RB 27500
17006

Rikardo Simarmata

KAPITALISME PERKEBUNAN

dan Konsep Pemilikan Tanah oleh Negara

AN KPA

Pengantar: Gunawan Wiradi

Seri Penulis Muda

insist PRESS

KAPITALISME PERKEBUNAN

dan Konsep Pemilikan Tanah oleh Negara

Kebijakan Politik Perkebunan pada masa kolonial telah mengilhami pembentukan konsep pemilikan tanah oleh negara. Di sisi yang lain kondisi politik kolonial telah membawa efek perubahan pada pola hubungan antara rakyat dengan penguasa. Satu hubungan yang mempengaruhi apa arti kepemilikan dan penguasaan tanah. Tulisan ini menjadi relevan untuk dibaca karena alam pasar bebas juga ikut mengubah secara signifikan bentuk-bentuk penguasaan kepemilikan tanah. Dalam konteks inilah sejarah kapitalisme perkebunan pada masa kolonial penting untuk diperbincangkan. Secara langsung bahasan dalam tulisan ini hendak melihat hubungan yang signifikan antara kapitalisasi sektor perkebunan dengan konsep pemilikan tanah oleh negara. Dalam buku ini disajikan pula bahasan yang menyangkut pembaruan birokrasi pemerintahan dalam rangka kesuksesan kapitalisasi perkebunan. Sebuah buku yang menarik untuk dibaca semua kalangan. Untuk para pemerhati perubahan sosial buku ini adalah sumbangan berharga khususnya dalam mendorong proses transisi politik menuju tatanan masyarakat yang lebih adil. Buku yang bermula dari skripsi ini memiliki kelebihan dalam ketajaman analisis d penggalian data historis yang lumayan kaya. Tepat bagi pembaca mu yang rindu akan bahasan sejarah perubahan.

PERPU

insist PRESS

Rikardo Simarmata

Pengantar :
Gunawan Wiradi

KAPITALISME PERKEBUNAN

dan Konsep Pemilikan Tanah oleh Negara

insist

Katalog Perpustakaan Nasional Dalam Terbitan (KDT)

Simarmata, Rikardo
Kapitalisme Perkebunan-Dinamika Konsep Pemilikan Tanah Oleh Negara-Rikardo Simarmata/kata pengantar - Gunawan Wiradi/Yogyakarta, Insist Press & Pustaka Pelajar, Mei 2002

235 halaman, i-lxii, 12,5 x 19,5 cm tabel dan skema
ISBN 000-0000-000
1. Kapitalisme Perkebunan 2. Negara
I. Judul

Hak-cipta 2002 © INSIST PRESS
Cetakan Pertama, Mei 2002

Rancang Sampul: ANDI.SEN
Layout: RONY -- MAMAX

Diterbitkan oleh:
INSIST PRESS
Blimbingsari CT-IV/38, Yogyakarta, 55281, Indonesia
Telp. +62 274 544505; Fax. +62 274 561847
E-mail: insistpress@eudoramail.com

Pencetak
Pustaka Pelajar
Celeban Timur UH-III/548
Yogyakarta, 55167, Indonesia
Telp. +62 274 381542; Fax. +62 274 415232

KATA PENGANTAR

Gunawan Wiradi

Sudah sama-sama kita saksikan bahwa dalam masa pemerintahan Orde Baru, khususnya dua dekade yang terakhir, Indonesia penuh diwarnai oleh konflik-konflik agraria yang merebak dimana-mana, terjadi hampir di semua sektor dan meliputi hampir di seluruh wilayah. Di antara berbagai macam konflik itu, konflik yang terjadi di sektor perkebunan dan kehutanan nampak menonjol.

Kenyataan ini mengundang pertanyaan yang selanjutnya menjadi perdebatan, terutama yang menyangkut bidang hukum, yaitu masalah HGU (Hak Guna Usaha) yang menjadi penopang eksistensi perkebunan-perkebunan besar dan masalah UUPK (Undang-Undang Pokok Kehutanan) tahun1967 yang dijadikan landasan bagi klaim "hutan negara". Semua itu akhirnya bermuara di seputar perdebatan mengenai "Hak Menguasai Negara" (HMN).

Kondisi obyektif yang ada, atau gambaran mengenai susunan pemikiran, penguasaan, dan penggunaan tanah dalam suatu masyarakat pada suatu saat, pada hakekatnya merupakan produk dari bekerjanya empat faktor yang saling berinteraksi, yaitu:

a Dinamika internal;

b Intervensi pemerintah (dengan berbagai kebijakannya);

c Intervensi pihak lain atau pengaruh faktor eksternal (misalnya gerakan bisnis dari perusahaan multi-nasional; kepentingan dari para penyedia dana internasional; perubahan-perubahan kondisi politik dan ekonomi dunia,

dan lain sebagainya)

d Warisan sejarah

Sejarah adalah "kuburan", namun tanpa sejarah kita tidak pernah ada. Dapat saja kita berusaha melupakan sejarah, tetapi kita tidak dapat meninggalkan sejarah, karena sejarah berlanjut bersama kehidupan kita. Dari sejarah kita belajar menyadari kesalahan, dan bersama sejarah kita mengarungi masa depan.

Sampai saat ini, kenyataan di Indonesia memang ironis. Negara besar dengan wilayah luas, yang pada dasarnya bersifat agraris, tetapi jumlah pakar agraria yang dimilikinya sangat sedikit. Dan dari jumlah yang terbatas itu, sebagian besar terdiri dari para ahli hukum. Ini sangat berbeda dari sejumlah sesama negara berkembang, seperti Mesir, India, Philipina, dll. Dari pengalaman sejarah dunia pun kita dapat belajar bahwa masalah agraria itu menyangkut, bahkan melandasi, hampir semua aspek kehidupan. Karena itu, selain para pakar di bidang teknis dan pakar-pakar hukum, seharusnya para pakar kita di bidang ilmu-ilmu sosial, ekonomi, dan politik, juga turut serta

menyumbangkan pemikirannya mengenai masalah keagrariaan.

Buku yang ditulis oleh seorang sarjana hukum, Rikardo Simarmata ini dapat dikatakan merupakan contoh sebuah langkah terobosan. Artinya, sekalipun naskah aslinya merupakan sebuah skripsi di bidang hukum (yaitu di Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada), tetapi penulis buku ini berusaha untuk menggunakan perspektif sosial ekonomi dan politik sebagai pendekatannya, dan memusatkan perhatiannya pada kejadian-kejadian sepenggal sejarah (kurun waktu selama abad-19), sebagai bahan telaahnya.

II

Diantara berbagai negara yang sebagian peerkonomiannya ditopang oleh perkebunan besar, corak masyarakatnya dan corak produktifnya tentu berbeda-beda. Namun secara historis dapat dilacak bahwa sekalipun di sana-sini terjadi perubahan-perubahan sesuai perkembangan jaman, tetapi sistem "plantation estate economy" mempunyai citra umum yang dicerminkan oleh se-

jumlah ciri yang melekat padanya (lihat, a.l. Becford, 1979; Mandle, 1983; juga Breman, 1997). Paling tidak, sampai pertengahan abad-20, sebagian ciri-ciri tersebut masih jelas membekas. Ciri-ciri tersebut adalah:

a. Sistem ekonomi perkebunan besar ditopang oleh dominasi pemikiran bahwa ekspor komoditi hasil perkebunan harus diprioritaskan demi pertumbuhan ekonomi nasional;
b. Perkebunan besar menguasai tanah-tanah yang luas; tak terbatas atau tak dibatasi;
c. Kebutuhan tenaga kerja sangat besar, jauh melebihi suplai tenaga kerja yang tersedia di pasar. Karena itu diciptakanlah mekanisme "ekstra-pasar" (budak belian; kuli kontrak; transmigrasi; dan sejenisnya);
d. Perkebunan besar dikelola dengan cara sangat ketat, dan tercatat dalam sejarah sebagai "cenderung bengis". Birokrasi semacam ini oleh sementara pakar disebut dengan istilah "plantokrasi".
e. Birokrasi perkebunan besar tidak terjangkau oleh kontrak sosial, karena pa-

da umumnya perkebunan besar merupakan "enclave" yang terisolasi dari masyarakat (kecuali barangkali perkebunan tebu di Jawa) (lihat juga, G. Wiradi, 2000).

Sejarah politik dan ekonomi Indonesia sebelum merdeka, khususnya sepanjang abad-19, amat sarat diwarnai oleh dinamika perkembangan dan perubahan dalam kebijakan pemerintah kolonial yang berkaitan dengan masalah perkebunan. Hal ini memang sejalan dengan apa yang sedang berkembang di Eropa saat itu, khususnya di negeri Belanda. Golongan liberal yang merasa semacam "iri hati" karena melihat keuntungan yang melimpah yang diperoleh pemerintah melalui sistem "tanam paksa", menuntut liberalisasi. Artinya, urusan tanah jajahan harus tidak lagi menjadi monopoli dua orang (Raja dan Menteri Tanah Jajahan), tapi harus didasarkan atas undang-undang yang menjamin bahwa modal swasta juga diberi kesempatan untuk menanam modalnya di bidang perkebunan. Kemenangan golongan liberal akhirnya melahirkan Undang-Undang Agraria Kolonial

1870 yang menjadi landasan bagi berkembangnya perkebunan-perkebunan besar swasta di Jawa dan Sumatera.

Dua sarana utama bagi suatu perusahaan perkebunan besar adalah tanah yang luas dan tenaga kerja yang murah. UU Agraria 1870 tersebut di atas pada hakekatnya bertujuan untuk memberi kemudahan (memfasilitasi) bagi tersedianya tanah-tanah luas yang diperlukan oleh perusahaan perkebunan swasta. Sekalipun sebelumnya telah terdapat sejumlah perusahaan perkebunan swasta, namun tahun 1870 itulah awal dari suatu gelombang besar munculnya perkebunan-perkebunan besar swasta di Jawa dan Sumatera.

Bersamaan dengan perkembangan kapitalisme di Eropa, penetrasi kapitalisme ke dalam pertanian di Indonesia, memang dimulai melalui proses kapitalisasi perkebunan. Terutama dalam paruh kedua abad-19, Indonesia ditandai oleh kecenderungan menuju suatu sistem "plantation estate company" yang kapitalistik. Memang, sifat kapitalistik itu ternyata tidak sepenuhnya tercipta justru karena adanya ciri-ciri khas yang

"inherent" dalam system "plantation estate" seperti telah disebutkan di depan.

Kasus lahirnya UU Agraria 1870 itu mengantar orang pada suatu penafsiran bahwa pada hakekatnya, "hukum adalah produk politik". Artinya, untuk menopang sutau kebijakan tertentu, diperlukan suatu landasan hukum sebagai legalisasi dan legitimasi. Karena itu hukum yang ada perlu disesuaikan dengan arah politik yang dikehendaki. Tetapi untuk itu, diperlukan suatu landasan filosofis yang jelas. Dalam hubungan inilah UU Agraria 1870 menggunakan landasan filosofis mengenai hubungan negara dengan tanah, mengikuti teori "domein" dari Raffles, yaitu bahwa tanah adalah milik negara.

Hubungan kausal antara proses kapitalisasi perkebunan dengan pemikiran bahwa tanah adalah milik negara, inilah yang menjadi tema sentral dari buku yang ditulis oleh Rikardo Simarmata ini.

Dalam konteks masa kini, pemikiran mengenai hubungan negara dengan tanah memang sedang dalam perdebatan. Orang mengguggat mengenai apa yang secara

popular disebut dengan singkatan HMN (Hak Menguasai Negara), yang melandasi isi Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) 1960. Dalam hubungan ini, ada beberapa hal yang seharusnya diperhatikan lebih dulu:

a. Perdebatan mengenai hubungan hukum antara negara dengan tanah, bukan hal baru. Hal itu sudah sejak awal menjadi pembahasan yang serius di antara para pakar hukum ketika pada tahun 1948 pemerintah RI mulai berniat untuk menyusun Undang-Undang Agraria yang baru. Undang-Undang baru itu perlu dilandasi oleh dasar filosofis yang dianggap cocok untuk Indonesia merdeka.

b. Dalam proses pembahasan itu, di samping berbagai teori hukum dan berbagai argumen, ada dua asas yang dipertentangkan, yaitu asas "individualisme" dan asas "kolektivisme". Sementara itu, di tengah-tengah berkecamuknya "perang dingin" antara Blok Timur (sosialis/komunis) dan Blok Barat (liberal/kapitalis), Indonesia sejak awal sudah berketetapan untuk ke-

luar dari tarikan-tarikan kedua kubu tersebut.

c Saat itu, diasumsikan, atau dipersepsikan bahwa dalam model sosialis/komunis, negara dipandang sebagai "individu" (dan satu-satunya individu) yang mempunyai hak milik-mutlak atas semua tanah. Warga negara hanya mempunyai hak menggarap/menggunakan. Hubungan hukum antara negara dengan tanah bersifat hubungan "privat". Sedangkan dalam model liberal/kapitalis, negara juga dipandang sebagai "individu", tetapi semua tanah dibagi habis kepada semua individu termasuk negara sebagai individu. Karena itu ada tanah milik-mutlak (*eigendom*) nya individu, dan ada tanah *eigendom* negara (milik-mutlaknya negara). Hubungan hukum antara negara dan tanah juga bersifat hubungan "privat".

d. Karena Indonesia tidak ingin mutlak masuk ke dalam salah satu kubu tersebut di atas, maka harus dicari suatu landasan lain. Akhirnya, saat itu disepakati bahwa landasan yang dipakai

dirumuskan sebagai asas "mono-dualisme" Dari sinilah lahirnya konsep HMN.

e. Dalam konsep mono-dualis itu, *teori domein* dari Raffles ditolak. Artinya, negara bukan pemilik tanah. HMN tidak sama dengan hak memiliki secara mutlak. Dalam bagian penjelasan pasal demi pasal dari UUPA 1960, dalam penjelasan pasal 45 dan 45, terdapat kalimat: "Negara tidak dapat menyewakan tanah, karena negara bukan pemilik tanah". Negara dipandang sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat, menerima mandat dari rakyat untuk mengatur/mengelola segala sesuatu yang menyangkut masalah tanah. Hubungan hukum antara negara dengan tanah tidak bersifat hubungan "privat", melainkan bersifat hubungan "publik", karena negara tidak dipandang sebagai individu. Jadi, UUPA 1960 itu sama sekali tidak dilandasi oleh pemikiran bahwa semua tanah adalah milik negara. Namun di lain pihak, konsep "eigendom" individual

pun ditolak, atas dasar pandangan bahwa tanah mempunyai fungsi sosial (Untuk uraian yang lebih panjang mengenai semuanya itu, lihat, a.l. Iman Soetiknjo, 1987).

f. Konsep mono-dualis itu dianggap sebagai jalan tengah, atau jalan keluar, sebagai sintesa dari individualisme dan kolektivisme. Semua itu didasarkan atas asumsi bahwa penyelenggara negara itu semuanya orang-orang "budiman", dan dengan asumsi bahwa lembaga-lembaga perwakilan rakyat benar-benar mencerminkan kedaulatan rakyat. Artinya mampu mengontrol pelaksanaan mandat yang diberikan oleh rakyat kepada negara berupa "hak menguasai" dalam arti mengatur dan mengelola. Celakanya, selama era Orde Baru, penguasa memanipulasi tafsiran tentang HMN (antara lain melalui UUPK 1967).

Demikianlah, enam butir uraian ringkas tersebut di atas saya anggap penting karena dua hal. *Pertama*, mengingat bahwa buku buah pena Rikardo Simarmata ini dilun-

curkan dalam suasana wacana perdebatan mengenai HMN, maka karena judulnya mengandung frasa "konsep pemilikan tanah oleh negara", ini bisa terjadi "misleading". Walaupun sebenarnya buku ini menelaah fakta sejarah, judul tersebut dapat mengundang pikiran orang untuk mengasosiasikan bahwa HMN adalah pemilikan tanah oleh negara. Karena itu, enam butir penjelasan tersebut di atas perlu diketahui.

Kedua, di tengah-tengah ramainya perdebatan mengenai perlu tidaknya revisi UUPA 1960, seharusnya para ahli hukum mulai menguji kembali landasan dasarnya. Apakah asas "mono-dualis" masih diterima ataukah tidak. Dari sinilah seharusnya, perdebatan itu dimulai. Dengan kalimat lain, politik nasional keagrariaan kita itu hendak dibawa kemana?!

Namun lepas dari semuanya itu, dan lepas dari apakah sependapat ataukah tidak sependapat dengan isinya, buku yang kaya dengan informasi sejarah ini memang layak dibaca. Terutama bagi mereka yang sekalipun berminat terhadap masalah agraria tetapi "buta" terhadap sejarah bangsanya,

membaca buku ini dapat menjadi bekal yang berharga.

Terima kasih.

GUNAWAN WIRADI,
Pengajar Luar Biasa pada Pasca Sarjana
Institut Pertanian Bogor (IPB).

PUSTAKA

BECFORD, George L. (1979): Persistent Poverty Underdevelopment in Plantation Economies of The Third World, Offord University Press. London, Toronto (Sixth Printing)

BREMAN, Jan C. (1997): Menjinakkan Sang Kuli, PT. Pustaka Utama Grafiti dan KITLV. Jakarta

GUNAWAN Wiradi (2000): "Perkebunan Dalam Wacana Semangat Pembaruan". Makalah dalam Lokakarya yang diselenggarakan oleh Pusat Kajian Agraria, IPB, di Bogor, 4 Maret 2000.

IMAN Seotiknjo (1987): Proses Terjadinya UUPA. Peranserta Seksi Agraria Universitas Gajah Mada. Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.

MANDLE, J.R. (1983): "Sharecropping and The Plantation Economy in The United States South", dalam T.J. Byres (ed) (1983): Sharecrooping and Sharecroppers, Frank Cass & Co. Ltd. London.

Prakata Penulis

POLEMIK KONSEP HUBUNGAN NEGARA DENGAN TANAH: DI ATAS REALITAS PROBLEM AGRARIA

Realitas pemilikan dan penguasaan atas tanah di Indonesia (baca: agraria) dalam kurun waktu tiga dekade terakhir telah dipadati oleh sejumlah sengketa. Dari segi kuantitas, gambaran tentang sengketa tersebut dibuktikan dengan catatan yang menyebutkan bahwa di masa pemerintahan rejim Orde Baru, terdapat 1.497 buah sengketa pertanahan. Angka sengketa sebesar itu telah me-

ngorbankan 232.177 KK yang berlangsung di atas lahan seluas 1.052.514,37 ha (KPA, 2001).

Rupa buruk realitas pemilikan dan penguasaan atas tanah juga diperparah oleh ketimpangan atau deferensiasi penguasaan. Untuk tanah pertanian rakyat, sensus pertanian BPS tahun 1993 menyebutkan bahwa petani tuna kisma sudah mencapai angka 28%. Golongan ini menguasai lahan hanya 10.1%. Sebaliknya 29% rumah tangga tani berlahan 0,10-0,49 ha menguasai 15,7%, sebanyak 18% rumah tangga tani berlahan 0,50-099 ha menguasai 53,8% dan sebanyak 2% rumah tangga tani berlahan >5.00 ha menguasai 20,4% tanah pertanian.

Pemeriksaan terhadap ketimpangan tersebut bisa juga dilakukan dengan cara lain. Dalam kurun tiga puluh tahun terakhir penguasaan tanah telah didominasi oleh perusahaan-perusahaan pemegang pengusahaan kayu, perusahaan perkebunan dan pertambangan. 470 buah perusahaan perkebunan menguasai sekitar 56,3 juta hektar lahan hutan dalam bentuk konsesi kehutanan atau rata-rata setiap perusahaan memiliki

konsesi seluas 120.000 ha. 561 buah perusahaan pertambangan menguasai konsesi rata-rata 150 hektar. Sumber lain menyebutkan bahwa sepanjang tahun 1985-1987 telah diberikan Kontrak Karya kepada sejumlah 104 perusahaan pertambangan yang menguasai tanah seluas 50 juta acre atau sekitar 1/10 dari luas tanah di Indonesia (Marr, 1993 dalam Bachriadi 1998). Dominasi penguasaan tanah juga berada di tangan sejumlah perusahaan yang bergerak di bidang pengembangan kota-kota baru, kompleks-kompleks perumahan, fasilitas pariwisata dan kawasan perindustrian. Pada tahun 1998 ada 10 konglomerat yang menguasai tanah seluas 65.500 hektar yang digunakan untuk pembangunan kompleks perumahan mewah (Bachriadi dan Gunawan, tt). Hingga akhir tahun 1996 sejumlah 178 kawasan industri di 17 propinsi telah menguasai total areal seluas 53.000 ha. (Juliantono, 2000).

Potret ketimpangan penguasaan bisa juga ditunjukkan dalam skala yang lebih mikro. Ambil contoh wilayah Jakarta, Bogor, Tangerang dan Bekasi (Jabotabek). Untuk industri perumahan sampai penghujung

tahun 1996 pihak Badan Pertanahan Nasional (BPN) Bogor, Tangerang dan Bekasi (Botabek) telah mengeluarkan izin sejumlah 1.592 buah yang meliputi areal seluas 12.629 ha (Juliantono, 2000). Masih di wilayah ini, pada tahun 1995 terdapat 32 lapangan golf yang memakai tanah seluas lebih kurang 11.200 ha.

Gejala ketimpangan atau diferensiasi penguasaan tanah ternyata sudah mulai mengemuka pada paruh pertama dekade tujuh puluhan. Biro Pusat Statistik (BPS) melaporkan bahwa pada tahun itu rata-rata luas usaha tani di Jawa tidak lebih dari 0.64 hektar dan 2/3 dari seluruh usaha tani memakai tanah kurang dari setengah hektar. Ironisnya pada saat bersamaan terdapat golongan 'tuan tanah' yang menguasai lahan pertanian 1.000 kali lebih luas dari luas rata-rata. Sebuah penelitian di Desa Gondosari, Kecamatan Tayu, Kabupaten Jepara memberitakan realitas diferensiasi pengusahaan tanah. Di desa yang merupakan basis Nahdlatul Ulama (NU) itu, pada tahun 1977, 3/4 penduduknya mempunyai kurang dari 0,25 hektar tanah dan lebih dari separoh

sama sekali tidak mempunyai tanah sawah maupun tanah tegalan. Sementara terdapat 5% penduduk yang menguasai 2/3 dari seluruh tanah sawah dan 2/5 dari tanah tegalan. Ini berarti bahwa sebagian besar penduduk desa ini menggantungkan hidupnya pada pekerjaan tanah pertanian kepunyaan orang lain, sebagai petani bagi hasil, sebagai buruh tani atau pekerja di luar bidang pertanian (Husken, 1998).

Fakta lain yang mencoreng rupa penguasaan tanah di Indonesia adalah maraknya alih fungsi (konversi) lahan pertanian, tanah guntai (*absentee*) dan tanah terlantar. Data dari hasil sensus pertanian tahun 1993 menyebutkan bahwa di pulau Jawa konversi lahan pertanian setiap tahun hampir mencapai 1 juta hektar. Di Jawa Barat, sedikitnya 220.736 hektar lahan irigasi teknis berubah fungsi dalam kurun waktu 25 tahun. Diperkirakan sekitar 3% dari 21.000 hektar luas lahan dari 13 kawasan industri di propinsi tersebut merupakan bekas areal irigasi teknis (Juliantono, 2000).

Sekitar 20% tanah yang ada di Bekasi merupakan tanah-tanah guntai. Menurut

hasil kajian Collier, dkk, (1996) di 25 desa di pulau Jawa, rata-rata persentase tanah *absentee* di pedesaan Jawa sekitar 13,8% atau ekuivalen dengan seluas 20,7 sampai 34,5 hektar. Padahal pada setiap desa wilayah penelitian tersebut, terdapat 20 hingga 35 rumah tangga tani yang tidak bertanah.

Hal buruk lain yang menodai rupa penguasaan tanah di Indonesia adalah jatuhnya sejumlah korban nyawa pada sejumlah sengketa atau konflik penguasaan. Hampir seluruh korban nyawa dari sengketa tersebut adalah petani. Sejumlah petani mengalami intimidasi, siksaan, penangkapan, penahanan serta pemidanaan.

Menanggapi realitas penguasaan atas tanah tersebut para pembela petani dan masyarakat adat (MA) serta kalangan intelektual gusar dan terus melakukan pencarian sebab-sebab dari realitas tersebut. Sejumlah sebab pokok dan sekunder berhasil didaftar. Salah satu sebab pokok yang sangat diyakini oleh kedua kelompok ini adalah Hak Menguasai Negara (HMN) yang 'terinspirasi' dari pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan diperkenalkan pertama kali oleh pasal 2 ayat

(2) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Bagaimana sebenarnya penjelasan konsepsional HMN dan apa saja kritik mendasar yang diajukan oleh kalangan pembela petani dan intelektual terhadapnya?

Konsep HMN: Idealisme Yang Mengaku Materialisme?

Sebagai sebuah konsep politik hukum (*politico-legal concept*) HMN dinilai telah menyumbangkan kontribusi yang signifikan terhadap berlangsungnya rentetan sengketa pertanahan di Indonesia. HMN dianggap telah memberikan legitimasi kepada negara untuk menepikan dan menegasikan hak-hak rakyat atas tanah, air dan segala kekayaan alam yang terkandung di dalamnya (Bachriadi, 1998). HMN telah pula dijadikan basis hukum oleh negara untuk mengeluarkan sejumlah konsesi-konsesi besar untuk usaha kehutanan, pertambangan, perkebunan dan perikanan. Tulis sebuah buku:

> *....'HMN sebagai kekuasaan tertinggi yang bisa dilekatkan atas tanah, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, tetap dianut dan dijadikan*

dasar legitimasi bagi pelbagai unjuk kekuasaan dalam pengadaan tanah untuk proyek-proyek pembangunan". (Fauzi dan Bachriadi, dalam KPA dan KHRN, 1998).

Bagaimana HMN bisa menjadi penyebab utama dari kondisi tersebut? Ada sejumlah analisis yang mencoba menjawabnya. *Pertama*, tafsir terhadap konsep HMN dinilai terlalu berlebihan. Cakupan HMN sebenarnya hingga saat ini tidak pernah diberikan batasan. Pasal 2 ayat (2) UUPA sendiri hanya mengatakan bahwa dari HMN kemudian dikeluarkan tiga kelompok kewenangan kepada negara. Rumusan tiga kelompok kewenangan ini dianggap sangat *interpretabel*. *Kedua*, pelaksanaan HMN kemudian dipercayakan kepada pemerintah sebagai salah satu komponen dari negara. Ini secara tegas dinyatakan dalam UU No. 5 tahun 1967 sebagaimana sudah diganti oleh UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan. Selanjutnya pemerintah mengoperkan pelaksanaan hak tersebut kepada departemen-departemen sektoral. Jadi penyerahan HMN dari negara ke pemerintah dan peme-

rintah ke departemen sektoral merupakan bentuk pergeseran yang telah menjadikan implementasi HMN justru memproduksi hal-hal negatif kepada rakyat. *Ketiga*, tafsir dan implementasi HMN dilangsungkan di panggung politik rejim otoriter Orde Baru. Untuk keperluan mensukseskan pembangunan ekonomi bergaya kapitalistik, tafsir dan implementasi terhadap HMN diformulasikan sedemikan rupa sehingga memberikan jalan mulus bagi penyediaan tanah untuk proyek-proyek pembangunan, baik yang diselenggarakan oleh pemerintah maupun kalangan investor swasta. Pada masa rejim ini, berlangsung sejumlah gelombang kapitalisme yang menuntut tersediannya tanah-tanah dalam skala luas (Adrinof, 1995).

Begitulah sekelumit kritik mendasar pembela petani dan MA serta kalangan intelektual terhadap HMN. Pendeknya, HMN telah menjadi salah satu penyebab dari terjadinya sengketa pertanahan dengan cara memberikan kewenangan berlebihan kepada negara (pemerintah) untuk mengatur pemilikan, penggunaan, pemanfaatan dan peruntukkan tanah. Tapi, benarkah seluruh kritik-

an terhadap HMN? Kalaupun ada persoalan terhadap HMN, apakah memang masalahnya pada rumusan konsepsional atau pada implementasinya? Inilah sejumlah pertanyaan awal yang diajukan oleh kalangan yang berpendapat bahwa konsep HMN tidak bisa disalahkan.

Bagi kalangan ini HMN sebagai sebuah konsep harus dipertahankan karena tidak ada yang salah padanya. Kalangan ini mengajak agar dilakukan kritik yang lebih hati-hati dan jernih terhadap problematik HMN. Bila hal itu dilakukan maka akan segera ditemukan bahwa problematik terhadap HMN lebih disebabkan oleh implementasinya, bukan pada rumusan konsepsionalnya. Bila implementasi HMN selama ini dinilai terbukti menyebabkan sengketa pertanahan, sebenarnya lebih karena praktek **pemelintiran** konsepsi asli HMN. Konsepsi dan implementasi HMN yang telah menyebabkan sengketa pertanahan adalah 'HMN palsu' yang sangat berjarak jauh dengan konsepsi aslinya. HMN yang palsu paling tidak ditunjukkan oleh sejumlah indikator, yakni: (1) secara sepihak mengidentikkan negara se-

bagai pemerintah; (2) memelaratkan kehidupan rakyat dengan cara merampas tanah dan alat-alat produksi lainnya; (3) tidak memfungsikan negara atau pemerintah sebagai pengontrol pemusatan pemilikan dan penguasaan tanah oleh segelintir kalangan; dan (4) lebih menjadikan tanah sebagai komoditas ekonomi ketimbang menjadikannya sebagai alat untuk mewujudkan keadilan sosial. Bila demikian bagaimana sesungguhnya konsepsi asli HMN?

Adalah Seksi Agraria UGM yang pertama kali merumuskan konsepsi teoritik HMN. Rumusan ini merupakan kesatuan dari paket hasil penyelidikan yang bersifat ilmiah teoritis, yang dipersiapkan untuk memenuhi permintaan Menteri Agraria pada tahun 1948. Konsep HMN muncul dari hasil pertanyaan mengenai bentuk terbaik hubungan negara Republik Indonesia dengan wilayahnya. Hak apa yang sebaiknya dipunyai negara atas tanah wilayahnya? **Dengan lebih berkiblat kepada pengalaman sejarah hubungan negara dengan tanah negara-negara Eropa Barat abad pertengahan, seksi berkeyakinan bahwa hubungan yang ter-**

baik antara negara dengan tanah adalah dalam bentuk hak menguasai yang dalam pengalaman Eropa Barat dikenal dengan *hak communes* atau *hak imperium*. Di luar hak menguasai ada dua jenis hak lainnya yakni *hak dominium* dan hak publik. Hak dominium lahir bila hubungan negara dengan tanah bersifat *privaatrechttelijk* atau populer dikenal sebagai hubungan *domein*. Sedangkan hak publik lahir bila hubungan negara dengan tanah bersifat *publikrechttelijk*.

Ada sejumlah alasan mengapa seksi berkeyakinan bahwa hak menguasai adalah bentuk terbaik hubungan negara dengan tanah, yakni: (1) hak ini tidak bertentangan dengan salah satu sila dalam Pancasila; (2) tidak bertentangan dengan pasal 33 ayat (3) UUD 1945, dan (3) tidak bertentangan dengan realitas hukum agraria Indonesia yang diwakili oleh konsep hak ulayat dalam masyarakat adat (Soetiknjo, 1994).

Untuk meneruskan pembenaran terhadap konsep hak menguasai dan didorong oleh semangat untuk menghapuskan dualisme hukum pertanahan, seksi kemudian meneruskan pencarian hak yang sepadan de-

ngan hak menguasai yang dikenal dalam hukum adat. Keharusan mencarinya di dalam hukum adat selaras dengan statemen UUPA yang mendasarkan hukum tanah nasional pada hukum adat. Seksi kemudian berkeyakinan bahwa hak yang sepadan dengan hak menguasai adalah hak ulayat. Keyakinan ini didapatkan dari argumen yang disusun oleh Van Vollenhoven yang mengatakan bahwa hak ulayat bukan kategori hak milik melainkan kategori hak menguasai (*beschikkingsrecht*). Lalu apa logika yang dipakai untuk mentransformasikan hak ulayat yang dikenal oleh masyarakat adat menjadi HMN yang dipunyai oleh negara?

Logikanya kira-kira demikian:

"...oleh karena suku-suku bangsa dan masyarakat-masyarakat hukum adat tidak mandiri lagi, tetapi sudah merupakan bagian dari satu bangsa Indonesia di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka wewenang berdasarkan hak ulayat yang berhubungan dengan hak-hak atas tanah, yang dahulu mutlak ada di tangan kepala suku/masyarakat hukum adat/desa sebagai penguasa tertinggi di wilayahnya dengan sendirinya beralih

kepada pemerintah pusat sebagai penguasa tertinggi, pemegang hak menguasai/ulayat seluruh wilayah negara." (Soetiknjo, 1994, Notonagoro, 1984).

Dengan demikian HMN adalah hak ulayat yang ditinggikan ke tingkat negara. Itu sebabnya HMN sering juga dijuluki sebagai **hak ulayat negara**. Harapannya, dengan HMN, beserta tiga kategori kewenangan, negara bisa menciptakan kemakmuran sebesar-besarnya bagi rakyat Indonesia. Harapan ini rasanya tidak mengada-ada mengingat besarnya kekuasaan negara atas bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.

Lebih jauh, dari aspek ideologis-politis, kehadiran HMN mestilah dilihat sebagai semangat untuk menentang kapitalisme dan kolonialisme dengan mengajukan populisme (sosialisme Indonesia) sebagai alternatif[1]. Dalam sosialisme negara diberi-

---

[1] Namun terdapat juga sejumlah kelompok yang tidak setuju bila negara diberikan HMN untuk tujuan mewujudkan sosialisme Indonesia. Menurut kelompok ini, pasal 33 ayat (3)

kan kewenangan yang cukup luas untuk menyelenggarakan pengaturan politik termasuk pengaturan atas bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Konsep hukum yang tepat untuk mendukung konsep non hukum di atas adalah HMN.[2]

UU 1945 dan Penjelasannya sama sekali tidak menyebut-nyebut istilah 'HMN'. Yang dipakai hanyalah istilah 'dikuasai'. Istilah 'HMN' pertama kali muncul dalam pasal 2 ayat (2) UUPA. Sayangnya penjelasan pasal ini tidak menerangkan mengapa dari istilah 'dikuasai' kemudian muncul istilah 'HMN'.

