu, bahwa sejauh hak daripada penduduk itu dipandang sesuai dengan istilah "dapat mengambil manfaat dengan bebas dan mempunyai penguasaan yang bebas atas sebidang tanah," *(het vrij genot en de vrije beschikking over den grond)* jadi sebagai hak eigendom Timur—maka milik-sawah tersebut secara lambat laun akan diubah menjadi eigendom, jadi lambat laun hak itupun hanya dapat dicabut dengan suatu *onteigening;* tetapi didalam kejadian-kejadian yang selebihnya, yang jumlahnya jauh lebih banyak—maka hak-hak daripada penduduk itu hanya dihormati, sejauh hak-hak tersebut dapat sesuai dengan kepentingan umum, dan jikalau perlu akan diatur dengan sebuah peraturan umum *(algemene verordening).*

Dengan perkataan lain, hak-hak tersebut diserahkan kedalam tangan para birokrat. Tetapi perlu diakui, bahwa pendapat para birokrat mengenai hal ini adalah sama adilnya dengan keputusan *intergeallieerdhof* (Mahkamah Persekutuan, ed) di London; laporan sementara *(het voorlopig verslag)* dengan benarnya menentang pula "kemungkinan untuk memaksa penduduk menyerahkan hak-haknya dengan cara lain juga dari pencabutan hak milik (*onteigening*).

Mungkin ada orang yang membantah anjuran kami diatas dengan mengatakan, bahwa tujuan daripada formula *"het vrij genot en de vrije beschikking"* tersebut adalah jauh lebih luas; bahwa *S* 2 dari memori penjelasan menganggap *inlandsch bezitrecht* – didalam semua kejadian – selalu berisikan *"vrij genot en vrije beschikking,"* dan "pada hakekatnya" *(in wezen)* dianggap sama dengan eigendom didalam *burgerlijk wetboek.*

Menurut hemat kami, pendapat ini akan menimbulkan dua buah keberatan baru. Pertama-tama, orang akan mencabut dengan paksa tanah milik yang masih lekat itu *(beklemde grondbezit)*, dan kedua, sebagai gantinya rencana undang-undang itu melepaskannya dari hubungan hukum adat mengenai tanah, juga dari ikatan desa Indonesia; maka semua kesusahan yang diduga pasti akan timbul sebagai akibat *ontwerp cultuurwet* dan yang dengan penuh dengan keyakinan ditentang oleh parlemen pada bulan Mei 1865, sekarang pasti akan muncul pula jika *bleklemd inlandsch bezirecht* diubah menjadi hak eigendom Barat. Tambahan pula: menurut *R.* 2 dari memori penjelasan itu sendiri, maka perubahan menjadi eigendom Barat tersebut akan "dijalankan secara berangsur-angsur sekali" dan "mula-mulanya di Jawa dan Madura saja," sehingga didalam jangka waktu yang panjang, untuk seluruh daerah-daerah luar Jawa dan untuk sebagian besar pulau Jawa dan Madura (luas Hindia Belanda adalah enam puluh kali Nederland) hak milik pribumi atau *inlandsch bezitrecht* akan lenyap. Dan inilah yang disebut penjelasan itu, yang katanya "secara sadar datang dari pihak penguasa dan bertujuan suatu kepastian hukum."

Kegagalan dari eigendom agraris yang fakultatif dari tahun 1872 untuk Jawa dan Madura untuk dapat lenyap, akan tetapi sebagai gantinya—untuk seluruh Hindia Belanda—diadakan eigendom Barat yang imperatif. Dan meskipun hal ini hanya dibatasi untuk tanah-tanah yang sekarang sungguh-sungguh dimiliki dengan hak eigendom Timur, maka akan timbullah kekacauan dalam ketertiban hukum dan kesadaran hukum bagi penduduk.

Selanjutnya telah berulang-ulang kami sebutkan didalam uraian-uraian yang lalu, bahwa tidak ada tuntutan praktek yang lebih dibutuhkan daripada memberikan surat-surat bukti tertulis kepada orang-orang yang mempunyai surat asli dari

Agrarisch Besluit tahun 1870. Kebutuhan ini telah diselesaikan dengan betul dan jelas melalui laporan sementara dari parlemen, secara benar telah menunjukkan pula, bahwa didalam hal ini suatu perubahan undang-undang belum diperlukan, dan bahwa para birokrat sesungguhnya telah lama dapat memulai pekerjaan ini. Tetapi cara pembuktian tertulis yang penting itu ternyata sangat diperlambat, oleh karena rencana undang-undang tersebut meneruskan kesalahan dari tahun 1872, yaitu memperhubungkan pembuktian tersebut dengan perubahan menjadi eigendom Barat.

Selanjutnya hendaknya larangan pengasingan serta penggadaian tanah kepada orang-orang Eropa, Tionghoa dan Arab terus diberlakukan. Namun, dengan memberi kemungkinan kepada pemerintah untuk meniadakan larangan ini ditempat-tempat dimana tingkat perkembangan penduduk telah mengizinkan. Didalam hal ini, maka ayat delapan dari rencana undang-undang tersebut boleh dikatakan memuaskan. Hal mengenai dipertahankannya peraturan mengenai menyewakan tanah (*grondverhuur*) didalam ayat 9 dari rencana undang-undang itu juga baik, meskipun untuk menghilangkan keragu-raguan tentang izin mempersewakan tanah di daerah-daerah luar Jawa yang belum mengenal suatu peraturan mengenai hal ini, oleh redaksi istilah *geschiedt* hendaknya diubah menjadi *geschiedt niet onders dan* (lihat lampiran).

Mengenai kepastian hukum bagi masalah tanah pertanian agar menuntut supaya pengambilan manfaat oleh orang-orang luaran atas sawah-sawah yang tetap dan juga hak mengambil manfaat atas ladang yang berpindah-pindah diakui. Hal ini dikarenakan secara taktis, hak-hak tersebut masih terdapat dan boleh terjadi. Rencana undang-undang tersebut memasukkan hal ini didalam timbunan besar dari apa yang disebut "hak-hak lain daripada penduduk bumiputera" *(andere rechten der*

inlandsche bevolking), dimana para para birokrat boleh berbuat apa saja yang dikehendaki.

Adapun milik komunal hendaknya diartikan seperti apa adanya; ia adalah suatu *inlandsch bezitrecht* (hak milik pribumi) yang terlekat kepada *dorpsbeschikkingsrecht* (hak ulayat desa, yang dengan kasar telah diingkari oleh pemerintah itu), tetapi yang telah cukup masak untuk membebaskan diri secara yang sewajarnya berhubung dengan kemajuan ekonomis.

Tetapi rencana undang-undang tersebut hendak menjadikan milik komunal itu suatu milik desa *(dorpseigendom)*, karena menurut memori penjelasan tersebut diatas, desalah yang dianggap mempunyai hak untuk "mengambil manfaat dengan bebas dan penguasaan secara bebas" *(het vrij genot en de vrije beschikking)* atas tanah-tanah sawah itu. Anggapan sebagai *dorpseigendom* ini tentu saja ibarat suatu hukuman mati bagi pemilik sawah yang akan membebaskan diri, dan pula pemberian sawah-sawah yang balik dikuasai desa kepada orang-orang baru *(uitgifte van teruggevallen akkers aan nieuwelingen)* akan menjadi beku karenanya.

Demikian pula *inlandsch bezitrecht* yang telah berakar dengan kuat didalam perasaan hukum orang Indonesia, dengan sekali pukul akan dihancurkan, jika rencana undang-undang itu tetap dikehendaki perubahan menjadi hak *eigenom* barat.

Mengenai pernyataan domein atas tanah-tanah pertanian-sesuai dengan pernyataan *hoofdadviseur* (kepala pemeritah) dari pemerintah sendiri, maka dengan aman kita berani mengatakan, bahwa *domeinverklaring* tersebut merupakan suatu kegagalan, suatu *fiasco.* Maka sungguh merupakan suatu perbuatan gila, jika *ontwerp* tersebut hendak memuat pernyataan itu dalam bentuk undang-undang, dan bahkan dalam suatu *formule* pula.

Paling sedikit dapat ditafsirkan menurut empat macam cara yang berbeda-beda.

Mengenai hak-hak atas tanah liar, maka anjuran kita ialah agar supaya hak-hak tersebut ditetapkan *(geconstateerd)* secara luas dan kenyal, pula hendaknya diingat akan perhubungannya dengan lembaga-lembaga rakyat yang lain, dan bahwa pemeliharaan akan hak-hak tersebut tidak boleh diabaikan (terutama mengenai *onteigening* atau pencabutan hak milik*)*. Hanya saja perundang-undangan agraria kita memang diperbolehkan untuk membuat peraturan-peraturan yang bersifat mendidik dan menuntun orang-orang Indonesia itu.

Tetapi patut disayangkan, karena peraturan-peraturan yang bersifat jujur yang tercantum dalam pasal 62 ayat 5 dari Regeeringsreglement, akan diganti dengan ayat 6 dari rencana undang-undang tersebut, yang berarti bahwa hak-hak itu akan diserahkan kedalam tindakan yang sewenang-wenang dari para para birokrat.

Adapun untuk memenuhi tuntutan-tuntutan dari praktek, maka diperlukan sekali peninjauan kembali perumusan yang sangat sempit tentang kesempatan untuk memperoleh tanah-tanah yang tidak dibudidayakan secara "sewa" *(huur)*, yaitu dengan jalan melunaskan perumusan itu, ataupun dengan jalan menghapuskannya (karena telah menjadi kolot, *verouderd)*. Rencana undang-undang telah menempuh jalan yang terakhir ini.

Selanjutnya pasal 62 ayat 4, ayat 5 dan ayat 6 akan menjadi cukup baik, asal saja istilah *erfpacht* diganti dengan suatu kalimat yang bersifat hukum tata usaha seperti *landbouweconcessie* atau *uitgifte*. Sebaliknya rencana undang-undang tersebut tetap mempergunakan bangunan hukum privat yang salah itu, dan menghapuskan semua cadangan untuk *beschikkingsgrond*.

Seterusnya agar supaya peraturan-peraturan agraria dapat berguna, haruslah peraturan-peraturan untuk "buka tanah" mengumpulkan hasil-hasil dsb., disesuaikan dengan hukum yang berlaku dikalangan penduduk sendiri. Maka jika didalam kejadian yang konkret, pemerintah hendak menyingkirkan hak-hak penduduk yang dianggap merintangi kemauannya, satu-satunya jalan hanyalah dengan suatu pencabutan hak milik (*ontgeining*).

Sebaliknya didalam *ontwerp* itu hak-hak dari penduduk tersebut secara mentah-mentah diserahkan kepada para birokrat yang hanya mau menghormati hak-hak ini selama tidak dianggap bertentangan dengan kepentingan dari sistem mereka. Dan dengan suatu *algemene verordening* (peraturan umum) hak-hak itu dapat dihapuskan kapan saja para birokrat menghendakinya.

Juga pernyataan domein atas tanah-tanah yang tidak dibudidayakan merupakan suatu kerugian dan tampak mengandung bahaya. Bahwa didalam semua urusan yang berhubungan dengan tanah, konstruksi privat tersebut ternyata telah dengan sedemikian meracuni perancang undang-undang itu, sehingga ia berpendapat, seperti yang dapat kita baca didalam *S* 4 memori penjelasan, bahwa guna kepentingan pemberian eigendom, pemerintah setiap tahun dapat menyuruh bayar sejumlah delapan ton, tetapi jika pemerintah hanya mendasarkan pemberian tersebut diatas tindakan administratif *(administratiefchtelijke daad),* maka jumlah sebanyak itu tidak dapat tercapai. Tetapi bukankah dalam pemberian izin (*vergunning*) untuk penyelidikan tanah dan pertambangan, untuk konsesi pertambangan dan lain-lain pemberian yang bersifat administratif tidak ada beban pajak semacam itu?

Dan sungguhpun jumlah yang harus dibayar itu secara tidak tahu malu adalah sangat tinggi, maka perbuatan yang tidak dianjurkan itu akan tetap bersifat tidak jujur juga, meskipun pemerintah menamakan dirinya sebagai pemilik (*eigenaar*).

Adapun larangan untuk menyerahkan tanah-tanah negeri *(landgrond)* atau memberikannya sebagai eigendom tetap dipertahankan didalam rencana undang-undang ini, dengan sedikit tambahan-tambahan yang merupakan suatu perbaikan. Akhirnya didalam penjelasan atas rencana undang-undang itu, dapat dilihat dengan jelas adanya sifat hendak menjauhkan diri dari hukum yang hidup dikalangan rakyat Indonesia: ia tidaklah menjelaskan persoalannya dengan sungguh-sungguh, tetapi dengan sengaja hendak membawa parlemen kearah jalan yang sesat.

Menurut hemat kami, suatu penjelasan yang tidak dapat memberi keterangan yang sewajarnya atas suatu materi yang sedemikian nyata dan telah banyak dihapus secara mendalam, hanyalah merupakan suatu gambaran dari jiwa yang merana. Nafsu yang berkobar-kobar yang berkehendak agar supaya setiap pembaharuan dimulai dari pulau Jawa, meskipun daerah-daerah luar Jawa lebih banyak meminta perhatian, telah menjadi pokok kepercayaan didalam penjelasan itu. Juga daerah-daerah swapraja tidak disinggung-singgung; bagi pendapat para birokrat, yang Jawasentris itu, maka daerah-daerah ini selalu hanya merupakan soal sambilan *(bijzaak)*.

Maka barang siapa yang sekali lagi suka menjelajah seluruh persoalan ini, akan tampak dengan jelas betapa hebatnya perbedaan antara anggota-anggota parlemen dari tahun 1866 adn 1867 disatu pihak dan tuan-tuan para birokrat dari tahun 1918 dan 1919 dilain pihak, baik dalam pandangan-pandangannya maupun didalam kepentingan-kepentingannya

yang sesungguhnya. Keadaan yang buruk dewasa ini lebih hebat lagi kita rasakan, jika diingat, bahwa usulan-usulan tersebut diatas diajukan pada waktu kebimbangan, rasa tidak percaya serta perasaan harga diri sedang tumbuh dikalangan penduduk.

BAB X

PENUTUP

Maka kesimpulan dari segenap uraian yang kami dimukakan didepan sangat jelas. Kami berharap supaya pendapat kami yang sewajarnya dan masuk akal itu dipergunakan, baik bagi pembaharuan pasal 62 *Regeeringsreglement*, maupun bagi peraturan-peraturan agraria, bagi perundang-undangan agraria yang lebih lanjut dan juga bagi peraturan agraria di daerah-daerah swapraja.

Tetapi apakah satu-satunya keberatan yang sering dianggap sebagai suatu keberatan yang paling besar ialah anggapan bahwa sistem yang berlaku sampai sekarang, yang biasa disebut dengan "asas-asas agraria yang mengikat secara umum di Hindia Belanda" *(de algemeen verbinden de agrarische beginselen voor Nederlands Indie)* akan dibongkar, dan kemudian orang akan sukar sekali untuk meninggalkan jalan yang telah ditempuh selama lima puluh tahun ini. Bahwa dengan menghapuskan fiksi hak domein negara, maka perundang-undangan agraria akan kehilangan bangun dasarnya.

Menurut hemat kami, keberatan tersebut sifatnya semu belaka. Sebab sesungguhnya, dengan menerima anjuran kami tersebut diatas, maka asas-asas yang jujur dan terpuji daripada politik agraria pemerintah tetap tidak akan terganggu. Misalnya:

pertama-tama pengakuan serta penghormatan akan hak-hak penduduk oleh pegawai pemerintah yang bersangkutan, dimana saja belum terdapat suatu peraturan penghalang *(belemmerende verordening)* yang melarang akan hal itu. Pertama adalah mengenai hal tentang pengurusan hak-hak penduduk Indonesia sendiri secara mandiri. Kedua, larangan pengasingan tanah-tanah milik orang-orang Indonesia kepada orang-orang Eropa, Tionghoa dan Arab, kecuali jika pemerintah menyetujui akan hal itu. Ketiga, memberi kesempatan yang luas kepada kapital Barat untuk mengusahakan tanah-tanah orang Indonesia dibawah pengawasan pemerintah. Semua ini tetap tinggal utuh dengan tidak terganggu. Maka tidak ada sebuah pun dari azas agraria yang penting telah dilanggar.

Juga gambaran mengenai bahwa semuanya nanti akan berputar balik, tidak lain hanya merupakan bentuk semu belaka. Amputasi begitu saja atas kelima buah pasal-pasal mengenai *domeinverklaring* dan juga atas sebuah pasal yang bersangkutan dari *Indische Burgerlijk Wetboek* (pasal 526), yang selama ini boleh diibaratkan semacam penyakit usus buntu, tidaklah akan menimbulkan kesulitan, meskipun karena perbuatan tersebut kita dapat dicap sebagai penyokong kaum *bolsjewik*.