[2] Selain tafsir ini terdapat juga tafsir lain atas konsep HMN. Kuntowijoyo misalnya mengatakan bahwa HMN dilatarbelakangi oleh pandangan yang mempercayai bahwa negara bisa menjadi organisasi politik yang akan selalu berperilaku budiman kepada warganya. Negara akan berfungsi sebagai penyelenggara kekuasaan yang pasti akan mengupayakan kemakmuran sebesar-besarnya bagi rakyat. Inilah yang populer dikenal sebagai konsep negara budiman yang akan mendapat energi yang lebih bila dipadukan dengan konsep negara

Begitulah gambaran singkat konsepsi teoritik 'asli' HMN. Melengkapi kritik mendasarnya terhadap implementasi, para pembela petani dan MA serta kalangan intelektual menilai konsepsi teoritik HMN sebagai: (1) a historis dan cenderung utopis. Dikatakan a historis karena pernyataan: *'semua sumber-sumber agraria yang terdapat di negeri*

---

integralistik (Kuntowijoyo,1991). Terasa agak aneh karena tafsir terhadap HMN bisa melentur ke berbagai pandangan ideologis, dari mulai ideologi kiri sampai kanan. HMN bisa ditafsir sedemikian rupa untuk mendukung ideologi kapitalisme tapi juga bisa ditafsir untuk membenarkan ideologi sosialisme. Ini sebenarnya resiko yang harus ditanggung oleh setiap redaksi peraturan perundang-undangan yang *interpretable*. Di atas redaksional/teks yang demikian bisa dirumuskan tujuan atau maksud yang berlainan bahkan berlawanan. Kasus HMN ini agak persis dengan kasus UUD 1945 yang bisa dipakai atau diberlakukan pada sistem pemerintahan yang berbeda-beda, yakni mulai dari sistem pemerintah parlementer sampai presidensial (Rahardjo, 2000, Simanjuntak, 1994).

ini adalah milik seluruh bangsa Indonesia', lebih sebagai hasil konstruksi intelektual karena bertentangan dengan kenyataan sejarah kelompok-kelompok penduduk asli. Juga a historis dan utopis karena mengatakan bahwa seluruh kepala persekutuan hukum adat telah menyerahkan secara sukarela sumber-sumber agraria kepada negara. Konsep ini mengingatkan kita pada teori-teori idealistik tentang terjadinya sebuah negara dari para pemikir naturalis[3]. Konsep ini juga dinilai utopis karena mengandaikan negara pasti akan berperilaku budiman kepada rakyat-

---

[3] Konstruksi berpikir semacam ini mirip dengan prinsip Regalian Doctrine yang diperkenalkan dan dikembangkan kolonial Amerika Serikat di Filipina. Kata 'regal' sendiri berarti 'agung' atau 'bersifat raja'. Menurut konsep ini hak kedaulatan dan kepemilikan nenek moyang orang Filipina telah diambil alih oleh Ferdinand Magellan (seorang penakluk berkebangsaan Spanyol) ketika ia berhasil mendirikan salib di atas sebuah pulau kecil. Setelah memenangkan peperangan dengan Spanyol, tahun 1898 Amerika Serikat mendapatkan Filipina dan meneruskan semua hak Spanyol

nya. Oleh sebab itu tidak perlu ada kecurigaan bahwa negara akan menyelewengkan ke-

---

sebagai negara kolonial di wilayah Filipina. Berkat *Regalian Doctrine*, Amerika Serikat mengklaim kepemilikan atas lebih dari 90% luas daratan Filipina. Setelah merdeka, konsep *Regalian Doctrine* masih dicantumkan dalam konstitusi Filipina, yakni konstitusi tahun 1973 dan 1987. Dalam konstitusi tahun 1987 dinyatakan bahwa negara memiliki seluruh tanah dan sumber daya alam. Sejumlah kalangan NGOs dan akademisi Filipina mengkritik prinsip *regalian doctrine* sebagai mitos dan a historis. Cerita yang melatari konsep tersebut merupakan cerita bohong. Tidak ada dalam sejarah nenek moyang Filipina menyerahkan hak kedaulatan dan hak kepemilikannya atas tanah dan sumber daya alam kepada kolonial Spanyol maupun kolonial Amerika Serikat. Pembahasan lebih jauh tentang ini bisa dilihat pada Marvic M.V.F. Leonen, "Weaving World views: Implications of Constitutional Challenges to the Indigenous Peoples Rights Act of 1997", dalam Philippine Natural Resources Law Journal, volume 10 November 1, june 2000, dan "Weaving World view: Possibilities

kuasaan luas yang diberikan kepadanya (Ruwiastuti, Fauzi dan Bachriadi, 1998), dan (2) tidak lepas dari pengaruh sekelompok orang yang lebih meyakini gagasan-gagasan barat tentang hukum (*western legal thought*). Kendati mengklaim diri pro terhadap hukum adat namun senyatanya UUPA lebih banyak mengabaikan kaidah-kaidah hukum adat. Kenyataan ini tidak terpungkiri karena sebagian besar hak-hak atas tanah yang diakui oleh UUPA adalah jenis hak yang pernah ada di dalam *Burgerlijk Wetboek* atau yang sekarang dikenal sebagai Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (Wignjosoebroto, 1995, Fauzi dan Bachriadi dalam KRHN dan KPA, 1998, Saad, 2000). Menurut Soedargo Gautama bahwa pada akhirnya UUPA tetap saja:

---

for Empowerment through Constitutional Interpretation", dalam Lawering for the Public Interest, Alternative Law Groups, 2000, serta Owen Lynch dan Kirk Talbott," Keseimbangan Tindakan: Sistem Pengelolaan Hutan Kerakyatan dan Hukum Negara di Asia dan Pasifik", ELSAM.

> *"adapts modern principles and works with modern western ideas. In the result therefore, the new statue means that the reception of western law will continue in Indonesia... The western principles are adopted 'silently'...by the legislators".* (Gautama dalam Wignjosoebroto, 1998).

Sejumlah kelemahan konsepsional di atas menunjukkan bahwa ucapan yang menyebutkan UUPA berpondasikan realitas sosiologis Indonesia, merupakan jargon belaka. Perumusan UUPA lebih dipengaruhi oleh faham idealisme ketimbang materialisme. Namun kepada publik, para konseptor UUPA tetap mengatakan bahwa UUPA berkesesuaian dengan realitas masyarakat Indonesia yang mayoritas adalah petani.

Setelah menemukan segala ketidakberesan dalam implementasi dan kelemahan pada konsep teoritik HMN, sejumlah pengkritik HMN menganjurkan agar dilakukan pembatasan cakupan defenisi dan kewenangan hak yang diberikan oleh HMN kepada negara. Anjuran lain adalah dengan mengganti kata 'menguasai' dengan kata

'mengatur'.[4]

Sampai sekarang polemik mengenai HMN masih terus berlanjut sementara kebutuhan untuk 'menuntaskannya' sangat tinggi sehubungan dengan proses penataan ulang hubungan negara dengan rakyat serta pena-

---

[4] Masukan tersebut antara lain diajukan oleh Konsorsium Pembaharuan Agraria (KPA) dan Koalisi Ornop dan AMAN untuk Amandemen Konstitusi (Koran). Perlu dijelaskan bahwa kritik terhadap UUPA, khususnya terhadap HMN, dari segi bentuk, faham dan tujuan sangat bervariatif. Kritik yang menyimpulkan implementasi atau tafsir terhadap HMN mendukung ekonomi kapitalistik tidak berarti sekaligus menyetujui faham populisme (sosialisme Indonesia) yang secara historis melekat dalam UUPA. Dari sekian pengkritik tersebut terdapat juga kalangan liberal kritis, yang tidak menolak praktek HMN digunakan untuk mendukung ekonomi kapitalistik namun harus memperkecil penggusuran, kemiskinan dan ketimpangan. Ada juga kelompok pengkritik yang hanya bersifat membongkar (dekonstruksi) tanpa menawarkan jalan keluar (konstruksi).

taan ulang pengelolaan sumberdaya alam selepas runtuhnya rejim Orde Baru. Kebutuhan tersebut juga sangat diperlukan untuk kebutuhan merumuskan dan menyelenggarakan otonomi daerah[5], serta untuk menye-

---

[5] Sejauh ini otonomi daerah tidak menyebabkan perubahan pada konsep hubungan negara dengan tanah (baca: sumber daya alam). HMN tetap ada dan masih di tangan negara. Yang berubah adalah pendistribusian/pembagian pelaksanaan tiga kategori kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Perubahan yang lebih besar terdapat pada Propinsi Aceh dan Irian Jaya yang akan mendapatkan otonomi khusus. Sebagai sebuah propinsi yang diberi otonomi khusus, Propinsi Papua menjadi sebuah wilayah pemerintahan sendiri yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Pemerintah propinsi ini diberi hak untuk menerima dan menguasai seluruh sumberdaya yang diperlukan untuk melaksanakan kewenangannya. Sedangkan kewenangan propinsi Papua mencakup seluruh bidang pemerintahan kecuali bidang politik luar negeri,

lesaikan gundukan sengketa pertanahan peninggalan rejim sebelumnya. Penuntasan ini juga diperlukan guna mengamankan proses transisi politik menuju sistem yang demokratis. Daftar permohonan di atas cukup untuk meyakinkan bahwa diskusi tentang konsep hubungan negara dengan tanah, di dalamnya termasuk HMN, perlu diintensifkan untuk kemudian membuat rumusan 'baru' bentuk hubungan negara dengan tanah.

---

pertahanan eksternal, moneter dan peradilan Tingkat Kasasi (Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Propinsi Papua Dalam Bentuk Wilayah Berpemerintahan Sendiri). Dengan demikian, sebenarnya seluruh kewenangan yang lahir dari HMN seperti yang dimaksudkan oleh pasal 2 ayat (2) UUPA, berpindah seluruhnya ke tangan propinsi Papua. Apakah ini berarti bahwa seluruh kewenangan tersebut sudah dikuasakan kepada Propinsi Papua sebagai daerah swatantra? Masih banyak hal yang harus dijelaskan mengenai HMN dan tiga kategori kewenangan berkaitan dengan otonomi daerah.

Dalam diskusi tersebut sejumlah pendekatan harus ditampilkan agar rumusan 'baru' tersebut komprehensif dan tidak a historis.

Salah satu pendekatan yang diperkirakan akan sangat membantu perumusan tersebut adalah pendekatan historis. Pendekatan ini akan membantu pemahaman konseptual dan kontekstual terhadap HMN. Kita memiliki sejarah panjang konsep dan implementasi hubungan negara dengan tanah, yang pernah ada sebelum lahirnya UUPA. Buku yang sedang ada di hadapan Anda adalah salah satu literatur yang menawarkan pendekatan historis untuk memeriksa hubungan negara dengan tanah, dengan mengambil periode 1830-1870 sebagai fokus waktu. Periode ini dipilih karena merupakan satu tonggak sejarah disolidkannya rumusan hubungan negara dengan tanah guna melayani kebutuhan sistem ekonomi kala itu.

Belajar Pada Sejarah: Relevansi Buku Ini

Sebelum periode 1830-1870, adalah pemerintahan kolonial *interregnum* Inggris, di bawah kepemimpinan Thomas Stanford Raffles, yang mematangkan konseptualisasi

hubungan negara dengan tanah. Didorong keinginan untuk menjadikan Nusantara sebagai pasar komoditi industri Inggris, Raffles merancang modernisasi struktur ekonomi dan birokrasi Nusantara. Maksud tersebut diwujudkan dengan memperkenalkan sistem pajak tanah (*land rent*). Dengan sistem ini penduduk yang mengusahakan lahan pertanian diwajibkan untuk menyetor sejumlah pajak kepada pemerintah yang dapat berupa uang maupun hasil-hasil bumi. Penduduk dikenakan pajak karena dianggap sebagai penyewa atau penggarap (*pachter*) tanah-tanah pertanian. Sebagai penyewa penduduk diwajibkan untuk membayar uang sewa. Uang sewa tersebut kemudian dikonversikan ke dalam bentuk pajak. Penduduk dianggap sebagai penyewa karena yang menjadi pemilik tanah adalah negara. Jadi dalam hal ini negara bertindak sebagai pemilik yang menyewakan tanahnya kepada penduduk untuk diolah atau dimanfaatkan. Dalam kasus ini Raffles hanya sekedar merevitalisasi konsep kepemilikan tanah oleh raja pada periode monarkhi. Pada periode monarkhi diyakini bahwa tanah adalah mi-

lik Tuhan. Raja, yang dipercayai sebagai wakil Tuhan di bumi, secara otomatis menggantikan posisi Tuhan sebagai pemilik atas tanah. Raffles mengatakan bahwa setelah kerajaan tidak ada seluruh posisi dan perannya kemudian diambil alih dan digantikan oleh Pemerintahan Inggris, termasuk posisinya sebagai pemilik tanah. Konsep ini selanjutnya dikenal sebagai *teori domein* (Agustina Suroyo, 2000, Wijayati 2001).

Dengan begitu hubungan kepemilikan antara negara dengan tanah sudah memiliki pembenaran sejarah semenjak periode kerajaan. Memasuki periode negara modern, konsep ini terus direplikasi dan dimutakhirkan. Sebelum pemerintahan Inggris, konsep ini mulai dipraktekkan pada masa VOC, periode pemerintahan Komisaris Jenderal C. Th. Elout, Baron Van Der Capellen (1816-1819), periode Komisaris Jenderal Van Der Capellen (1819-1826) dan periode pemerintahan Komisaris Jenderal L.P.J. Burggraaf Du Bus De Gisignies (1826-1830).

Kendati belum memiliki rumusan kebijakan yang solid mengenai hubungan negara

dengan tanah, VOC telah mempergunakan hubungan kepemilikan negara dengan tanah pada sejumlah wilayah yang berhasil dikuasai. Di wilayah-wilayah ini VOC memanfaatkan konsep ini untuk memuluskan Tanam Paksa di daerah Priyangan, penjualan tanah-tanah partikelir di Batavia dan beberapa tempat di pantai utara Jawa Bagian Timur serta persewaan tanah. Persewaan tanah dilakukan di daerah Jawa Tengah, Jawa Timur dan daerah sekitar Batavia dengan jangka waktu 3-10 tahun. Di atas tanah-tanah partikelir tersebut diterbitkan hak pertuanan (*landheerlijke rechten*) kepada pembelinya. Dengan hak tersebut, si pembeli berhak untuk membeli dan menguasai tanah dan penduduk yang berdiam di atasnya. Ia memiliki kekuasaan untuk memungut penghasilan dan menuntut pelayanan jasa dari penduduk. Sedemikian besarnya kekuasaan si pemilik sehingga tanah-tanah partikelir sering dijuluki sebagai negara dalam negara. Penjualan tanah-tanah partikelir sedikit membantu kesulitan keuangan VOC kendatipun tetap tidak tertolong hingga kemudian dinyatakan bangkrut di penghujung abad ke-

17.

Praktek penyewaan dan penjualan tanah tersebut terus berlanjut pada masa pemerintahan Hindia Belanda sebelum masa pemerintahan Inggris sampai kemudian dihapuskan oleh Gubernur Jenderal Van Den Bosch menyusul akan diselenggarakannya sistem Tanam Paksa. Burger (1960) bahkan mencatat bahwa sebagian besar tanah partikelir justru terjadi pada masa pemerintahan Raffles. Ini tentu tentu berlawanan dengan kebijakan ekonomi liberal yang dicetuskannya sendiri.

Pelarangan penjualan dan penyewaan tanah kepada pertikelir oleh Van Den Bosch bukan dalam rangka mengoreksi, apalagi menggantikan konsep hubungan kepemilikan antara negara dengan tanah. Bosch tetap mempertahankan konsep ini namun menyesuaikan implementasinya dengan sistem ekonomi yang bertumpu pada kekuatan perusahaan perkebunan negara. Penunjukan Bosch sebagai gubernur jenderal bermisi untuk menjadikan Hindia Belanda sebagai pemasok saldo-saldo keuntungan (*batig slot*). Kuntungan ini sangat diperlukan untuk me-

mulihkan kondisi keuangan pemerintah Hindia Belanda dan kerajaan Belanda. Keuangan pemerintahan Hindia Belanda goyah karena hutang sebesar 55 juta gulden yang diwariskan oleh VOC. Sedangkan keuangan kerajaan Belanda memprihatinkan sehabis menghadapi pemberontakan orang-orang Belgia.

Dengan tetap menganggap negara sebagai pemilik tanah, pemerintahan Bosch mewajibkan penduduk yang mengelola lahan pertanian untuk mengalokasikan 1/5 dari lahan pertaniannya guna ditanami dengan jenis tanaman yang laku di pasaran Eropa. Penduduk wajib melakukan hal tersebut karena mereka hanya sebagai penyewa atau penggarap di atas lahan yang dikelolanya. Sistem ini dikenal luas sebagai sistem Tanam Paksa (*cultuur stelsel*).

Tidak ada yang bisa menampik bahwa sistem Tanam Paksa secara menakjubkan telah memulihkan keseimbangan neraca keuangan pemerintahan Hindia Belanda dan kerajaan Belanda. Kepulihan ini merangsang geliat ekonomi kerajaan Belanda dan Hindia Belanda. Terutama di negeri Belanda

situasi ini telah membuka jalan bagi lahirnya golongan swasta pemilik modal. Setelah berhasil menguasai dan mengendalikan sektor-sektor penting ekonomi di negeri Belanda, golongan tersebut mulai melirik tanah koloni Hindia Belanda sebagai tempat investasi, khususnya di sektor perkebunan. Sebagai langkah awal untuk memuluskan jalan ke arah sana, golongan ini melayangkan kritik terhadap kebijakan pelarangan penyewaan tanah di bawah rejim Tanam Paksa. Upaya ini akhirnya berhasil memecahkan sikap konservatisme rejim Tanam Paksa. Pada tahun 1853 larangan penyewaan tanah dinyatakan dicabut dan setahun kemudian muncul pasal 62 *Regelings Reglement* (RR) yang membolehkan penyewaan tanah-tanah terlantar kepada pengusaha perkebunan swasta. Dalam *Koninklijk Besluit* tertanggal 7 November 1856 dinyatakan bahwa jangka waktu sewa tanah terlantar tersebut paling lama 20 tahun, kecuali untuk tanaman kelapa yang diperbolehkan paling lama 40 tahun.

Namun setelah dinikmati sekian tahun, fasilitas sewa tanah terlantar dirasakan

tidak memuaskan. Selain karena usianya yang terbilang singkat juga relatif lemah karena tidak bisa dijadikan jaminan kredit. Golongan ini seolah-olah berhadapan dengan tembok penghalang karena mereka juga dikenai larangan untuk menyewa tanah dari rakyat dan pembelian tanah-tanah partikelir dari negara. Satu-satunya peluang adalah lewat lembaga *leverings contract* yang juga mengidap kelemahan serius karena kesuksesannya sangat ditentukan oleh kesungguhan petani pemilik tanah.

Sadar bahwa pergerakan modal perlu diperluas untuk kepetingan *kontinuitas*, golongan swasta pemilik modal terus mengintensifkan perjuangannya di parlemen Belanda. Bernaung di bawah payung kubu liberal, golongan ini terus memojokkan argumen kubu konservatif dan kubu sosialis. Setelah terganjal sekian lama, kubu ini akhirnya menuai hasil perjuangannya dengan diundangkannya *Agrarische Wet* atau *Akker Wet* pada tanggal 9 April 1870. Wet ini sebenarnya hanya bersifat menambahkan 5 ayat tambahan pada pasal 62 RR 1854. Ayat tambahan tersebut ditempatkan sebagai ayat 4 sampai 8.

Kendati isinya masih bersifat kompromistis namun ketentuan dalam *wet* tersebut dinilai memberikan dorongan bagi iklim investasi perkebunan. Lembaga *hak erfpacht* dinilai lebih menguntungkan ketimbang penyewaan tanah terlantar, karena berusia 75 tahun dan dapat diperpanjang menurut keperluan perkebunan dan diberikan di atas lahan seluas 500 bau. Selain *erfpacht*, pengusaha swasta juga diizinkan untuk menyewa tanah dari rakyat terutama untuk tanaman tebu dan tembakau.

Berselang beberapa bulan kemudian muncul sebuah pemikiran dalam ilmu hukum yang mengatakan bahwa yang berhak memberikan *hak erfpacht*, *hak opstal* dan lain-lainnya hanyalah pemilik (*eigenaar*). Pemikiran ini mendapat pembenaran dalam pasal 721, 723, 725, 726 dan 731 *Burgerlijk Wetboek* (BW). Kaum swasta pemilik modal segera sadar bahwa pemikiran dan pasal-pasal BW tersebut akan mengancam eksistensi ayat 3 dan 4 pasal 62 RR 1854. Golongan ini kembali mengumpulkan energi untuk bertarung di parlemen Belanda. Permintaan mereka adalah agar negara dikukuhkan secara yuri-

dis sebagai pemilik tanah.

Kurang lebih 3 bulan sejak diterbitkannya *Agrarische Wet*, tepatnya 20 Juli 1870, diundangkan *Agrarische Besluit* yang memuat pernyataan *domeinverklaring*. Penjelasan lengkap pernyataan ini tertuang dalam pasal 1 *besluit* tersebut, yang berbunyi:

> "Dengan tidak mengurangi dua ketentuan dalam *Agrarische Wet* (pasal 3 dan 4-*pen*) bahwa segala pemberian tanah tidak boleh mendesak hak rakyat atas tanah, dan pencabutan hanya diperbolehkan untuk kepentingan kultur, usaha pertanian pemerintah, dengan diberikan kerugian, maka tetap merupakan satu asas bahwa semua tanah adalah domein negara, kecuali tanah-tanah yang oleh orang lain dibuktikan dihaki dengan *hak eigendom* dan *agrarische eigendom*".

Dengan redaksional yang demikian *domeinverklaring* memiliki dua fungsi yang kedua-duanya memuluskan jalan bagi berlangsungnya investasi swasta di sektor perkebunan. Sesungguhnya *domeinverklaring* ini tidak bersifat melahirkan satu kebijakan baru dalam hal konsep hubungan tanah de-

ngan negara. Sebab yang dianut dan berlaku sebelum keluarnya *domein* ini tetap hubungan *domein* atau kepemilikan antara negara dengan tanah. Pernyataan *domein* negara atas tanah lebih merupakan kemenangan kaum liberal atau pemilik modal swasta yang menginginkan segalanya serba pasti. Salah satu wujud kepastian tersebut adalah pengaturan segala sesuatu dalam perangkat perundang-undangan. Golongan ini tidak menginginkan jalannya konsep *domein* sangat tergantung kepada interpretasi dan kebaikan hati aparat birokrasi. Dengan pernyataan ini kategori tanah negara dan bukan tanah negara akan lebih mudah diidentifikasi, terperinci dan terukur.

Dari sejumlah babakan sejarah tersebut bisa disimpulkan bahwa periode sebelum lahirnya UUPA hubungan negara dengan tanah bersifat kepemilikan. Kendati sistem ekonomi relatif berbeda untuk sejumlah babakan namun hubungan kepemilikan bisa hidup di sejumlah sistem yang berbeda tersebut. UUPA kemudian melakukan perubahan total terhadap konsep *domein* ini dengan memperkenalkan hubungan mengua-

sai. Hubungan domein dituduh berwatak kolonialistik dengan menjamin keuntungan kepada pemerintah kolonial sementara rakyat justru dimelaratkan. UUPA yakin bahwa lewat hubungan menguasai, yang dikonkritkkan dalam HMN, akan memberikan jaminan bagi terciptanya kemakmuran yang sebesar-besarnya bagi rakyat. Konsep HMN sempat pernah hidup dalam periode demokrasi terpimpin dan saat ini juga dianut dalam sistem ekonomi liberal.

Bila demikian kenyataannya, mengapa HMN bisa hidup di dalam sistem ekonomi yang berbeda seperti juga yang pernah dialami oleh konsep *domein*? Mengapa HMN yang diyakini sebagai alternatif dari konsep *domein* dan dibayangkan akan lebih cocok hidup dalam sistem okonomi yang populis, bukan kapitalistik ataupun kolonialistik, justru sanggup hidup dalam sistem ekonomi yang kapitalistik? Salah satu penjelasan dari pertanyaan-pertanyaan tersebut adalah dengan merujuk pada pengalaman UUD 1945. Bagaimana mungkin sebuah peraturan yang isinya sama bisa diberlakukan pada beberapa sistem politik yang berbeda? Sekali lagi,

ini mungkin ironi hukum yang harus ditanggung oleh setiap peraturan yang sifatnya abstrak dan kabur. Apa yang dialami oleh HMN bukan saja sebatas pemelintiran tapi sudah sampai pada penyangkalan. Jangan-jangan apa yang dimaksudkan oleh UUPA mengenai HMN memang tidak bisa kita temukan pada peraturan pelaksananya. Jangan-jangan kedua-duanya memiliki logika dan orientasi yang berbeda. Dengan begitu penyebutan semua peraturan pelaksana dan peraturan lain yang merujuk pada UUPA hanya sekedar kamuflase atau hanya sekedar menunaikan prinsip-prinsip *legal drafting*. Dengan demikian upaya kita untuk menemukan elaborasi konsep HMN ataupun watak populistik dalam peraturan pelaksana UUPA hanya akan berakhir sia-sia. Sia-sia karena sebenarnya seluruh peraturan pelaksana tersebut sudah menyangkal semangat atau maksud (*ratio legis*) UUPA.

Kesimpulan di atas bisa semakin mendekati kebenaran bila dipadukan dengan analisis non legalistik. Konsep HMN adalah UUPA hanyalah sebatas teks yang dalam pengaturan lebih lanjut dan implementasinya

sangat dipengaruhi oleh anasir-anasir non hukum (politik, ekonomi, budaya). Pemelintiran, kamuflase atau apapun namanya untuk menggambarkan bentuk-bentuk penyimpangan dari teks HMN dalam UUPA, harus dilihat sebagai akibat dari pengaruh desakan kebutuhan ekonomi politik. Kebutuhan ini tidak mau pusing dengan apapun konsep hubungan negara dengan tanah yang dirumuskan oleh UUD atau UU, karena ia selalu memiliki alat dan siasat untuk menjadikan konsep yang berbeda-beda tersebut tetap bisa memenuhi keperluannya. Karena hukum bukan berhenti pada atau bukan hanya UUD, UU atau bahkan peraturan perundangan. Hukum juga ada di tangan jajaran birokrasi pemerintahan, di tangan hakim atau bahkan di mulut para politisi.

Organisasi Penulisan

Karena buku ini ditampilkan hampir sama persis dengan bentuk aslinya (skripsi) maka organisasi penulisannya diawali dengan Bagian Pendahuluan yang sekaligus akan bertindak sebagai Bab I. Bagian Pendahuluan berisikan latar belakang, rumusan

masalah, tujuan dan manfaat penelitian, tinjauan pustaka dan cara atau metode penelitian. Bab berikutnya, yakni Bab II berisikan perkembangan kapitalisme masing-masing di negeri Belanda dan Hindia Belanda. Karena buku ini lebih difokuskan pada jenis kapitalisme perkebunan maka disediakan pembahasan tersendiri mengenai perkembangan kapitalisme perkebunan, baik di negeri Belanda maupun Hindia Belanda. Baik pembahasan kapitalisme dan kapitalisme perkebunan, dibagi ke dalam dua periode waktu, yakni periode 1830-1850 dan periode 1850-1870. Pembagian ini bukan tanpa sebab. Kapitalisme pada dua periode tersebut memiliki tenaga atau aktor pengggerak yang berbeda. Bab II diakhiri dengan usaha untuk memeriksa hubungan kausalitas antara gerak dinamik kapitalisme perkebunan dengan pembentukan formula konsep pemilikan tanah oleh negara. Pemeriksaan tersebut dilakukan secara komparatif yakni dengan melihat apa yang terjadi sebelum tahun 1870 dan yang terjadi pada tahun 1870.

Setelah mengkaji pengaruh kapitalisme perkebunan terhadap pembentukan kon-

sep pemilikan tanah oleh negara, Bab III dikhususkan untuk melihat pula pengaruh kapitalisme tersebut terhadap pembentukan struktur birokrasi kolonial, baik sebelum tahun 1870 maupun pada tahun 1870. Dalam buku ini dikembangkan gagasan bahwa format struktur birokrasi akan sangat menentukan keberhasilan implementasi konsep pemilikan tanah oleh negara. Dengan demikian format struktur birokrasi berhubungan erat dengan formula konsep pemilikan tanah oleh negara.

Seluruh rangkaian pengkajian hubungan kausalitas kapitalisme perkebunan dengan hubungan negara dengan tanah pada buku ini diakhiri pada Bab IV yang bertindak sebagai penutup. Dalam bagian penutup terdapat beberapa kalimat-kalimat kunci yang menegaskan ulang sejumlah statemen yang merupakan temuan-temuan dari hasil analisis.

Akhirnya, penulis menghaturkan terima kasih tak terhingga kepada sejumlah pihak atas terbitnya buku ini. Awalnya buku ini adalah skripsi penulis pada Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada. Terima ka-

sih kepada kawan Eko Prasetyo yang telah bersedia mengedit skripsi penulis hingga layak menjadi sajian sebuah buku. Tak lupa penulis mengucapkan terima kasih kepada kawan-kawan di ELSAM serta segenap kawan di Program Hukum dan Masyarakat ELSAM, yang telah menyediakan peluang belajar yang luas kepada penulis.

Penulis juga mengucapkan terima kasih kepada Ibu Maria SW. Soemardjono dan Bapak Nurhasan Ismail yang masing-masing telah bertindak sebagai pembimbing I dan pembimbing II selama penyelesaian skripsi penulis. Terima kasih kepada Bapak Gunawan Wiradi yang telah bersedia membuatkan kata pengantar untuk buku ini.

Terakhir, namun paling utama, penulis menghaturkan terima kasih yang sangat tulus kepada kedua orang tua penulis dan anggota keluarga yang lain. Berkat kebaikan hati merekalah, penulis memperoleh kemungkinan untuk menuntaskan kuliah dan sekaligus menyelesaikan skripsi penulis pada Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.

Semoga buku ini akan bisa menjadi salah satu literatur yang membantu pemajuan

wacana mengenai hubungan negara dengan tanah. Untuk kepentingan ilmu pengetahuan, penulis mengharapkan penerbitan ini mampu menstimulir berkembangnya kajian-kajian hukum yang non-positivistik, khususnya dalam bidang hukum pertanahan. Karena sekuen waktu yang dipilih dalam buku ini hanya meliputi periode 1830-1870, sesungguhnya ada kebutuhan untuk mengkaji dinamika hubungan negara dengan tanah untuk sekuen waktu setelah periode tersebut. Bahkan kajian tersebut hendaknya tidak lagi melulu membahas tanah namun sudah harus diperluas kepada sektor pertambangan, kehutanan dan pesisir/laut. Ini sangat penting agar pelan-pelan dibangun proporsionalitas antara literatur yang membahas (politik) hukum pertanahan dengan literatur yang membahas (politik) hukum pertambangan, kehutanan dan pesisir/laut. Akan menjadi ideal bila ada ikhtiar-ikhtiar untuk mengkaji semua bidang tersebut dalam satu paket yang komprehensif.

Untuk kepentingan praksis, semoga muatan buku ini bisa menjadi inspirasi bagi gerakan-gerakan perjuangan pembelaan

petani dan masyarakat adat/lokal.

Kepada sidang pembaca, penulis mempersilahkan untuk menikmati isi buku ini. Penulis berkeyakinan bahwa kesempurnaan buku ini hanya bisa dilakukan bila sidang pembaca berkenan memberikan masukan-masukan.

Jakarta, Juli 2001
Penulis

DAFTAR ISI

Pengantar: ***Gunawan Wiradi*** ❑ ***i***
Prakata Penulis ❑ **xvi**
Daftar Isi ❑ **lix**
Daftar Tabel ❑ **lxi**

BAB I PENDAHULUAN ❑ **1**

- Latar Belakang Masalah ❑ 1
- Manfaat Penelitian ❑12
- Tinjauan Pustaka ❑ 12
- Cara Penelitian ❑ 21
  - Jenis Data ❑ 21
  - Cara Memperoleh data ❑24
  - Analisis Data ❑ 25

BAB II PENGARUH KAPITALISASI SEKTOR PERKEBUNAN TERHADAP PEMBENTUKAN KONSEP PEMILIKAN TANAH OLEH NEGARA ❑ **29**

- Perkembangan Kapitalisme Belanda dan Hindia Belanda ❑ 33
  - Periode 1830-1850 ❑33
  - Periode 1850-1870 ❑ 61
- Kapitalisasi di Sektor Perkebunan ❑ 77
  - Periode 1830-1850 ❑ 77
  - Periode 1850-1870 ❑ 88
- Konsep Pemilikan Tanah oleh Negara ❑ 102
  - Politik Pertanahan Sebelum Tahun 1870 ❑ 103
  - Politik Pertanahan 1870 dan Domeinverklaring ❑ 118

BAB III PEMBAHARUAN STRUKTUR BIROKRASI PEMERINTAHAN ❑ 145

- Struktur Birokrasi Pemerintahan pada Masa Tanam Paksa ❑ 157
- Kritik Terhadap Tanam Paksa dan Pembaharuan Menuju Birokrasi Rasional ❑ 190

▸ Kapitalisasi Perkebunan Swasta Pasca Perombakan Politik Agraria dan Birokrasi Pemerintahan ❑ 210

BAB IV PENUTUP ❑ 215

Daftar Pustaka ❑ 221
Indeks ❑ 228
Penulis

Daftar Tabel

Tabel 1, Impor komoditi swasta 1825-1830
Tabel 2 Pemerimaan pemerintah dan sumbangan kepada kas negara negeri belanda, 1817-1877
Tabel 3 Impor komoditi swasta 1850-1870
Tabel 4 Produksi ekspor pemerintah dan swasta 1861-181884
Tabel 5 Pertumbuhan rata-rata pertahun volume dan komoditi ekspor 1827-1835
Tabel 6 Tanaman tebu pemerintah
Tabel 7 Produksi ekspor terpenting 1823-1850
Tabel 8 Perbandingan produksi gula pemerintah dan swasta 1837-1865
Tabel 9 Ekspor komoditi swasta 1830-1850
Tabel 10 Berkurangnya surplus anggaran hindia belanda selama 1846-1848 dan 1957-1959
Tabel 11 Perdagangan ekspor 1850-1870
Tabel 12 Nilai komparatif ekspor perkebunan swasta dan pemerintah 1856-1870
Tabel 13 Perbandingan areal perkebunan swasta dan pemerintah yang ditanami tebu 1865-1914

Daftar Skema

Skema 1 Struktur birokrasi lokal pada masa pemerintahan VOC
Skema 2 Struktur birokrasi lokal kerajaan
Skema 3 Struktur birokrasi lokal pada masa pemerintahan Raffles
Skema 4 Struktur birokrasi lokal pada masa Tanam Paksa

bab satu



PENDAHULUAN

Setelah berlangsung selama tiga puluh tahun, stelsel tanam paksa (*cultuurstelsel*) telah cukup sukses menanggulangi krisis keuangan pemerintah kolonial Belanda. Kendati hanya memakai 6% dari luas tanah yang digarap -dengan hanya memanfaatkan seperempat jumlah penduduk dalam setahun- sistem ini mampu mendatangkan saldo keuntungan bagi negeri Belanda. Pada tahun 1832-1867 saja saldo

untung yang dikirimkan ke negeri Belanda berjumlah f 497 juta. Catatan lain menyebutkan, antara tahun 1831-1877 negeri Belanda menerima kekayaan dari daerah koloni (Hindia Belanda) sebesar 823 juta gulden.[1] Sementara untuk aktivitas ekspor pertanian Hindia Belanda, pada tahun 1840, volume ekspor tanam paksa pemerintah mencakup 78% dari total ekspor pertanian. Sepuluh tahun kemudian mencapai angka 73%, tahun 1860 sebesar 39% dan tahun 1870 mencapai 52%.[2]

Bahkan, para intelektual dan politisi yang mendukung sistem ini menyimpulkan

---

1 B.H.M. Vlekke dan Clive Day dalam Sartono Kartodirdjo, *Sejarah Pergerakan Nasional Dari Kolonialisme Sampai Nasionalisme*, Gramedia Pustaka Utama, Jilid 2, Jakarta, 1993, h.15.