Mengenai pasal 62 *Regeeringsreglement,* maka menurut hemat kami hanya dibutuhkan perubahan sedikit, yaitu agar supaya disamping kalimat *vervreemding van landsdomein* (mengasingkan tanah-tanah domein negeri) didalam ayat pertama (didalam rencana undang-undang tercantum dalam ayat 3), dilarang pula pemberian tanah-tanah tersebut dalam bentuk eigendom *(uitgifte van grond in eigendom)* agar supaya sebahagian istilah didalam ayat 4 diubah menjadi "uitgegeven in landbouwconcessie" (diberikan sebagai konsesi pertanian). Sedangkan ayat 5 diubah menjadi "geenerlei uitgifte van grond"

(tidak ada pemberian sebidang tanahpun). Adapun ayat tiga dan tujuh hendaknya dihapuskan sama sekali.

Mengenai undang-undang dari tahun 1810 tentang *particuliere landerijen* (tanah-tanah partikelir), maka ajuran kami ialah, agar supaya istilah "tot het Staatsdomein terug te brengen" (dikembalikan menjadi domein negara) diubah menjadi "tot het landsdomein te brengen" (dikembalikan menjadi domein negeri). Untuk menghapuskan azas domein tersebut, maka disamping perubahan-perubahan bentuk seperti yang telah kami uraikan sebelumnya cukuplah kiranya dengan sebuah rumus umum dalam bentuk *algemenen maatregel van bestuur*, yang berisi, bahwa semua ketentuan-ketentuan yang disandarkan atas anggapan *domeinrecht* itu akan tetap berlaku, seakan-akan ia tidak lagi mengandung anggapan tersebut. Dengan demikian secara tenang, dalam waktu tiga atau empat tahun sesudah itu, orang dapat memeriksa kembali naskah-naskah tersebut satu demi satu.

Maka satu-satunya keberatan yang dianggap keberatan yang paling besar itu sesungguhnya adalah tersembunyi di sudut yang lain. Orang takut, kalau-kalau dengan diterimanya bentuk agraria yang baru itu, maka oknum rezim yang lama tidak lagi dapat dipergunakan. Jika didalam melaksanakan kebijakan agraria itu lalu dipergunakan sejumlah orang-orang yang tidak mau bersikap keras terhadap orang-orang Indonesia, yang tidak mau mempergunakan peraturan-peraturan Jawa sebagai model begitu saja, mereka takut kalau-kalau kehormatannya yang berlebih-lebihan, jabatan-jabatannya yang mulia dan terhormat, patung-patung emas dan lain-lain upacara yang mewah akan menjadi lenyap.Memang beberapa pihak akan memandang hal itu sebagai suatu kerugian bagi negara. Tetapi kepentingan hukum dari empat puluh tujuh juta orang Indonesia harus diutamakan.

Baru pada tahun 1917 yang lalu, sebuah harian Bumiputera di Minahasa telah menggugat masalah tanah-tanah desa yang "secara melanggar hukum dinyatakan sebagai domein," dan tentang terjadinya perampasan-perampasan rekognisi. Pada tahun 1911, senjata resmi pernyataan domein telah dibekukan di Sumatera Barat karena pemerintah takut kepada penduduk. Maka penarikan kembali pernyataan domein dari seluruh Hindia Belanda, tanpa suatu restriksi dan komplikasi, adalah merupakan suatu tindakan yang adil serta wajar.

Maka jika sekali *domeinverklaring* itu telah hapus, akan bebaslah orang melaksanakan pekerjaan yang pokok ini; pekerjaan yang berusaha memenuhi kebutuhan-kebutuhan agraris orang-orang Indonesia dan orang-orang Barat.

Menurut keterangan *hoofdadvisuur* mengenai masalah-masalah agraria sendiri, maka di dalam tahun-tahun yang terakhir ini telah terjadi suatu pertukaran pikiran yang "dahsyat" mengenai "dasar-dasar" (*grondslagen*) daripada perundang-undangan agraria yang semakin menjadi suram itu. Suatu pertukaran pikiran tentang "dasar-dasar" juga disatu pihak hanya menjalankan ajarannya sendiri tentang *individueel* dan *communaal bezit* dan tentang eigendom agraris, dan dilain pihak hanya mau menerima keyakinan, bahwa hukum rakyat yang hidup itu tidak lain adalah suatu hukum yang tidak pasti, tidak tertulis, dan "dahulu atau besok," "disini atau disana" sedemikian berubah-rubah dan menyusahkan.

Tetapi jika sekali orang telah membalik persoalan ini, dan mulai mengerjakan kepentingan yang penting terlebih dahulu, padahal belum ada nota-nota sekretariat, belum ada keputusaan menteri-menteri *(depeches),* belum ada surat-surat resmi yang berhubungan dengan ini *(missives),* bagaimanakah tindakan yang sebaiknya?

Menurut hemat kami, sebagai tindakan taktis, hendaknya orang lebih dahulu mendiamkan peraturan-peraturan yang diperuntukkan bagi pulau Jawa; hanyalah pembuktian tertulis yang fakultatif dari tahun 1870 untuk Jawa dan Madura yang sebaiknya dimasukkan, dan kemudian dilaksanakan. Mengenai peraturan-peraturan agraria untuk Lombok, Sumatera Barat dan Menado, maka anjuran kami ialah, agar supaya semua yang menimbulkan pelanggaran-pelanggaran atas hak-hak penduduk, dengan serta merta dihindarkan; hal ini akan memudahkan pekerjaan pegawai-pegawai pemerintah sendiri, karena dengan mengakui serta menghormati hak-hak orang Indonesia, bantuan dan kerjasama dari penduduk itu dapat diharapkan.

Adapun cara pembuktian tertulis itu sedapat mungkin hendaknya dimasukkan pula diseluruh daerah-daerah luar Jawa. Rekognisi-rekognisi yang sah yang telah dihapuskan di Siak, Sulawesi Selatan dan di daerah-daerah lain hendaknya diizinkan kembali; juga rekognisi tambah menurut *bijblad* dari tahun 1879 hendaknya kembali dipulihkan.

Mengenai peraturan tentang pencabutan hak milik, maka anjuran kami ialah, hendaknya pasal 71 *onteigening veroordening* diganti dengan sebuah peraturan, yang meliputi juga setiap hak yang telah dilindungi oleh pasal 62 *Regeeringsreglement,* dengan tanpa kecuali; hal ini sesungguhnya harus telah dilaksanakan sesudah keluarnya undang-undang tahun 1876.

Jika orang bermaksud akan menyempurnakan pasal 62 *Regeeringsreglement* lebih lanjut, maka ayat tiga dari rencana undang-undang itu (yang mengatur cara memperoleh *grondeigendom,* dengan koreksi yang telah kita kemukakan di bagian sebelumnya) hendaknya ditambah, agar supaya meliputi juga *waterschappen* dari undang-undang tertanggal 24

Juli 1918; juga disamping istilah *dorpsgemeenten* (masyarakat-masyarakat desa) hendaknya disebut pula istilah "andere inlandsche rechtsgemeenschappen" (masyarakat-masyarakat hukum bumiputera lainnya misalnya marga, pakasaan, suku dsb.); hendaknya ayat 6 menghapuskan pula penanaman paksa; hendaknya diadakan ayat baru yang membuka kemungkinan untuk memperoleh surat-surat bukti tertulis yang imperatif bagi hak milik pribumi (*inlandsch bezitrecht*); hendaknya ayat 8, yang mengatur pemindahan hak-hak tanah (termasuk juga hak ulayat atau *beschikkingsrecht)* kepada orang-orang Eropa dan lainnya, diluaskan berlakunya, sehingga penebusan hak-hak tersebut dilarang pula. Hendaknya ayat 3 dari pasal 02 Regeerinsreglement tersebut (ayat 3 rencana undang-undang) diperbaiki menurut dasar yang telah kami kemukakan. Sedapat mungkin hendaknya diadakan perkecualian-perkecualian untuk kota-kota besar. Selanjutnya, apa yang telah diatur oleh pasal tersebut mengenai hak-hak daripada penduduk, hendaknya dinyatakan berlaku didaerah-daerah swapraja.

Mungkin sekarang timbul suatu pertanyaan, apakah dengan penghapusan azas domein itu semua kesukaran-kesukaran lalu dapat dipecahkan? Kami menjawab, bahwa pada masa-masa yang akan datang, kita masih akan menghadapi pekerjaan-pekerjaan yang sukar, misalnya didalam usaha kita menghadapi *roofbouw,* didalam memajukan sawah-sawah yang diberi pengairan *(vloei akkersbouw)*, didalam usaha melindungi hutan-hutan, didalam pengawasan tanah milik yang tidak teratur *(onregelmatig grondbezit)* dsb. Tetapi bagaimanapun juga titik pangkal daripada tindakan kita adalah sehat. Kesukaran-kesukaran yang masih akan timbul itu adalah kesukaran-kesukaran yang biasa timbul dari kehidupan yang sesungguhnya, dan bukan kesukaran-kesukaran yang diciptakan

oleh lembaran negara *(staatsbladen)* serta tambahan lembaran negara *(bijbladen).*

Akhirnya masih ada tiga buah pertimbangan yang kami anggap berguna untuk dikemukakan.

Pertama: bahwa didalam membuat undang-undang yang akan dijalankan di negeri yang beriklim tropis ini, hendaknya selalu dijaga, agar supaya terdapat suatu harmoni yang sungguh-sungguh antara pihak-pihak yang satu sama lain saling bersilangan, misalnya antara golongan yang terpelajar dan yang belum terpelajar, antara keadaan-keadaan (*toestanden*), hukum-hukum (*rechten*) dan manusia-manusia *(menschen)* yang sudah sangat maju dan yang masih terbelakang, agar supaya golongan yang satu tidak dikorbankan untuk golongan yang lain (terutama golongan yang lemah). Contoh mengenai hal ini adalah jika pemberian tanah (*gronduitgifte*) dan peraturan buka-tanah (*ontginningsregling*) yang didasarkan atas pengakuan hak-hak rakyat tidak dapat lancar disemua daerah, maka hal ini belum merupakan suatu bukti, bahwa bagi pemerintah dan industri partikelir dalam keadaan yang lama dapat mengingkari hak-hak penduduk.

Kedua: hendaknya pembaharuan azas-azas agraria tersebut diatas tidak bertentangan dengan politik yang utama dari daerah-daerah swapraja dalam duapuluh tahun yang terakhir ini. Pernyataan domein dan semua *zarah-zarah* agraria kita *(onze agrarische finesses)* memang dapat kita paksakan kepada pemerintah daerah-daerah swapraja tersebut; tetapi *zarah-zarah* ini ternyata tidak pernah menjadi suatu dasar pegangan yang berguna bagi peraturan-peraturan yang dijalankan oleh daerah-daerah swapraja sendiri (meskipun dengan bantuan ahli-ahli serta pengawasan pemerintah). Karena disatu pihak, pernyataan dan *zarah-zarah* tersebut terlalu tidak-Indonesia,

terlalu gelap, terlalu kacau dan sulit. Dilain pihak ia memberikan suatu pikiran, seakan-akan pemerintah memaksakan azas-azas despotis kepada kerajaan-kerajaan yang tidak bersifat despotis.

Ketiga: hendaknya peraturan-peraturan agraria yang baru itu, dengan nyata-nyata dapat ditafsirkan serta diuji (*getoetst*) oleh badan kehakiman.

Dengan makna ini maka akibat-akibat yang buruk dapat dicegah, sehingga istilah-istilah seperti "gronden tot de dorpen behoorende" (tanah-tanah yang termasuk lingkungan desa) yang telah hitam putih dicantumkan didalam *staatsblad* atau *bijblad*, tidak lagi dapat dipermainkan atau dijadikan sasaran ejekan. Kepada penduduk dan juga kepada orang-orang lain haruslah diberi hak untuk memohon keadilan didepan hakim yang tidak memihak. Juga harus dicegah, agar supaya orang tidak lagi bebas menafsirkan istilah *groote hoofdplaatsen* (kota-kota besar) sebagai desa-desa yang berukuran besar ketupat *(duodecimodorpje)*, sehingga dengan mudah ia dapat menyimpang dari hukum yang biasa.

Maka baik *opperbestuur* (pemerintah tertinggi) maupun *tweede kamer (kamar kedua parlemen Belanda)* dewasa ini berdiri dimuka persimpangan jalan.

Masih saja dapat dikatakan, bahwa arah dan tujuan daripada politik agraria di Indonesia adalah bebas dari noda. Masih saja dapat dikatakan—seperti yang telah kami singgung dalam pendahuluan buku ini—bahwa akibat-akibat yang buruk itu bukanlah karena tidak ada kemauan dari pemerintah, tetapi hanya karena salah pengertian semata-mata. Ada juga yang mengatakan, bahwa oleh karena pemimpin-pemimpin rakyat belum cukup masak untuk mengajukan protes secara berguna dan tepat mengenai soalnya *(deeltreffend en zaakkundig)*, maka orang berani merendahkan serta melanggar hak-hak mereka itu.

Tetapi jika rencana undang-undang tersebut benar-benar menjadi undang-undang, maka hanya sebuah kesimpulan yang dapat kami tarik: sebuah kesimpulan yang tidak saja mengubur kehormatan kita dipandang dari sudut akal, tetapi juga mengubur kehormatan kita dipandang dari sudut budi (karakter).

Lampiran I

Artikel 62 Regeeringsreglement
Volgens de wet van 1854, later
Aangevuld (naar den tekst in het
Indisch staatsblad)

(1) *De Gouverneur-Generaal mag geene gronden verkopen.*

(2) *In dit verbod zijn niet begrepen kleine stukken gronds, bestemd tot uitbreiding van steden en dorpen en tot het oprigten van inrichtingen van nijverheid.*

(3) *De Gouverneur-Generaal kan gronden uitgeven in huur, volgens regels, bij algemeene verordening te stellen. Onder die gronden worden niet begrepen de zoodanige, door de inlanders ontgonnen, of als gemeene weide, of uit eenigen anderen hoofde tot de dorpen of dessa's behoorende.*

De leden 4 tot en met 8 zijn toegevoegd in 1870.

(4) *Volgens regels, bij algemeene verordening te stellen, worden gronden afgestaan in erfpacht voor niet langer dan vijf-en-zeventig jaren.*

(5) *De Gouverneur-Generaal zorgt, dat geenerlei afstand van grond inbreuk make op de regten der inlandersche bevolking.*

(6) *Over gronden, door inlanders voor eigen gebruik ontgonnen, of als gemeene weide of uit eenigen anderen hoofde tot de dorpen behoorende, wordt door den Gouverneur-Generaal niet beschikt dan ten algemeene nutte, op den voet van*

artikel 77 en ten behoeve van de op hoog gezag ingevoerde cultures volgens de daarop betrekkelijke verordeningen.

(7) *Grond, door inlanders in erfelijk individueel gebruik bezeten, wordt, op aanvraag van den regtmatigen bezitter, aan dezen in eigendom afgestaan onder de noodige beperkingen, bij algemeene verordening te stellen en in den eigendomsbrief uit te drukken, ten aanzien van de verplichtingen jegens de lande en de gemeente en van de bevoegdheid tot verkoop aan niet-inlanders.*

(8) *Verhuur of in-gebruik-geving van grond door inlanders aan niet-inlanders geschiedt volgens regels, bij algemeene verordening te bepalen.*

----------/tegen behoorlyke schadeloosstelling.

Pasal 62 Regeeringsreglement menurut undang-undang dari tahun 1854, yang kemudian ditambah (menurut naskah didalam lembaran Hindia Belanda).

(1) Gubernur-Jendral tidak diperbolehkan menjual tanah.

(2) Dalam larangan tersebut tidak termasuk bidang tanah kecil-kecil yang diperuntukkan guna memperluas kota-kota dan desa-desa, dan guna mendirikan perusahaan-perusahaan dan kerajinan.

(3) Gubernur-Jendral dapat menyewakan tanah menurut peraturan yang harus ditetapkan dengan peraturan umum. Dalam pada ini tidak termasuk tanah-tanah yang dibuka oleh orang-orang bumiputera, atau yang

termasuk lingkungan suatu desa, baik sebagi tempat penggembalaan umum, maupun dengan sifat lain.

Ayat 4 sampai dengan 8 ditambahkan pada tahun 1870[31]

(4) Menurut peraturan yang harus ditetapkan dengan peraturan umum, maka tanah dapat diberikan hak *erfpacht* selama tidak lebih dari tujuh puluh lima tahun.

(5) Gubernur-Jendral menjaga, agar dalam setiap pemberian tanah, hak-hak penduduk bumiputera tidak dilanggar.

(6) Tanah-tanah yang dibuka orang-orang bumiputera untuk keperluan sendiri, atau tanah-tanah yang termasuk lingkungan suatu desa, baik sebagai tempat penggembalaan umum maupun dengan sifat lain, tidak boleh dipergunakan oleh Gubernur-Jendral kecuali/bersandar atas pasal 77, dan untuk perkebunan dari pemerintah menurut peraturan-peraturan yang bersangkutan dengan itu, dengan disertai uang penggantian kerugian yang saksama (untuk kepentingan umum).

(7) Tanah yang dimiliki oleh orang bumiputera dengan hak pakai turun-temurun, atas permohonan yang berhak, dapat diberikan kepadanya dengan hak eigendom, dengan pembatasan-pembatasan yang harus ditetapkan dengan sebuah peraturan umum dan pula harus dicantumkan dalam surat eigendom nya, yaitu mengenai kewajibannya terhadap negara dan desa tentang hak menjual tanah itu kepada orang bukan bumiputera.