2 Semakin mengecilnya kapasitas ekspor pertanian hasil Tanam Paksa paralel dengan mulai menguatnya peran ekonomi pengusaha swasta yang sejak tahun 1840-an mulai diberi peluang lagi untuk mendirikan perkebunan swasta. Lihat D.H. Burger, *Sedjarah Ekonomis-Sosiologis Indonesia*, Pradnja Paramita, Djakarta, 1960, h. 229.

bahwa tanam paksa telah mempersiapkan jalan bagi modernisasi Hindia Belanda. Pesatnya pembangunan bidang komunikasi dan transportasi serta mulai tumbuhnya sistem ekonomi uang, telah dijadikan bukti-bukti pendukung mengenai embrio modernisasi tersebut. J.W.B. Money, ahli hukum berkebangsaan Inggris, dalam bukunya *How to Manage a Colony*, dengan agak hiperbolis menulis:

> ... sistem Tanam Paksa telah melipatgandakan pendapatan pemerintah dengan empat kali lipat membayar seluruh hutang, mengubah defisit tahunan menjadi surplus tahunan, melipatgandakan perdagangan tiga kali, memperbaiki administrasi, mengurangi kejahatan dan..., memberikan keadaan yang damai, keamanan dan kecukupan bagi rakyat, menserasikan kepentingan-kepentingan orang Eropa dengan penduduk asli, dan bahkan lebih hebat lagi, hampir melipatduakan penduduk Timur.[3]

[3] Mubyarto, *Politik Pertanian dan Pembangunan Pedesaan*, Sinar Harapan, 1987, h. 27.

Jadi, sistem ini tidak hanya memberi hasil bagi pemerintah Belanda tetapi juga mendorong dan memajukan perdagangan dan pelayaran Belanda. Tidak tanggung-tanggung, Belanda meraih kembali posisinya sebagai pusat penjualan barang mentah dan armada dagangnya menjadi nomor tiga terbesar di seluruh dunia. Sistem ini juga telah memperkaya para pengusaha pabrik dan pedagang yang merangsang tumbuhnya modal perdagangan dan industri partikelir.

Tapi, segera tampak bahwa tanam paksa telah memerosotkan kehidupan sosial-ekonomi golongan pribumi. Di balik kenaikan angka ekspor pertanian dan kebangkitan posisi neraca keuangan pemerintah kolonial Belanda, kondisi sosial-ekonomi rakyat pribumi mengalami degradasi akibat kerja-kerja wajib.[4] Beban ini masih ditambah lagi

---

[4] Sistem tanam paksa ditopang oleh paling tidak tiga bentuk kerja wajib. Pertama, *heerendiensten*, yakni kerja wajib untuk kepentingan pemerintah sebagai penguasa. Kedua, *cultuurdiensten*, yakni kerja wajib untuk pemerintah sebagai badan swasta, dan ketiga, *desadiensten*,

dengan pungutan-pungutan pajak, baik untuk kepentingan pemerintah kolonial maupun bagi kepentingan penguasa lokal. Penyelewengan dan penyalahgunaan sistem ini di lapangan oleh pejabat lokal dan pribumi turut menyumbang penderitaan bagi rakyat pribumi.

Di bawah sistem tanam paksa relasi fungsional pemimpin lokal dengan rakyat mulai dihapuskan. Penguasa-penguasa lokal tunduk dalam otoritas politik pemerintah kolonial. Sistem ini akhirnya melahirkan distorsi hubungan kekuasaan dalam masyarakat yang membuat kekuasaan politik penguasa lokal menjadi lemah. Secara teknis-ekonomis, sistem ini memang cukup efisien, tetapi secara sosial telah membawa kerusakan.[5]

---

yakni kerja wajib bentukan kerajaan yang dalam sistem tanam paksa direvitalisasi. Periksa Agustina Magdalena Djuliati Suroyo, *Kerja Wajib sebagai Eksploitasi Kolonial Perkembangan Karesidenan Kedu 1800-1890*, disertasi Ph.D, Pasca Sarjana UGM, tidak diterbitkan, 1989, h. 23-24.

[5] A.M. Sievers, *The Mistycal World of Indonesia*,

Sementara itu, sampai paruh pertama abad sembilan belas, kapitalisme di Belanda mengalami kemajuan impresif. Dari tahun 1850-1870, berlangsung proses transisi struktur ekonomi pra-industri ke ekonomi industri. Pabrik-pabrik dalam berbagai cabang tumbuh pesat, pelayaran maju dengan cepat dan bank baru banyak didirikan. Yang terpenting dari segalanya bahwa posisi Belanda sebagai pemasok bahan mentah di pasaran Eropa kembali pulih.[6]

Struktur penguasaan modal pun mulai bergeser dengan tampilnya kelas borjuasi sebagai penopang utama kinerja kapitalisme. Basis modal golongan ini semakin kuat sei-

---

John Hopkins University Press, Baltimore, 1974. Tentang kerusakan ekologis akibat sistem ini bisa dilihat pada Clifford Geertz, *Involusi Pertanian Proses Perubahan Ekologis di Indonesia*, Bhratara, K.A., Jakarta, 1976, h. 52-121.

[6] Tidak dapat disangkal ekspansi perdagangan internasional Belanda ini telah banyak dibantu oleh berkembangnya impor bahan-bahan mentah dari Indonesia dan meningkatnya perdagangan transito Lihat Sartono, *loc.cit.*, h. 17.

ring dengan berhasilnya mereka mengkonsentrasikan dan mensentralisasikan modal. Jumlah mereka bertambah banyak dan mulai berpikir untuk mengembangkan perluasan usaha mereka ke tanah koloni. Apalagi, keuntungan besar dari hasil tanam paksa memancing kaum ini untuk menjajaki prospek investasi di tanah taklukan. Tampaknya, melonjaknya harga-harga komoditi tropik di pasaran Eropa telah menjadi salah satu faktor penting yang menguatkan tuntutan perluasan usaha mereka.

Kepentingan ekonomi kaum borjuasi tersebut telah disokong oleh merebaknya ide liberalisme di negeri Belanda. Dalam bidang ekonomi, gagasan ini melakukan kritik atas peran dominatif negara dalam mengatur lalu lintas pasar. Dalam konteks inilah, kaum borjuasi menuntut agar sistem merkantilisme negara digantikan dengan korporasi-korporasi milik swasta. Tentang situasi ini Wertheim melukiskan:

> ... the bourgeoisie, which have been able to build up considerable capital from the profit derived from the cultural system, now looked for invest-

ment in the colony. The culture system, which reserved almost all economic activities to the state, was considered an impediment to the private enterprise....[7]

Lewat perjuangan panjang, akhirnya kepentingan kaum pengusaha berhasil didesakkan di Majelis Pertimbangan Tinggi Belanda dengan Partai Liberal sebagai ujung tombaknya. Dimulai tahun 1848, golongan liberal memperoleh kesempatan pertama untuk mengadakan reformasi politik kolonial lewat saluran parlementer. Pada tahun 1854 diterbitkan *Regeerings Reglement* yang memuat prinsip-prinsip kebebasan individu dan keamanan hak-hak dan usaha. Puncak perjuangan di parlemen terjadi ketika pada tahun 1870 kaum liberal berhasil mendesakkan pengundangan *Agrarische Wet* dan *Agrarische Besluit*. Segera setelah keluarnya kedua Undang-Undang ini, struktur birokrasi pemerintahan juga diperbaharui dengan

---

[7] W.F. Wertheim, *Indonesian Society in Transition A Study of Social Change*, van Hoeve Ltd., The Hague, 1969, h. 57.

menghapus hampir semua bentuk hubungan feodal antara pejabat lokal dengan rakyat pribumi dan menjadikan mereka hanya sebagai aparat birokrasi pemerintahan Hindia Belanda.

Sesuai dengan maksud awal pembentukannya, *Agrarische Wet* dan *Agrarische Besluit* pada akhirnya melapangkan jalan bagi pengusaha Belanda untuk menginvestasikan modalnya di sektor agroindustri. *Agrarische Wet* telah memberikan dasar kewenangan bagi negara untuk melepaskan hak penguasaannya atas tanah-tanah terlantar (*woeste gronden*)—yang tidak atau belum digarap—untuk kemudian memberikannya kepada pengusaha perkebunan yang mengajukan permohonan untuk menghakinya dengan hak *erfpacht* dengan jangka waktu selama-lamanya 75 tahun. [8]

Inovasi hukum[9] ini memberikan ke-

---

[8] Soetandyo Wignjosoebroto, *Dari Hukum Kolonial Ke Hukum Nasional: Dinamika Sosial-Politik Dalam Perkembangan Hukum Di Indonesia (1840-1990)*, Rajawali Pers, Jakarta, 1994, h. 92.

[9] Terminologi ini dipakai oleh Clifford Geertz

sempatan bagi perusahaan swasta untuk menyewa tanah dalam skala luas atas dasar kontrak secara teratur. Larangan bagi penduduk pribumi untuk mengalihkan hak milik sawahnya kepada orang asing menciptakan situasi kondusif bagi terciptanya sistem penyewaan. Berjuta-juta pemilik tanah kecil dapat menyewakan tanah-tanah kepada perusahaan perkebunan untuk tujuan komersial dengan memakai ketentuan sistem sewa jangka panjang.

Dominasi perkebunan pemerintah, dalam jangka waktu dua puluh tahun, berhasil digantikan oleh perkebunan swasta pada akhirnya, peluang berusaha sebesar-besarnya bagi kaum swasta—yang dilegitimasi oleh *Agrarische Wet* dan *Agrarische Besluit*—berhasil merubah struktur investasi di sektor perkebunan, dengan digesernya investasi negara oleh investasi mereka. Komposisi volume ekspor perkebunan pemerintah (tanam paksa) dengan perkebunan swasta sejak tahun 1870 menunjukkan semakin membesar-

untuk menunjuk *Agrarische Wet* dan *Agrarische Besluit*. Geertz, 1976, *op.cit.*

nya kontribusi ekonomi pengusaha swasta perkebunan.[10] Korporasi-korporasi swasta besar menguasai jalur produksi dan distribusi komoditi strategis untuk kemudian dilempar ke pasaran Eropa. Jadi wajar jika pada tahun 1938 Hindia Belanda telah memiliki 2.400 perusahaan dengan menggunakan tanah seluas kira-kira 2.500.000 hektar. Berdasarkan paparan latar belakang masalah di atas, maka muncul beberapa pertanyaan yakni: (1) Bagaimana pengaruh kapitalisasi sektor perkebunan terhadap pembentukan konsep pemilikan tanah oleh negara? (2) Bagaimana birokrasi pemerintahan diperbaharui untuk mendukung penerapan pola hubungan pemilikan tanah oleh negara dalam rangka mensukseskan kapitalisasi sektor perkebunan? Kedua pertanyaan diatas diajukan untuk dapat mengetahui: *Pertama*, pengaruh kapitalisasi sektor perkebunan terhadap pembentukan konsep pemilikan tanah oleh negara. *Kedua*, Melihat pembaharuan birokrasi pemerintahan yang mendukung penerapan pola hubungan negara dengan tanah da-

---

[10] Burger, 1960, *op.cit.*

lam rangka mensukseskan kapitalisasi sektor perkebunan.

Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan memberi manfaat bagi ilmu pengetahuan, yakni pengkayaan studi-studi dampak sistem kapitalisme kolonial terhadap ekonomi negara jajahan, khususnya pengaruh terhadap perumusan pola relasi negara dengan tanah. Secara khusus–dengan pendekatan interdisipliner–penelitian ini diharapkan akan memberikan sumbangan pengetahuan mengenai gerak interaktif antara sistem ekonomi, negara dan pola relasi negara dengan tanah.

Tinjauan Pustaka

Usaha untuk mengidentifikasi basis investasi modal pada kapitalisme kolonial[11]

[11] Tidak ada kesepakatan tunggal di kalangan ilmuwan mengenai nama jenis kapitalisme yang dibawa oleh negara kolonial ke tanah jajahan. Istilah '*kapitalisme kolonial*' sendiri di-

akan berujung pada temuan bahwa sektor perkebunan (*plantation*) dan pertambangan bertindak sebagai pusat aktivitas ekonomi. Orientasi ekspor bahan-bahan mentah korporasi-korporasi multinasional negara penjajah menempatkan perkebunan dan per-

---

pakai oleh J.H. Boeke. Periksa J.H. Boeke, *Economics and Economic Policy in Dual Society as Exemplified by Indonesia*, Harleem, H.D. Tjeenk Willinl & Zoon N.V., 1953. Istilah yang sama dipakai juga oleh Hamza Alavi.Lihat Alavi dalam Wan Hashim, *Peasent Under Peripheral Capitalism*, Bangi, Malaysia, University Kebangsaan, 1988, h.39, dan S.D.A. de Silva, *The Political Economy of Underdevelopment*, London, Ruthledge and Kegan Paul Ltd., 1982, h. 445. Sementara Fernando Henrique Cardoso, Theotonio dos Santos dan Furtado memakai terminologi "kapitalisme tergantung" (*dependent capitalism*) dan Samir Amin menamainya sebagai "kapitalisme periperal", yang di Indonesia dipakai secara konsisten oleh Farchan Bulkin. Selanjutnya periksa Bulkin, "Nasib Publik dalam Sebuah Republik", *Prisma*, No. 8, 1985, dan "Negara, Kapitalisme dan Golongan Menengah", *Prisma*, No. 2, Pebruari, 1984. Ada juga penulis yang memakai istilah "kapitalisme perke-

tambangan sebagai sektor prioritas penanaman modal. Dari dua sektor prioritas di atas, prosentasi tertinggi konsentrasi penanaman modal diletakkan pada sektor perkebunan.

Gunar Myrdal misalnya menemukan bahwa sektor perkebunan merupakan tipikal sektor modern dengan aktivitas akumulasi kapital yang intensif yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan swasta. Samir Amin menyimpulkannya sebagai sektor modern yang memiliki kapasitas produksi tinggi, ultramodern dan kapitalis modern.[12] Geertz juga sampai pada kesimpulan yang serupa. Menurutnya, sektor perkebunan telah dijadikan sebagai basis pertumbuhan kapital, sementara sektor pertanian menjadi

---

bunan", "kapitalisme agraria", "state capitalism" atau "erzsat capitalism". Namun, paling tidak terdapat dua simpulan yang sama dari berbagai penamaan tersebut. *Pertama*, kapitalisme jenis ini didatangkan dari luar. *Kedua*, eksistensi kapitalisme jenis ini sangat tergantung dengan ekonomi eksternal.

12 Myrdal dan Amin dalam de Silva, 1982, *Ibid*, h. 444.

pemasok tenaga kerja.[13] Untuk kasus Hindia Belanda, Farchan Bulkin melihat korporasi multinasional—yang mengintegrasikan produksi pertanian, tanah dan buruh ke dalam pasaran internasional—adalah salah satu elemen utama sistem kapitalisme kolonial Hindia Belanda.[14] Lebih jauh, de Silva berhasil merumuskan atribut-atribut yang melekati sektor perkebunan, yakni: munculnya hubungan pertukaran (termasuk upah bebas dan orientasi pasar), aktivitas produksi berskala luas dan penggunaan modal dalam produksi.[15]

Jadi, sejajar dengan elemen-elemen buruh bebas, ekonomi uang, pasar, hubungan ekonomi kontraktual dan pemisahan buruh dari alat produksi, kapitalisasi sektor perkebunan telah menjadi unsur pembangun kapitalisme kolonial. Usaha pengintegrasian ekonomi tanah jajahan ke dalam pasar dunia pada akhirnya melahirkan formulasi hubungan ekonomi yang tergantung.[16] Negara

---

13 Geertz, 1976, *op.cit.*

14 Bulkin, 1985, *op.cit.*

15 de Silva, 1982, *loc.cit.*, h. 449.

16 Theotonio Dos Santos membagi tiga bentuk

penjajah dan negara jajahan terpolarisir dalam dua peran yang berbeda. Negara penjajah berperan sebagai pengolah bahan-bahan mentah ke dalam bentuk barang-barang setengah jadi atau barang jadi, sementara negara jajahan mempunyai peran sebagai penyedia bahan-bahan mentah. Sumber-sumber bahan mentah di negara-negara penjajah sangat minim. Itu sebabnya, harga bahan-bahan mentah negara jajahan di pasaran negara-negara kolonial menjadi sangat tinggi.

---

hubungan ketergantungan, yakni ketergantungan kolonial, ketergantungan finansial-industrial dan ketergantungan teknologis-industrial. Dalam ketergantungan kolonial berlangsung dominasi politik dalam bentuk penguasaan kolonial atau penjajahan, dari negara pusat terhadap negara pinggiran.Kegiatan ekonomi yang utama adalah perdagangan ekspor dari hasil bumi yang dibutuhkan dari negara penjajah. Mereka memonopoli tanah, pertambangan dan tenaga kerja. Corak inilah yang disebut sebagai kapitalisme kolonial. Arief Budiman, *Teori Pembangunan Dunia Ketiga,* Gramedia Pustaka Utama, 1995, h. 69.

Tanah menjadi faktor produksi strategis dalam aktivitas industri perkebunan. De Silva punya bahasa sendiri untuk melukiskan hal itu:

> "...whatever the mode of production (*colonial mode of production* pen), required a conglomeration of labourers as in land reclamation ... in the plantations reinvestment was essentially in labour and land..."[17]

Sistem perkebunan hanya bisa berkembang baik di negara koloni jika tanah tersedia melimpah dan dihargai murah serta jika persediaan tenaga kerja permanen bisa dipertahankan.[18]

Bagi kaum pengusaha negara penjajah, jaminan tersedianya tanah dalam jumlah luas dan kemudahan memperolehnya, menjadi sangat penting. Itu sebabnya, kendala-kendala politis dan administrasi sebisa mungkin diminimalisir untuk mendukung proses perolehan tanah yang relatif mudah. Perangkat-perangkat birokrasi di-

---

[17] de Silva, 1982, *loc.cit.*, 486.

[18] de Silva, 1982, *loc.cit.*, 470.

rampingkan dan piranti hukum pertanahan diorientasikan kepada peliberalan sistem persewaan untuk melicinkan jalan bagi pengusaha untuk menyewa tanah dari penduduk negara jajahan.

Tidak cukup dengan cara tersebut, jaminan perolehan tanah harus lebih diperkuat. Unsur negara kemudian difungsikan membantu kelancaran perolehan tanah. Di negara-negara Asia, struktur penguasaan tanah feodalistik yang memistifikasi hubungan raja dengan tanah, dipakai oleh negara-negara penjajah untuk menjustifikasi hubungan *domein*-nya dengan tanah.[19] Bersama hilangnya sistem kerajaan, pemerintahan negara jajahan, sebagai bentukan negara penjajah, dinyatakan sebagai pengganti yang sah dari sistem kerajaan, sekaligus mewarisi hubungan magisnya dengan tanah.

---

[19] Sebagai perbandingan, untuk gambaran di Bangladesh dan India, Lihat Hamza Alavi, "*The Structure of Peripheral Capitalism*", dalam Hamza Alavi and Theodor Sanin, *Introduction to the Sosiology of Developing Countries*, London, Macmillan Press, 1982, h. 172-192.

Studi mengenai dampak diintrodusirnya sistem ekonomi liberal[20] terhadap permintaan dan pemakaian tanah-tanah di Hindia Belanda relatif tersebar dalam berbagai literatur. Hampir semua mengambil satu kesimpulan akhir bahwa sistem ekonomi liberal telah mengakibatkan menjamurnya perkebunan-perkebunan besar yang dikelola swasta. Sebelumnya, kepentingan kemudahan untuk memperoleh tanah-tanah dalam jumlah luas telah menjadi penyebab domi-

---

20 Terdapat perbedaan diagnosis di kalangan analis mengenai ekonomi liberal ini. Farchan Bulkin misalnya, mendiagnosis periode ekonomi liberal sebagai puncak perkembangan kapitalisme pinggiran di Hindia Belanda. Menurutnya, pada masa sistem Tanam Paksa kapitalisme pinggiran masih pada tahapan embrional. Bentuk diagnosa lain ditampilkan oleh Geertz. Tulisnya: "Terdorong oleh kebutuhan modal yang selalu meningkat, Belanda bergeser dari praktek-praktek buruk kapitalisme yang gegabah dalam abad kedelapan belas, ke praktek-praktek kapitalisme negara pada abad kesembilan belas dan praktek-praktek kapitalisme birokrat dalam abad kedua pu-

nan dimunculkannya *Agrarische Wet* dan *Agrarische Besluit* pada tahun 1870 yang memperkenalkan hubungan *domein*[21] antara negara dan tanah.[22] Sistem ini juga

---

luh". Geertz, 1976, *loc.cit.*, h. 54.

21 Dengan mengacu pada tipologi hubungan negara dan tanah yang dirumuskan oleh Notonagoro, bentuk hubungan yang dimaksud oleh redaksi pasal 1 *Agrarische Besluit* agaknya memposisikan negara sebagai subyek yang dipersamakan dengan perseorangan. Sehingga dengan demikian hubungan antara negara dan tanah mempunyai sifat *privaatrechttelijk*. Dalam status seperti ini, hak negara atas tanah adalah sama dengan hak perseorangan atas tanah, yaitu hak *dominum* (hak milik). Ini berbeda dengan hubungan Negara Kesatuan RI dengan tanah yang bersifat *publikrechttelijk*. Lihat kembali bagian Prakata Penulis. Notonagoro, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*, Jakarta, Bina Aksara, 1984, h. 101-102.

22 Lihat Geertz, 1976, *loc.cit.*, h. 92, Bulkin, *op.cit.*, Burger, *loc.cit.*, h. 235-259, Sartono, *loc.cit.*, h. 22-29, Wignjosoebroto, *op.Cit.*, dan Boedi Harsono, *UUPA, Sejarah Penyusunan, Isi dan Pelaksanaannya*, Bagian I, Jilid. I, Jakarta, Djambatan, 1986, h. 26-28.

telah menggeser pola relasi tanah, negara, kapital dan tenaga kerja. Jika pada masa feodalisme sampai periode Tanam Paksa, hubungan antar elemen tersebut bersifat *vertikal,* pada periode ekonomi liberal relasi itu bersifat *horisontal.* Hapusnya dominasi negara merupakan permulaan bagi hubungan horisontal, dengan imbangan yang tidak menguntungkan tanah dan tenaga kerja.[23]

Cara Penelitian

1. Jenis Data

Penelitian ini akan memakai data sekunder sebagai sumber data. Data sekunder adalah jenis data yang mengutip dari sumber lain.[24] Maka, sesuai dengan sifatnya, sumber data ini bisa dicari pada hasil-hasil penelitian yang berbentuk laporan atau dalam bentuk buku. Jadi, penelitian ini tidak akan

---

23 Kuntowijoyo, "Masalah Tanah dan Runtuhnya Mitos Negara Budiman", makalah pada pertemuan Ilmiah: Pembangunan Pedesaan dan Masalah Pertanahan, PAU UGM, 1991.

24 Winarno Surakhmad, *Pengantar Penelitian Ilmiah,* Bandung, Tarsito, 1994, h. 134.

menjadikan arsip-arsip atau dokumen-dokumen resmi pemerintah kolonial sebagai sumber data langsung, tetapi akan mendapatkannya dalam buku, laporan penelitian, hasil seminar atau lokakarya yang sudah dibumbuhi oleh analisa atau komentar penulis.

Adapun data-data yang diperlukan dalam penelitian ini, antara lain:

a. Data-data Ekonomik:
   - angka sumbangan saldo keuntungan dari Hindia Belanda ke kas negeri Belanda.
   - angka kontribusi pendapatan sektor swasta Belanda terhadap pendapatan nasional negeri Belanda.
   - Angka perbandingan jumlah usaha swasta dengan usaha pemerintah di negeri Belanda.
   - Harga-harga komoditi tropik di pasaran Eropa pada masa menjelang Ekonomi Liberal.
   - Jumlah tanaman-tanaman ekspor (tebu, kopi, karet, nila) pada masa menjelang dan sesudah dibukanya sistem ekonomi liberal.

- Besaran hasil ekspor komoditi-komoditi tropik dan jumlah sumbangannya bagi neraca pemerintah Belanda.
- Jumlah areal tanah yang dipakai oleh perkebunan-perkebunan negara dan swasta menjelang dan sesudah dilangsungkannya sistem ekonomi liberal.

b. Data-data Regulasi Pertanahan dan Birokrasi Pemerintahan:
   - peraturan perundangan-undangan mengenai sistem persewaan yang memperbolehkan pihak swasta menyewa tanah dari golongan pribumi.
   - peraturan perundangan-undangan yang mengatur pemilikan tanah oleh negara di Hindia Belanda.
   - Peraturan perundangan-undangan yang memuat upaya-upaya penghapusan posisi kekuasaan pejabat atau penguasa-penguasa lokal terhadap rakyat.

Selain itu, data-data dinamika politik kepartaian, data-data perdebatan di parlemen Belanda antara kubu konservatif mela-

wan kubu liberal dan data debat para intelektual mengenai bagaimana seharusnya kolonial Belanda menjajah Hindia Belanda.

2. *Cara Memperoleh Data*

Penelitian ini akan memakai *studi dokumen* sebagai teknik mengumpulkan data. Menurut Hadari Nawawi dan Martini Hadari, studi dokumen adalah cara mengumpulkan data yang dilakukan dengan mempergunakan bahan-bahan tertulis sebagai dokumen dan bentuk lainnya sebagai buku-buku, koran, majalah dan yang sejenis.[25] Sedangkan mengenai pengertian dokumen, Winarno Surakhmad mendefinisikannya sebagai laporan tertulis dari suatu peristiwa, yang isinya terdiri atas penjelasan dan pemikiran terhadap peristiwa itu, dan ditulis dengan sengaja untuk menyimpan atau meneruskan keterangan peristiwa tersebut. Jadi, dari pengertian ini, laporan, buku atau artikel di majalah masuk dalam kategori dokumen.[26]

---

[25] Hadari dan Martini Nawawi, *Instrumen Penelitian Bidang Sosial,* Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, 1992, h. 69.

[26] Surakhmad, 1994, *op.cit.*

3. *Analisis Data*

Menurut Schaltzman dan Strauss, berdasarkan tujuannya analisis data dapat dilakukan dengan tiga cara, yakni :

1. deskripsi semata-mata
2. deskriptif-analitik
3. teori substantif.[27]

Penelitian ini akan menggunakan cara *deskriptif-analitik* untuk menganalisis data-data yang terkumpul. Dalam cara ini rancangan organisasional dikembangkan dengan kategori-kategori yang ditemukan dan hubungan-hubungan yang disarankan atau yang muncul dari data.

Jadi berbeda dengan cara deskripsi semata-mata—yang hanya melakukan eksplorasi dan klarifikasi atas fenomena atau kenyataan-kenyataan sosial dengan tidak mencari hubungan interaksional atau kausalitas dari variabel yang ada—[28] deskriptik-

---

27 Schaltzman dan Strauss dalam Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif,* Bandung, Remaja Resdakarya, 1994, h. 198.

28 Sanapiah Faisal, *Format-Format Penelitian Sosial,* Jakarta, Rajawali Pers, 1995, h. 25.

analitik akan mencari hubungan kausalitas dan interaksional dari semua data terpilih yang berhasil dikumpulkan.

Dalam penulisan sejarah, cara *deskriptif-analitik* dipakai untuk membedakannya dengan cara *deskriptif-naratif*. Dengan cara deskriptif-analitik suatu entitas akan dilihat sebagai suatu kesatuan yang mencakup unsur-unsur serta adanya interdependensi antar unsur tersebut. Untuk menjelaskan interdependensi antar unsur maka harus disusun kategorisasi, mana yang menjadi unsur *kausal* (penyebab) dan mana yang merupakan unsur *akibat*. Selanjutnya dicari hubungan kausalitas antar dua kategori unsur tersebut.[29]

Dalam penelitian ini, kapitalisme perkebunan akan diposisikan sebagai unsur kausal, sementara *domein* negara atas tanah dijadikan sebagai unsur akibat. Untuk lebih kongkritnya, dalam usaha menjelaskan interaksi kausalitas antar dua unsur tersebut,

---

[29] Sartono Kartodirdjo, *Pendekatan Ilmu Sosial dalam Metodologi Sejarah*, Jakarta, Pustaka Utama Gramedia, 1993, h. 50-53, 108-112.

kapitalisme perkebunan akan diderivasikan dalam data-data ekonomi. Data-data ekonomi tersebut akan berfungsi menggambarkan struktur industri Belanda dan Hindia Belanda, volume ekspor bahan-bahan mentah dari Hindia Belanda dan situasi harga-harga komoditi tropik di pasaran Eropa, yang seluruhnya menegaskan kebangkitan kaum swasta sebagai penggerak utama kapitalisasi sektor pekebunan.

Watak khas kapitalisme perkebunan adalah konsentrasi investasi pada sektor pertanian dan ekstraktif. Akibatnya, faktor produksi tanah dan tenaga kerja menduduki peran strategis. Dalam hal pertanahan, kepentingan swasta perkebunan adalah kemudahan mendapatkan tanah dalam skala luas. Itu sebabnya, swasta perkebunan membutuhkan regulasi pertanahan yang bisa memfasilitasi kemudahan mendapatkan tanah.

bab dua



Pengaruh Kapitalisasi Sektor Perkebunan terhadap Pembentukan Konsep Pemilikan Tanah oleh Negara

Bab ini akan diorientasikan untuk menjawab permasalahan yang pertama. Secara sistematis, usaha mencari jawabannya akan diawali dengan menelusuri derajat perkembangan kapitalisme di negeri Belanda dan Hindia Belanda. Setelah itu, bahasan akan lebih difokuskan pada penelusuran perkembangan kapitalisme di sektor perkebunan dan akan disudahi dengan sub bab yang berfungsi mem-

bahas pengaruh perkembangan kapitalisasi di sektor perkebunan terhadap pembentukan konsep pemilikan tanah oleh negara.

Jadi, bila taut-temaut antar sub bab dijelaskan oleh sebuah sinopsis singkat akan berupa sebagai berikut: Pembentukan konsep pemilikan tanah oleh negara di Hindia Belanda dapat dikorelasikan dengan intensitas atau derajat perkembangan kapitalisme di negeri Belanda, sebagai negara induk, dan di Hindia Belanda sebagai negara pinggiran. Pulihnya perekonomian Belanda pada akhir paruh pertama abad XIX menandai percepatan pertumbuhan ekonomi Belanda. Aktivitas investasi berlangsung dinamis dan usaha-usaha berskala raksasa berlahiran. Sektor perdagangan dan jasa juga mengalami kemajuan mengesankan. Lembaga-lembaga keuangan didirikan untuk menjaga kelangsungan pendanaan usaha-usaha di hampir semua sektor. Ini semua bermuara pada penggeseran kapitalisme Belanda, dari kapitalisme agraris yang merkantilis menjadi kapitalisme industrial *(industrial capitalism)*. Basis akumulasi kapital tidak lagi diletakkan di sektor pertanian, tapi sudah

digeser ke sektor industri.

Transformasi ekonomi tersebut berdampak pada perubahan struktur sosial negeri Belanda. Bila pada saat kapitalisme agraris yang merkantilis kekuasaan modal dan politik ada di tangan negara dan segelintir tuan-tuan tanah, maka pada masa kapitalisme industrial modal sudah terkonsentrasi di tangan golongan borjuasi. Golongan ini seterusnya tampil sebagai lapisan penyangga ekonomi industrial negeri Belanda.

Setelah memperoleh kemapanan ekonomi di negeri Belanda, golongan ini mulai berpikir untuk meluaskan investasi kapitalnya ke tanah jajahan.[1] Sadar bahwa keberlangsungan produksi pabrik mereka sangat tergantung dengan pasokan-pasokan bahan-bahan mentah dari Hindia Belanda, golongan ini segera menyiapkan rencana eksodus modal besar-besaran ke Hindia Belanda.[2] Di Hindia Belanda, investasi dikonsentrasikan

---

1 Sartono Kartodirdjo dan Djoko Suryo, *Sejarah Perkebunan di Indonesia,* Yogyakarta, Aditya Media, 1991, h. 13.

2 Latar belakang ini tentu kurang cukup. *Marketable*-nya komoditi-komoditi negeri tropik

di sektor pertanian dan pertambangan. Untuk sektor pertanian, sub sektor yang diincar oleh golongan ini tidak lain adalah perkebunan.

Akibatnya, dalam waktu singkat jumlah perkebunan swasta bertambah. Mereka sangat membutuhkan tanah-tanah berskala luas dan bisa dipakai untuk jangka waktu cukup lama. Didorong oleh kebutuhan yang demikian, golongan ini kemudian mendesakkan reformasi kelembagaan pertanahan yang arahnya diorientasikan untuk memudahkan mendapatkan tanah berukuran luas, serta membantu kelancaran jalannya mekanisme sistem ekonomi liberal. Konsep *domein* negara atas tanah adalah satu pranata yang diusulkan oleh golongan ini.

Itulah urutan historis-dialektik untuk menjelaskan proses kelahiran konsep pemilikan tanah oleh negara. Proses tersebutlah

---

di negara Eropa telah menjadi motif penting lainnya bagi pengusaha untuk menginvestasikan modalnya di Hindia Belanda. Komoditi-komoditi tersebut sangat laku di pasaran Eropa karena begitu dibutuhkan untuk bahan baku industri farmasi dan ban.

yang akan dipaparkan lebih rinci dalam sub bab-sub bab berikut ini. Mengenai batasan periode, sengaja dipilih periode 1830-1850 karena pada periode inilah kapitalisme di negeri Belanda mulai berkembang secara mengesankan atas bantuan finansial dari hasil Tanam Paksa. Sedangkan periode 1850-1870 adalah tahapan kedua perkembangan kapitalisme Belanda yang sudah mendekati kematangan sebagai negara dengan kapitalisme industrial-finansial. Pada dua periode tersebut pengusahaan industri perkebunan di Hindia Belanda berlangsung secara intensif dan ekstensif.

Perkembangan Kapitalisme di Belanda dan Hindia Belanda

1. Periode 1830-1850

Berbeda dengan perkembangan kapitalisme di Inggris dan Prancis, kapitalisme di negeri Belanda berjalan agak terlambat. Bila pada paruh pertama abad XIX, kapitalisme di Inggris dan Prancis sudah tampil matang, kapitalisme di negeri Belanda masih tergolong muda pada masa itu. Negeri

Belanda pada periode ini masih digolongkan sebagai negara agraris, dengan kategori negara kapitalis muda. Struktur perekonomian Belanda ditandai dengan besarnya kuantitas industri-industri kecil, minimnya korporasi-korporasi swasta besar dan dominannya peran ekonomi negara. Turunan dari sistem ekonomi tersebut adalah struktur perekonomian yang dikendalikan oleh negara. Negara mendominir penumpukan dan sirkulasi modal. Belum terdapat golongan di luar negara yang mampu mengimbangi posisi permodalan negara.