---

31 Catatan editor: Peraturan ini dituangkan dalam Staatsblad 1870 No. 55, yang dikenal luas sebagai *Agrarische Wet* atau Undang-undang Agraria 1870.

(8) Persewaan atau pemberian-pakai tanah kepada orang-orang bukan bumiputera dilakukan menurut peraturan yang harus ditetapkan dengan peraturan umum.

Lampiran II

Artikel 62 Regeeringsreglement
Volgens het ontwerp van 1818

(1) *Alle grond, waarop niet door anderen recht van eigendom wordt bewezen in landsdomein.*

(2) *Beschikking over Landsdomein geschiedt overeenkomstig bij algemeene verordening te stellen regels.*

(3) *Vervreemding van landsdomein, anders dan tot uitvoering van eenig werk van openbaar nut of aan gewesten en gedeelten van gewesten, waarop het eerste lid van artikel 68 a. is toegepast, aan inlandsche/gemeenten, is alleen toegelaten ten aanzien van stukken van geringe uitgestrektheid.*

(4) *Afstand van landsdomein in erfpacht geschiedt voor niet langer dan 75 jaren.*

(5) *Overal waar aan de inlandsche bevolking het vrij genot en de vrije beschikking over den grond toekomt, wordt recht als inlandsch eigendom erkend; die erkenning, zoomede de aan den inlandschen eigendom verbonden bevoegdheden en verplichtingen, worden bij algemeene verordening geregeld.*

(6) *Andere rechten der inlandsche bevolking op den grond worden, zooveel zulks met het algemeen belang bestaanbar is, geeerbiedigd hem voor zoover noodig bij algemeene verordening geregeld.*

(7) *Naar gelang de omstandigheden het toelaten worden de in het vijfde lid bedoelde eigendomsrechten in openbare registers ingeschreven; de wijze van in-en overschrijving en de uitreiking van afschriften zelfbesturen of inlandsche of uittreksels der registers worden bij algemeene verordening geregeld.*

(8) *Overgang van rechten op grond van inlanders op niet-inlanders in niet toegelaten, behouden uitzonderingen bij algemeene verordening te stellen.*

(9) *Verhuur of ingebruikgeving van grond door inlanders aan niet-inlanders geschiedt volgens regels, bij algemeene verordening te bepalen.*

Pasal 62 Regeeringsreglement
Menurut rencana undang-undang
Tahun 1818.

(1) Semua tanah, yang diatasnya tak dapat dibuktikan hak eigendom oleh orang lain, adalah domein dari negeri.

(2) Penguasaan atas tanah-tanah yang termasuk domein negeri tersebut dilakukan menurut peraturan yang ditetapkan dengan peraturan umum.

(3) Mengasingkan tanah-tanah domein negeri, selain untuk melaksanakan sesuatu pekerjaan guna kepentingan umum, atau kepada daerah-daerah atau sebagian daripada daerah-daerah dimana ayat satu dari pasal 68 a berlaku, kepada swaparaja-swapraja bumiputera atau desa-desa bumiputera, hanya diperbolehkan dalam hal tanah-tanah itu tidak seberapa luasnya.

(4) Tanah-tanah domein negeri dapat diberikan dengan hak *erfpacht* selama tidak lebih dari 75 tahun.

(5) Dimana saja penduduk bumiputera dapat mengambil manfaat dengan bebas dan mempunyai penguasaan yang bebas atas tanahnya, maka hak ini akan diakui sebagai hak eigendom bumiputera; pengakuan ini, beserta hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang diikatkan kepada eigendom bumiputera itu, akan diatur dengan peraturan umum.

(6) Adapun hak-hak lainnya daripada penduduk bumiputera itu, selama dianggap tidak berkepentingan dengan kepentingan umum, akan dihormati, dan sejauh diperlukan akan diatur dalam peraturan umum.

(7) Sekadar keadaan mengizinkan, maka hak-hak eigendom seperti yang dimaksud oleh ayat lima tersebut diatas, akan didaftarkan didalam register-register umum; adapun cara mendaftarkan dan menjalin, cara membagi-bagi salinan itu atau pengintisarian daripada register-register itu akan diatur dengan peraturan umum.

(8) Adapun perpindahan hak-hak atas tanah dari orang-orang bumiputera kepada orang-orang bukan bumiputera tidak diizinkan, kecuali dalam beberapa keadaan istimewa yang akan disebut dengan peraturan umum.

(9) Persewaan atau pemberian-pakai tanah oleh orang-orang bumiputera kepada orang-orang bukan bumiputera dilakukan menurut peraturan yang harus ditetapkan dengan peraturan umum.

Lampiran III

Agrarische Besluit Staatsblad 1870 No. 118

Eerste Hoofdstuk[32]

Art. 1

Behoudens opvolging van de tweede en derde bepaling der voormelde Wet blijft het beginsel gehandhaafd, dat alle grond, waarop niet door anderen regt van eigendom wordt bewezen, domein van de Staat is.

Art. 2

De regten der inlandsche bevolking op grond, volgens hare godsdienstige wetten, instellingen en gebruiken worden, voor zoover noodig, bij algemeene verordening omschreven.

Het ontwerp van zoodanige verordening wordt, een geruimen tijd, in de dorpen bekend gemaakt, en de bevolking uitgenoodigd, om de bezwaren, welke bij haar mochten bestaan, aan de daartoe ante wijzen Europesche ambtenaren mede te deelen.

De Hoogste inlandsche ambtenaren worden over het ontwerp geraadpleegd.

Zoolang de meer bedoelde omschrijving niet heeft plaats gehad, geschiedt het onderzoek naar de rechten der inlancsche bevolking, krachtens de tweede bepaling der voormelde Wet

32 Catatan Editor: Staatsblad 1870 No. 118 terdiri dari tiga bagian. Lampiran ini hanya mengutip bagian pertama, berjudul "Eerste Hoofdstuk: Van regten op grond": Bagian Pertama: Tentang hak-hak atas tanah. Pasal 1 dari Agrarische Besluit inilah yang dikenal luas sebagai "Domeinverklaring."

vereischt, op den voet door den Governeur Generaal vastgesteld of vast te stellen.

Pasal 3

De inlanders, die tot verzekering van hun erfelijk individueel gebruiksrecht op grond een schrijftelijken titel verlangen, worden door den Gouverneur-Generaal, zoodra doenlijk, in de gelegenheid gesteld dien te verkrijgen.

Pasal 4

De algemeene verordening, regelende de vervanging van Inlandsch erfelijk individueel bezit, door eigendom krachtens de vierde bepaling door voormelde Wet, wordt door Ons vastgesteld.

De Gouverneur-Generaal zendt daartoe onverwijld een ontwerp en toelichting aan den Minister van Kolonien.

Pasal 5

De regels, krachtens de vijfde bepaling der voormelde Wet te stellen op de uitoefening der daarbij erkende bevoegdheid van inlanders om grond aan niet-inlanders te verhuren of in gebruik te geven, worden ten spoedigste bij ordonnancie uitgevaardigd

Pasal 6

De Gouverneur-Generaal bepaalt voor elke inlandsche gemeente de tot haar behorende gronden.

Dit gebied bestaat uit hare rijstvelden; uit de overige gronden, die bij hare leden, met uitsluiting van de leden van andere inlandsche gemeenten in gedurig gebruik zijn; en uit de gronden,

die de Gouverneur-Generaal haar toevoegt met het oog op hare behoefte aan uitbreiding

Pasal 7

Onafhankelijk van de algemeene regeling, bij artikel 2 bedoeld, worden bij ordonanncie regelen gesteld op het regt der inlanders, om gronden buiten het gebied, krachtens artikel 6 bepaald, te ontginnen. Die regelen bevorderen het stichten van nieuwe gemeenten.

Lampiran IV

Agrarische Besluit Staatsblad 1872 No. 116
Perubahan pasal 3 dan 4 Staatsblad 1870 No. 118

Pasal 3

Bijbeschikking over grondenkrachtens de derdebepaling der voormelde wet, wordt het bedrag der schadeloosstelling, bijgebreke van minnelijkeschikking, vastgesteld door den regter der plaats, waar het goedgelegen is

Pasal 4

De algemeneverordeningregelende de vervanging van inla ndscherfelijkindividueelbezit door eigendomkrachtens de vierdebepaling der voormelde wet, wordt door Onsvastgesteld.

De inlander, aan wie de eigendom van grond is afgestaan, heeft het vrije genot van den grond, en kan daarover vrijelijk beschikken, behoudens de beperkingen, in de vierde en vijfde bepaling der voormelde wet bedoeld en behoudens de onteigening ten algemenen nutte tegen behoorlijke schadeloosstelling.

Overigens is hij niet aan de bepalingen van het Burgerljik Wetboek voor Europeanen en daarmede gelijkstelden in Nederlandsch-Indie onderworpen, behoudens de bepalingen van artikel 75 van het Reglement op het beleid der Regering van Nederlandsch-Indie.