Dominasi permodalan negara ini bisa dibuktikan dengan mengacu pada pengolahan sumber ekonomi Hindia Belanda, beserta pengalokasian surplus keuntungannya. Proses penentuan pola kebijakan ekonomi untuk Hindia Belanda diletakkan secara memusat di tangan Raja William.[3]

---

[3] Kendati VOC adalah kongsi dagang, hasil merger dari beberapa perusahaan dari berbagai propinsi yang ada di negeri Belanda, tapi pada kenyataannya jalan hidupnya lebih ditentukan oleh kerajaan.

Struktur permodalan tersebut mengandaikan belum terbentuknya golongan pengusaha swasta yang kuat. Politik ekonomi negeri Belanda masih ditentukan oleh kerajaan. Raja dan kaum bangsawan berada di puncak pelapisan sosial, di tengahnya bertebaran para pemilik industri-industri kecil, dan di lapisan terbawah ada barisan petani dalam jumlah besar. Dengan struktur ini, embrio golongan borjuasi, yang duduk di lapisan tengah, belum mampu mengimbangi pengaruh kekuatan politik dan ekonomi kerajaan.

Itu sebabnya, ketika VOC bangkrut dan terpaksa dibubarkan pada tahun 1679[4], pemerintah Belanda tampak kesulitan untuk memilih cara yang jitu untuk mengelola sumber-sumber ekonomi Hindia Belanda. Kesulitan itu paling tidak terlihat dari praktek uji coba beberapa pola kebijakan ekonomi. Hampir setiap pergantian pemerintahan di Hindia Belanda diikuti oleh per-

---

4 VOC dibubarkan tahun 1677 dan meninggalkan hutang sebesar 55 juta gulden.Periksa Simbolon, 1995, h. 72.

gantian kebijakan ekonomi. Uji coba tersebut berlangsung mulai dari pemerintahan Komisi Jenderal *(De Commissie Generaal)* pada tahun 1815 hingga pemerintahan Gubernur Jenderal du Bus de Gesignies (1826-1830). Bukan hanya soal metode, yang lebih menyulitkan pihak kerajaan adalah vakumnya golongan yang bisa diajak bermitra untuk menanam modal di tanah jajahan.[5] Di Hindia Belanda, tanah dan tenaga kerja murah berlimpah, tapi kerajaan kesulitan untuk mencari golongan pengusaha, dengan sumber permodalan yang tangguh, untuk menggantikan posisi VOC. Akibatnya, pasca kejatuhan VOC, pergantian pemerintahan silih terjadi, mulai dari pembentukan Komisi Negara (*staats-commissie*) pada tahun 1803, pemerintahan Gubernur Jenderal Johannes Siberg hingga Albertus Henricus Wiese. Sampai Hindia Belanda akhirnya

---

[5] Padahal pada masa-masa tersebut, gagasan liberalisme ekonomi terus menggema. Kebijakan ekonomi warisan Raffles masih dianggap tepat. Apalagi, akibat berlindung di bawah kendali Inggris, Belanda didesak untuk menerapkan sistem ekonomi liberal.

dianeksasi oleh Inggris pada tahun 1816, pencarian format pengelolaan ekonomi Hindia Belanda belum juga final. Padahal, pergantian pemerintahan tersebut telah dibarengi dengan eksperimentasi kebijakan ekonomi yang relatif saling berbeda.

Tahun 1816 pemerintahan peralihan Inggris berakhir namun pihak kerajaan Belanda masih dihadapkan pada masalah sebelumnya. Pemerintahan Raffles selama lima tahun, rupa-rupanya belum berhasil membuat barisan kelas pengusaha swasta sehingga pemerintah kolonial Belanda tetap kesulitan mencari golongan yang kuat dari segi modal. Sementara itu, struktur permodalan di negeri Belanda belum juga bergeser. Negara masih diandalkan sebagai motor pengumpul dan penggerak modal.

Kondisi ini terus berlanjut sampai tahun-tahun terakhir dekade 1820-an. Belanda tetap belum memiliki kekuatan ekonomi domestik yang bisa dimobilisir untuk menyelamatkan krisis neraca keuangan pemerintah.[6] Pemerintah Belanda tidak bisa me-

---

[6] Salah satu kelemahan ekonomi nasional ne-

ngandalkan sektor agraris sebagai kantong penghasil surplus ekonomi. Sementara, industri-industri berukuran kecil belum memiliki kemampuan yang handal untuk memproduksi komoditi yang bisa dijual ke negeri jajahan. Ini bisa dibuktikan dengan melihat nilai ekspor komoditi tekstil pengusaha swasta Belanda ke Hindia Belanda. Tahun 1825 nilai ekspornya hanya mencapai 257 ribu gulden dan tahun 1827 senilai 883 ribu gulden. Sebagai perbandingan, pada tahun tersebut, ekspor tekstil swasta dari Inggris, masing-masing bernilai 1,384 ribu gulden dan 1,698 ribu gulden. Data lengkapnya bisa dilihat pada Tabel 1.

---

geri Belanda yaitu relatif miskinnya negara ini dengan sumber-sumber kekayaan alam. Tidak seperti Inggris dan Prancis, Belanda tidak memiliki syarat-syarat dasar untuk mengembangkan industri manufaktur. Kondisi natural ini melahirkan distingsi antara kolonialisme Belanda dengan Inggris dan Prancis. Periksa lebih lanjut Burger, h. 49 dan J.C. Van Leur, *Indonesian Trade and Society Essays in Asian Social and Economic History,* The Hague, W. van Hoeve Publishers Ltd., 1967, h. 118.

Tabel 1
Impor Komoditi Swasta 1825-1830 (f.000)

Tahun	Nilai Total	Dari Belanda	Kom Asli Belanda	Dari Inggris	Tekstil			
					Nilai Total	Dari Belanda	Kom Asli Belanda	Dari Inggris
1825	12,437	2,478	634	1,930	1,896	257	213	1,384
1826	10,250	3,873	2,045	1,078	2,211	1,343	1,256	738
1827	13,143	3,263	1,372	2,094	2,827	883	857	1,698
1828	15,359	6,459	3,698	2,166	4,890	2,965	2,951	1,860
1829	15,038	6,305	3,628	1,724	3,884	2,550	2,373	1,217

Sumber: J.S. Furnival, *Netherlands India: A Study of Plural Economy*, Cambridge, At the University Press, 1944, h. 105.

Angka-angka tersebut menggambarkan betapa masih relatif lemahnya kekuatan ekonomi golongan swasta Belanda. Minimnya volume modal menyebabkan kaum swasta tidak bisa memperbesar kapasitas produksi pabrik, seperti terbaca pada industri tekstil.

Belanda betul-betul mengalami stagnasi ekonomi yang cukup berat. Aktivitas perekonomian berjalan sangat lambat akibat lemahnya sumber permodalan. Alokasi keuangan negara untuk membiayai perang dalam dan luar negeri telah menguras habis persediaan keuangan. Untuk Perang Diponegoro (1825-1830) saja biaya yang dihabiskan sebesar 20-25 juta gulden.

Di tengah-tengah kesulitan ini, berbagai cara terus diusahakan untuk menanggulangi krisis permodalan tersebut. Sampai akhirnya diputuskan bahwa maksimalisasi eksploitasi ekonomi Hindia Belanda adalah jalan terbaik. Krisis ekonomi negeri Belanda sangat parah dan ini hanya bisa diselamatkan dengan menjadikan Hindia Belanda sebagai kantong surplus ekonomi. Persoalannya hanya tinggal bagaimana merumuskan

satu pola pengelolaan sumber ekonomi Hindia Belanda yang efektif. Mengenai pemikiran ini Sartono Kartodirdjo menyimpulkan:

> Kenyataannya pada tahun 1830, kepentingan negara induklah yang menentukan, maka oleh karenanya timbul problem menentukan suatu politik yang akan menjamin keuntungan-keuntungan finansial yang dibutuhkan. Persoalan kolonial yang sebenarnya adalah cara untuk menjamin negeri Belanda memperoleh penghasilan yang cukup.[7]

Secara historis, Pemerintah Belanda sudah mengantongi beberapa pengalaman pemberlakuan berbagai varian pola kebijakan ekonomi di Hindia Belanda kendati dipenuhi dengan catatan kegagalan. Hanya saja, hingga mendekati dekade 30-an, belum ditemukan pola kebijakan yang bisa menyamai efektifitas cara kerja VOC. Sampai kemudian, sistem tanam paksa dipilih sebagai model terbaik. Sistem ini diyakini oleh Raja William akan bisa menanggulangi krisis

---

[7] Sartono, 1991, *loc.cit.*, h. 12.

keuangan pemerintah Belanda.[8]

Kendati menghadapi kritik-kritik golongan libertarian, sistem ini akhirnya melewati rintangan tersebut dengan mendapat pengesahan dari Raja William. Tujuan yang dibebankan kepada sistem ini adalah memaksimalkan sistem eksploitasi sumber kekayaan Hindia Belanda untuk memulihkan perekonomian Belanda. Lebih jauh, bila sistem ini berhasil menumpuk surplus ekonomi ke kas negara, maka kelangsungan industri Belanda akan terjamin. Tentu saja dengan logika bahwa negara akan menjadi agen pembangkit sektor industri, perniagaan dan pelayaran. Surplus ekonomi tersebut akan dijadikan negara sebagai modal untuk membangun kerajaan perkapalan Belanda di Eropa serta akan dipinjamkan kepada kelas pengusaha swasta.

Tujuan utama yang dibebankan kepada sistem Tanam Paksa berhasil dicapai.

---

[8] Bulkin menyebutkan bahwa dimotivasi oleh kebutuhan untuk menyelamatkan neraca keuangannya, Belanda akhirnya menghidupkan kembali model ekonomi VOC.Bulkin, 1985, *op.cit.*

Ini bisa diukur dari dua keberhasilan spektakulernya. *Pertama,* tugas utama sistem ini untuk memulihkan kondisi neraca keuangan pemerintah kolonial dan keuangan pemerintah jajahan Hindia Belanda berhasil dilaksanakan. Hanya dalam satu dekade, sistem ini secara impresif membawa keajaiban bagi pemulihan krisis ekonomi Belanda dan Hindia Belanda. Bahkan, sehabis melunasi hutang-hutang negeri Belanda dan hutang warisan gubernur de Gesignies, sistem ini selanjutnya secara terus-menerus mengucurkan saldo-saldo keuntungan *(batig slot)*[9] ke kas pemerintah Belanda.

---

[9] Prosedur perhitungan *batig slot* adalah sebagai berikut: Tanam Paksa dilelang di negeri Belanda lewat NHM. Setelah dikurangi dengan biaya angkutan dan biaya operasi lainnya, sisa hasil lelang itu diserahkan kepada Kementerian Jajahan. Dari hasil itulah dibayarkan seluruh biaya pemerintah jajahan, baik yang di negeri Belanda maupun Hindia Belanda. Sisanya itulah yang disebut *batig slot* yang diserahkan ke bendahara negara Belanda dan disebut dengan nama "Sumbangan Uang dari Hindia Belanda" *(Birjdragen iut de Indische Midellen).* Simbolon, 1995, *loc.cit.*, h. 485.

Burger mencatat bahwa selama periode 1832-1867 sistem ini berhasil mendatangkan saldo keuntungan sebesar 823 juta gulden dan 287 juta gulden selama periode 1867-1877.[10] Simbolon juga mencatat hal yang hampir mirip dengan mengatakan bahwa pada tahun 1831 saja sistem ini telah mampu membuat impas anggaran belanja pemerintah jajahan. Beberapa tahun kemudian, seluruh hutang VOC lunas terbayar. Pada periode 1831-1877, negeri Belanda

---

10 Menurunnya angka surplus ekonomi tersebut menandai melemahnya kapasitas sistem ini. Inilah salah satu alasan yang diajukan oleh golongan Liberal ketika menuntut penghapusan sistem tersebut. Kata Vlekke, "Tetapi pada tahun 1850 kekurangan-kekurangan sistem ini telah menjadi jelas, dan pentadbiran telah mulai melonggarkan undang-undangnya. Liberalisme yang pada masa itu sedang berkembang di Belanda, telah menentang sistem ini sebagai tidak sesuai dengan prinsip-prinsip ekonomi yang dianut oleh alam pikiran liberal". Bernard H.M. Vlekke, *Nusantara (Sejarah Indonesia)*, Kuala Lumpur, Dewan Bahasa dan Pustaka, 1967, h.239, dan Simbolon, 1995, *Ibid*, h. 480.

memperoleh surplus ekonomi sebesar 832 juta gulden. Jumlah tersebut adalah 19% dari pendapatan negeri Belanda di tahun 1850 dan 30 % selama periode 1851-1860.[11] Masih di sekitar porsi saldo keuntungan, menurut Anne Booth, berdasarkan data-data yang diajukan Richard T. Griffiths, pada akhir tahun 1830 income kolonial yang dikirimkan ke Belanda sebesar 20 juta gulden. Sementara total pendapatan domestik pemerintah Belanda pada tahun itu berjumlah 50 juta gulden. Ini artinya, bahwa porsi sumbangan saldo keuntungan mencapai angka kira-kira 25%.[12] Furnivall menambahkan bahwa sistem ini juga telah berhasil

---

11 Simbolon dan Vlekke, *Ibid.* h. 480.

12 Anne Booth, "*Agricultural Development in Indonesia, Australia*", Southeast Asia Publication, 1988, h. 202, yang dikutip dari Richard T. Griffiths, *Industrial Returdation in the Netherlands: 1830-1850,* The Hague, Martinus Nijhoff, 1979, h. 4ff. Booth menambahkan lagi, "*There can be no doubt that the system was so succesfull in alleviating the extremly serious budgetery problems of the Netherlands thats in Liberal critics was rapidly silence*".

melunasi hutang peninggalan gubernur Jenderal Van der Capellen.

Menurut taksiran kasar Pieter Creutzberg dan JTM. Van Laanen, dalam periode 1830-1850, jumlah rata-rata kiriman saldo plus tiap tahun berkisar antara 3-4 juta gulden, sekitar 7-8 juta gulden dalam periode 1850-1860 dan sekitar 13 juta gulden dalam

Tabel 2
Penerimaan Pemerintah dan Sumbangan kepada Kas Negara Negeri Belanda 1817-1877 Rata-Rata Setahun dalam Jutaan Gulden

Periode	Jumlah Penerimaan	Sumbangan	Saldo
1817-1826	(20,9)	0,7	-
1831-1840	45,1	9,3	5,4
1841-1850	70,5	14,1	10,7
1851-1860	97,3	24,4	29,5
1861-1866	118,6	32,4	30,9
1867-1877	146,7	13,9	16,0

Sumber: Pieter Creutzberg dan J.T.M. Van Laanen, *Sejarah Statistik Ekonomi Indonesia*, Jakarta, YOI, 1987, h. 182.

periode 1060-1867.[13] Data selengkapnya bisa dilihat pada Tabel 2.

Dengan porsi saldo keuntungan sebesar itu, sistem ini kemudian berhasil membawa keberhasilan *kedua,* yakni memiliki andil mendanai kebangkitan industri Belanda, sekaligus membiayai kebangkitan kekuatan modal kelas pengusaha swasta Belanda. Tulis Geertz:

> Sistem Tanam Paksa telah menyebabkan kepengusahaan swasta, yang pada mulanya menghadapi rintangan kekurangan modal, sedikit demi sedikit masih lebih mungkin berjalan. Sejauh yang mengenai persediaan modal, usaha swasta di negeri Belanda memainkan peranan yang jauh kurang dari besarnya dalam penunjang penganti-penganti sistem Tanam Paksa seperti yang terbayang dalam buku-buku bacaan."[14]

---

13 Pieter Creutzberg dan JTM. Van Laanen (penyunting), *Sejarah Statistik Ekonomi Indonesia,* Jakarta, YOI, 1987, h. 183.

14 Geertz, 1976, *loc.cit.*, h. 72.

Selama dua dekade, saldo keuntungan yang dikirim ke negeri Belanda telah dialokasikan untuk membangun industri. Secara revolusioner, ekonomi Belanda ditransformasikan dari ekonomi berbasis agraris ke ekonomi berbasis industri. Dengan surplus tersebut, Belanda melakukan revolusi industrial, mengejar ketertinggalannya dari Inggris dan Prancis. Penggeseran ini menandai pergantian kapitalisme negeri Belanda, dari kapitalisme dagang atau merkantilis ke kapitalisme industrial dan finansial. Inheren dalam pergantian ini adalah lahirnya golongan borjuasi, yang menggantikan peran ekonomi dan politik negara.

Untuk kepentingan pemfokusan, skripsi ini hanya akan mendalami keberhasilan kedua yang dihasilkan Sistem Tanam Paksa. Gambaran-gambaran kebangkitan golongan ini bisa ditunjukkan dari berbagai catatan statistik dan ulasan-ulasan konseptual. Furnivall mencatat bahwa pada periode 1830-1850 total impor umum komoditi swasta dari Belanda mencapai angka 58.605.000 gulden. Kendati angka itu berfluktuasi dan tidak naik secara mengesankan, bahkan tu-

run pada tahun-tahun tertentu, tetapi mengingat usia kebangkitan dan bertahapnya pengunduran peran ekonomik negara, kenaikan angka-angka pada tabel tersebut tetap tergolong bagus.

Angka yang mengesankan lebih bisa dilihat pada komoditi tekstil. Kendati mengalami penurunan drastis tahun 1834 ke angka 877.000 gulden, tapi naik lagi menjadi 1,744.000 pada tahun berikutnya. Selain dengan cara melihat kenaikan angka impor umum dan tekstil dari negeri Belanda, kebangkitan kelas pengusaha swasta Belanda bisa juga diperiksa dengan cara mengkomparasikannya dengan impor swasta dari Inggris.[15] Bila pada periode sebelum Tanam

[15] Validitas perbandingan ini bisa saja disangsikan dengan mengingat tujuan utama ekspor kedua negara tersebut. Bagi Inggris, Hindia Belanda jelas bukan tujuan utama ekspor, sementara bagi Belanda, Hindia Belanda merupakan salah satu tujuan utama ekspor. Tapi dengan mengingat bahwa periode sebelum Tanam Paksa, pasar Hindia Belanda lebih dikuasai oleh Inggris dan Amerika, perbandingan ini menjadi valid.

Paksa,. Inggris dan Amerika merajai pelabuhan-pelabuhan di Hindia Belanda, maka setelah dua tahun sistem tersebut, kapal-kapal Belanda mulai menggoyang posisi kapal-kapal Inggris dan Amerika. Jadi bila impor tekstil asli Belanda dan impor tekstil dari Belanda dijumlahkan, maka agregat prosentase impor tekstil swasta dari Belanda jauh melampaui impor tekstil kaum swasta Inggris.[16]

Kesimpulan yang bisa ditarik dari kecenderungan baiknya *performance* impor swasta dari Belanda adalah mulai menjelasnya kekuatan modal mereka. Dengan bersandar pada kucuran surplus saldo Tanam

---

[16] Pembulatan angka total nilai impor tekstil ke Hindia Belanda ditulis oleh Burger. Menurutnya, total impor nilai tekstil tahun 1830 sebesar 3,8 juta gulden, 2,9 juta gulden tahun 1831, 1,9 juta gulden tahun 1832, 3,9 juta gulden tahun 1833, 4,4 juta gulden tahun 1834, 4,1 juta gulden tahun 1835, 6,1 juta gulden pada tahun 1836, 7,1 juta gulden tahun 1837, 9,7 juta gulden pada tahun 1838, 10,5 juta gulden pada tahun 1839 dan 13,1 juta gulden pada tahun 1840. Burger, 1960, *loc.cit.*, h. 141.

Paksa, para pengusaha pabrik dan pedagang berhasil memperluas jaringan usaha mereka. Ini berarti bahwa modal perdagangan dan industri partikelir tumbuh cepat.

Periode 1830-1850 sungguh-sungguh menjadi rentang waktu yang membawa anugerah bagi kebangkitan golongan borjuasi Belanda. Mereka telah bangkit dan besar di tengah transformasi struktur ekonomi lama ke struktur ekonomi kapitalisme modern, yang menyajikan kebebasan besar bagi perluasan skala ekonomi. Mereka muncul sebagai anak kandung dari proses industrialisasi negeri Belanda, terutama pada pertengahan abad XIX, mengantikan peran negara dan kaum feodal.[17] Golongan ini mulai menggeser peran negara sebagai pengumpul modal, dengan cara mengkonsentrasikan pendistribusian modal ke tangan mereka. Itu sebabnya, ketika benua Eropa dilanda revolusi pada awal tahun 1848, golongan borjuasi, beserta barisan pendukungnya, dengan cepat menyahutinya sebagai momentum untuk mengkampanyekan dan mendesakkan ga-

[17] Kartodirdjo dan Djoko Suryo, 1991, *op.cit.*

gasan liberalisasi ekonomi dan demokratisasi sistem politik.

Di penghujung dekade 1850-an, perkembangan kapitalisme di negeri Belanda sudah cukup matang. Industri-industri manufaktur berkembang cepat dan jaringan perdagangan Belanda sudah pulih kembali, mengulangi sukses abad XVI dan XVII. Kapasitas dan volume produksi pabrik-pabrik, milik golongan borjuasi, sudah sedemikian besar dan mereka telah berhasil menumpuk kapital dalam angka besar. Sementara itu, harga-harga komoditi tropik di pasaran dunia mulai membaik.[18] Tiga kondisi inilah, membesarnya kapasitas produksi, memusatnya kepemilikan modal dan kecenderungan perbaikan harga komoditi tropik (tebu, kopi, karet, kina, tembakau, kopra, coklat), yang memancing perhatian golongan pengusaha Belanda ke Hindia Belanda.

Dengan semakin kukuhnya posisi pengusaha swasta Belanda, kritik-kritik terha-

[18] Setelah turun pada periode 1841-1850 ke angka –2,3 gulden, harga kembali bangkit pada periode 1852-1873 menjadi 1,4 gulden.

dap pelaksanaan Sistem Tanam Paksa semakin menggema dan berpengaruh. Bagi mereka, sistem ini—selain mempersoalkan juga dampak-dampak negatifnya—dinilai telah menghalangi gerak laju perluasan modal pengusaha swasta. Sistem ini dituduh telah memberikan otoritas berlebihan kepada administrasi kolonial dan larangan izin penyewaan tanah kepada pengusaha swasta terus dicerca. Ini sekaligus memperkeruh perseteruan antara kaum konservatif dan kaum liberal di parlemen Belanda.

Setelah mendeskripsikan perkembangan kapitalisme di negeri Belanda, bahasan selanjutnya adalah penggambaran perkembangan kapitalisme di Hindia Belanda. Bagaimana perkembangan kapitalisme di Hindia Belanda dalam periode ini? Adakah relasi kausalistik antara perkembangan kapitalisme di negeri Belanda dengan perkembangan kapitalisme di Hindia Belanda?

Bila sebelum dan pada periode tersebut, di Belanda sedang berkembang kapitalisme agraris yang merkantilis, sebagai negara koloni, Hindia Belanda juga sedang mengembangkan kapitalisme merkantilis.

Karakternya adalah pemusatan akumulasi kapital pada sektor perdagangan, bukan pada sektor industri. Dan negara tampil sebagai pelaku ekonomi yang dominan dengan cara mendirikan dan mengembangkan perusahaan-perusahaan negara. Penumpukan keuntungan oleh perusahaan ini dilakukan dengan cara mengusahakan monopoli distribusi komoditi-komoditi dagang. Sentra-sentra perdagangan direbut dan dikuasai dengan menggunakan metode penaklukan. Dengan meminjam alat-alat politik negara, kongsi dagang VOC memberlakukan aturan penyerahan wajib dan kontingensi bagi perusahaan-perusahaan lain di luar negara.

Ini tampak jelas pada pendirian *Nederlandsche Handelmaatschappij* (NHM) yang difungsikan sebagai lembaga perbankan.[19]

---

[19] Usaha perbankan NHM hanya berlangsung sampai pada bagian kedua abad XIX. Setelah itu, NHM kemudian bertransformasi menjadi perusahaan agen ekspor-impor dan terakhir malah mendanai secara dominan perusahaan-perusahaan perkebunan. Menurut Bulkin, pembentukan NHM tampak sebagai pembangkitan suatu tradisi tua dari pemerintah

Pendirian bank ini diprakarsai oleh Raja Willem I. Modal awalnya berjumlah 37 juta gulden dan Raja Willem sendiri menjadi salah seorang pemegang sahamnya dan secara pribadi menjamin keuangan dengan deviden-devidennya sebesar 4,5%. Dengan menguasai permodalan dan manajemen, tampak jelas bahwa negara ingin mengendalikan gerak kerja NHM.[20] Kendali negara mengu-

---

Belanda dalam menangani daerah-daerah koloni, yaitu pembentukan *staatsbedrijf* atau perusahaan negara. NHM akan bertindak sebagai agen ekspor-impor negeri Belanda di seluruh dunia. Pendirian NHM juga tampak sebagai pembangkitan kembali simbiosa mutualisme antara modal dan negara dalam wadah kapitalisme negara *(state capitalism)*. Periksa Creutzberg dan Van Laanen, 1987, *loc.cit.*, h. 237, dan Bulkin, 1985, *op.cit.*

20 Pendirian NHM ini selain bertujuan menandingi kehebatan perdagangan Inggris dan Amerika, lebih ditunjukkan untuk menyelamatkan krisis keuangan pemerintah Belanda dan Hindia Belanda. Pasca pembubaran VOC, hingga tahun-tahun dilaksanakannya sistem Tanam Paksa, pemerintah Belanda dan Hindia Belanda dilanda krisis keuangan yang

at sejak diberlakukannya Sistem Tanam Paksa. Spektrum usaha NHM dibelokkan menjadi perusahaan negara yang melakukan investasi di bidang perkebunan. Dalam perkembangannya NHM muncul sebagai bank kultur yang membiayai industri perkebunan.[21]

Ciri kapitalisme merkantilis juga tampak pada industri perkebunan. Pemerintah Hindia Belanda kelihatannya tidak menunjukkan sikap bersahabat terhadap pengu-

---

akut. Sebagai contoh, tahun 1829 pemerintah Hindia Belanda mengalami kekurangan anggaran sebesar 37,7 juta gulden. Ini disebabkan karena angka pengeluaran pemerintah lebih besar dibanding hasil perdagangan ekspor dari Jawa. Periode 1820-1824 ekspor pemerintah Hindia Belanda hanya sebesar 17,4 juta gulden, sementara pengeluaran mencapai angka 23,6 juta gulden, ditambah dengan nilai impor sebesar 14,0 juta gulden. Periode 1825-1829, nilai ekspor menurun menjadi hanya 13,3 juta gulden, sementara itu pengeluaran membengkak menjadi 29,7 juta gulden dengan besar nilai impor 13,6 juta gulden.Creutzberg dan Van Laanen, 1987, *Ibid*, h. 180.

21 Kartodirdjo dan Suryo, 1991, *loc.cit.*, h. 349.

saha-pengusaha perkebunan swasta. Sehingga mayoritas usaha perkebunan komoditi-komoditi andalan diusahakan oleh pemerintah. Akibatnya kenaikan nilai ekspor swasta tiap tahun sangat kecil. Kenaikan yang berarti hanya dicapai pada tahun 1840 sebagai akibat melonjaknya harga gula dan kopi di pasaran dunia. Tapi tahun 1845, total nilai ekspor kembali menurun menjadi hanya 46,455 juta gulden.

Struktur penguasaan modal ini menyebabkan vakumnya kelas menengah ekonomi di Hindia Belanda. Kegiatan ekonomi, dari tahapan produksi hingga distribusi hampir sepenuhnya dijalankan oleh pemerintah. Negara selalu berusaha menghambat kelahiran atau kemajuan kelas menengah ekonomi, apalagi dari golongan pribumi.[22]

Negara baru memberi ruang gerak kepada golongan ini setelah Tanam Paksa berlangsung sekitar satu dekade. Perluasan perkebunan pemerintah telah melahirkan kebutuhan baru, yakni pendirian pabrik-pabrik pengolahan tanaman-tanaman perkebunan.

---

[22] Kartodirdjo dan Suryo, 1991, *loc.cit.*, h. 349.

Pada tahapan inilah pemerintah merasa membutuhkan kaum swasta untuk mendirikan pabrik-pabrik pengolahan. Peluang tersebut segera dimanfaatkan oleh kaum ini. Kegiatan ini kemudian membawa efek *multiplier*, yakni munculnya usaha impor barang-barang modal dari Belanda. Pabrik-pabrik pengolahan tersebut hanya bisa didirikan bila barang-barang modal bisa didatangkan dari Belanda, Inggris atau Amerika.

Pada tahun 1849 nilai impor barang modal mencapai 1,50 juta gulden atau 4,9% dari prosentase seluruh modal. Tahun 1850 menurun sedikit demi sedikit menjadi 1,17 juta gulden atau 5,3% dari prosentase seluruh modal. Tahun 1951 naik menjadi 1,79 juta gulden atau 6,6% dari prosentase seluruh modal.[23]

Dalam sektor keuangan, kendati mendapat pembatasan dari pemerintah Gubernur Jenderal Van den Bosch, kegiatan per-

[23] Upaya seperti ini sudah diintensifkan sejak didirikannya VOC. Dengan memonopoli distribusi komoditi dagang di sentra-sentra perdagangan, VOC dengan mudah mematikan ruang gerak pedagang-pedagang pribumi.

bankan berkembang maju. NHM dan *Javasche Bank* yang didirikan pada akhir dekade 20-an berperan besar dalam menyalurkan kredit-kredit bagi usaha perkebunan swasta. Ini bisa dibuktikan dengan besarnya uang kertas yang dikeluarkan oleh *Javasche Bank* dari tahun 1829 hingga tahun 1840. Tahun 1829 besar uang kertas yang dikeluarkan mencapai 2,167 juta gulden, 2,972 juta gulden pada tahun 1830, 3,076 juta gulden pada tahun 1831, 4,016 juta gulden pada tahun 1832, 4,212 juta gulden pada tahun 1833, 4,893 juta gulden pada tahun 1834, 5,181 juta gulden pada tahun 1835, 5,995 juta gulden pada tahun 1836, 6,013 juta gulden pada tahun 1837, 7,244 juta gulden pada tahun 1838, 7,477 juta gulden pada tahun 1839 dan 7,235 juta gulden pada tahun 1840.[24]

Tahun 1839, pemerintah mengizinkan kaum swasta menyewa tanah dari penduduk pribumi, sekaligus memberi ruang bagi swasta untuk mendapatkan tenaga kerja upahan (*wage labour*). Izin ini seolah-olah menjadi

---

[24] Creutzberg dan van Laanen, 1987, *Ibid*, h. 301.

kata kunci bagi pengenalan kapitalisme industri atau agro industri di Hindia Belanda, menggantikan kapitalisme merkantilis. Dengan peluang ini, peran ekonomi kaum swasta semakin besar dan berimplikasi pada struktur permodalan. Tapi peluang ini masih dirasa kurang. Negara masih dirasa begitu dominan sementara kaum swasta mengalami pembatasan-pembatasan di sana-sini. Pada kondisi semacam inilah, kaum pengusaha swasta mulai mengagendakan tuntutan reformasi politik dan ekonomi yang diorientasikan untuk menghapuskan hambatan-hambatan politis, administratif, yuridis dan ekonomis.[25] Tuntutan ini terus makin mengeras seiring dengan makin kuatnya kedu-

---

25 Kaum swasta yang dimaksudkan di sini bukan mayoritas kaum swasta yang berdomisili di Hindia Belanda. Sebagai negara periferal, Hindia Belanda tidak memiliki kelas menengah yang independen, apalagi kelas menengah yang berasal dari penduduk pribumi. Kaum swasta yang dimaksud di sini adalah kaum swasta yang secara langsung atau tidak langsung mempunyai ikatan bisnis dengan perusahaan swasta di negara Belanda dan ne-

dukan kelas menengah ekonomi, sebagai hasil struktural dari perubahan kapitalisme merkantilis ke kapitalisme agro industri.

2. *Periode 1850-1870*

Sepanjang periode 1850-1870, perdagangan di Eropa mengalami kemajuan pesat dan negeri Belanda meraup keuntungan dari situasi ini. Dalam masa dua puluh tahun tersebut, transisi dari keadaan pra industri ke industri atau dari kapitalisme komersial ke kapitalisme industrial-finansial berlangsung sangat intensif. Pabrik-pabrik dalam berbagai cabang industri tumbuh pesat. Posisi Belanda sebagai pasar bahan mentah in-

---

gara Eropa lainnya. Perusahaan yang terdapat di Hindia Belanda hanyalah anak-anak perusahaan yang ada di Eropa. Inilah yang menyebabkan mengapa perjuangan reformasi politik pertanahan dan birokrasi pemerintahan di Hindia Belanda justru dimulai di Belanda. Reformasi politik pertanahan dan birokrasi pemerintahan bukan dilahirkan dari perjuangan kelas menengah ekonomi Hindia Belanda, tapi hasil perjuangan golongan borjuasi di negeri Belanda.

ternasional direngkuh kembali. Pelayaran maju pesat dan bank-bank baru didirikan. Berdirinya bank-bank ini sekaligus menandai terjadinya konsentrasi dan sentralisasi modal di Belanda. Volume perdagangan berkembang dengan pesat dan sistem perdagangan bebas dengan negara-negara tetangga telah melancarkan kemajuan perdagangan tersebut.

Pertumbuhan ekonomi Belanda tersebut telah menyebabkan dua perubahan struktural. *Pertama*, berubahnya formasi modal. Bila pada kapitalisme merkantilis modal dikuasai oleh negara dan kaum feodal lainnya, maka pada kapitalisme industrial penguasaan modal berpindah ke tangan golongan borjuasi. Perubahan formasi ini akhirnya melahirkan perubahan yang *kedua*, yakni munculnya kelas menengah ekonomi.[26] Kelas inilah yang menulangpunggungi perkembangan sektor industri, perdagangan, perbankan dan pelayaran negeri Belanda.

Selama periode 1850-1870, industri-industri yang ditangani oleh golongan bor-

---

[26] Kartodirdjo dan Suryo, 1991, *loc.cit.*, h. 79.

juasi berhasil dalam membesarkan volume usahanya. Ini bisa dibuktikan dengan menengok angka ekspor mereka ke Hindia Belanda. Bila pada tahun 1830, nilai ekspor baru mencapai 6,305 juta gulden, maka pada tahun 1850 naik menjadi 7,957 juta gulden. Tahun 1855 naik lagi menjadi 11,696 juta gulden, 17,914 juta gulden pada tahun 1860, 16,078 juta gulden pada tahun 1865 dan 19,050 juta gulden pada tahun 1870. Angka-angka tersebut menunjukkan perluasan kapabilitas industri Belanda dalam menghasilkan *out-put* untuk kemudian dipasarkan ke tanah jajahan.

Kebangkitan ekonomi golongan borjuasi tersebut tentu saja tidak bisa dilepaskan dari anugerah yang dikucurkan oleh sistem tanam paksa. Betapa tidak, untuk periode 1851-1860 sistem ini sanggup menyumbangkan saldo plus ke negeri Belanda sebesar 29,5 juta gulden, 30,9 juta gulden pada periode 1861-1866 dan agak turun menjadi 16,0 juta gulden pada periode 1867-1877.[27]

---

[27] Kartodirdjo, 1991, *op.cit.*, h. 325, dan Booth, 1988, *loc.cit.*, h. 96.

Atau dengan kata lain, ekspansi perdagangan internasional Belanda telah didorong oleh perkembangan impor hasil-hasil dari Indonesia dan meningkatnya perdagangan transito. Kehebatan Sistem Tanam Paksa telah menjadi daya tarik tersendiri bagi golongan borjuis Belanda untuk menjajagi ekspansi modal ke Hindia Belanda. Keinginan tersebut semakin distimulus oleh konjungtur naik harga-harga komoditi ekspor tropik sejak pertengahan abad XIX.[28] Kenaikan harga-harga itu sangat menggiurkan para pengusaha Belanda untuk mengusahakan langsung produksi bahan-bahan mentah di Hindia Belanda.

Tanam paksa tidak hanya memajukan ekonomi Belanda. Sistem ini juga telah membangkitkan ekonomi Hindia Belanda. Bila pada periode 1830-1850, sistem ini telah mampu menyeimbangkan anggaran keuangan pemerintah Hindia Belanda dan membayar lunas warisan hutang pemerintahan sebelumnya, maka menginjak periode 1850-

28 Creutzberg dan van Laanen, 1987, *loc.cit.*, h. 182.

1870 peran sistem ini ditinggikan, yakni menjadi memacu pertumbuhan ekonomi Hindia Belanda dengan cara semakin mengoptimalkan industri perkebunan. Kapasitas usaha perkebunan diperluas dan diintensifkan. Pada akhirnya, pembangunan sub sektor industri perkebunan memancing pertumbuhan sektor transportasi, perdagangan dan industri manufaktur serta industri perbankan.

Keterangan tersebut di atas bisa dibuktikan dengan menjadikan perkembangan ekspor-impor dan perbankan sebagai indikator. Dari catatan ekspor Hindia Belanda untuk periode ini, terlihat bahwa kinerja ekspor Hindia Belanda ke Belanda senilai 62,642 juta gulden. Padahal lima tahun sebelumnya hanya senilai 45,223 juta gulden. Sementara itu, untuk nilai impor tekstil swasta Hindia Belanda naik dari 4,773 juta gulden menjadi 7,740 juta gulden. Selanjutnya lihat Tabel 3.

Tabel 3

Impor Komoditi Swasta 1850-1870 (f. 000)

TAHUN	UMUM				TEKSTIL			
	Nilai Total	Dari Belanda	Komoditi Asli Belanda	Dari Inggris %	Nilai Total	Dari Belanda	Komoditi Asli Belanda	Dari Inggris
1850	24,037	7,956	5,274	5,692	9,837	4,774	3,743	4,147
1855	32,264	11,696	8,786	8,001	14,45	7,740	6,604	6,364
1860	44,173	17,914	12,395	11,660	20,943	11,005	8,805	9,325
1865	40,247	16,078	9,011	8,063	13,986	7,295	4,783	6,055
1870	44,459	19,050	8,778	7,534	16,024	8,993	6,496	5,388

Sumber: Furnivall, 1944, h. 171.

Sebagai perbandingan, menurut Cowan, produksi ekspor pemerintah pada tahun 1865 mencapai 57% dari nilai total ekspor Hindia Belanda, sedangkan ekspor swasta hanya mencapai 38%. Enam tahun kemudian, komposisi itu berubah menjadi 45% ekspor pemerintah dan 47% ekspor swasta.[29]

Tabel 4.
Produksi Ekspor pemerintah dan Swasta
1861-1884

Tahun	Prod Ekspor Pemerintah Sbg % Nilai Total	Prod Ekspor Swasta sebagai % Nilai Total	
		Perusahaan Perkebunan	Pribumi
1865	57	38	7
1866	56	38	3
1867	53	41	3
1868	49	45	2
1869	53	42	2
1870	52	43	2
1871	45	47	2
1872	23	70	3
1873	19	72	2
1874	23	70	3
1884	13	79	2

Sumber: Sartono Kartodirdjo dan Djoko Suryo, *Sejarah Perkebunan di Indonesia Kajian Sosial Ekonomi*, Yogyakarta, Aditya Media, 1991, h.85.

[29] Perubahan komposisi ini sejalan dengan se-

Booth menulis bahwa untuk periode 1851-1873 pertumbuhan volume ekspor Hindia Belanda per tahun sebesar 1,3% dan naik menjadi 4,6% pada periode 1874-1885.[30] Data yang lebih lengkap bisa dilihat pada Tabel 5.

Meluasnya industri pengolahan tanaman perkebunan dan industri manufaktur bisa diukur dengan melihat nilai impor barang modal. Pada tahun 1850 impor Hindia

---

makin menguatnya ekonomi kaum pengusaha swasta, menyusul dibukanya hambatan-hambatan investasi bagi kaum swasta dan mulai dihapuskannya sistem Tanam Paksa pada beberapa komoditi yang nilai sumbangan keuntungannya rendah.

30 Booth mencatat bahwa sebenarnya setelah tahun 1830-an, pertumbuhan volume ekspor tidak pernah naik secara mengesankan. Untuk kurun waktu 1840-1870, pertumbuhan rata-rata per tahun hanya sebesar 2%. Padahal tahun 1830-an angka tersebut bisa mencapai 10% per tahun. Kelesuan tersebut lebih disebabkan oleh melemahnya harga-harga komoditi tropik di pasaran dunia. Kelesuan ini berakibat pada perlambatan gerak laju penanaman modal. Tapi, tahun 1860 aktivitas investasi kembali marak dengan mulai pulihnya harga komodi tropik di pasaran dunia.

Tabel 5.
Pertumbuhan rata-rata per tahun Volume dan Komoditi Ekspor 1827-1935

Periode	Pertumbuhan Rata-rata per tahun	
	Volume Ekspor	Harga
1827-1840	11,4	3,5
1841-1850	1,2	-2,
1851-1873	1,3	1,4
1874-1885	4,6	-3,9
1886-1900	3,5	-2,2
1901-1913	5,4	2,5
1920-1929	7,5	-6,3
1930-1935	-4,5	-12,6

Sumber: Anne Booth, *Agricultural Development in Indonesia*, Sidney, Allen & Unwin Australia Ply ltd, 1988, h. 197.

Belanda. Tahun 1860 menurun menjadi hanya sekitar 4,5% dari total nilai impor dan pada tahun 1870, naik menjadi hampir 7% dari total nilai impor.[31]

Kemajuan angka ekspor dan impor tersebut tidak bisa dilepaskan dari sumbangsih

[31] Creustzberg dan van Laanen, 1987, *loc.cit.*, h.293.

industri perbankan untuk mendanai kegiatan industri perkebunan dan manufaktur. Tentang peran strategis perbankan, Furnivall menuliskan:

> 'The development of private enterprise created a demand for capital, which was suplied very largely by the NHM.'[32]

Awalnya, NHM masih sanggup melayani pinjaman dana dari pabrikan-pabrikan perkebunan, tapi pada akhirnya gagal menyamai perkembangan ekspansi kapitalisasi di sektor perkebunan dan industri manufaktur. Sebagai jawabannya pada tahun 1853 didirikan *Java Bank.* Empat tahun kemudian berdiri *N.I. Escompto Mij.*, dengan modal awal 0,5 juta gulden. Disusul dengan berdirinya *Rotterdamshe Bank* pada tahun 1863, dengan modal awal sebesar 2,125 juta gulden, *N.I. Handels Bank* dengan modal awal 1,5 juta gulden, *Internationale Crediet en Handelsvereeniging Rotterdam Internatio* de-

32 J.S Furnivall, "*Netherlands India: A Study of Plural Economy*, Cambridge, At the University Press, 1944

ngan modal awal 1,0 juta gulden dan sebuah perwakilan *Chartered Bank of India, Australia and China*.[33]

Hanya dalam satu dekade lebih, bank-bank tersebut sudah berhasil mendanai perusahaan perkebunan dalam jumlah besar. *N.I. Handels Bank* misalnya, pada tahun 1884 telah membiayai perkebunan gula sebanyak 29 buah, kopi 20 buah dan lain-lain sebanyak 4 buah, hingga totalnya membiayai 53 perusahaan. *Internationale Crediet Vereeniging* membiayai 12 perkebunan gula, 20 perkebunan kopi. *Koloniale Bank* mendanai 9 perkebunan gula, 17 perkebunan kopi dan 12 lain-lain. *Dorrepaal Co.* mendanai 22 perusahaan perkebunan dan 38 perusahaan kopi dan 53 lain-lain sedangkan *Handelsvereeniging* mendanai 4 perusahaan gula, dua perusahaan kopi dan 1 lain-lain.[34]

Pendirian bank-bank tersebut tidak bisa dilepaskan dari pergerakan modal dari pengusaha Belanda dan Eropa lainnya. Mayoritas bank-bank tersebut berdiri sebagai usa-

---

[33] Creutzberg dan van Laanen, *loc.cit.*, h. 345.

[34] Kartodirdjo dan Suryo, 1991, *loc.cit.*, h. 88.

ha patungan. *Rotterdamsche Bank* misalnya, berhubungan dengan modal Jerman, sedangkan *N.I. Handels Bank* didirikan secara patungan oleh Bank Jerman dan Prancis. Pendirian ini harus dilihat dalam konteks perkembangan kapitalisme monopoli negara-negara Eropa di Hindia Belanda.

Di luar dua indikator di atas, masih terdapat indikator lainnya. Ketika pabrik yang ditangani pemerintah mengalami banyak kegagalan, akhirnya diambil keputusan untuk menyerahkan pengelolaan pabrik-pabrik ke tangan swasta. Pabrik pengolahan gula misalnya, sejak awal pemerintah bersikukuh untuk tidak melepaskannya ke tangan swasta, namun akhirnya setelah mengalami kegagalan diserahkan kepada kontraktor-kontraktor.[35] Pada tahun 1854 nilai pemilikan perusahaan swasta di sektor industri gula mencapai 30 juta gulden. Dan untuk

---

[35] Sikap keras pemerintah ini bisa difahami mengingat masih besarnya kontribusi gula dalam mendatangkan keuntungan. Tidak seperti pada pabrik-pabrik nila dan tembakau yang sudah terlebih dahulu diswastanisasi. Creutzberg dan van Laanen, 1987, *loc.cit.*, h.240.

total penanaman modal di semua sektor industri, mencapai angka 150 sampai 200 juta gulden.

Selain mendapat peluang di sektor perkebunan, perbankan dan perdagangan, pengusaha swasta juga menanamkan modalnya di bidang pengembangan komunikasi dan transportasi. Di beberapa daerah perkebunan, kebutuhan pengangkutan komoditi perkebunan telah mendorong tumbuhnya pengusaha pengangkutan di kalangan para petani mampu. Semua keterlibatan ini menjelaskan peran penting pengusaha swasta di bidang ekonomi. Lebih dari itu, keterlibatan mereka telah melahirkan pergeseran kelembagaan ekonomi pada masyarakat ekonomi golongan pribumi. Paling tidak ada dua perubahan kelembagaan yang terjadi. *Pertama,* diperkenalkannya sistem kerja upahan (*wage labour system*). Dengan sistem ini, para pekerja di berbagai sektor industri tidak lagi diikat oleh sistem paksaan, tapi diikat oleh sistem kerja kontrak. *Kedua,* diperkenalkannya sistem ekonomi uang.[36]

---

[36] Kartodirdjo dan Suryo, 1991, *loc.cit.*, h. 68-69.

Pertambahan jumlah perkebunan swasta, jumlah peredaran uang, pembangunan prasarana-prasarana fisik, pertumbuhan industri manufaktur dan transportasi serta naiknya aktivitas sektor jasa di Hindia Belanda harus dihubungkan dengan revolusi industri di negeri Belanda dan negara Eropa lainnya. Pergeseran kapitalisme di Hindia Belanda bersangkut paut dengan pergeseran kapitalisme di negeri Belanda. Pasalnya, investasi modal yang ditanamkan di Hindia Belanda oleh pengusaha swasta adalah modal-modal yang didatangkan dari korporasi-korporasi kapitalis di Belanda dan negara Eropa lainnya. Keterlibatan mereka terlihat pada usaha-usaha patungan dengan swasta dalam negeri dan pemerintah. Selain itu, mereka juga mendirikan sejumlah anak perusahaan. Tahun 1885 nilai penanaman modal swasta di Hindia Belanda sudah mencapai 200 juta gulden, sementara nilai investasi jawatan pemerintah hanya sebesar 90 juta gulden. Pada tahun 1900 angka tersebut sudah naik menjadi 750 juta gulden, sementara nilai investasi jawatan pemerintah hanya 250 juta gulden.

Jadi, kedua komunitas ekonomi tersebut memiliki satu jalinan hubungan yang karakternya tergantung *(depensive)*. Jalinan ini membentuk satu pembagian kerja internasional *(international devision of labour)* yang memfungsikan Hindia Belanda sebagai pemasok atau penghasil bahan-bahan mentah *(raw materials)*. Sedangkan Belanda dan negara-negara asing lainnya berfungsi sebagai pengolah bahan-bahan mentah tersebut menjadi bahan setengah jadi dan bahan jadi. Kelompok negara ini juga mengekspor barang-barang modal ke Hindia Belanda.

Menuruti logika tersebut, industri yang semestinya dikembangkan di Hindia Belanda adalah industri yang memenuhi kebutuhan industri Belanda dan negara-negara industri lainnya. Industri tersebut adalah industri penyediaan bahan-bahan mentah. Dan dua sektor yang strategis dalam industri tersebut adalah sektor pertanian, khususnya perkebunan, dan sektor pertambangan.[37] Se-

---

[37] Dua karakter struktural yang secara endemik menjangkiti pola hubungan semacam ini, yakni, *pertama,* keuntungan yang ditarik dalam

lanjutnya, di dua sektor inilah investasi modal dipusatkan. Pada dua sektor ini juga tuntutan-tuntutan kelembagaan ekonomi yang mendukung terus diupayakan perealisasiannya. Politik ekonomi untuk negara-negara jajahan diorientasikan untuk memudahkan kapitalisasi sektor perkebunan dan pertambangan.

Gambaran kapitalisasi di sektor perke-

---

penggabungan modal, tanah dan buruh tidak ditanam dalam ekonomi tuan rumah, melainkan dalam kapitalisme di negeri induk. Dalam kasus Hindia Belanda, besarnya kenaikan surplus dalam neraca perdagangan, besarnya uang yang diterima dari *batig slot* dan besarnya keuntungan yang masuk ke negeri Belanda, adalah bukti-bukti pengaliran modal ke negeri Belanda selama Sistem Tanam Paksa. *Kedua,* lembaga ekonomi kapitalis yang dipasang dari luar hanya akan berfungsi secara efektif kalau diintegrasikan ke dalam perekonomian kapitalisme pusat. Bila karena satu dan lain hal, keterkaitan itu putus, maka kapitalisme periferal akan mengalami stagnasi dan dislokasi. Bulkin, *loc.cit.*, h. 10, Sritua Arief dan Adi Sasono, *Keterbelakangan dan Ketergantungan,* Jakarta, Sinar Harapan, 1994.

bunan akan diuraikan lebih lanjut dalam sub bab berikut ini. Bagian ini akan mendeskripsikan intensifikasi dan ekstensifikasi penanaman modal di sektor perkebunan dengan cara menunjukkan data-data kuantitatif dan kualitatif.

Kapitalisasi di Sektor Perkebunan

1. Periode 1830-1850

Kapitalisasi sektor perkebunan pada periode ini ditandai dengan dua hal, *pertama,* hingga tahun-tahun terakhir dekade 1840-an negara secara dominatif menguasai pengusahaan industri perkebunan dengan membatasi ruang gerak swasta. *Kedua,* memasuki dekade lima puluhan, negara mulai membuka peluang bagi pengusaha swasta setelah timbul protes-protes oposisional terhadap dominasi negara di bidang politik dan ekonomi.[38]

[38] Golongan borjuasi Belanda menjadi pelopor dari protes-protes ideologis ini dengan tujuan mendesak pemerintah untuk meliberalkan sistem ekonomi di Hindia Belanda. Tahun 1848, golongan ini dan pendukung ideologi liberal

Dominasi kapital negara di sektor perkebunan hingga akhir dekade 1840-an tidak lepas dari strategi ekonomi yang diambil oleh pemerintahan Gubernur Jenderal Van Den Bosch. Setelah mempelajari kegagalan kebijakan ekonomi pemerintahan sebelumnya, Bosch harus memastikan bahwa sistem Tanam Paksa yang diperkenalkannya sanggup menyelamatkan krisis keuangan pemerintah Belanda dan Hindia Belanda. Itu sebabnya, Bosch tidak mau menggulangi kegagalan kebijakan ekonomi pemerintahan sebelumnya.[39]

---

lainnya berhasil mengusahakan sebuah reformasi Undang-Undang Dasar di parlemen Belanda. Salah satu ketentuan dalam UUD ini menyebutkan bahwa seluruh kebijakan mengenai Hindia Belanda harus diketahui oleh anggota parlemen.

[39] Kebijakan ekonomi sebelumnya yang dimaksudkan oleh Van den Bosch adalah sistem ekonomi liberal yang pernah diberlakukan oleh pemerintahan Raffles, Capellen dan Du Bus de Gesignies. Bosch menilai eksperimen ekonomi liberal tersebut sebagai sistem ekonomi liberal yang sesat *(perveted liberalism)*. Bosch tidak percaya bahwa kemajuan ekonomi tanah

Dengan sistem Tanam Paksa, Bosch menghendaki intervensi maksimal negara dalam ekonomi. Dalam sektor perkebunan, kaum swasta tidak akan dilibatkan dalam proses penanaman, tapi hanya akan mempunyai fungsi-fungsi pabrik. Tulis Creutzberg dan J.T.M. Van Laanen:

> "Sistemnya sendiri *(Cultuurstelsel)* berangsur-angsur berkembang menjadi sebuah monopoli negara. Pemerintah tidak menunjukkan sikap bersahabat terhadap pengusaha-pengusaha perkebunan swasta."[40]

Terlepas dari ketimpangan perbandingan investasi modal pemerintah dengan swasta, Tanam Paksa telah melahirkan sebuah gelombang kapitalisasi di sektor perkebunan. Besarnya penanaman modal di sektor ini bisa dilihat dari beberapa indikator. *Pertama,* jumlah batang tanaman perkebunan. Pada tahun 1833 sudah terdapat 100 juta batang pohon kopi dan dua tahun kemu-

---

jajahan bisa ditulangpunggungi oleh rakyat.

40 Creutzberg dan van Laanen, 1987, *loc.cit.*, h. 238.

dian jumlah tersebut menjadi dua kali lipat. Sedangkan tanaman tebu, kendati hanya bertambah 18% dari tahun 1833 sampai tahun 1861, tetapi telah berhasil meningkatkan produksi gula menjadi tiga kali lipat.[41] *Kedua,* luas areal perkebunan. Menurut Burger pada tahun 1833 areal perkebunan gula mencapai luas 32.722 bahu, indigo 23.141 bau, teh 324 bau, tembakau 286 bau, kayu manis 30 bau dan katun 5 bau. Bila ditotalkan dengan tanaman lada, nopal atau murbai akan menjadi 56.000 bau atau sekitar 1/8 dari total areal sawah rakyat. Dalam tabel tersebut terlihat bahwa perkebunan tebu meliputi hampir 90% areal perkebunan. Ini sebagai jawaban atas naiknya harga gula

[41] Peningkatan dua komoditi ini segera membawa efek *multiplier* pada aktivitas impor mesin. Antara tahun 1830 sampai tahun 1839 impor mesin ke Hindia Belanda rata-rata bernilai 1.480.000 gulden setahun. Kurun 1848-1849 naik menjadi 1.790.000 gulden. Tahun 1850-1859 naik lagi menjadi 2.020.000 gulden dan dalam kurun 1860-1869 terus naik mencapai angka 2.780.000 gulden. Geertz, 1960, *loc.cit.,* h. 73.

di pasaran dunia, yang sampai paruh pertama dekade 1880-an tetap bertahan.[42]

Pada tahun 1845, tanaman tebu pemerintah sudah mencapai 38,535 bau dan pada tahun 1850 menjadi 41,151 bau. Untuk lebih jelasnya, lihat Tabel 6.

Sementara, untuk tahun yang sama tanaman perkebunan swasta sudah mencapai luas 1.127.714 hektar. Untuk areal tanaman indigo, pada tahun 1845 mencapai luas 41,578 bau dan pada tahun 1850 seluas 26,037 bau.

Ketiga, nilai produksi tanaman-tanaman perkebunan. Menurut catatan Creutzberg dan Van Laanen, nilai produksi gula, kopi, tembakau teh, kina, karet dan kelapa sawit mencapai nilai sekitar 6,5 juta gulden. Tahun 1835 naik menjadi 20 juta gulden, ta-

---

42 Pukulan terberat dialami oleh perkebunan tebu ketika pada tahun 1884 ditemukan jenis gula bit (*beet suger*) yang mulai dikembangkan di beberapa negara Eropa. Periksa Djoko Suryo, *Sejarah Sosial Pedesaan Karesidenan Semarang 1830-1890,* Yogyakarta, PAU UGM, 1989, h.176, dan Sartono, 1991, *loc.cit.*, h. 326.

Tabel 6.
Tanaman Tebu Pemerintah

Karesidenan	Areal/Bau	
	1845	1850
Banten	759	-
Cirebon	2,909	4,275
Tegal	3,200	3,640
Pekalongan	1,550	1,500
Semarang	2,100	2,140
Jepara	5,068	5,317
Rembang	554	477
Surabaya	6,751	7,484
Pasuruan	7,262	7,242
Besuki	5,031	6,600
Kediri	800	1,274
Madiun	2,150	800
Banyumas	400-	400
Jawa	**38,534**	**41,151**

Sumber : Kartodirdjo dan Suryo (1991), h. 61.

hun 1840 menjadi 35 juta gulden, tahun 1845 naik lagi menjadi 38 juta gulden dan tahun 1850 turun sedikit menjadi sekitar 30 juta gulden. Dalam ukuran metrik ton, produksi gula pada tahun 1831 sebesar 6.700 metrik ton dan 24.000 metrik ton produksi kopi.[43] Selanjutnya lihat Tabel 7.

[43] Creutzberg dan Van Laanen, 1987, *loc.cit.*, h. 174.

Tabel 7.
Produksi Tanaman Ekspor Terpenting
1823-1850 dalam Metrik Ton

Tahun	Kopi	Gula	Tembakau	Teh
1823	20.000	-	-	-
1824	17.000	-	-	-
1825	20.000	-	-	-
1826	28.000	2.150	-	-
1828	29.000	4.440	-	-
1831	24.000	6.700	-	-
1835	29.000	-	20	16
1836	44.000	-	2.100	-
1837	43.000	-	2.200	33
1840	54.000	58.000	390	88
1841	65.000	56.000	530	103
1846	65.000	80.000	1.590	459
1850	74.000	102.000	1.000	410

Sumber : Creutzberg dan Laanen, 1987, h. 146.

Sedangkan menurut catatan Peter Boomgaard, khusus untuk kopi dan gula, pada periode 1826-1830 produksinya mencapai 21.300 ton untuk kopi dan 4.000 ton untuk gula.[44]

---

[44] Peter Boomgaard, Java's Agricultural Production, 1775-1875, dalam Angus Madisson dan Ge Prince (eds.), *Economic Growth in Indonesia, 1820-1840*, (VKI.137), Dardrecht, Foris Publication, 1989, h. 119, seperti dikutip oleh Kartodirdjo dan Suryo, 1991, *loc.cit.*, h. 71.

Catatan lain dibuat oleh Burger, menurutnya hingga tahun 1850, produksi gula negara masih dominan, yakni mencapai 1.406 pikul, sementara produksi gula swasta hanya sekitar 300 pikul. Selanjutnya lihat Tabel 8.

Data di atas adalah data makro, temuan mikro menunjukkan perbandingan terbalik. J.O. Molley mencatat bahwa pada akhir tahun 1840 di daerah Kesultanan di bagian Selatan Jawa Tengah, produksi gula peme-

Tabel 8.
Perbandingan Produksi Gula
Pemerintah dan swasta 1837-1865

Tahun	Produksi Pemerintah	Produksi Swasta
1837-1838	500	275
1850	1.406	-
1855	1.352	310
1860	1.774	307
1865	1.831	374

Sumber : D.H. Burger, Sejarah Ekonomi Sosiologis Indonesia, Djakarta, Pradnja, Paramita, 1960, h. 227.

rintah dilampaui oleh produksi gula swasta.[45]

Keempat, nilai ekspor tanaman-tanaman perkebunan. Pada tahun 1830, kalangan swasta mengekspor kopi, gula dan indigo, masing-masing senilai 4,557 juta gulden, 1,558 juta gulden dan 48 juta gulden. Setahun kemudian naik menjadi 4,832 juta gulden, 1,660 juta gulden dan 98 juta gulden. Data selengkapnya bisa dilihat pada Tabel 9.

Catatan lain menyebutkan bahwa pada periode 1831-1835 ekspor kopi mencapai 23.800 ton dan ekspor gula sebesar 16.900 ton. Pada periode 1836-1840 ekspor gula mencapai 46.200 ton, eskpor kopi 45.200 ton. Pada periode 1841-1845 nilai ekspor tersebut masing-masing menjadi 64.500 ton untuk kopi dan 64.300 ton untuk tebu. Untuk ekspor tebu sendiri pada periode 1846-1850 sudah mencapai 55.200 ton.

---

[45] J.O. Molley, "Perkebunan 1830-1940: Ikhtisar", dalam Anne Booth, J.O. Molley dan Anna Weidemann (penyunt.), *Sejarah Ekonomi Indonesia*, Jakarta, LP3ES, 1988, h. 195.

Tabel 9.

Ekspor Komoditi Swasta 1830-1850 (f.000)

Tahun	Total Nilai Ekspor	Nilai Ekspor ke Belanda	Perincian					
			Kopi		Gula		Indigo	
			Pikol	Nilai	Pikol	Nilai	Pounds	Nilai
1830	12,753	6,586	288	4,577	108	1,558	-	48
1831	14,115	6,813	299	4,832	150	1,660	42	98
1832	21,081	13,021	314	8,500	245	2,836	168	338
1833	22,595	13,953	360	9,956	210	2,468	217	414
1835	32,158	22,331	466	14,993	438	5,794	533	1,044
1840	73,972	56,892	1,132	37,368	1,023	13,782	2,123	6,371
1850	58,320	44,803	818	18,720	1,383	17,044	1,256	4,193

Sumber : Furnivall, 1944, h. 129.

Kelima, nilai nominal investasi. Di tahun 1833, pemberian kredit dan penanaman modal dalam budidaya perkebunan oleh NHM dan beberapa bank baru lainnya berjumlah sekitar 50 juta gulden. Tahun 1844, untuk setiap pembiayaan pendirian pabrik baru, disediakan dana sebanyak 6,8 juta gulden. Dalam periode ini, pemerintah melalui NHM telah mengucurkan dana dalam jumlah relatif besar untuk mendukung suksesnya sistem Tanam Paksa. Angka-angka di atas setidaknya membuktikan kebenaran tersebut.

Dengan lima indikator di atas, terlihat usaha serius pemerintah Gubernur Van Den Bosch untuk mengkapitalisir sektor perkebunan. Keseriusan tersebut, selain bisa dibuktikan dengan lima indikator tersebut, juga bisa dibaca dengan melihat jumlah tenaga kerja yang diperuntukkan bagi sistem ini. Selain tanah, tenaga buruh ternyata telah menjadi faktor produksi strategis dalam pelaksanaan sistem ini.[46] Di kumandangkan-

---

46 Memasuki akhir dekade 40-an kemampuan sistem Tanam Paksa mendulang surplus eko-

nya perubahan besar sistem pemerintah Belanda lewat *Grondwet* tahun 1848 semakin melapangkan jalan bagi golongan borjuasi untuk menumpahkan modalnya di sektor perkebunan. Kontribusi kapital merekalah yang menjadikan kapitalisasi sektor perkebunan pada periode 1850-1870 bertambah luas.

Periode 1850-1870

Semakin besarnya gelombang kapitalisme industrial di Belanda, yang melahirkan korporasi-korporasi kapital, pada paruh kedua abad XIX telah menjadikan menaikkan volume penanaman modal di negeri jajahan. Bila pada periode 1830-1950 kegiatan investasi bertumpu semata pada modal negara, maka pada periode ini pendanaan industri perkebunan dan industri lainnya bersumber dari modal negara dan sejumlah besar kapi-

---

nomi terus melemah. Faktor penyelewengan oleh jajaran IBB dan EBB, bencana kelaparan dan konjungtor harga komoditi tropik di pasaran dunia, secara akumulatif telah menggguncang keberlangsungan sistem ini. Simbolon, 1995, *loc.cit.*, h. 293.

talis swasta. Itu sebabnya, jumlah pohon tanaman perkebunan, nilai produksi, nilai ekspor, luas areal tanaman perkebunan dan nilai nominal investasi pada periode ini relatif lebih besar dibanding periode 1830-1850.

Sekitar tahun 1860-an, penurunan kemampuan Tanam Paksa sebagai suatu usaha pertanian sudah diakui secara umum. Ini terlihat dengan menurunnya angka sumbangan surplus ekonomi sistem ini ke kas pemerintah Belanda. Lihat tabel 10.

Keuangan pemerintah lebih banyak dialokasikan untuk biaya-biaya perang. Selain itu, sistem ini juga telah melahirkan maladministrasi yang cukup parah. Bagi penduduk pribumi, sistem ini telah menyebabkan degradasi sosial-ekonomi. Akibatnya, praktek Tanam Paksa untuk beberapa tanaman perkebunan mulai dihapuskan dan seiring dengan itu insentif bagi pengusaha-pengusaha swasta digiatkan. Salah satu diantaranya adalah diperbolehkannya kembali pengusaha perkebunan swasta menyewa tanah-tanah menganggur (*woeste gronden*) pada tahun 1853. [47] Para pengusaha perkebunan besar segera mengambil manfaat dari insentif ini

Tabel 10.
Berkurangnya Surplus Anggaran Hindia Belanda Selama 1846-1848 dan 1857-1859 (f.000)

Tahun	Total Pengeluaran	Total Penerimaan	Surplus
1846	55,7	73,4	17,7
1847	55,4	69,5	14,1
1848	56,9	63,2	6,3
1857	71,2	116,2	45,0
1858	74,4	110,1	35,7
1859	79,2	110,0	30,8
1860	84,5	114,1	29,6

Sumber: Parakitri T. Simbolon, "*Menjadi Indonesia*", Buku I, Jakarta, Kompas,1995, h. 480.

[47] Izin ini dicabut pada tahun 1839 oleh Gubernur Jenderal Van den Bosch untuk membatasi ruang gerak perkebunan swasta.Sebelumnya, pada masa pemerintahan Gubernur Jenderal de Gesignies, izin ini sudah diberlakukan, tapi gagal membangkitkan kapitalisasi di sektor perkebunan karena tidak didukung oleh struktur sosial-ekonomi. Ketika itu, golongan borjuis di Belanda belum begitu besar sehingga tidak banyak korporasi-korporasi kapitalis

dengan menaikkan volume investasi di sektor perkebunan.

Dunia perkebunan swasta kembali diberikan "fasilitas" lain dengan diundangkannya RR pada tahun 1854. Bagi pengusaha perkebunan hal terpenting dari RR ini adalah diaturnya izin persewaan tanah untuk kalangan swasta. Pasal 62 RR ini menyebutkan bahwa hanya pertanian bebaslah yang boleh ada di Hindia Belanda (*allen vrije cultuur zal bestaan*), dan semua lembaga pendukung dan penghambatnya masih akan diatur kemudian.[48] Jaminan yuridis ini se-

---

Belanda yang beroperasi di Hindia Belanda. Akhirnya kebijakan de Gesignies tampak hanya sebagai kesadaran subyektif beliau tanpa dukungan kondisi obyektif. Perbedaan kondisi obyektif inilah yang membuat pembukaan izin penyewaan tanah *woeste gronden* tahun 1853 dan 1870 sangat mendukung kapitalisasi di sektor perkebunan.

48 Yang dimaksud dengan lembaga pendukung dalam RR ini adalah peraturan perundangan setingkat *Besluit* yang akan menjabarkan lebih lanjut pasal 62. Tak kunjung keluarnya *Besluit* dimaksud hingga akhir dekade 1860-an telah

makin menstimulus kalangan swasta untuk menginvestasikan modalnya di sektor perkebunan. Langkah ini tentu saja semakin meluaskan skala kapitalisasi sektor perkebunan.

Untuk nilai perdagangan ekspor tanaman perkebunan pada tahun 1850 sudah mencapai 57.740 juta gulden. Tahun 1855 naik menjadi 78.758 juta gulden, tahun 1960 naik menjadi 99.147 juta gulden, tahun 1865 kembali naik menjadi 101.375 juta gulden dan pada tahun 1870 terus naik hingga mencapai 107.759 juta gulden. Untuk lebih jelasnya bisa dilihat pada Tabel 11.

Untuk angka perbandingan ekspor pemerintah dan swasta diperoleh data bahwa

---

menjadi faktor penghambat usaha merealisir sistem pertanian bebas. Akhirnya, dalam praktek para Gubernur Jenderal melakukan pensiasatan. Gubernur Jenderal Albertus Jacobus Duyer van Twist (1851-1856) dan Gubernur Jenderal Charles Ferdinand Pahud (1856-1861) telah menyewakan tanah yang resmi dianggap milik pemerintah dan tanah-tanah terlantar, tapi sifatnya belum berbentuk *erfpacht* atau *eigendom.*

Tabel 11

Perdagangan Ekspor 1850-1870 (f. 000)

Tahun	Jumlah Nilai Ekspor	Nilai Ekspor ke Nederland	Perincian		
			Kopi Nilai	Gula Nilai	Indigo Nilai
1850	57.740	45.223	18.720	17.044	4.193
1855	78.758	62.642	32.398	20.435	3.250
1860	99.147	76.808	29.825	31.982	4,229
1865	101.375	80.806	33.659	32.398	4,229
1870	107.759	82.423	44.140	32.299	3.277

Sumber: Kartodirdjo dan Suryo, 1991, h. 58.

pada tahun 1865 produksi ekspor pemerintah mencapai 57% dari nilai total ekspor Hindia Belanda, sementara produksi ekspor swasta hanya sebesar 38% dan pribumi 2%. Tahun 1866 perbandingannya adalah 56%: 38%:3%, tahun 1867 53%:41%:2%, tahun 1868 49%:45%:3%, tahun 1869 53%:42%: 2% dan tahun 1870 52%:43%:2%. Data yang lebih lengkap bisa dibaca pada tabel 12.

Bila dibandingkan dengan total nilai ekspor Hindia Belanda, maka 7 komoditi utama perkebunan mencatat angka mengesankan. Pada periode 1865-1869 ekspor 7 komoditi tersebut mencapai 77,6% dari total ekspor dan 81,6% pada periode 1870-1874.[49]

Untuk nilai produksi, sampai tahun 1870, produksi gula sudah mencapai 2.440.000 pikul. Untuk tanaman kopi, pada periode 1865-1869, perkebunan milik pemerintah mampu memproduksi 1.056.000 pikul per tahun, sedangkan perkebunan swasta memproduksi 126.000 pikul per tahun atau sebesar 11% dari total nilai produksi. Pada

[49] Kartodirdjo dan Suryo, 1991, *loc.cit.*, h. 98.