Lampiran V

Hirarki Undang-undang dan Peraturan Agraria Masa Kolonial

1. Undang-undangAgraria/*Agrarische Wet* Staatsblad 1870 No. 55

Staatsblad 1870 No. 55 berisi tiga pasal yang termaktub dalam Artikel 62, Regeeringsreglement 1854 dan tambahan lima pasal baru.

Menurut Regerings Almanak 1938 yang diterbitkan pemerintah kolonial, tambahan lima pasal dalam undang-undang Agraria 1870 ini bertujuan untuk

i. Mendorong berkembangnya usaha-usaha swasta dengan cara memberikan hak *erfpacht* atas tanah-tanah yang tidak dibudidayakan (*woestegronden*) atau hak sewa atas tanah milik penduduk pribumi (pasal 4 dan 8)
ii. Melindungi kepentingan rakyat pribumi berkaitan dengan hak-haknya atas tanah (pasal 5 dan 6)

Pasal 7 dari Undang-undang Agraria 1870 inilah yang sering dikutip Cornelis van Vollenhoven sebagai janji pemerintah untuk memberikan sebentuk hak milik atas tanah resmi bagi rakyat pribumi.

2. Keputusan Agraria/*Agrarisch Besluit*

Prinsip-prinsip yang ditetapkan dalam Agrarische Wet 1870 dituangkan rinciannya dalam keputusan-keputusan

agraria atau *Agrarisch Besluit* yang hanya berlaku di Jawa dan Madura. Inti dari *Agrarisch Besluit* dijabarkan dalam Staatsblad 1870 No. 118, dan produk-produk-selanjutnya berisi perubahan berbagai pasal dari Staatsblad 1870 No. 118 itu. Yang termasuk keputusan agrarian adalah:

Statasblad 1870 No. 118
Staatsblad 1872 No. 116
Staatsblad 1874 No. 78
Staatsblad 1877 No. 196 dan 270
Statasblad 1888 No. 78
Staatsblad 1893 No. 151
Staatsblad 1893 No. 199
Staatsblad 1896 No. 140
Staatsblad 1904 No. 325
Staatsblad 1910 No. 185
Staatsblad 1912 No. 235
Staatsblad 1916 No. 647 dan 683
Staatsblad 1926 No. 321
Staatsblad 1935 No. 118 jo
Staatsblad1937 No. 339

Domeinverklaring dinyatakan dalam Agrarische Besluit Staatsblad 1870 No. 118 dan berlaku untuk Jawa dan Madura. Untuk wilayah di luar Jawa dan Madura secara umum, *domeinverklaring* dinyatakan dalam Staatsblad 1875 No. 199a. Dan untuk wilayah-wilayah khusus, adalah sebagai berikut:

Sumatra: Staatsblad 1874 No. 94f
Manado: Staatsblad 1877 No. 55
Kalimantan Selatan/Timur: Staatsblad 1888 No. 58

3. Peraturan-peraturan Agraria/*Agrarische Reglementen*

Peraturan-peraturan Agraria/*Agrarische Reglementen* diterbitkan untuk mengatur hak milik pribumi di wilayah-wilayah luar Jawa dan Madura.

Sebagai contoh, Peraturan-peraturan Agraria untuk:

Pantai Barat Sumatra diterbitkan dalam Staatsblad 1915 No. 98 jis. 1915 No. 678 dan Staatsblad 1917 No. 497 en 1925No. 560.

Manado St. 1918 No. 80 jo. 1919 No. 98

Riau dansekitarnya

St. 1923 No. 253 jis 1924 No. 595 dan 1926 No. 392

Bangka dansekitarnya

St. 1923 No. 508 jis. 1927 Nos. 194 dan 451

Bali dan Lombok

St. 1923 No. 509 jo. 1926 No. 394 dan 1937 No. 561

Lampung, Palembang dan Bengkulu

St. 1925 No 353 jis. 1925 No. 596;

St. 1926 No 141 dan 286, dan St. 1927 No. 193

Tapanuli

St. 1927 No. 40 jo. 195

Riwayat Hidup Prof. Mr. C. van Vollenhoven[33]

Mei 1874 — 29 April 1933

Kita mencatat tanggal 29 April 1933, pada hari itu telah meninggal dunia Cornelis van Vollenhoven, seorang yang berjasa besar, tidak hanya sebagai ahli ilmu pengetahuan, namun pula dalam hal kemanusiaan. Kita percaya, bahwa siapapun yang mendapat kesempatan untuk mengenal beliau, pendapat diatas pada umumnya tak dapat disangkal. Pernah kita membaca, bahwa seorang yang lebih murah hatinya seperti van Vollenhoven sulit ditemukan (*onbaatzuchtiger man dan van Vollenhoven kan men zich nauwelijks denken*). Juga dalam hal mengabdi terhadap ilmu-ilmu pengetahuan. Kita tulis ilmu-ilmu pengetahuan, oleh sebab van Vollenhoven, disamping peneliti hukum adat Indonesia, ia juga memiliki minat atas ilmu hukum tata-negara (*staatsrecht*), ilmu hukum bangsa-bangsa (*volkenrecht*), ilmu hukum internasional, kesusasteraan (*semitische letteren*), dan ilmu sejarah.

Berhubung dengan keahlian van Vollenhoven dalam sejarah, Prof. Snouck Hurgronje mengemukakan kira-kira seperti berikut, "Dalam suatu syair-arab untuk memuji pelajaran sejarah, dimuat, bahwa hidup penggemar (peneliti) sejarah ditambahi dengan beberapa hidup (*Dat de beoefenaar der historie levens aan zijn leven toevoegt*)". Akan tetapi, lanjut

33 Ditulis oleh Soekanto, *Menindjau Hukum Adat Indonesia*, (Jakarta: Soeroengan, 1954), hlm 147-157.

Snouck Hurgronje, van Vollenhoven tidak membutuhkan sejarah itu untuk menambah hidupnya dengan beberapa hidup. Beliau mengalami beberapa macam penghidupan sekaligus (*Ieefde een aantal levens tegelijk*) oleh kekuatan api suci yang menyala dalam jiwanya, jiwa yang jujur itu. Jiwa yang —barangkali oleh sebab itu— mendapat penghinaan dari beberapa orang, dan walaupun demikian *toch* percaya bahwa pada suatu waktu kebenaran akan menang, kejujuran akan dihormati.

Kesenangannya terhadap sejarah dan kesusasteraan sudah terlihat ketika beliau berumur kira-kira 17 tahun, masuk dalam kalangan perguruan tinggi di Leiden, mengikuti pelajaran dalam kesusasteraan Semit (*Semitische letteren*) dan menempuh ujian *candidaat* dalam tahun 1896. Oleh sebab itu beliau tidak asing lagi terhadap literatur-literatur dan sejarah Yahudi dan Arab; kitab Injil dan Al-Quran bukan buku-buku tertutup bagi van Vollenhoven. Ada yang memberitahukan kepada kita bahwa van Vollenhoven juga faham bahasa Jawa-kuno, beberapa bahasa-suku dalam lingkungan Indonesia dan bahasa-bahasa Timur lainnya. Kita tidak heran tentang cerita ini, oleh karena pendiriannya dalam mempelajari dan meneliti pengetahuan ialah harus seluas-luasnya dan sedalam-dalamnya. Dalam hal kesusasteraan dan sejarah, beliau adalah juga seorang yang terkenal (lihat misalnya *historische schetsen* dalam *Mr. C. van Vollenhoven's verspreide geschriften*, jilid 1), terbukti atas pemberian gelar *Doctor honoris causa in letteren en wijsbegeerte* oleh Universitas Amsterdam pada tahun 1932.

Dalam lapangan hukum van Vollenhoven juga mulai belajar dalam usia 17 tahun ketika beliau menjadi mahasiswa. Pendiriannya terhadap ilmu hukum adalah juga ia harus dipelajari dan diteliti seluas-luasnya dan sedalam-dalamnya. Buktinya adalah pada bulan Mei tahun 1898 (berumur 24 tahun) beliau mendapat dua gelar doktor (*dubbele promotie*), yaitu dalam

bidang hukum dan dalam bidang tatanegara, kedua-duanya lulus dengan pujian (*cum laude*). Dengan disertasi tatanegara ini beliau mengemukakan dengan terang lingkungan dan isi hukum internasional (*omtrek en inhoud van het internationale recht*).