Tabel 12.

Nilai Komparatif komoditi Ekspor Perkebunan Swasta dan Pemerintah 1856-1870

Tahun	Total Ekspor		Keterangan hasil perkebunan									
			kopi		gula		indigo		tembakau		teh	
	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P
1856	64,4	34,3	33,0	2,8	20,0	9,0	2,1	1,7	0,02	1,0	0,43	0,1
1860	47,4	47,1	25,1	4,6	11,2	20,7	1,7	1,7	0,02	1,4	0,56	0,0
1865	48,7	47,2	23,8	9,7	12,1	20,2	2,1	2,1	-	2,1	0,28	0,4
1870	46,5	61,2	31,2	12,9	8,7	23,5	-	3,2	-	3,6	-	1,7
1875	41,4	130,7	38,3	32,1	-	52,4	-	1,9	-	9,1	-	2,1
1880	37,1	138,1	31,9	27,9	-	48,8	-	3,0	-	15,7	-	1,7
1885	16,3	168,7	12,8	16,8	-	84,0	-	3,7	-	20,1	-	1,6

Sumber: Furnivall, 1944, h. 169.

periode 1870-1874 produksi pemerintah menurun drastis menjadi hanya 986.000 pikul per tahun sementara produksi swasta naik menjadi 158.000 pikul atau 15% dari total nilai produksi.[50] Sedangkan untuk tanaman kopi, pada periode 1865-1869 produksinya sudah mencapai 1.494.000 per tahun dan naik pada periode 1870-1874 menjadi 1.659.000 per tahun.

---

50 Sebagai perbandingan, pada periode 1830-1834 produksi kopi baru mencapai 79.000 ton. Tanaman kopi sebenarnya memainkan peranan yang lebih penting dibanding tebu. Kalau nilai ekspor tebu pada periode 1865-1870 baru mencapai 8.416.000 gulden, pada periode yang sama nilai ekspor kopi sudah mencapai 25.965.000 gulden. Itu sebabnya komoditi ini tetap dikuasai oleh pemerintah hingga pertengahan dekade 80-an. Produksi kopi swasta baru mampu melampaui produksi kopi pemerintah pada tahun 1890. Menurunnya produksi kopi pada permulaan 1880 disebabkan oleh timbulnya penyakit daun kopi. Periksa N.D. Retnandari dan Moeljarto Tjokrowinoto, *Kopi: Kajian Sosial-Ekonomi*, Yogyakarta, Aditya Media, 1991, h. 15, Creutzberg dan van Laanen, 1987, *loc.cit.*, h. 159., dan Sartono Kartodirdjo dan Djoko Suryo, 1991, *Ibid*, h. 90.

Produksi gula juga mengalami peningkatan. Bila pada tahun 1851 produksinya baru mencapai 100.000 metrik ton, maka pada tahun 1853 jumlahnya menjadi 106.000 metrik ton. Pada tahun yang sama, produksi tanaman tembakau dan teh masing-masing mencapai 2.400 dan 650 metrik ton dari 1.300 metrik ton dan 480 metrik ton pada tahun sebelumnya. Tahun 1854 produksi gula turun sedikit menjadi 104.000 metrik ton. Tembakau dan teh juga turun menjadi masing-masing 2.000 metrik ton dan 770 metrik ton. Di tahun 1869, produksi gula sudah mencapai 162.000 metrik ton, tembakau sebesar 8.500 metrik ton dan kopi sebesar 1.310 metrik ton.[51]

Jumlah areal yang terpakai juga menampakkan angka peningkatan. Untuk tanaman tebu, pada tahun 1865 jumlah lahan yang terpakai seluas 33.290 Ha, dengan perincian, 4.280 Ha areal perkebunan swasta dan 29.019 areal perkebunan pemerintah. Tahun 1879 lahan yang terpakai naik men-

---

[51] Creutzberg dan Van Laanen, 1987, *Ibid*, h. 159.

jadi 37.319 Ha, dengan perincian, 9.878 Ha perkebunan swasta dan 27.441 Ha perkebunan pemerintah. Data lengkapnya bisa dilihat pada tabel 13.[52]

Seluruh kegiatan perluasan nilai produksi, nilai ekspor dan luas lahan yang terpakai berhasil diusahakan berkat besarnya nilai investasi. Selama tahun 1872 dan 1884 telah diinvestasikan sebanyak 97 juta gulden, 23 juta diantaranya merupakan penanaman modal luar negeri.[53] Lembaga di balik pemberian dana-dana tersebut adalah bank. Pada tahun 1863 didirikan 4 bank baru, melengkapi NHM dan *Javasche Bank*. Lembaga-lembaga tersebut telah mendanai industri

---

52 Pada tabel ini terlihat bahwa areal perkebunan pemerintah terus menurun hingga pada tahun 1884 berhasil dilampaui oleh perkebunan swasta. Tabel di atas adalah data-data makro. Sebenarnya sejak belum lahirnya RR 1854 areal perkebunan swasta secara perlahan terus bertambah. Di daerah Jawa, perkebunan swasta memakai lahan hampir 76% dari total lahan yang terpakai. Simbolon, *loc.cit.* , h. 144.

53 Creutzberg dan Van Laanen, 1987, *loc.cit.*, h. 241.

perkebunan dalam jumlah besar. Tahun 1861 NHM telah mendanai 17 pabrik gula, beberapa pabrik kopi dan tanaman lainnya.[54]

Dari angka-angka statistikal di atas ada dua kesimpulan yang bisa ditarik. *Pertama*, tampak jelas bahwa pada periode ini inten-

Tabel 13.
Perbandingan Areal Perkebunan Swasta dan Pemerintah yang Ditanami Tebu, 1865-1914

Tahun	Prod Pemerintah Rata-rata/ Tahun (000 Pikul)	Prod Swasta rata-rata/ Tahun (000 Pikul)	Persen Prod Swasta dari Prod Total (%)
1865-1869	1.056	126	11
1870-1874	986	158	14
1875-1879	1.096	168	14
1880-1884	1.065	269	20
1885-1889	636	285	31
1890-1894	314	446	59
1895-1899	314	446	59
1900-1904	212	403	66
1905-1909	98	273	74
1910-1914	50	355	88

Sumber : Kartodirdjo dan Suryo, 1991, h. 89.

[54] Furnivall, 1994, *op.cit.*

sitas kapitalisasi perkebunan semakin luas. Ini bisa disimpulkan dari kenaikan luas lahan yang terpakai, besarnya nilai investasi, besarnya nilai produksi dan besarnya nilai ekspor. Bila dibandingkan dengan periode 1830-1850, periode ini lebih tinggi pada keempat indikator tersebut.[55] *Kedua*, industri perkebunan swasta tampak semakin menyamai kekuatan industri perkebunan pemerintah. Ini tampak jelas pada nilai perdagangan ekspor dan produksi tanaman. Tahun 1865 misalnya, nilai ekspor komoditi swasta sudah mencapai 47,1 juta gulden, mendekati jumlah ekspor komoditi pemerintah yang bernilai 48,4 juta gulden. Tahun 1870 perbandingan nilai tersebut sudah terbalik.

---

55 Bila terdapat angka-angka perbandingan sebaliknya, sumber penyebabnya selalu berkisar pada turunnya harga komoditi tropik di pasaran dunia dan serangan wabah penyakit. Sebab yang pertama lebih determinan dibanding sebab-sebab lainnya. Ini memang menjadi resiko yang biasa ditanggung oleh ekspor komoditi primer, yang seringkali diganggu oleh penemuan bahan sintetik atau kelebihan suplai barang di pasaran.

Bila pada akhir periode 1830-1850 embrio kekuatan industri perkebunan swasta sudah muncul, maka pada periode ini embrio tersebut sudah berubah menjadi kekuatan riil. Dan bila pada periode sebelumnya juga, tuntutan reformasi politik birokrasi, tenaga kerja dan pertanahan sudah mulai digaungkan, maka pada periode ini gaung tuntutan tersebut makin menggema. Seiring dengan itu semakin terasa hambatan-hambatan nyata yang menyandungi perluasan investasi di sektor perkebunan. Negara dirasakan masih terlalu intervensif sehingga sejumlah aturan-aturan pembatas masih dialami oleh pengusaha perkebunan swasta. Perluasan modal swasta belum didukung oleh lembaga perekonomian yang berkarakter liberal.

Inilah batu sandungan yang oleh kalangan kapitalis perkebunan terus diagendakan untuk dimintakan perubahan. Bila tidak, maka kelangsungan industri perkebunan mereka akan terancam. Kelangsungan usaha mereka hanya terjamin bila ada jaminan politik dan yuridis bahwa mereka bisa dengan mudah memperoleh tanah. Pasal-

nya, tanah memang menjadi salah satu faktor produksi penting dalam industri ini, selain tenaga kerja dan uang. Pada tabel 13, terlihat bahwa lahan perkebunan golongan ini terus membesar. Ini berarti permintaan mereka akan lahan-lahan baru terus meningkat. Lalu bagaimana golongan ini memperjuangkan tuntutannya dan konsep politik pertahanan apa yang mereka tawarkan untuk mendukung investasi mereka di sektor perkebunan?

Konsep Pemilikan Tanah oleh Negara

Setelah memaparkan hubungan munculnya tuntutan kapitalis perkebunan swasta dengan perkembangan kapitalisme di Belanda dan Hindia Belanda, sub bagian ini akan diisi pemaparan proses perjuangan pencapaian tuntutan tersebut. Tapi, sebelumnya akan dilukiskan politik pertanahan periode sebelum lahirnya politik pertanahan yang baru (1870). Pemaparan tersebut terutama berkisar mengenai politik pertanahan yang menyandungi pergerakan akumulasi kapital di sektor perkebunan. Dengan pemaparan tersebut akan bisa ditemukan hubungan se-

jarah antar tuntutan reformasi politik pertanahan dengan politik pertanahan sebelumnya. Sehingga, desakan reformasi politik pertanahan yang baru bukan merupakan usulan yang tidak memiliki sebab, melainkan usulan-usulan yang berhubungan dengan bentuk politik pertanahan sebelumnya.

1. Politik Pertanahan Sebelum Tahun 1870

Secara konseptual, formulasi politik pertanahan pemerintahan kolonial di Hindia Belanda baru tampak jelas pada masa pemerintahan Thomas Stamford Raffles. Termasuk di dalamnya adalah politik pertanahan mengenai hubungan negara dengan tanah. Sebelumnya, pada masa pemerintahan VOC, konsep hubungan negara dengan tanah tidak pernah dirumuskan secara jelas. Pemerintahan VOC tidak pernah memformulasi, mengumumkan dan mengundangkan secara formal bentuk hubungannya dengan tanah. Ini agaknya disebabkan karena unsur kenegaraan yang masih melekat pada VOC masih bersifat embrional. Lagipula, kendati sudah berhasil memono-

poli perdagangan di Maluku, Makasar dan Banten pada akhir abad XVII, secara fisik VOC belum berhasil menaklukkan sebagian besar daerah-daerah di Nusantara. Sehingga, agak kurang realistis untuk mengundangkan dan memberlakukan secara nasional bentuk hubungannya dengan tanah.

Namun untuk daerah-daerah yang berhasil dikuasai, baik dengan cara penaklukan maupun perjanjian, VOC menerapkan satu bentuk formulai hubungannya dengan tanah. Terhadap daerah-daerah yang berhasil dikuasai—meliputi beberapa kepulauan di Maluku, kota Batavia dan sekitarnya, Priangan, Pantai Utara Jawa, Ujung Timur Jawa dan Madura, Padang, Palembang, Pontianak, Sambas, Makasar dan Minahasa—VOC tidak memperkenalkan satu bentuk hubungan tanah dengan negara yang bersifat baru. Di daerah-daerah tersebut, VOC melanjutkan bentuk hubungan tradisional antara tanah, penduduk dan pemerintah.[56] Bentuk hubungan tersebut adalah bentuk hubungan feodalistik, yang mempersepsikan

---

[56] Burger, 1960, *loc.cit.*, h. 115.

hubungan antara kerajaan dengan tanah dan penduduk adalah hubungan kepemilikan. Tanah dan penduduk yang bermukim di atasnya adalah milik kerajaan. Akibatnya, raja berkuasa mutlak atas tanah dan penduduk.

Bentuk hubungan ini sangat memudahkan VOC untuk mengusahakan dan mendapat langsung komoditi-komoditi pertanian. Dari bentuk hubungan tersebut, ada beberapa kebijakan yang diambil oleh pemerintahan VOC untuk mensukseskan pengerukan keuntungan ekonomi dari Hindia Belanda. *Pertama*, menerapkan sistem Tanam Paksa. Sistem ini diterapkan di daerah Priangan untuk tanaman kopi. Dengan memadukan sistem penyerahan wajib, sistem penyerahan kuota dan sistem kerja paksa, VOC mewajibkan penduduk untuk menanam kopi di lahan mereka dan kemudian menyerahkan hasilnya kepada pemerintahan VOC. Sebagai imbalannya, VOC kemudian membuat rekapitulasi biaya penanaman dan pengangkutan untuk kemudian dibayarkan kepada penduduk sebagai bentuk harga beli. Pembayaran harga ini kepada

penduduk dipercayakan sepenuhnya kepada bupati-bupati.

Kedua, penjualan tanah kepada partikelir. Sebagai pemilik tanah atas daerah-daerah yang berhasil dikuasai, VOC berhak untuk menjual tanah-tanah tersebut kepada perseorangan. VOC menjual daerah-daerah tertentu kepada kaum partikelir, terutama kepada golongan Cina,[57] untuk menutupi kebutuhan keuangannya yang mendesak. Lo-

[57] Sejak tahun 1620, golongan Cina telah diberi kuasa untuk menggarap tanah terbaik, mengolah hasil alam dan memunggut pajak atas berbagai produk (*monopoly-lease*). Mulai tahun 1622, mereka memperoleh kuasa untuk memungut pajak impor dan ekspor atas muatan kapal (*bottom-lease*). Sejak tahun 1623 mereka diberi kuasa untuk membeli semua hasil produksi bumiputera di pasar-pasar maupun di tempat produksi sendiri *(bazaar-lease),* dan sejak tahun 1685 golongan ini memperoleh kuasa untuk membeli tanah partikelir dengan hak memungut pajak serta meminta kerja rodi dari penduduknya *(land-lease).* Dari lembaga land-lease diperkirakan dari 8.535 desa milik VOC, sebanyak 1.134 desa telah dibeli oleh golongan Cina. Simbolon, 1995, *loc.cit.*, h. 98.

kasi penjualan tersebut banyak ditemui di sekitar Batavia dan beberapa tempat lainnya di daerah Pantai Utara Jawa bagian Timur.[58] Atas pembelian tanah-tanah tersebut, pengusaha partikelir mendapatkan hak pertuanan *(landheerlijke rechten)*, yakni hak untuk memiliki dan menguasai tanah dan penduduk yang berdiam di atasnya.[59] Pemilik tanah partikelir memiliki kekuasaan untuk

---

58 Sartono Kartodirdjo dan Djoko Suryo, 1991, *loc.cit.*, h. 28, Burger, 1960, *loc.cit.*, h. 117.

59 Secara definitif hak tersebut meliputi: hak untuk mengangkat atau mengesahkan pemilihan serta memberhentikan kepala-kepala kampung atau desa, hak untuk menuntut kerja paksa atau memungut uang pengganti kerja paksa dari penduduk, hak untuk mengadakan pungutan-pungutan baik berupa uang atau hasil tanah, hak untuk mendirikan pasar-pasar, memungut biaya pemakaian jalan dan penyeberangan, dan hak untuk mengharuskan penduduk tiga hari sekali memotong rumput, sehari dalam seminggu untuk menjaga rumah atau gudang-gudangnya. Boedi Harsono, *Hukum Agraria, Sejarah Pembentukan, Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid I, Jakarta, Penerbit Djambatan, 1995, h. 83.

memungut penghasilan dan pelayanaan jasa dari penduduk. Tegasnya, penduduk tanah partikelir diwajibkan menyerahkan sebagian dari hasil tanahnya kepada pemilik tanah dan harus melakukan kerja wajib untuk mereka. Begitu besarnya kekuasaan pemilik atas tanah dan penduduknya sehingga tanah-tanah partikelir sering dijuluki sebagai "negara".

Ketiga, persewaan tanah. Praktek persewaan dilakukan dengan cara menyerahkan sejumlah desa kepada orang–orang Cina dengan kewajiban membayar uang sewa. Desa-desa tersebut disewakan untuk jangka waktu 3,5,8 atau 10 tahun. Selama jangka waktu persewaan, pihak penyewa berhak menuntut penyerahan hasil bumi dan jasa dari penduduk desa. Pada akhir abad XVIII terjadi praktek persewaan tanah besar-besaran. Pada masa tersebut, VOC menyewakan sejumlah desa-desa di daerah Jawa Tengah, Jawa Timur dan daerah sekitar Batavia. Di pantai utara Jawa Bagian Timur terdapat 1134 desa yang disewakan VOC kepada orang-orang Cina. Pada tahun 1803, di daerah tersebut, dari 16.083 desa yang

ada, terdapat 1.446 desa yang disewakan kepada kaum partikelir, terutama kepada orang-orang Cina.[60]

Tiga kebijaksanaan tersebut diambil langsung dalam kerangka hubungan kepemilikan pemerintah VOC atas tanah dan penduduk yang dikuasainya. Dan tiga bentuk kebijakan di atas, sepenuhnya berinspirasi dari bentuk kebijaksanaan penguasa-penguasa feodal pribumi terhadap tanah dan penduduk. Itu sebabnya, untuk mengefektifkan pola kerja ketiga kebijakan di atas, terutama praktek Tanam Paksa, VOC memanfaatkan kekuasaan politik pemimpin-pemimpin lokal. Praktek ini terus berlangsung hingga masa-masa akhir kekuasaan VOC dan menjelang kekuasaan kolonial Inggris (1811-1816).

Pada tahun 1814, pemerintahan Thomas Stamford Raffles mengeluarkan satu konsepsi politik pertanahan di Hindia Belanda. Hal terpenting dari konsep politik pertanahan tersebut adalah pernyataan bahwa semua tanah di Jawa adalah milik raja.

---

60 Burger, 1960, *op.cit.*

Kemudian, karena kekuasaan raja sudah beralih ke tangan pemerintah Inggris, maka kekuasaan tertinggi atas tanah beralih ke tangan pemerintah penjajah. Konsep ini kemudian dikenal sebagai *Teori Domein.*[61]

Dengan prinsip ini maka status penduduk yang menempati dan memakai tanah hanya dianggap sebagai penggarap atau penyewa *(pachter)*. Konsekuensinya sebagai penggarap atau penyewa mereka dikenakan kewajiban menyerahkan sewa berupa uang atau berupa hasil dari tanah tersebut. Oleh pemerintah Raffles kewajiban tersebut diwujudkan dalam bentuk keharusan membayar pajak tanah *(land rent)*. Dalam *teori domein* dirumuskan bahwa karena negara adalah pemilik tanah, maka negara diberi kebebasan untuk memperlakukan tanah sesuai keper-

---

[61] Mubyarto dkk, *Tanah dan Tenaga Kerja Perkebunan, op.cit.*, h. 32, Mochammad Tauchid, *Masalah Agraria sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia,* Djakarta, Tjakrawala, 1952, h. 19, Iman Sudiyat, *Hukum Adat Sketsa Asas,* Yogyakarta, Liberty, 1981, h. 18, Burger, 1960, *Ibid*, h. 147 dan Boedi Harsono, 1995, *loc.cit.*, h. 43-44.

luannya, termasuk menjualnya ke orang lain. Kewenangan terakhir ini segera dimanfaatkan oleh Raffles untuk menjual tanah kepada golongan partikelir. Didorong oleh kebutuhan akan uang Raffles kemudian menjual tanah sebelah barat Cimanuk kepada partikelir, yang diatur dengan *Reglement untuk Tanah-Tanah Partikelir di Sebelah Barat Cimanuk.*[62] Bahkan menurut Burger, sebagian besar tanah partikelir terjadi pada masa pemerintah Raffles. Tindakan ini menggambarkan pertentangan dengan konsep ekonomi liberal yang dicetuskan sendiri oleh Raffles. Jadi, pada masa pemerintahnya, Raffles memanfaatkan *hak domein* dengan mengeluarkan dua kebijakan yakni, *pertama,* menarik pajak tanah dalam bentuk uang dari rakyat, dan *kedua,* menjual tanah kepada golongan partikelir.

Praktek penjualan tanah kepada partikelir diteruskan pada masa pemerintahan Komisaris Jenderal Elout, Buyskes, Van der Capellen (1816-1819), Gubernur Jenderal

---

62 Burger, 1960, *Ibid*, h. 158, Sudiyat, 1981, *Ibid*, h. 19 dan Boedi Harsono, 1995, *Ibid*, h. 83.

Van der Capellen (1819-1826) dan masa pemerintahan Komisaris Jenderal du Bus de Gisignies (1826-1830). Gubernur de Gisignies bahkan mengijinkan golongan pengusaha perkebunan swasta untuk menyewa tanah-tanah terlantar dari negara.

Praktek penyewaan tersebut terpaksa dihapuskan menyusul akan diberlakukannya Sistem Tanam Paksa. Tentang penghapusan ini Mubyarto, dkk berkomentar :

> Pelarangan tersebut bukan karena alasan adanya berbagai penentangan dari penduduk, tapi karena jangan sampai swasta ini menjadi perintang dalam pelaksanaan *cultuurstelsel.*[63]

Inilah awal perubahan politik pertanahan akibat diberlakukannya sistem Tanam Paksa. Perubahannya bukan pada konsep *teori domein*, tapi lebih pada hubungan pengusaha perkebunan swasta dengan tanah. Kendatipun Gubernur Jenderal Van den Bosch mengkritik pola kebijakan ekonomi liberal Raffles, Daendels, Capellen dan

---

[63] Mubyarto, 1992, *loc.cit.*, h. 31.

Gisignies, namun prinsip *domein* atas tanah tetap dipertahankan.[64] Jadi, perubahannya bukan pada konsep besarnya, tapi hanya pada strategi pengejawantahannya. Jika konsep domein Raffles membawa konsekuensi pada kewajiban rakyat untuk membayar pajak tanah, maka konsep *domein* yang dianut Gubernur Jenderal van den Bosch membawa konsekuensi pada kewajiban rakyat untuk wajib tanam. Menurut Van den Bosch, sebagai penggarap atau penyewa tanah negara, rakyat dikenakan kewajiban menanam 1/5 dari luas tanahnya dengan tanaman-tanaman yang laku di pasaran dunia.

Sasaran perubahan politik pertanahan terutama terlihat pada akses golongan pengusaha perkebunan swasta terhadap tanah.[65]

---

[64] Prinsip *domein* bahkan mendapatkan pengesahan yuridis dalam pasal 62 RR 1836 yang menyebutkan bahwa pemerintah masih dianggap sebagai pemilik tanah. Peter Boomgard, *Between Sovereign Domain and Servile Tenure The Development of Rights to Land in Java, 1780-1870,* Amsterdam, Free University Press, 1989, h. 9.

[65] Perubahan yang agak mendasar ini disebab-

Pada tahun 1839 keluar peraturan tentang larangan penyewaan tanah-tanah terlantar kepada golongan partikelir. Dengan larangan ini, akses pengusaha perkebunan swasta terhadap tanah menjadi menyempit. Sementara itu, kondisi objektif sosial-ekonomi menunjukkan semakin kuatnya golongan borjuasi di negeri Belanda. Bersamaan dengan ini tuntutan reformasi birokrasi dan lembaga pertanahan semakin membesar.

Perjuangan golongan ini ternyata membuahkan hasil. Pada tahun 1853 larangan penyewaan tanah-tanah terlantar kepada negara dicabut. Setahun kemudian, dalam pasal 62 ayat 3 RR 1854 dinyatakan secara pasti tentang Izin Penyewaan Tanah-Tanah Terlantar oleh Pengusaha Perkebunan Swasta. Selengkapnya, ayat 3 pasal RR 1854 tersebut berbunyi:

---

kan oleh penguatan kekuasaan politik pemerintah Hindia Belanda. Dari awal, Van den Bosch sudah merumuskan bahwa dalam sistem Tanam Paksa yang lebih berperan dalam industri perkebunan adalah pemerintah. Golongan swasta hanya bergerak dalam pengoperasian pabrik.

> Gubernur Jenderal dapat menyewakan tanah dengan peraturan perundang-undangan. Tanah-tanah yang telah dibuka dan dikerjakan rakyat atau tanah *pangonan* atau untuk keperluan umum lainnya yang termasuk dalam desa, tidak boleh disewakan.[66]

Pengaturan lebih lanjut tentang izin ini dimuat dalam *Algemeene Maatregel van Bestuur* (AMVB), yang diundangkan dalam S. 1856-64.[67] Dalam *Koninklijk Besluit 7 November 1856* disebutkan bahwa persewaan tersebut diadakan dengan jangka waktu paling lama 20 tahun, kecuali untuk tanaman kelapa yang jangka waktunya boleh sampai 40 tahun. Pembatasan masa berlaku ini juga ditambahi dengan batasan lain, yakni bahwa hak sewa tidak boleh dibebani hipotik.[68]

Pemberian izin sewa ini ternyata tidak mampu memberi sokongan yang berarti bagi perluasan industri perkebunan swasta. Ini bi-

---

66 Mubyarto dkk, 1992, *loc.cit.*, h. 35.

67 Boedi Harsono, 1995, *loc.cit.*, h. 31.

68 Bandingkan dengan pasal 1164 KUH Perdata.

sa disimak dari luas areal dan angka produksi perkebunan gula swasta pasca pemberlakuan peraturan tersebut. Dalam hal jumlah areal, pada tahun 1865 perkebunan gula swasta baru meliputi sekitar 4.280 ha, sementara pada tahun tersebut luas areal perkebunan tebu pemerintah mencapai 29.019 ha. Untuk angka produksi pada tahun 1855, produksi gula swasta baru mencapai 310.000 pikul, sementara pada tahun yang sama, produksi gula perkebunan pemerintah telah mencapai angka 1.406.000 pikul. Di tahun 1860, produksi gula perkebunan swasta turun menjadi 307.000 pikul dan tahun 1865 naik sedikit menjadi 374.000 pikul.[69]

Jangka waktu yang hanya 20 tahun sangat tidak memungkinkan untuk mengusahakan tanaman-tanaman keras yang berumur panjang. Lagi pula, dengan tidak boleh dibebani hipotik, hak sewa tidak bisa dijadikan jaminan kredit. Akses mereka semakin tertutup dengan adanya larangan penjualan tanah-tanah negara kepada partikelir

[69] Kartodirdjo dan Djoko Suryo, 1991, *loc.cit.*, h. 88.

(ayat 1 pasal 26 RR 1854) dan tidak dimungkinkannya mereka menyewa tanah dari rakyat. Sesuai *Bijblad nomor 148,* penjualan maupun penyewaan tanah kepada non-pribumi dilarang.

Satu-satunya akses mereka terhadap tanah adalah dengan menggunakan tanah rakyat melalui suatu perjanjian. Dalam perjanjian tersebut petani yang memiliki tanah akan menanam tanaman-tanaman yang ditentukan oleh pengusaha dan hasilnya dijual kepada pengusaha. Bentuk hubungan ini dikenal dengan *leverings contract.*[70] Dalam *leverings contract,* posisi pengusaha sangat tergantung dengan kesanggupan petani dalam memenuhi isi perjanjian. Sehingga cara ini tidak menjamin kelangsungan pengusahaan tanaman perkebunan. Semua pembatasan ini semakin tidak bersesuaian dengan kian gencarnya tuntutan reformasi politik pertanahan di Hindia Belanda.

---

[70] Boedi Harsono, 1995, *loc.cit.*, h. 32, dan Mubyarto dkk, 1992, *loc.cit.*, h. 36.

2. Politik Pertanahan 1870 dan *Domeinverklaring*

Pada akhir periode 1860-an, ada dua perkembangan ekonomi dunia yang menginspirasikan perluasan ekspansi kapital di negara-negara koloni yang terletak di benua Asia. Dua kondisi tersebut adalah, *pertama,* dibukanya Terusan Suez pada tahun 1869, dan *kedua,* naiknya harga-harga komoditi tropik di pasaran dunia sebagai akibat dari melonjaknya permintaan bahan mentah dan bahan makanan dari Eropa dan Amerika. Bagi pengusaha Belanda, dua perkembangan tersebut bermakna sangat penting. Keduanya menawarkan jalan kemudahan dan peluang pasar yang menggiurkan. Sayangnya, dua perkembangan global tersebut belum didukung oleh kondisi kebijakan ekonomi dan politik internal pemerintah Hindia Belanda. Golongan pengusaha swasta masih disandungi oleh konservatisme kebijakan ekonomi dan dominasi birokrasi kolonial.

Rintisan sistem ekonomi liberal yang dimulai sejak tahun 1848 dan 1854 berjalan tersendat-sendat. Belum tuntasnya perseteruan antara kubu liberal dan kubu konser-

vatif di negeri Belanda berpengaruh besar terhadap reformasi politik dan ekonomi di Hindia Belanda. Tidak bisa ditampik, secara politik dan ekonomi, Hindia Belanda sangat menggantung pada perkembangan di negeri Belanda. Akibat perseteruan panjang ini, gerakan ekspansi modal menghadapi halangan-halangan politik-administratif.

Bagi kaum pengusaha, kondisi-kondisi ini tentu menghalangi aktivitas perluasan modal. Kontinuitas kapitalisasi sektor perkebunan hanya bisa berlangsung bila disokong oleh tersedianya tanah dalam jumlah luas. Tanaman komoditi-komoditi ekspor dan pendirian pabrik-pabrik pengolahan sangat membutuhkan tanah-tanah pertanian yang luas. Golongan ini sadar betul bahwa berbeda dengan usaha pertanian sistem Tanam Paksa—yang dapat memanfaatkan kekuasaan negara untuk memperoleh tanah dan tenaga kerja dari daerah-daerah pedesaan—usaha perkebunan mereka hanya mungkin mendapatkan tanah dan tenaga kerja produktif bila didukung oleh lembaga yang memberi akses lebih luas untuk menguasai tanah. Dua kondisi yang tidak saling men-

dukung ini akhirnya mendorong kaum pengusaha Belanda untuk mendesak disempurnakannya reformasi politik hukum agraria, khususnya penegasan pengaturan domein negara atas tanah, dan reformasi birokrasi pemerintah di Hindia Belanda.[71]

---

[71] Sebagai golongan yang didasari oleh cara berfikir rasional-positivistik, dan merujuk pada historisitas motif pemunculannya, golongan borjuasi Belanda sangat mengagungkan kepastian hukum. Bagi mereka, hukum menjadi salah satu alat penjamin terselenggaranya kesepakatan-kesepakatan sosial antara unsur negara dan non-negara. Itu sebabnya rumusan tuntutan-tuntutan mereka diperjuangkan dengan keras untuk diatur dalam perangkat perundang-undangan. Dipandang dari disiplin ilmu politik hukum, apa yang sedang mereka perjuangkan adalah mengupayakan perubahan mendasar dalam tata hukum kolonial *(de bewusterechtspolitiek)*, yang menyangkut bidang perundang-undangan, peradilan dan pemerintahan. Usulan perubahan tersebut diorientasikan untuk mendukung penanaman modal swasta di tanah jajahan. Soetandyo, 1994, *loc.cit.*, h. 19-20.

Untuk itulah, perjuangan di parlemen semakin digalakkan. Dengan mendapat dukungan ilmiah dari akademisi-akademisi etis-liberal, desakan golongan ini semakin bisa diterima oleh publik di negeri Belanda, sehingga memudahkan mereka menggalang dukungan untuk memojokkan argumen-argumen kubu konservatif.[72] Rumusan konkrit tuntutan golongan ini mulai terlihat ketika pada tahun 1862 Menteri Tanah Jajahan, Gerard Hendrik Uhlenbeck mengajukan

---

72 Selain karena sebab mendasar, yakni silang sengketa politis-ideologis, jalan menuju penyesuaian di antara dua golongan ini, juga disandungi oleh sikap beberapa eksponen kubu liberal yang sangat radikal. Misalnya, usulan Menteri Tanah Jajahan Gerard Hendrik Uhlenbeck, yang mengusulkan agar dibuka kebebasan berusaha bagi swasta di Hindia Belanda walaupun dengan resiko Belanda kehilangan surplus saldo. Pada tahun 1862, rancanan UU mengenai pertanian *(Cultur Wet)* dari Uhlenbeck dan rancangan dari Usaac Dignus Fransen van den Putte ditolak oleh mayoritas anggota parlemen karena dinilai terlalu mengecilkan arti hak-hak tradisional pribumi atas tanah.

Rancangan UU tentang Usaha Pertanian *(Cultuur Wet)* ke Parlemen Belanda. Rancangan ini tidak mendapat perhatian sama sekali dari parlemen. Usaha Uhlenbeck tersebut kemudian diteruskan oleh anggota partai liberal lainnya, yakni Fransen van de Putte. Didukung oleh Perdana Menteri Thorbecke, sejak tahun 1863 van de Putte berusaha keras menyusun dan mengintroduksikan sejumlah rancangan peraturan perundang-undangan yang mengatur tata guna tanah pertanian guna merintis jalan kemudahan bagi perkebunan swasta.

Tiga tahun setelah rancangan usulan Uhlenbeck ditolak, pada tahun 1865, van de Putte kemudian mengajukan rancangan UU tentang Usaha Pertanian yang lebih luas, yang dikenal dengan sebutan *Ontwerp Cuulturwet Fransen van der Putte.* Rancangan tersebut memuat usulan-usulan:

a. kepada orang-orang pribumi diberikan *hak eigendom* berdasarkan hukum perdata Eropa untuk tanah-tanah yang selama ini telah mereka duduki dan kuasai secara individual dan turun-temurun;

b. kepada orang-orang pribumi juga

akan diberikan kemungkinan— berdasarkan hukum perundang-undangan—untuk menyewakan tanah-tanah mereka kepada siapapun, juga kepada orang-orang yang bukan pribumi; dan

c. tanah-tanah yang dikuasai negara akan dapat diberikan kepada mereka yang ingin mengusahakannya dengan hak *erfpacht*.

Rencana van der Putte dengan rancangan *wet* ialah agar semua tanah yang berupa hutan belukar dijual saja kepada orang-orang partikelir untuk mendapatkan uang dan juga untuk diusahakan sebaik-baiknya. Dengan mendapat sokongan dari Thorbecke—rivalnya van Der Putte di tubuh kaum liberal, dan dukungan dari kelompok Kristen Katolik dan kelompok Konservatif lainnya—Poortman mengajukan amandemen atas rancangan ini. Senasib dengan rancangan Uhlenbeck sebelumnya, rancangan inipun akhirnya patah di tengah jalan.[73]

---

[73] Mengenai penolakan ini, de Kat Angelino mengomentari, "...the bill...was rejected... owing to the objection to the conversion of

Setelah berseteru dalam jangka waktu lama, akhirnya perbedaan antara dua kubu besar ini berhasil menemukan titik kompromi. Kompromi itu berdiri di atas keseimbangan menerjemahkan posisi tanah jajahan sebagai kepentingan usaha-usaha kapital Eropa—yang bagaimanapun tetap dinomorsatukan—dengan keharusan menjaga kepentingan penduduk pribumi yang memang harus dilakukan agar pemerintah kolonial terlepas dari sejumlah beban. Pada tahun 1870, buah dari kompromi tersebut tercermin dalam *Agrariche Wet*—atau sedikit populer dengan nama *Akkerwet*—yang diundangkan dalam Ind. Stb. tahun 1870 No. 55, tanggal 9 April 1870.