Prof. van Eysinga mengatakan (1933) bahwa tulisan van Vollenhoven itu adalah suatu karangan yang paling *geniaal* tentang hukum internasional modern (*Van Vollenhoven's proefschrift is het geniaalste geschrift in de moderne internationaalrechtelijke literatuur*). Dengan terbitnya buah pena ini, pekerjaan van Vollenhoven di kemudian hari sebetulnya sudah nyata, yaitu dalam lingkungan perguruan tinggi sebagai guru besar. Terlebih nyata karena setelah ujian promosinya berakhir, promotornya Prof. Oppenheim mengatakan,"Dengan sedih hati kita melihat tuan meninggalkan kita, akan tetapi, kita harap tuan kembali lagi dalam kalangan kita (*Met leedwezen zien wij u hier vertrekken, dock wij hopen u in ons midden terug to zullen mogen zien*)".

Setelah van Vollenhoven meninggalkan Universitas Leiden, beliau bekerja di *departement van kolonien* yang dipimpin oleh *Minister Cremer*. Disini beliau mendapat kesempatan untuk mempelajari soal-soal yang berhubungan dengan *Nederlandsch-indie*, untuk memperlihatkan kecakapannya sebagai organisator, penasehat d.s.b. Tetapi tidak lama beliau menjadi birokrat, pada tahun 1901 van Vollenhoven dipanggil oleh almamaternya untuk masuk kembali di kalangan perguruan tinggi (berumur ± 27 tahun). Saat itu bukan sebagai mahasiswa tetapi sebagai guru besar pengganti Prof. van der Lith yang telah meninggal dunia. Panggilan ini ia terima. Dengan pengalaman kira-kira tiga tahun (1898 — 1901) diluar suasana perguruan tinggi, van Vollenhoven memasuki tanah pengetahuan lagi pada hari Rabu tanggal 2 Oktober 1901, dengan pidato pembuka *Exacte Rechtswetenschap*, suatu orasi yang mengandung suatu program. Tugasnya sebagai

guru besar ungkap van Vollenhoven adalah, "Menyelidiki dengan cara sistematis, historis, dengan tiada membandingkan (*vergelijkend*), *het rechtsgeheel* dari dunia; pengertian tempat dan tugas negaranya dalam dunia ini; mengumumkan (*openbaar maken*) ilmu pengetahuan dalam penghidupan hukum". Suatu tugas yang berdasar sikap-hidupnya (*zijn levenshouding*) terhadap manusia yaitu bahwa tiap-tiap bangsa mempunyai harga dan arti sendiri dan semua karunia dan kepandaian yang diberikannya mempunyai hak untuk berkembang sepenuhnya (*elk Volk heeft zijn waarde en betekenis en alle menschelijke gaven en talenten, in al hun verscheidenheid, hebben aanspraak op volle ontplooing*).

Sikap-hidup ini lebih terlihat dalam pidatonya pada 8 Pebruari 1917 yaitu pada "Rectorate oratie op den 342-sten dies natalis der Leidsche Universiteit 8 Februari 1917" yakni perihal *Het onbaatzuchtige in recht en Staat*. Orasi ini berakhir dengan kalimat-kalimat, *"Elk Volk, dat zich boven stoffelijke eigenbaat niet weet uit te tillen, is misplaatst in de wereld, zooals zij nu eenmaal werd geformeerd, blijft achterlijk, gaat ten onder. Een Volk, dat af en toe, hier en daar, in stoffelijke en geestelijke onbaatzuchtigheid voorgaat, vindt daardoor —en ten slotte daardoor alleen— alom de erkenning van zijn waardij. Maar het Volk, dat in zijn binnenlandsche en koloniale inzettingen het publieke en sociale belang eerbiedigt van alle Standen en landaarden en partijen, —welks internationals streven zich richt op het publiek belang der wereld— en dat ook door zijn opvoeding der jeugd en in zijn wetgeving het onbaatzuchtige aankweekt waar het maar kan, dat Volk komt en als voorbeeld en door zijn invloed aan de spits. Daarom ook is herkenning van de goudader der onbaatzuchtigheid in het leven van recht en staat niet een zaak voor een handvol juristen en theologen en voor een paar ministers, maar een levensvraag, die gelegd most worded*

aan het hart der natie".[34] Dalam bahasa Indonesia bunyinya kira-kira begini, "Tiap-tiap bangsa yang tak dapat melepaskan kepentingan sendiri, baik dalam hal materil maupun dalam hal kerohanian, tidak ada tempatnya di dunia ini, tinggal tetap terbelakang, akan tumpas. Tiap-tiap bangsa yang kadang-kadang memberikan teladan keikhlasan dalam hal materil dan hal kerohanian mendapat penghargaan. Akan tetapi, suatu bangsa yang menghargai kepentingan (publik atau sosial) semua golongan-golongan, bangsa-bangsa dan partai-partai menuju kearah kepentingan dunia dan juga yang dalam pendidikan pemuda dan pemerintahan memperhatikan keikhlasan dimana saja, bangsa itu baik sebagai contoh maupun sebagai pengaruh akan dapat tempat yang tinggi. Dari itu, melihat kemurahan hati dalam penghidupan hukum dan negara, bukanlah suatu soal untuk ahli hukum dan menteri-menteri, akan tetapi suatu pendirian hidup yang mengenai jiwa bangsa."

Jiwa yang mengandung ide ini sudah tentu melihat soal-soal di dunia dengan pendirian jang objektif, dengan pendirian yang jujur, dengan alas persekutuan kemanusiaan (*societal humana*). Lihatlah misalnya karangan-karangan yang beliau tulis tentang perang dan polisi internasional (*De oorlog en de internationals politie*), tentang perserikatan bangsa-bangsa (*Volkenbond*), tentang perlucutan senjata (*Ontwapening*), semua itu pada hakekatnya seruan kepada bangsa-bangsa untuk harga-menghargai dan untuk bersatu dengan jalan permusyawaratan supaya tercapai perdamaian di dunia ini (*Mr. C. van Vollenhoven's verspreide geschriften*, djilid II).

Selain itu, ketika van Vollenhoven menjadi ketua General Claims Commission United States of America and Mexico (1924 — 1927), pekerjaannya dalam komisi itu sangat dipuji oleh ahli-

34 *Mr. Van Vollenhoven's verspreide geschriften*, djilid I, halaman 50

ahli hukum dari kedua pihak. Dalam merumuskan persoalan selalu berdasar pengetahuan yang luar biasa, kebijaksanaan, penuh perasaan keadilan, kejujuran, kebaktian yang tak terbatas dalam menjalankan tugasnya (*Bewonderd om zijn buitengewone kennis, zijn scherpzinnigheid, zijn rechtsvaardigheidsgevoel, en zijn onbegrensde toewijding aan zijn zaak*).

Dalam pandangannya tentang hukum tatanegara, soal-soal hukum itu dibentangkan atas dasar kesusilaan. Bagi Vollenhoven problem-problemnya mempunyai arti-susila (*Het heels vraagstuk heeft voor hem bovenal een zedelijke beteekenis*). Kita hanya nkemukakan disini karangan yang terakhiryang beliau tulis: *Old Glory*[35], dimana van Vollenhoven berseru supaja jujur dalam pemerintahan, supaya tatanegara di *Indie* (Indonesia) diubah, supaya pembaharuan itu adalah pembaharuan yang sungguh-sungguh dan bukan pura-pura (*waarachtige hervorming en geen schijnhervorming*); berdiri-sendiri yang merdeka dengan tanggung jawab (*werkelijke ontvoogding, die zelfstandigheid met verantwoordelijkheid verleent*). Pembaharuan dengan sungguh-sungguh harus berdasar atas perkembangan sejarah (*het historisch gegroeide*), janganlah misalnya yang berdasar Barat (*net all voor Europeanen, op Europeeschen voet*). Ini tidak hanya terhadap pemerintahan, pengadilan, akan tetapi juga terhadap bidang-bidang lain, umpamanya pendidikan. Dalam hal ini beliau puji pergerakan Ki Hadjar Dewantara yang mempunyai keberanian untuk memberikan bangsa Indonesia suatu pendidikan berdasar nasional (*Ki Adjar Dewantara is een der weinigen, die den moed had, zijn landgenooten een onderwijs voor to houden naar Indonesischen standaard, op inheemschen voet, dus veel minder duur voor de massa der bevolking, honderdmaal nuttiger en smakelijker dan westersch-geschoeid onderwijs*).

35 Contoh karangan lain misalnya *Staatsrecht overzee*

Uraian diatas merupakan uraian singkat perhatian van Vollenhoven terhadap lapangan sejarah, kesusasteraan, hukum internasional dan hukum tatanegara. Akan tetapi pusat pekerjaan dalam hidupnya (*levenswerk*) adalah penyelidikan hukum adat Indonesia.