Wet ini dimaksudkan sebagai tambahan ayat-ayat baru pada pasal 62 RR 1854. Dengan tambahan tersebut, pasal 62 RR 1854 yang semula hanya terdiri dari 3 ayat, kemudian menjadi 8 ayat. Lima ayat tam-

---

indigenous individual rights upon the arable into western rights of property". A.D.A. de Kat Angelino, *Colonial Policy,* The Hague, Martinus Nijhoff, Vol. I, 1931, h. 450-451.

bahan dari *Agrarische Wet* ditempatkan sebagai ayat 4 sampai 8 pasal 62 RR 1854. Lengkapnya 8 ayat pasal 62 RR 1854 tersebut berbunyi sebagai berikut :

(1) Gubernur Jenderal tidak boleh menjual tanah.

(2) Dalam larangan di atas tidak termasuk tanah-tanah yang tidak luas, yang diperuntukkan bagi perluasan kota dan desa serta pembangunan kegiatan-kegiatan usaha.

(3) Gubernur Jenderal dapat menyewakan tanah menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dengan ordonansi. Tidak termasuk yang boleh disewakan adalah tanah-tanah kepunyaan orang-orang pribumi asal pembukaan hutan, demikian juga tanah-tanah yang sebagai tempat penggembalaan umum atau atas dasar lain merupakan kepunyaan desa.

(4) Menurut ketentuan yang ditetapkan dengan ordonansi, diberikan tanah dengan *hak erfpacht* selama waktu tidak lebih dari tujuh puluh lima tahun.

(5) Gubernur Jenderal menjaga jangan sampai terjadi pemberian tanah yang me-

langgar hak-hak pribumi.

(6) Gubernur Jenderal tidak boleh mengambil tanah-tanah kepunyaan rakyat asal pembukaan hutan yang digunakan untuk keperluan sendiri, demikian juga tanah-tanah yang sebagai tempat pengembalaan umum atau atas dasar lain merupakan kepunyaan desa, kecuali untuk kepentingan umum berdasarkan pasal 133 atau untuk keperluan penanaman tanaman-tanaman yang diselenggarakan atas perintah penguasa menurut peraturan-peraturan yang bersangkutan, semuanya dengan pemberian ganti rugi yang layak.

(7) Tanah yang dipunyai oleh orang-orang pribumi dengan hak pakai pribadi yang turun-temurun atas permintaan pemiliknya yang sah dapat diberikan kepadanya dengan *hak eigendom*, dengan pembatasan-pembatasan yang diperlukan sebagai yang ditetapkan dengan ordonansi dan dicantumkan dalam surat *eigendomnya*, yaitu yang mengenai kewajibannya terhadap negara dan desa yang bersangkutan, demikian juga mengenai wewenangnya untuk menjual kepada orang non-pribumi.[74]

(8) Persewaan atau serah pakai tanah oleh orang-orang pribumi dan non-pribumi dilakukan menurut ketentuan yang diatur

---

74 Lembaga ini tidak diorientasikan untuk mendukung perolehan tanah oleh pengusaha swasta. Ini paling tidak bisa disimpulkan dari sifat hipotik yang membebani dan prosedur peralihannya kepada golongan non-pribumi. Hipotik yang membebani hak ini tidak sama dengan hipotik yang diatur dalam KUH Perdata. Sementara untuk peralihannya harus dengan izin penguasa dan tidak boleh diasingkan kepada orang Bumiputera dengan ancaman kebatalan. Ayat ini berawal dari ide penganut faham liberal yang menghendaki diaturnya tanah-tanah pribumi menurut hukum barat untuk keperluan kepastian hukum. Pandangan radikal ini ditolak oleh golongan konservatif, kristen humanis dan sebagian kalangan liberal moderat. Dan sebagai jalan keluarnya, kepada tanah pribumi yang telah bersifat turun-temurun, diberi peluang untuk mengubahnya menjadi tanah hak *agrarische eigendom*. Misi yang tersimpan dalam ayat ini adalah untuk menghormati hak-hak tanah pribumi serta untuk memberi kesempatan bagi penduduk pribumi untuk menghindarkan tanahnya terkena kekuasaan *hak domein* negara.

dengan ordonansi.

Ada beberapa analisa yang bisa diajukan untuk menyimpulkan bahwa secara keseluruhan undang-undang ini ditujukan untuk mengakomodir kepentingan perkebunan swasta. Selain itu, sebagai konsensus-konsensus kompromistis, materi yang diatur dalam *wet* ini juga menampung gagasan-gagasan kaum liberal etis-humanis dan kaum konservatif. Beberapa analisa tersebut adalah:

1. dari pasal 4 pasal pasal 62 RR 1854 sangat jelas bahwa *Agrarische Wet* bertujuan memberi kemungkinan bagi para pemodal swasta perkebunan asing untuk berkembang di Indonesia dengan cara memberikan hak erfpacht. Menurut pasal 720 dan 721 KUHPerdata, *hak erfpacht* adalah hak kebendaan yang memberi kewenangan paling luas kepada pemegang haknya untuk menikmati sepenuhnya akan kegunaan tanah kepunyaan pihak lain. Dalam wewenang penggunaan tanahnya *hak erfpacht* sama dengan *hak eigendom*. Si pemegang hak berkuasa untuk memperlakukan tanah itu sebagai miliknya sendiri. Hanya tidak diperbolehkan

berbuat yang mendatangkan kerusakan yang mengakibatkan kemerosotan harga tanah. *Hak erfpacht* juga dapat dibebani hipotik, sehingga memudahkan pengusaha untuk mendapatkan pinjaman kredit dari bank, dengan cara menjadikan tanah sebagai agunan (lihat pasal 724 dan 1164 KUHPerdata). Dalam hal luas tanah dan jangka waktu, ditentukan bahwa *pertama,* untuk pertanian besar *(erfpacht voor groot landbouw)* luas tanah *erfpacht* 500 bau, kemudian masih dapat dimintakan penambahan dengan beberapa kali 500 bau. Waktunya paling lama 75 tahun, tetapi dapat diperpanjang menurut keperluan perkebunan. Ketentuan ini diatur dalam Stb. 1904 No. 304 sebagaimana diubah dan ditambah oleh Stb. 1909 No. 311 dan Stb. 1912 No. 349. Dalam *Staatsblaad* ini juga ditentukan bahwa si pemegang *hak erfpacht* diwajibkan membayar sewa maksimum 5 gulden tiap bau per tahun. *Kedua,* untuk *erfpacht* perkebunan dan pertanian kecil, bagi orang Eropa dan yang dipersamakan serta tidak mampu, ditetapkan bahwa luas tanah *hak erfpacht* adalah 10 bau. Kalau perlu ditambah sampai 25 bau. Sedang-

kan jangka waktunya 25 tahun dan dapat diperpanjang sesuai kebutuhan. Ketentuan ini diatur dalam Stb. 1904 No. 326 sebagaimana diubah dan ditambah dalam Stb. 1908 No. 263. *Ketiga,* untuk *erfpacht* yang diperuntukkan mendirikan kebun pekarangan atau rumah peristirahatan, luas lahannya adalah 50 ha dengan jangka waktu 10 tahun. Kanonnya sebesar *aanslag landrente* yang tertinggi ditempat tanah itu berada atau pajak yang menggantikannya. Sedangkan tanah-tanah yang bisa dijadikan sebagai tanah hak *erfpacht*, menurut UU Tanah (Stb. 1870 No. 118 dan Stb. 1872 No. 237a) adalah tanah bebas yang berupa hutan belukar, dengan perkecualian: (1) tanah milik rakyat yang dikelilingi hutan dan pemiliknya bersedia melepaskan haknya dengan kemauan sendiri, (2) tanah-tanah milik rakyat asal mereka rela melepaskan haknya dengan kemauan sendiri, dan (3 bekas tanah partikelir yang telah dibeli oleh pemerintah.[75]

---

[75] Tauchid, 1952, *loc.cit.*, h. 23, 41-44, Boedi Harsono, 1995, *loc.cit.*, h. 33-34, Mubyarto dkk, 1992, *loc.cit.*, h. 38-39, dan Iman Sudiyat, 1981, *loc.cit.*, h. 22.

2. Setelah mendapat akses luas dengan adanya *hak erfpacht*, perkebunan swasta juga diberi akses lain dengan memberi kemungkinan untuk menyewa tanah dari rakyat, terutama untuk tanaman tebu dan tembakau (lihat ayat 8).[76]

3. Kecuali *hak erfpacht*, pemerintah Hindia Belanda juga berwewenang untuk memberi *hak opstal*, hak sewa serta hak pinjam dan pakai kepada perseorangan atau badan hukum. Menurut pasal 721 KUHP hak opstal adalah hak benda untuk mendirikan bangunan-bangunan untuk kerajinan atau tanaman di atas tanah kepunyaan orang lain.[77]

4. Di luar beberapa ayat yang cenderung menguntungkan golongan pengusaha swasta perkebunan atau golongan liberal ekonomik-pragmatik, terdapat ayat yang secara tegas melindungi hak-hak tanah pribumi. Misi proteksi ini paling tidak terlihat dari ketentuan yang secara khusus dan *de novo*

---

[76] Sudiyat, 1981, *Ibid.* h. 22.

[77] Sudiyat, 1981, *Ibid.* h. 22, dan Tauchid, 1952, *loc.cit.*, h. 40.

melarang pemindahan tanah dari golongan pribumi ke golongan non-pribumi *(vervreemdingsverbod).* Penghormatan terhadap hak-hak tanah pribumi juga terbaca dari ayat 5 yang menugasi Gubernur Jenderal untuk mengawasi jangan sampai terjadi pemberian tanah yang melanggar hak-hak pribumi. Dalam ayat 6, misi itu juga terlihat dengan penegasan bahwa hanya dengan alasan untuk kepentingan umum saja, Gubernur Jenderal bisa mengambil tanah rakyat asal pembukaan hutan dan tanah-tanah tempat penggembalaan. Terakhir bentuk penghormatan dan proteksi itu diletakkan pada ayat 8. Keseluruhan ayat yang bertujuan melindungi dan menghormati ini adalah buah gagasan-gagasan kaum konservatif dan golongan liberal etis-humanis. Sejak Belanda terlepas dari imperalisme Prancis awal abad XIX, orang-orang Belanda berambisi untuk membuat kodifikasi hukum, di luar kodifikasi hukum yang dibuat oleh Napoleon *(Codes Napoleon).* Panitia Kemper yang ditugasi untuk menyusun kodifikasi tersebut berhasil merampungkannya pada tahun 1830. Pemberlakuan kodifikasi undang-

undang ini tertunda hingga tahun 1838 menyusul pemberontakan yang dilakukan oleh penduduk Selatan Belanda atau orang-orang Belgia. Setelah berhasil dengan kodifikasi di negeri Belanda, para politisi di parlemen dan birokrat kemudian mengembangkan pemikiran untuk juga memberlakukan kodifikasi tersebut di Hindia Belanda. Seiring dengan pergeseran struktur sosial-ekonomi Belanda, gagasan ini menjadi topik perdebatan hebat. Awalnya, pihak-pihak yang terlibat dalam perdebatan ini dapat dipetakan menjadi: golongan konservatif melawan golongan liberal. Di luar dua kubu ini masih terdapat golongan Kristen humanis yang dari segi pemihakan tampak sangat ambivalens dan memberlakukan standar ganda. Selain itu, masih ada golongan sosialis, yang relatif kurang memiliki kekuatan politik riil, dan hanya lebih mengandalkan kekuatan gagasan lewat kampanye-kampanye. Dalam perkembangannya, dengan semakin kongkritnya kebijakan untuk Hindia Belanda, kaum liberal terpecah ke dalam kubu yang ekonomik-pragmatik atau partikularis dan kubu etis-humanis atau universalis. Kubu ekonomik-

pragmatik dipimpin oleh van der Putte, mantan Menteri Jajahan dan memiliki perusahaan di Jawa Timur. Van der Putte didukung kuat oleh kalangan pengusaha swasta. Sedangkan kubu etis-humanis dipimpin oleh mantan Perdana Menter Thorbecke. Thorbecke banyak didukung oleh kalangan intelektual, baik yang ada di Belanda maupun di Hindia Belanda. Dalam hal ini kepentingan ekonomi-politik, antara kubu konservatif dan liberal, maupun Kristen humanis—kecuali kubu sosialis—sebenarnya tidak berbeda. Ketiga kubu tersebut sama-sama berkepentingan menjadikan Hindia Belanda sebagai sumber eksploitasi ekonomi. Titik persimpangan mereka hanya pada metode pengeksploitasian dan cara memandang pranata sosial rakyat pribumi. Kubu konservatif cenderung mempertahankan cara pengeksploitasian yang lama, yakni dengan memakai *cultuurstelsel* dengan konsekuensi membiarkan rakyat pribumi tetap hidup dengan hukum adat. Sementara golongan Eropa dan yang dipersamakan dengan mereka, hidup dengan aturan hukum yang dikonkor dan dari hukum Belanda. Menurut

kubu ini, perombakan dan pemaksaan terhadap hukum golongan pribumi hanya akan melahirkan kerugian politik dan ekonomis. Di lain pihak, kubu liberal—terutama yang berorientasi ekonomis-pragmatik—justru berpandangan lain. Menurut mereka, golongan pribumi harus dipaksakan hidup dalam aturan hukum Barat. Untuk itu harus dilakukan unifikasi pemberlakuan hukum Barat terhadap golongan pribumi. Alasan yang diajukan oleh golongan liberal ekonomi-pragmatik, agar terdapat kepastian di Hindia Belanda. Sedangkan golongan liberal etis-humanis meyakini gagasannya bertujuan melindungi posisi hukum golongan pribumi. Itu, sebabnya pola pengeksploitasikan gaya lama harus dirombak, dengan konsekuensi menarik golongan pribumi ke dalam ruang dan wilayah aturan hukum Barat dan menjauhkan mereka dari tindak sewenang-wenang pemimpin lokal. Perdebatan ini terus berlangsung hingga awal dekade 1870-an tanpa melahirkan kemenangan mutlak di tangan salah satu kubu. Implikasi politi dari situasi serupa ini adalah lahirnya produk-produk kesepakatan kompromitis ketimbang

produk politik yang memenangkan salah satu kubu. Ayat-ayat dalam *Agrarische Wet* adalah fakta konkrit dari bentuk kesepakatan kompromistis tersebut. Pilihan kompromistis ini paling tidak tetap berlangsung hingga akhir abad XIX, sampai kemudian kubu liberal terbukti semakin mendominir pendiktean materi produk-produk legislasi.

Untuk beberapa saat, kaum pengusaha perkebunan swasta betul-betul merasa dimenangkan dengan keluarnya *Agrariche Wet.* Mereka sangat optimis bisa berkembang dengan mengandalkan legitimasi dari undang-undang ini. Tapi, optimisme itu agak melemah ketika saat itu berkembang pemikiran bahwa *hanya pemilik (eigenaar) tanahlah yang berwenang memberikan hak erfpacht, hak opstal dan lain-lainnya.* Perwujudan pemikiran ini secara jelas ditemukan dalam pasal 721, 723, 725, 726 dan 731 KUHPerdata. Dengan pemikiran ini, bisa dipastikan bahwa pelaksanaan ayat 3 dan 4 pasal 62 RR 1854 akan terhambat. Negara bahkan terancam tidak bisa memberikan *hak erfpacht* kepada pengusaha perkebunan swasta.

Sebagai jalan keluar, kaum kapitalis

perkebunan swasta berpendapat bahwa negara harus dinyatakan sebagai *pemilik* semua tanah.[78] Dengan demikian dalam hal pem-

---

78 Dalam hal ini usulan kapitalis perkebunan swasta untuk memberikan hak domein kepada negara atas tanah tampak agak paradoksal. Betapa tidak, di satu sisi golongan ini bersikeras menuntut sistem persewaan bebas dan peminimalan peran negara dalam bidang ekonomi. Tapi, dalam kasus usulan *domein* negara atas tanah, golongan ini justru terkesan mengamini intervensi negara dalam bidang ekonomi. Penomena ini sebenarnya khas negara yang ekonominya bercorakkan kapitalisme pinggiran, yang secara historis sudah tumbuh dan berkembang pada periode kolonial. Dalam perspektif penganut dependensia artikulasionis, gejala ini dicoba dijelaskan dengan melihat struktur intern kelas atau kelompok-kelompok kekuatan ekonomi politik di suatu negara. Tidak seperti di negara-negara pusat, dimana struktur kelasnya diwarnai oleh relatif kuatnya posisi kelas borjuasi di hadapan negara. Posisi ini bisa mereka raih, karena secara historis mereka memang tidak dibesarkan oleh perlindungan atau proteksi negara. Sementara di negara-negara pinggiran, kapitalisme dibangun di bawah vakum-

berian *hak erfpacht* negara tidak lagi bertindak sebagai penguasa tetapi sebagai pemilik perdata. Sebagai wujud konkrit dari konsep-

---

nya kelas borjuasi domestik yang independen. Untuk kasus Hindia Belanda, kekosongan lapisan ini disebabkan oleh pukulan-pukulan terhadap kelas pedagang atau borjuasi domestik sejak masa VOC. VOC telah menghancurkan cikal-bakal kelas ini dengan melakukan monopoli-monopoli perdagangan lewat cara-cara penaklukan dan penguasaan. Sultan Agung dari kerajaan Mataram, juga terlibat dalam pematian embrio kelas ini ketika ia menghancurkan kerajaan-kerajaan dagang di pesisir pulau Jawa. Praktek ini terus berlangsung hingga masa-masa akhir kolonialisme Belanda. Akibatnya, borjuasi yang berkembang secara kuat di Hindia Belanda adalah borjuasi internasional. Borjuasi internasional tidak terlalu berkepentingan dengan demokratisasi politik yang menyeluruh di Hindia Belanda. Mereka juga tidak berniat untuk mendorong Hindia Belanda untuk menjadi negara industrial. Kepentingan mereka sebatas memaksimalkan keuntungan ekonomi dengan jalan mengoptimalkan produksi tanaman-tanaman perkebunan dan pertambangan, untuk dijual ke pasaran dunia. Bagi golongan

si ini, pada tanggal 20 Juli 1870 diundangkan *Agrarische Besluit* dalam Stb. 1870 No. 118.[79] *Besluit* ini sekaligus menjadi aturan

---

ini, menuntut demokratisasi ekonomi dan politik yang bersifat menyeluruh hanya akan mengancam kelangsungan investasi. Ada alasan-alasan mengapa mereka menganggap hal ini sebagai ancaman. *Pertama,* demokratisasi yang menyeluruh berarti memberi kebebasan kepada rakyat untuk mengartikulasikan kepentingan-kepentingan ekonomi dan politiknya. Di dalamnya termasuk kebebasan bagi kaum buruh industri perkebunan untuk menuntut tingkat upah yang layak dan kebebasan berorganisasi. *Kedua,* secara sosiologis, rakyat pribumi belum terlalu siap mengadopsi prinsip-prinsip sistem ekonomi dan sistem politik liberal dalam waktu singkat. Sehingga memaksakan penerapannya hanya akan melahirkan problem-problem sosial. Dengan dua alasan inilah, golongan borjuasi internasional tidak pernah menghendaki pembatasan kekuasaan politik negara secara total. Mereka bahkan menjalin aliansi dengan negara untuk menjamin kelangsungan kapitalisasi di sektor perkebunan.

79 Semula *besluit* ini hanya diperuntukkan bagi daerah Jawa dan Madura, tapi pada tahun

pelaksanaan dari *Agrarische Wet*. Pasal 1 *Besluit* ini memuat pernyataan *domeinverklaring*. Selengkapnya pasal 1 *Agrarische Besluit* berbunyi :

> "Dengan tidak mengurangi dua ketentuan dalam *Agrarische Wet* (*pasal 3 dan 4-pen*) bahwa segala pemberian tanah tidak boleh mendesak hak rakyat atas tanah, dan pencabutan hanya diperbolehkan untuk kepentingan kultur, usaha pertanian pemerintah, dengan diberi kerugian, maka tetap merupakan satu asas bahwa semua tanah adalah domein negara, kecuali tanah-tanah yang oleh orang lain dibuktikan dihaki dengan *hak eigendom* dan *agrarische eigendom*".

Dengan pasal ini, maka semua tanah yang tidak dapat dibuktikan oleh yang menguasainya, bahwa tanah itu memang *hak*

1875 dinyatakan berlaku untuk daerah pemerintah langsung di luar Jawa dan Madura dengan suatu ordonansi yang diundangkan dalam Stb. 1875 No. 119-a. Boedi Harsono, 1995, *loc.cit.*, h. 37.

eigendom atau *hak agrarische eigendomnya,* maka tanah tersebut adalah *domein* negara. Artinya bahwa tanah-tanah hak milik adat dan tanah-tanah hak ulayat dikategorikan juga sebagai *tanah domein*. Untuk tanah-tanah milik adat disebut sebagai tanah negara tidak bebas *(onvrij lands domein)* sedangkan tanah-tanah hak ulayat disebut sebagai tanah negara bebas *(vrij lands domein).*[80]

Ada dua fungsi yang terdapat dalam pernyataan *domein* :

1. *domeinverklaring* berfungsi sebagai landasan bagi negara untuk memberikan tanah dengan *hak eigendom, erfpacht, opstal* dan hak-hak atas tanah lainnya kepada pengusaha perkebunan swasta. Khusus pemberian *hak eigendom*, dengan adanya *domein* negara

---

[80] Konsekuensi dari perbedaan ini yakni: kalau prosedur pengambilan atau pembebasan tanah hak milik menggunakan pasal 133 IS, dengan membayar ganti rugi, maka untuk pembebasan tanah-tanah hak ulayat, dalam praktek hanya dengan memberi *recognitie*. Sekedar sebagai suatu pengakuan adanya kepentingan masyarakat hukum adat yang bersangkutan dengan tanah yang diambil. Boedi Harsono, 1995, *Ibid*, h. 41.

atas tanah, maka dalam hal permohonan *eigendom*, negara tidak ditafsirkan memberikan *hak eigendom* kepada pemohon, tetapi *hak eigendom* negara dipindahkan kepada pihak yang memintanya dengan pembayaran harganya kepada negara.[81]

2. *domeinverklaring* juga berfungsi sebagai alat bukti. Bila orang atau badan hukum berperkara dengan negara mengenai pemilikan tanah, maka yang dibebani untuk membuktikan adalah orang atau badan hukum tersebut, sekalipun yang mengajukan gugatan adalah negara. Ini penting jika negara menuntut pengosongan satu bidang tanah.

Dengan fungsi yang pertama, pengusaha perkebunan swasta tidak harus pesimis lagi. Kelangsungan usaha perkebunan mereka, paling tidak, secara yuridis telah dijamin.

Setelah sukses memastikan jaminan kemudahan mengakses tanah lewat *Agrarische Wet* dan *Agrarische Besluit*, golongan borjuasi kemudian memusatkan perhatian

---

[81] Boedi Harsono, 1995, *Ibid*, h. 38-39. Penafsiran ini tampaknya digunakan untuk mensiasati ayat 1 pasal 62 RR 1854.

pada pembaharuan birokrasi pemerintah Hindia Belanda. Sebabnya bukan hanya pada soal politik pertanahan, mereka juga mendapat sandungan dari politik birokrasi pemerintah Hindia Belanda. Corak birokrasi yang otoriter yang dipraktekkan untuk mendukung sistem Tanam Paksa sangat menyulitkan golongan ini mendapatkan kemudahan dan pelayanan yang transparan. Itu sebabnya, sentrum tuntutan pembaharuan mereka ditujukan pada peminimalan peran negara dalam bidang ekonomi.

Merasa dihalangi oleh praktek-praktek seperti itu, golongan ini akhirnya mengusulkan *pembaharuan* [82] struktur birokrasi Hindia Belanda. Bagaimana proses pencapaian dan format pembaharuan yang diusulkan oleh golongan ini, akan dibahas dalam bab III skripsi ini.

---

82 Terminologi "pembaharuan" dipinjam dari Heather Sutherland. Sesungguhnya masih ada penamaan lain untuk menunjuk gagasan ini, semisal *modifikasi, defeodalisasi dan strukturisasi.* Heather Sutherland, *Terbentuknya Sebuah Elit Birokrasi,* Jakarta, Sinar Harapan, 1988, h. 27.

bab tiga



PEMBAHARUAN STRUKTUR BIROKRASI PEMERINTAH

Pasang surut usaha-usaha pembaharuan birokrasi pemerintah di Hindia Belanda merefleksikan dua hal. *Pertama,* pembaharuan tersebut selalu ditujukan untuk mendukung kelancaran pelaksanaan sistem atau pola pengeksploitasian sumber ekonomi Hindia Belanda. Lebih khusus lagi adalah

bagaimana pembaharuan tersebut memudahkan perolehan tanah untuk mendukung kelancaran sistem pengeksploitasian. *Kedua,* pasang-surut pembaharuan tersebut juga mencerminkan perang gagasan antara kepentingan mengkonservatifkan dengan kepentingan memoderenkan birokrasi pemerintah. Tapi, sumber pertentangan gagasan ini tetap berasal dari perbedaan dalam memilih *cara* untuk mengumpulkan keuntungan ekonomi dari Hindia Belanda.

Gagasan pembaharuan yang mengusulkan pemoderenan struktur birokrasi tidak lepas dari proses penyesuaian dengan sistem ekonomi liberal. Begitu juga pada periode VOC, Raffles atau periode Tanam Paksa. VOC mengambil alih *(exproppriation)* struktur birokrasi tradisional dan mengoperasionalkannya dalam sistem pemerintah tidak langsung *(indirect rule)* untuk mendukung kepentingan ekonomi politiknya, yakni eksploitasi ekonomi dan penguasaan politik. Tentang hal ini Benda mencatat :

> "The Dutch did not destroy the existing political order, they cut off its head and replace it with their own".[1]

Struktur tersebut sangat menguntungkan kompeni, khususnya dalam usaha mengukuhkan otoritasnya terhadap rakyat pribumi.

Berbeda dengan VOC, pada masa pemerintah Thomas Stamford Raffles, struktur birokrasi tradisional justru dirombak dengan cara melemahkan otoritas politik penguasa lokal, terutama bupati, dan meniadakan berbagai perantara antara pemungut pajak tingkat desa dengan penguasa kolonial. Lebih jauh, Raffles menghendaki penghapusan tanah "apanage" dan "pancen". Keseluruhan pembaharuan struktur ini dilakukan untuk mendukung pelaksanaan sistem pajak tanah *(landrent system, landrente).* Sistem ini sendiri

---

1 Harry J. Benda, "The Pattern of Administrative Reform in the Closing Years of the Dutch Rule in Indonesia", Journal of Asian Studies, 25 Agustus 1996, h. 604, seperti dikutip oleh Priyo Budi Santoso, *Birokrasi Pemerintah Orde Baru,* Jakarta, Rajawali Pers, 1995, h. 43, dan Sutoro Eko Yunanto, *Budaya dan Birokrasi Indonesia Studi tentang Refleksi Sistem Nilai Budaya Jawa dalam Birokrasi di Indonesia Era Orde Baru,* skripsi S1 Fisipol UGM, 1994, tidak diterbitkan, h. 163.

dipilih Raffles untuk menggalakkan pajak uang, serta untuk mendorong kemajuan di berbagai lapangan, baik pertanian, kerajinan, perdagangan dan industri. Bila semua bidang sudah maju, maka daya beli rakyat akan semakin meningkat. Meningkatnya daya beli rakyat akan semakin meningkatkan impor barang-barang hasil industri Inggris yang dalam perkembangannya semakin ekspansif. Dalam kepentingan inilah pembaharuan tersebut diagendakan.[2]

Dengan kepentingan menyelamatkan keuangan pemerintah Hindia Belanda dan negeri Belanda, Van den Bosch menghidupkan dan menyempurnakan kembali struktur birokrasi yang pernah diberlakukan pada masa VOC. Otoritas politik pemimpin-pemimpin lokal dihidupkan kembali. Semua ini diselenggarakan untuk mensukseskan sistem Tanam Paksa. Bagi Bosch, hanya dengan struktur birokrasi yang tradisionallah, Tanam Paksa bisa berhasil. Terdapat keya-

---

2 Agustina Suroyo, 1989, *loc.cit.*, h. 112-113, Boedi Harsono, 1995, *loc.cit.*, h. 47, dan Sutherland, 1988, *loc.cit.*, h. 38.

kinan umum di kalangan penguasa-penguasa kolonial bahwa penghormatan rakyat kepada pejabat-pejabat pribumi akan menjamin keselamatan kehadiran Belanda di Jawa, dan ini harus dipertahankan dengan tetap menjaga kelangsungan birokrasi tradisional.[3]

Pada paruh kedua dekade 50-an struktur birokrasi ini secara terus-menerus dipermasalahkan oleh golongan borjuasi dan pendukung faham liberal di negeri Belanda. Struktur ini dianggap telah membuat jajaran birokrasi pemerintah sangat otoriter sehingga menghambat gerak laju perluasan kapitalisasi pengusaha swasta Belanda. Selain itu, struktur ini juga telah melahirkan praktek-praktek penindasan dan penghisapan oleh jajaran birokrasi terhadap rakyat pribumi. Akhirnya, struktur birokrasi tradisional ini diusulkan untuk diperbaharui untuk digantikan dengan struktur birokrasi yang bersifat modern. Otoritas politik dan hak-hak ekonomi pemimpin-pemimpin lokal kembali dihapuskan dan menggeser kedudukan politik mereka hanya sebagai administrator biasa.

---

3 Sutherland, 1988, *Ibid*, h. 250.

Menurut Prajudi Atmosudirdjo, pemoderenan struktur birokrasi ini ditujukan untuk memperlancar pemberian lisensi, izin dan sebagainya kepada pengusaha-pengusaha swasta.[4]

Dalam perspektif semacam itulah, bab ini mencoba mendeskripsikan dan menganalisa proses historis—dialektik perubahan-perubahan struktur birokrasi di Hindia Belanda, yang berujung pada perumusan struktur birokrasi untuk mendukung operasionalisasi konsep *domein* dalam rangka kapitalisasi di sektor perkebunan pada masa ekonomi liberal.

Sebelumnya, sebagai rujukan konseptual, akan dituliskan beberapa pengertian atau defenisi dari beberapa terminologi yang banyak dipakai dalam skripsi ini. Uraian pengertian dan defenisi ini sekaligus berfungsi untuk membatasi cakupan bahasan skripsi ini.

Dalam Ilmu Administrasi Negara dan Ilmu Politik terminologi birokrasi mengan-

[4] Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara,* Jakarta, Ghalia Indonesia, 1981, h. 85.

dung tujuh pengertian, yakni :

(1) Organisasi yang rasional *(rational organization),* (2) ketidakefisienan organisasi *(inefficiency organization),* (3) pemerintah oleh para pejabat *(rule of officials),* (4) Administrasi Negara *(public administration),* (5) Administrasi oleh pejabat *(administration by officials),* (6) Bentuk organisasi dengan ciri dan kualitas tertentu seperti hirarki dan peraturan *(type of organization with specific characteristic and quality as hierarchies and rule),* dan (7) Salah satu ciri yang esensial dari masyarakat modern *(an essential quality of modern society).*

Ketujuh unsur tersebut adalah jabaran dari tiga konsep kategorial tentang birokrasi. Tiga konsep tersebut, yaitu: *pertama,* birokrasi dalam pengertian yang baik atau rasional *(bureau-rational), kedua,* birokrasi dalam pengertian sebagai suatu penyakit *(bureau pathology),* dan *ketiga,* birokrasi dalam pengertian netral *(value-free).* Skripsi ini tidak bermaksud membedah asal-usul pemunculan tiga kategori birokrasi tersebut. Terlepas dari posisi teoritis skripsi ini, definisi birokrasi dalam tulisan akan diambil dari kategori

birokrasi sebagai pengertian netral. Menurut kategori ini, birokrasi adalah sebagai orang-orang yang bergaji yang menjalankan fungsi-fungsi pemerintah, termasuk di dalamnya pejabat tentara dan birokrasi militer.[5] Birokrasi adalah lembaga eksekutif beserta orang-orang yang bekerja di dalamnya.

Sedangkan La Palombara memberikan pengertian birokrasi dalam arti "birokrat", yaitu terdiri dari unsur-unsur pimpinan yaitu pimpinan pejabat dalam organisasi pemerintahan, baik di pusat maupun di daerah.[6]

Berdasarkan tugas pokok atau misi yang mendasari, birokrasi bisa dibedakan dalam tiga kategori :

1. Birokrasi Pemerintah Umum, yaitu rangkaian organisasi pemerintah yang menjalankan tugas-tugas pemerintahan umum termasuk memelihara ketertiban

---

5 Lance Castle, "Bureaucrecy and Society in Indonesia", Unpublished Paper, 1976, h. 2, seperti dikutip oleh Santoso, 1995, h. 20.

6 La Palombara, *Bureaucracy and Political Development,* New Jersey, Princenton, 1976, h. 49, seperti dikutip Santoso, 1995, *op.cit.*

dan keamanan, dari tingkat pusat sampai daerah, dari propinsi, kabupaten, kecamatan sampai desa. Tugas-tugas tersebut bersifat mengatur *(regulative function).*

2. Birokrasi Pembangunan, yaitu organisasi pemerintah yang menjalankan salah satu bidang sektor yang khusus guna mencapai tujuan pembangunan, seperti pertanian, kesehatan, pendidikan dan industri. Fungsi pokoknya adalah *development fuction atau adaptive function.*
3. Birokrasi Pelayanan, yaitu unit organisasi pemerintah yang pada hakekatnya merupakan bagian atau berhubungan dengan masyarakat. Fungsi utamanya adalah *service* (pelayanan) langsung kepada masyarakat.[7]

Dari sejumlah pengertian dan defenisi tersebut diperoleh simpulan bahwa birokrasi adalah organ yang melaksanakan kekuasaan eksekutif atau pemerintah, baik di pusat

---

[7] Syukur Abdullah, "Budaya Birokrasi di Indonesia", dalam Alfian dan Nazaruddin Sjamsuddin (eds.), *Profil Budaya Politik Indonesia,* Jakarta, Pustaka Utama Graffiti, 1991, h. 223.

maupun di daerah, termasuk militer (birokrasi pemerintah umum). Untuk keperluan pembatasan, unsur militer tidak akan dibahas dalam skripsi ini. Demikian juga dengan birokrasi yang menjalankan salah satu bidang sektor yang khusus atau instansi-instansi vertikal. Penyebutan unsur militer dan instansi vertikal hanya untuk keperluan melengkapi pembahasan.