Van Vollenhoven bekerja dan berjuang keras beberapa tahun untuk memberikan pengertian terhadap dunia pengetahuan bahwa hukum adat Indonesia tak kalah derajatnya dengan hukum-hukum lain. Ilmu pengetahuan ini sesungguhnya beliau yang menemukannya (*ontdekt*), akan tetapi dalam bukunya: *De ontdekking van het adatrecht*, van Vollenhoven menyebut nama-nama orang lain. Sebetulnya pekerjaan mereka itu dibandingkan dengan pekerjaan van Vollenhoven, kata Snouck Hurgronje, kira-kira seperti suatu pemeriksaan tanah diluar saja dan suatu pembukaan, exploitasi tanah dengan penuh kekuatan (*een oppervlakkige geologische van een mijngebied tot de met alle kracht ondernomen en doorgezette ontginning*).

Segera setelah van Vollenhoven menjadi guru besar di Leiden (1901) beliau mulai dengan penyelidikan atas rimba hukum adat Indonesia. Dalam Tahun 1931–tiga puluh tahun kemudian—*standardwerk*-nya selesai, suatu pekerjaan dan prestasi istimewa dalam lapangan hukum. Disamping pekerjaan ini *adatrecht van nederlandsh indie*, beliau menerbitkan buku-buku lain, karangan-karangan dalam majalah-majalah dan surat kabar - surat kabar suatu percobaan kitab undang-undang (*Wetboek*), beliau terbitkan sebagai *Adatwetboek voor nederlansche Indie*. Bahwa dalam lapangan hukum adat semua pekerjaan van Vollenhoven seperti dalam ilmu-ilmu pengetahuan lain juga didorong oleh kejujuran dan kebijaksanaan, tidak usah diuraikan lagi. Kita kemukakan disini hanya satu karangan yang disebut: *Miskenningen van het adatrecht* dimana dengan terang beliau berjuang untuk kejujuran dan keadilan.

Sebagaimana diatas telah diuraikan tulisan-tulisan tentang hukum adat Indonesia yang terbit dari penanya itu banyak sekali[36], sebagai penutup kita kemukakan disini suatu karangan yang menunjukkan tidak benarnya cerita bahwa ilmu hukum adalah suatu lapangan pengetahuan yang berisi undang-undang dan peraturan-peraturan yang hampa dan boyak itu (*dor en doorg*). Dalam pandangannya tentang *de poezie in het indisch recht* beliau menunjukkan sebaliknya. Memang, di dalam ilmu hukum Barat banyak lembaga-lembaga hukum (*rechstellingen*) yang tidak berdasar atau tak dapat dihubungkan dengan faktor religius dalam hukum (*religieuz factor in het recht*) asal saja bermanfaat, memberi untung, praktis (*nuttig, voordeelig, practisch*). Tetapi dalam hukum adat banyak lembaga-lembaga hukum dan kaidah-kaidah hukum yang berhubungan dengan tatanan dunia diluar dan diatas kemampuan manusia (*hooogere wereldorde*).

Van de Padi kata van Vollenhoven—*een van een aantal rechtsregels die voor het rijstgewas gelden in dezen archipel, weet ieder wel, hoe eng zij samenhangen met religie, offers, gevoelswaarden: poezie. In onderscheiden streken, bv. De pasemah van boven-Palembang, mag het rijstgewas niet eens worden verkocht; als het er om een en andere reden eens ooit noodzakelijk mocht zijn padi over te dragen tegen geld, dan dient men een duikweg, een sluipweg te kiezen: men leent zijn padi uit—wat naar het adat-recht is toegestaan—krijgt die uit geleende padi niet terug, en vraagt dan na eenige maanden schadevergoeding. Op Bali is de padi een zaak van de vrouw en van haar algeheele toewijding,*

36 Disamping ini, pekerjaan dalam *adatrechtcommissie*, dalam *adatrechtstichting* yang mengumpulkan bahan-bahan tentang hukum adat. Lihat *adatrechtbundels* dan juga *pandecten van het adatrecht*. Selain itu *adatrecht dissertaties* yang dibuat dengan pimpinannya adalah Van Vollenhoven.

een zaak van eindelooze offeranden ;.... (lihat, *Verspreide geschriften*, Jilid I, hlm. 120). Dalam bahasa Indonesia bunyinya kira-kira sebagai berikut, "Setiap orang mengetahui, bahwa di Indonesia, padi dan kaidah-kaidah hukum yang bersangkutan dengannya erat kaitannya dengan agama, sedekah-sedekah, perasaan-perasaan. Di beberapa daerah, misalnya Pasemah, padi tidak diperbolehkan dijual, jika ada sesuatu hal yang mendesak untuk memberikannya dengan pembayaran uang, yang mempunyai padi itu mencari suatu jalan dengan cara menyelundup. Orang itu meminjamkan padi, akan tetapi ia tidak dapat mengembalikan padi itu; ia minta ganti kerugian beberapa bulan kemudian. Di Bali, padi adalah barang yang mendapat perhatian yang sangat tinggi oleh perempuan, padi juga berhubungan dengan sedekah.

Apakah ini bermanfaat, memberi untung, praktis (*nuttig, voordeelig, praztisch*)?

Apakah maksud Van Vollenhoven untuk membawa kembali hukum adat dalam suasana sentimen (*bijgeloof*) religi dalam hukum, yang sesungguhnya pada masa itu sudah tak ada tempatnya lagi dan sudah mati dan dkubur? Jawab van Vollenhoven dalam bahasa Indonesia kira-kira begini, "Apakah dalam masa bagian kedua dari abad yang lampau kita menganggap bahwa agama-agama Hindu, Islam, Katholik, Protestan tidak mempunyai pengaruh lagi? Dan apakah dalam tahun 1932 di Timur dan di Barat agama dianggap sudah mati ? Dalam perselisihan-perselisihan hukum internasional —suatu hal modern yang artinya selalu meningkat— apakah pertanian-pertanian mengenai perasaan, mengenai hati, mengenai kaidah-kaidah kelakuan bertingkat tinggi yang berlaku bagi semua bangsa-bangsa dan semua orang, tak mempunyai tempat luas disamping kaidah-kaidah yang bermanfaat dan memberi untung belaka?

Dan apakah segala manusia, di Indonesia dan diluar Indonesia akan berkurang harganya, jika kita mau insiaf lagi bahwa hukum kita —lihat misalnya perihal perkawinan— termasuk dalam, bagian dari tatanan dunia diluar dan diatas kemampuan manusia, yang harus kita hadapi dengan sungguh dan kerendahan hati daripada keangkuhan, kesombongan, rasionalisme, kepandaian yang tak berisi? Menurut pendapat saya, hukum Indonesia, juga dalam hal ini, harus mencari jalan sendiri, untuk berguna bagi tanah air ini dan bangsa ini, janganlah mencoba menjadi buntut (*bijwagen*) hukum dan pengetahuan hukum di negeri Belanda untuk menyesuaikan dengan tanah air dan bangsa Indonesia pelacrfaran hukum lndonesia hendaknya justru nivniber-ıkan tempat yang luas, disamping pengertian hukum dan pikiran hukum, perasaan hukum," (lihat, *Verspreide geschriften*, jilid I, hlm. 125).

Sebagai yang terakhir kita catat disini, bahwa dengan terbitnya *standaard-werk*, yakni *Het Adatrecht van Nederlandsch-Indie* sesungguhnya programnya yang tercantum dalam orasinya *Exacte rechtswetenschap* belum selesai. Yang masih ingin beliau selesaikan ialah suatu pembandingan sejarah hukum (*een vergelickende rechtshistorie*) dimana semua hukum dari beberapa masa dapat mendapat tempatnya. Beliau sudah mulai memberi kuliah tentang pengetahuan itu. Dengarlah apa yang telah diuraikan oleh van Eysinga tentang kuliah ini yang lebih baik tidak kita terjemahkan dalam bahasa Indonesia: "Wie dezen, zijn prachtigen, zwanezang met zijn geestig tintelende inleiding, zijn spelenderwijs voor oogen tooveren van het oude Helleensche en ander recht, zijn voortdurend werpen van het scherpste zoeklicht op wat, en waarom elders anders was en wat hetzelfde onder anderen naam, heeft mogen hooren, moest wel onder den indruk komen van de ontzagwekkende grootte van den eenvoudigen man, die hier het hoogste, waartoe de

rechtswetenschap kan geraken, aan zijn studenten gaf met volle handen en in kinderlijken eenvoud".

Literatur ringkas

Adatrechtbundel XXXVI, hlm. IX dst.
Encyclopaedie van Nederlandsch-Indie, jilid 7, 1935, hlm, 1380 dst.
Haagsche courant, 1 Mei 1933, derde blad.
Mr. C. van Vollenhoven's verspreide geschriften deel I, II, en III ;
Nieuwe Rottendamsche Courant 1 Mei 1933,
---------- , avondblad D, 3 Mei 1933,
----------, avondblad A
----------, avondblad D, 5 Mei 1933