Sedangkan istilah "pangreh praja" didefenisikan sebagai para pejabat pemerintah pusat yang ada di daerah, yang melaksanakan urusan pemerintah umum atau pejabat pemerintah pusat yang bernaung dalam Departemen Dalam Negeri. Dalam Ilmu Administrasi Negara, pangreh praja disebut sebagai Pemerintah Lokal. Menurut Harsono,[8] pemerintah lokal bisa dibagi menjadi dua:

1. pemerintah lokal administratif, yang dapat dibagi lagi menjadi pemerintah umum pusat di daerah dan pemerintah khusus pusat di daerah. Pemerintah

[8] Harsono, *Hukum Tata Negara Pemerintah Lokal dari Masa ke Masa*, Yogyakarta, Liberty, 1992, h. 2-5.

umum pusat di daerah adalah pemerintah lokal administratif yang menyelenggarakan tugas pemerintah untuk melayani kepentingan rakyat yang bersifat umum. Sedangkan pemerintah khusus pusat di daerah adalah pemerintah lokal administratif yang menyelenggarakan tugas pemerintahan untuk melayani kepentingan rakyat yang bersifat khusus. Dalam rangka pemerintah khusus pusat di daerah kemudian dibentuk instansi - instansi vertikal.

2. Pemerintah lokal yang mengurus rumah tangga sendiri yang sering dikenal sebagai pemerintah daerah otonom.

Mengikuti batas cakupan pembahasan di atas, maka skripsi ini hanya akan mengupas pemerintah lokal administratif jenis pemerintahan umum pusat di daerah. Sedangkan pemerintah lokal administratif jenis pemerintahan khusus pusat di daerah, hanya akan disinggung sekedar melengkapi pembahasan.

Sedangkan yang dimaksud dengan Pemerintahan Umum *(Algemeen Bestuur)*, ialah:

a. Dalam arti *luas* berarti seluruh uru-

san pemerintahan yang dilaksanakan oleh dan menjadi tanggung jawab pemerintah pusat termasuk di dalamnya urusan pemerintah daerah.

b. Dalam arti *sempit* pengertiannya hanya mencakup urusan pemerintah setelah dikurangi dengan urusan daerah dan urusan instansi vertikal.[9]

Dalam banyak tulisan, pangreh praja dipakai untuk menyebut birokrat yang berasal dari golongan pribumi yang sering juga dinamai sebagai *Inslands Binnenslands Bestuur* (IBB). Penamaan ini dipakai untuk membedakannya dengan birokrat yang berasal dari golongan Eropa *(Eropesee Binnendslands Bestuur*-EBB). Korps IBB dan EBB menjadi organ yang menjalankan birokrasi pemerintah Hindia Belanda.

---

[9] Bayu Suryaningrat, *Pamong Praja dan Kepala Wilayah,* Jakarta, Aksara Baru, 1980, h. 13.

A. Struktur Birokrasi Pemerintahan pada Masa Tanam Paksa

Bentuk struktur birokrasi pemerintahan pada masa VOC sangat dipengaruhi oleh kepentingan ekonomi politik sindikat dagang ini. VOC berkepentingan untuk melakukan kontrol-kontrol teritorial untuk bisa menguasai atau memonopoli sumber-sumber hasil bumi secara menyeluruh. Menurut Geertz, penguasaan teritorial dan sumber-sumber ekonomi ini telah melahirkan sistem ekonomi kolonial, yakni suatu sistem dari sintesa antara ekonomi dan politik. Ciri khas utamanya ditandai oleh gabungan antara perdagangan bebas, pemborongan dan monopoli, yang semuanya dilakukan di bawah bayang-bayang kekerasan senjata. Untuk tujuan ini VOC melakukan adaptasi dengan situasi setempat, namun segala tindakan yang ditempuhnya bertujuan membatasi kebebasan raja-raja setempat serta mengubah perdagangan menjadi semacam pembayaran upeti kepada VOC.[10]

---

[10] Geertz, *Involusi Pertanian, 1976, loc.cit.*, h. 55-56.

Di wilayah-wilayah dimana kepentingan VOC terlibat, kebebasan para bupati dibatasi. Pejabat-pejabat VOC menentukan kebijaksanaan dan prioritas, sedangkan pejabat-pejabat pribumi bekerja dengan rakyat memproduksi barang-barang dagangan. Tugas penguasa-penguasa lokal menjaga agar kuota *(contingenten)* yang sudah ditentukan oleh VOC betul-betul masuk ke tangan VOC. Wajib setor dimunculkan untuk menggantikan upeti. Dengan demikian derajat penguasa-penguasa lokal tidak lebih daripada *leverancier* hasil-hasil agraris.[11] Tujuan VOC relatif sempit, yakni mendesak agar para bupati mengakui kedaulatannya, menjauhkan diri dari hubungan-hubungan politik dan dagang dengan kekuatan-kekuatan asing, memelihara perdamaian, serta mengumpulkan dan menyerahkan barang-barang dagangan yang dibutuhkan.[12]

---

11 Soewondo Ranoewidjojo, "Peranan Pamong Praja di Dalam Membina Kepribadian Nasional", Gelora, 11 Juni, 1961, h. 10, seperti dikutip oleh Harsono, 1992, *loc.cit.*, h. 36.

12 Sutherland, 1988, *loc.cit.*, h. 34.

Dalam kepentingan ekonomi politik semacam itu, ditambah dengan kondisi masih lemahnya VOC secara militer dan dan dalam rangka mencegah timbulnya sikap kebencian dan permusuhan dari golongan pribumi, pihak kompeni memutuskan untuk mengambil alih struktur birokrasi tradisional dan mengoperasionalkannya dalam sistem pemerintahan tidak langsung. Untuk itu kompeni merekrut kelompok menengah pribumi, yakni priyayi sebagai penghubung antara rakyat Jawa pribumi dengan pemerintah kolonial.[13] VOC sadar bahwa untuk bisa

---

[13] Kelas priyayi sebenarnya berasal dari korps kerajaan yang sering juga disebut sebagai abdi dalem. Mereka adalah pembantu atau perlengkapan teknis kerajaan. Fungsi utama korps ini adalah untuk melayani raja dalam hal pemeliharaan keselarasan dan melakukan pungutan pajak terhadap rakyat. Tetapi dengan hak-hak khusus yang diberikan raja kepada mereka atas jabatannya, korps ini kemudian bertransformasi menjadi sebuah kelas. Rekruitmen anggota korps dan spektrum hak-hak yang diperolehnya ditentukan oleh ikatan-ikatan patron-klien. Lihat Eko Yunanto, 1994, *op.cit.*, dan Soemarsaid Martono,

mendapatkan legitimasi politik dari rakyat, lebih dahulu harus menyakinkan atau menguasai kedudukan politik priyayi. Itu sebabnya, dalam perkembangannya, kelas priyayi telah dikembangkan sedemikian rupa untuk mengimbangi pengaruh kekuasaan raja-raja Jawa. Secara lambat laun, kelompok priyayi, sebagai penguasa lokal, cenderung melepaskan loyalitasnya pada raja-raja Jawa dan kemudian mengintegrasikan diri ke dalam pemerintahan kolonial.[14]

Para penguasa lokal itulah yang kemudian menjelma menjadi pegawai negeri sipil pribumi yang kemudian diberi nama mengesankan sebagai pangreh praja. Dari hasil adopsi dan pengembangan terhadap struktur birokrasi tradisional dan dipadukan dengan penguatan birokrat kolonial, maka bagan

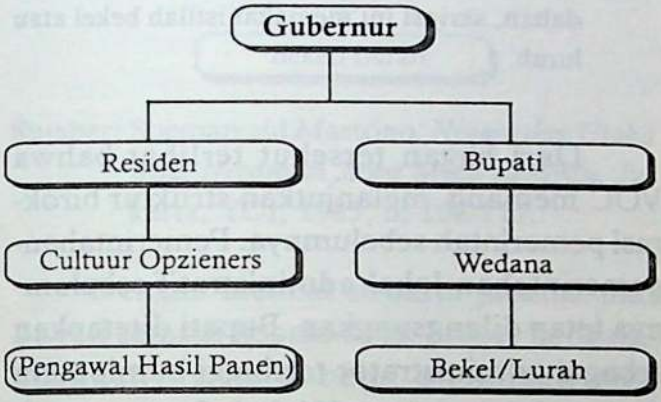
---

Negara dan Usaha Bina Negara di Jawa Masa Lampau, Jakarta, YOI, 1985, h. 108-117.

14 B. Schrieke, " The Position of Regents from the Days of the Dutch East Indian Company to the Constitutional Regulation oh 1854", dalam Fachry Ali, *Refleksi Faham Kekuasaan Jawa dalam Indonesia Modern,* Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 1986, h. 71.

struktur birokrasi lokal di Hindia Belanda pada masa itu sebagai berikut :

Skema 1
Struktur Birokrasi Lokal pada
Masa pemerintahan VOC



Keterangan :

1. Garis penghubung yang dipakai tidak mewakili hubungan komandois yang ketat, sebagaimana sering dipakai dalam birokrasi modern.
2. Struktur ini adalah hasil olahan dari berbagai sumber, yakni: Heather Sutherland, *Terbentuknya Sebuah Elit Birokrasi,* Jakarta, Sinar Harapan, 1984, h. 33-35, dan Harsono, *Hukum Tata Negara Pemerintahan Lokal dari Masa ke Masa,* Yogyakarta, Liberty, 1992, h. 35-41.

3. Dari sekian literatur yang dijadikan rujukan, penamaan untuk pejabat yang paling rendahan tidak seragam. Nama-nama yang dipakai seperti: kepala desa, bekel, lurah, rangga, ngabeni atau petinggi. Semuanya menunjuk pada hal yang sama, yakni: pejabat yang memimpin wilayah pedesaan. Untuk keperluan pemudahan, skripsi ini memakai istilah bekel atau lurah.

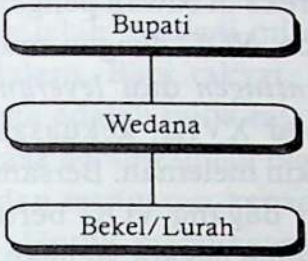
Dari bagan tersebut terlihat bahwa VOC memang melanjutkan struktur birokrasi pemerintah sebelumnya. Pemerintahan-pemerintahan lokal administratif sebelumnya tetap dilangsungkan. Bupati ditetapkan sebagai administrator tertinggi bumiputera di daerah administratif lokal. Sementara di atas bupati, diangkat orang-orang Eropa untuk menduduki jabatan-jabatan gubernur dan residen.[15]

Untuk membuktikan hasil pengambil-alihan tersebut, berikut akan digambarkan struktur birokrasi lokal kerajaan sebelum VOC membentuk birokrasi kolonial :

---

15 Harsono, 1992, *op.cit.*

Skema 2
Struktur Birokrasi Lokal Kerajaan



Sumber: Soemarsaid Martono, *Negara dan Usaha Bina Negara di Jawa Masa Lampau,* Jakarta, YOI, 1985, h. 108-117.

Dengan melihat struktur jabatan dari Bupati sampai kepala desa, proses pengambilalihan itu betul-betul dilakukan oleh VOC. Selain praktek pengambilalihan, juga telah terjadi proses penurunan derajat IBB di bawah subordinasi EBB. Residen yang diserahi kekuasaan memerintah daerah administratif Karesidenan bertugas mengawasi pejabat-pejabat pemerintahan Bumiputera. Sementara para *cultuur opzieners* yang tidak diserahi memerintah daerah administratif, ditugaskan untuk mengontrol Bupati dan pejabat lokal lainnya dalam hal penyerahan *kontingenten* dan *leveransir*.

Dengan mengambil alih struktur birokrasi tradisional dan kemudian menempatkan mereka di bawah pengawasan birokrasi Belanda, VOC dengan mudah mendapatkan *kontingen* dan *leveransier*. Pertengahan abad XVIII, kekuasaan teritorial VOC semakin melemah. Bersamaan dengan ini sindikat dagang VOC bertransformasi menjadi sebuah negara, dengan struktur ketatanegaraan yang bertambah kuat. Hasil transformasi ini kemudian melahirkan Hindia Belanda (*Netherlands Indie*). Dalam tahapan ini, VOC atau Hindia Belanda merubah diri dari "pedagang" menjadi "raja". Perubahan ini membawa dampak lanjutan dengan mulai dirubahnya penyerahan wajib menjadi penarikan pajak. Dengan demikian basis eksploitasi VOC mulai bergeser, dari aktivitas perdagangan (merkantilis) ke aktivitas agraris.

Aktivitas eksploitasi yang berbasiskan agraris mensyaratkan penguasaan atas tanah dan penduduk yang berdiam di atasnya. Dalam perubahan dan kepentingan tersebut, pengambilalihan birokrasi tradisional menjadi tepat. Dengan tetap mempertahankan

politik penguasa-penguasa lokal, kekuasaan VOC atas tanah dan penduduk akan terjamin, sebab secara historis tanah dan penduduk memang telah menjadi milik raja dan para abdi dalem. Bagi rakyat, keyakinan bahwa mereka adalah milik raja, membuat mereka merasa berkewajiban menyerahkan hasil bumi dan tenaganya kepada raja dan abdi dalem. Untuk memungut hasil bumi dan tenaga penduduk, raja memberikan penugasan kepada para abdi dalem. Dalam prakteknya, para abdi dalem menyerahkan lebih lanjut tugas pemungutan dan pengerahan tersebut kepada para bekel. Bekellah yang menjadi ujung tombak birokrasi tradisional dalam sistem produksi feodal ini.[16]

Dengan struktur tersebut, bupati akan berfungsi sebagai pejabat tertinggi birokrasi tradisional. Hampir sama dengan kekuasaan sebelum VOC, bupati bertugas mengkoordinir dan mengkontrol aktivitas kerja para wedana. Wedana yang memimpin wilayah kewedanaan atau distrik, bertugas mengon-

---

16 Onghokham dalam Sediono Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi, *Dua Abad Penguasaan Tanah, 1984, loc.cit.*, h. 5-6.

trol para bekel. Bekellah yang langsung bertugas memobilisir penduduk mengumpulkan hasil bumi untuk diserahkan kepada VOC. Bekel juga yang bertugas langsung mengumpulkan tenaga penduduk dalam kerja-kerja wajib untuk kepentingan VOC.

Dengan dilengkapi dengan mekanisme kontrol dari Residen dan *Cultuur Opzieners*, tugas birokrasi tradisional untuk mengumpulkan hasil bumi dan tenaga penduduk bertambah efektif. Jadi kombinasi konsep kekuasaan feodal, berikut strukturnya, dengan kontrol dari pejabat-pejabat Belanda, telah meneguhkan hak kepemilikan tanah dan penduduk oleh VOC dan selanjutnya melancarkan pemungutan hasil bumi dan tenaga kerja.

Selama masa pemerintahannya, VOC membagi wilayah kekuasaannya ke dalam tiga wilayah provinsional, yakni Pantai Jawa Timur Laut, Makasar, Maluku, Ambon dan Banda. Masing-masing wilayah ini dipimpin oleh seorang gubernur. Wilayah provinsional ini dibagi lagi ke dalam keresidenan, yang masing-masing dipimpin oleh seorang residen. Sementara itu, para pangreh praja

dan bupati diserahi wewenang untuk memimpin daerah administratif kabupaten. Sementara wedana mengepalai daerah administratif distrik.

Struktur birokrasi tersebut terus berlangsung sebelum akhirnya diperbaharui oleh Gubernur Jenderal Deandels dan Thomas Stamford Raffles.

Pembaharuan yang dilakukan Raffles berangkat dari penentangannya terhadap birokrasi pemerintahan peninggalan VOC. Di benak Raffles ada dua keburukan yang diidap birokrasi pemerintah kompeni. *Pertama,* pemerintah menanggung resiko yang terlalu besar karena mengurusi penjualan-penjualan hasil hutan. *Kedua,* tekanan dan kerugian yang diakibatkan sistem ini kepada penduduk. Sebagai akibat penyerahan wajib dan rodi, tidak ada jaminan untuk menghilangkan penindasan dan tidak ada dorongan untuk kerajinan. Selain itu, yang merupakan alasan utamanya, birokrasi tersebut dianggap tidak sesuai dengan sistem ekonomi liberal yang akan diberlakukannya. Birokrasi tersebut justru akan menggangu sistem ekonomi liberal dan pada akhirnya

menghambat sosialisasi ekonomi uang di kalangan rakyat pribumi. Sementara Raffles berkepentingan untuk menguatkan ekonomi rakyat dengan sistem perdagangan bebas dan sistem ekonomi uang dalam upaya menyulap Hindia Belanda menjadi pasar bagi produk industri Inggris.

Dengan kepentingan ekonomi politik seperti itu dan dilanjutkan dengan kritiknya atas birokrasi kompeni, Raffles akhirnya mengambil kebijakan :

1. membatasi kekuasaan politis pejabat-pejabat lokal dan menghapus peran mediasi mereka. Pengawasan langsung dan tertinggi atas tanah penduduk dilakukan pemerintah, sementara pekerjaan pejabat-pejabat lokal terbatas pada pekerjaan-pekerjaan umum.
2. Menghapuskan segala bentuk penyerahan paksa hasil-hasil tanah dengan harga yang tidak pantas dan penghapusan semua rodi. Caranya dengan jalan memberi kebebasan penuh dalam penanaman dan perdagangan.

Tegasnya, Raffles mengagendakan penghapusan ikatan-ikatan ekonomi yang

bersifat tradisional dan menggantikannya dengan ikatan ekonomi yang bersifat modern. Konsekuensinya, seluruh kehidupan ekonomi tingkat tinggi tidak lagi diorganisir oleh kepala-kepala desa, kepala rendahan dan tinggi serta bupati, tetapi oleh sistem pertanian dan perdagangan bebas dengan perjanjian oleh organisasi-organisasi yang berdasarkan lalu lintas pertukaran yang bebas. Untuk itu, pemerintah Inggris harus bisa memutus jaring-jaring kekuasaan pejabat lokal.

Rangkaian perombakan mendasar ini menegaskan penolakan Raffles terhadap pandangan kolot yang mempremiskan bahwa semua usaha untuk memperbaharui birokrasi pemerintahan pribumi akan mendatangkan biaya besar bila tidak dilakukan dengan hati-hati. Ia menginginkan efisiensi dan ia melihat bahwa sistem yang diwarisi VOC merupakan hambatan besar.[17]

Tahapan pengurangan kekuasaan bupati dilakukan dengan gemilang. Bagi Raffles, bupati dan bawahannya adalah penindas

---

17 Sutherland, 1988, *loc.cit.*, h. 34.

dan penghisap rakyat. Raffles kemudian menghapus tanah *apanage* dan *pancen* serta menggantikannya dengan gaji. Tulis Agustina :

> "Selanjutnya para bupati yang telah dilepaskan dari kekuasaan fiskal diberikan wewenang di bidang pemerintahan dan ketertiban umum (kepolisian) dengan kedudukan lebih sebagai pejabat pemerintah yang menerima gaji."[18]

Dengan cara ini pemerintah kolonial Inggris berusaha mematahkan kekuasaan feodalistik Jawa yang dianggap terlalu banyak menjaring pendapatan negara dan kurang berdaya guna.

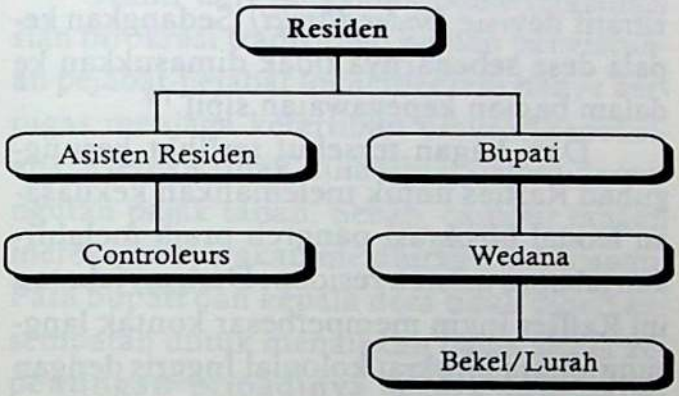
Bersamaan dengan itu, jumlah pegawai pemerintahan Inggris dinaikkan. Timbul jabatan-jabatan baru seperti asisten residen dan pengawas pendapatan tanah *(opzieners der landelijke imkomsten)* atau *controleurs,* yang dikembangkan dari jabatan pengawas hasil panen *(opzieners)* pada masa VOC. Juga diangkat agen-agen pemerintah pusat yang

---

[18] Agustina Suroyo, 1989, *op.cit.*

berkerja langsung di tengah-tengah rakyat. Dari hasil pendefeodalisasian birokrasi *pangreh praja* dan penguatan birokrasi pemerintah kolonial Inggris, akhirnya dihasilkan struktur birokrasi sebagai berikut:

Skema 3
Struktur Birokrasi Lokal pada Masa Pemerintahan Raffles



Keterangan:

Bagan ini diolah dari berbagai sumber: Sutherland, h. 35-36, dan Harsono, h. 45-48.

Residen memimpin daerah administratif karesidenan, asisten residen memimpin daerah setingkat kabupaten sementara *controleurs* tidak memimpin daerah administratif tertentu. Bupati memimpin daerah *administratif afdeeling*. Dalam menjalankan tugasnya, para bupati diberi hak untuk mengangkat patih sebagai pembantu. Wedana, yang sering juga dinamai sebagai demang dan menteri agung, mengepalai daerah administratif devisie *(onder district)*. Sedangkan kepala desa sebenarnya tidak dimasukkan ke dalam bagian kepegawaian sipil.[19]

Dari bagan tersebut terlihat kesungguhan Raffles untuk melemahkan kekuasaan feodal birokrasi pangreh praja melahirkan jabatan asisten residen. Dengan jabatan ini Raffles ingin memperbesar kontak langsung antara birokrat kolonial Inggris dengan rakyat. Usaha mendekatkan kontak ini semakin eksplisit dengan diangkatnya agen pemerintah pusat yang bekerja langsung di tengah-tengah rakyat. Tugas agen ini adalah untuk memantau pelaksanaan dan pemu-

[19] Sutherland, 1988, *loc.cit.*, h. 36, 66-67.

ngutan pajak-pajak tanah dari rakyat. Hasil kerja pemantauan ini dilaporkan langsung kepada pemerintah pusat. Penegasan tujuan tersebut juga terlihat ketika Raffles menjadikan kekuasaan residen bersifat autokratis. Dengan sifat tersebut, para residen sangat dianjurkan untuk mengadakan perjalanan dinas yang teratur agar dapat berhubungan langsung dengan rakyat.

Akhir dari rangkaian pendefeodalisasian birokrasi tradisional adalah pengukuhan pejabat-pejabat lokal menjadi hanya bertugas menjaga ketertiban umum (kepolisian). Mereka tidak dilibatkan dalam pemungutan pajak tanah. Sebab, campur tangan mereka hanya akan melahirkan kekacauan. Para bupati dan kepala desa tidak diberi kesempatan untuk menaikkan pajak untuk kepentingan pribadinya secara sewenang-wenang. Raffles menentukan bahwa pungutan pajak dilakukan secara desa per desa, bahkan kalau mungkin secara orang per orang. Dengan begini, pejabat-pejabat Eropa akan langsung sampai ke tengah-tengah rakyat.

Pada langkah pengurangan personil

pejabat pangreh praja dan penambahan personel birokrasi kolonial Inggris, usaha Raffles berjalan tanpa rintangan. Kesulitan mulai datang saat pemerintah Inggris hendak menggantikan ikatan pejabat lokal dengan penduduk pribumi. Lamunan Raffles bahwa penduduk pribumi bisa dengan mudah dipisahkan dari pemimpin lokalnya, ternyata tidak terwujud. Rakyat pribumi masih sangat percaya pada kesahihan magis hubungan kawula gusti, antara rakyat dengan raja. Akibatnya, ide pemisahan mereka dari hubungan semacam itu tidak mendapat respon berarti. Akhirnya, metode pencangkokan dan penggalangan lebih mewarnai praktek penerapan struktur birokrasi ini ketimbang membangun kesadaran otonom penduduk pribumi.

Bentuk kesulitan lain terlihat pada pelaksanaan sistem pajak tanah. Secara teknis, sistem ini hanya bisa dilangsungkan bila tersedia informasi yang rinci mengenai luas dan mutu tanah *(kadaster)* serta informasi mengenai kehidupan penggarap. Untuk keperluan ini, Raffles telah merancang sistem pengumpulan informasi di bawah koordina-

si 12 orang, dengan menunjuk setiap residen sebagai pelaksana. Dalam pelaksanaannya tenaga 12 orang tersebut dibantu oleh sekelompok juru ukur *(surveyor)* dan pemungut pajak *(collector).* Tapi, dengan hanya mengandalkan 12 tenaga inti, sistem ini tidak bisa bekerja optimal. Lebih-lebih lagi, para pejabat Eropa kebingungan karena tidak mengenal lapangan. Namun, pejabat itu tetap dipaksakan sekedar untuk mengejar target. Akibatnya pencatatan menjadi kacau balau karena dilakukan secara kasar. Sedangkan, pejabat bumiputera tidak bisa berbuat banyak. Hampir semua lurah buta huruf. Angka-angka dalam laporan sering dikarang, sehingga penyelewengan di tingkat bawah tidak bisa dideteksi.[20]

Dalam pemungutan pajak, tidak terdapat pola yang jelas. Antara beberapa daerah berlaku beban pajak yang berbeda. Bahkan, pergantian pejabat selalu diiringi dengan perubahan jumlah pungutan pajak. Masalahnya para penaksir memang sering tidak mau

---

20 Simbolon, 1995, *loc.cit.*, h. 95-96, dan Burger, 1960, *op.cit.*

tahu dengan kondisi mutu tanah dan kehidupan penggarapnya. Penduduk pun sering menolak melakukan pembayaran pajak tanah.

Akumulasi kesulitan dan kegagalan ini membawa dampak lanjutan pada gagalnya peningkatan pendapatan 10 kali lipat seperti yang diproyeksikan sebelumnya. Pada tahun 1814, pajak yang terkumpul hanya sebesar 1,2 juta gulden dan pada tahun berikutnya hanya naik menjadi 3 juta gulden. Sesudah itu, pungutan cenderung merosot dan pada akhir masa jabatannya, Raffles diperkirakan merugi sebesar 10 juta gulden.

Pada periode pasca VOC dan kolonial Inggris penduduk pulau Jawa sama sekali jauh dari kemakmuran dan tidak terdapat peningkatan produksi ekspor rakyat. Dalam *Kolonisatie Rapport*nya, tertanggal 1 Mei 1827, Du Bus mengemukakan bahwa ekspor Jawa tak dapat menutup impornya. Total ekspor Jawa pada tahun 1825 hanya sebesar 7 juta gulden. Kelebihan barang-barang impor terpaksa harus ditutup dengan meminjam uang dari negeri Belanda.

Pemerintah Belanda sangat terpukul

ketika pemerintahan Komisi Jenderal, Gubernur Jenderal Van der Capellen dan Gubernur Jenderal de Gisignies juga gagal mensukseskan sistem ekonomi liberal dan pembaharuan birokrasi rasional. Padahal, persediaan dana pemerintah semakin mengecil, habis terpakai untuk mendanai perang dan rehabilitasi pasca perang. Runtuhnya posisi Belanda sebagai pemasok bahan-bahan mentah untuk pasaran Eropa semakin melemahkan sumber keuangan negara. Tidak bisa tidak, harus dicarikan sistem birokrasi Pemerintahan yang secara efektif dan maksimal, bisa menggali keuntungan ekonomi dari tanah jajahan. Sistem pemerintahan langsung *(direct rule),* olahan pemikiran Raffles betul-betul tidak manjur sebagai mesin eksploitasi negara jajahan. Lalu, ada pertimbangan dan gagasan untuk menghidupkan kembali sistem pemerintahan tidak langsung, dengan struktur birokrasi tradisional. Adalah Van den Bosch yang melantangkan keniscayaan untuk mempraktekkan kembali sistem dan struktur tersebut. Sistem dan struktur tersebut sangat diperlukan untuk mensukseskan Sistem Tanam Paksa.[21]

Sebelum mendetailkan sistem ini dalam poin-poin prinsipil, terlebih dahulu diformulasikan satu persepsi tunggal bahwa:

> The culture system is the wish of the administration of the absolutist state of the Dutch East Indies, which imposes in the name of the government in the Netherlands. In other to carry the scheme through, the administration condisers it necessery to respect the native professional nobility, but in such a system the regents themselves can be nothing other than the performer of a task imposed on them from above... They are tools without a will of their own, and their fitness for office is judged accordingly."

---

21 Tentang motif ekonominya Schrieke mengatakan, "Its sole motivation is the depleted finances of the mother country which must be restored by favourable ballances". Schrieke, *Indonesian Sociological Studies*, Selected Writings, The Hague-Bandung, W. van Hoeve, 1955, h. 190.

Cara pandang ini kemudian diturunkan dalam prinsip dan kebijakan kongkrit. Prinsip dan kebijakan tersebut adalah:

1. Mengembalikan kekuasaan politik pejabat-pejabat lokal dengan cara menghidupkan lagi ikatan-ikatan adat. Van den Bosch sadar keberhasilan sistem ini sangat tergantung pada kemampuannya memanfaatkan kekuasaan pembesar Bumiputera atau kaum priyayi. Itu sebabnya, kekuasaan pembesar Bumiputera harus diperkokoh *(wel gevestigde aristocratie)*. Pembesar pribumi harus ditaati oleh rakyatnya. Hanya dengan cara itu kepentingan Belanda akan terselamatkan. Van den Bosch kemudian memastikan jaminan kekuasaan tersebut. Caranya adalah, *pertama*, sumber pendapatan mereka berupa sawah dan tanah tegalan yang cukup luas perlu dipulihkan. *Kedua,* mereka juga diberi hak pelayanan wajib (*pantjendiesten*) dari rakyat dan boleh memiliki prajurit secukupnya sebagai pengawal pribadi. *Ketiga*, diusahakan jabatan bupati, dan yang jabatan lain, dapat jatuh ke tangan anggota keluar-

ga. Simbol-simbol kehormatan, seperti payung dan kendaraan boleh dikenakan lagi. *Keempat*, pejabat Belanda yang mempermalukan mereka akan dikenai hukuman, dan *kelima*, mereka juga menikmati *cultuur procent* atau suatu prosentase tertentu dari jumlah hasil yang diserahkan oleh rakyat.[22]

2. Organisasi desa sebagai komunitas yang paling tepat untuk meningkatkan produksi. Bila tanah dan tenaga kerja di pedesaan merupakan sumber daya utama bagi aktivitas produksi, maka faktor pe-

---

[22] Lihat R.Z. Leirissa, *Terwujudnya Suatu Gagasan Sejarah Masyarakat Indonesia 1900-1950*, Jakarta, Akademika Press, 1992, h. 14; dan Simbolon, 1995, *loc.cit.*, h. 116. Tapi sebenarnya di balik pemulihan kembali kekuasaan feodal, sifat kekuasaan mereka telah berubah. Bila dalam struktur kekuasaan feodal sebelumnya, sifat kekuasaan penguasa lokal bersegi bersifat *polimorik*, maka di bawah sistem Tanam Paksa, kekuasaan mereka bergeser menjadi bersifat administratif belaka, yakni sebagai pengawas jalannya produksi sistem Tanam Paksa. Kata Schrieke, "Bupati berubah menjadi mandor Tanam Paksa."

nggeraknya juga harus dicari dalam lingkungan desa. Lembaga pemilihan tanah berikut hak dan kewajiban yang terajut di dalamnya, lembaga pengerahan tenaga kerja dengan sistem sambatan, gotong-royong dan gugur-gunung atau *kerig-aji* adalah lembaga-lembaga yang potensial untuk dimodifikasi oleh sistem ini. Untuk tujuan itu, komonitas desa harus dijadikan sebagai sebuah *organisme* dan dapat diberi hak untuk memiliki tanah. Semua elemen-elemen pembentuknya bergerak dalam arahan menuju totalitas dan integralitas komunitas. Semua diabdikan untuk memelihara keutuhan komunitas. Individualitas ditabukan untuk berkreasi dan berkembang.[23] Untuk memimpin komunitas

---

23 Perkara desa komunalistik hingga saat ini masih melahirkan dua pengkubuan besar. Kubu ilmuan nasionalis-integralistik menyimpulkan bahwa tipe desa komunalistik adalah kas komunitas desa-desa di Nusantara. Jauh sebelum sistem kerajaan hadir di Nusantara, penduduk pribumi sudah hidup secara terorganisir dalam komunitas desa. Dalam kubu ini

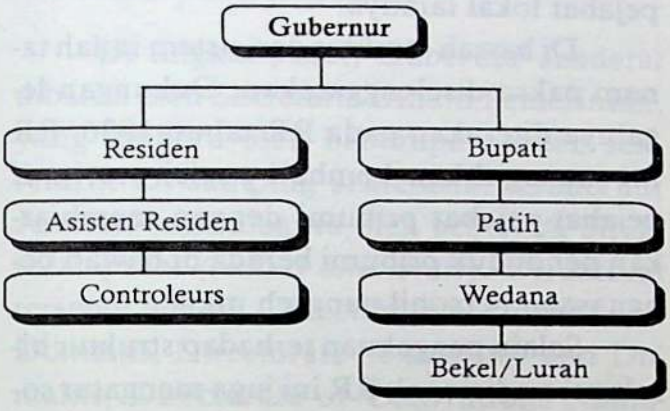
organistik ini, kepala desa diserahi otoritas yang besar untuk menjadi organisatoris-organisatoris kecil.

Kebijakan dan prinsip tersebut relatif sama dengan prinsip yang dianut oleh pemerintahan VOC. Sehingga, Van den Bosch bersungguh-sungguh untuk menghidupkan kembali struktur birokrasi tradisional dan mengoperasikannya lewat sistem pemerintahan tidak langsung. Gagasan tersebut tergambar dalam struktur birokrasi lokal saat itu:

---

ada ahli hukum adat, Van Vollenhoven, Ter Haar, Soepomo dan Djojodigoeno. Soepomo kemudian menjadikan konsep ini sebagai inspirasi untuk melontarkan konsep negara integralistik. Sementara kubu lain, dipimpin oleh Jan Breman, mencurigai desa komunal hanyalah rekayasa sosial pemerintah Hindia Belanda. Secara, historis-faktual, desa komunalistik tidak pernah ada sebelumnya. Periksa Jan Breman," Desa Jawa dan Negara Kolonial", Cakrawala, Trimulan II, 1979, h. 3-25, dan Agustina Suroyo, 1989, *loc.cit.*, h. 75.

Skema 4
Struktur Birokrasi Lokal pada Masa Tanam Paksa



Keterangan:

Dioleh dari berbagai sumber, yakni: Harsono, h. 53., Cornelis Fasseur, *The Politics of Colonial Exploitation Java, The Dutch, and The Cultivation System*, Ithaca, New York, Southeast Asia Program Cornell University, 1992, h. 21-22, dan Sutherland, h. 41-42.

Kendati dalam struktur tersebut jabatan asisten residen masih diadakan, tapi bukan dimaksudkan untuk mengimbangi atau mengurangi kekuasaan politik bupati. Pada struktur dan sistem ini tidak ada lagi agen-

agen pemerintah yang diterjunkan di kalangan masyarakat. Hubungan langsung dengan masyarakat diserahkan kepada bupati dan pejabat lokal lainnya.

Di bawah struktur dan sistem inilah tanam paksa diselenggarakan. Dukungan legalnya diterakan pada RR tahun 1836. RR ini meneguhkan kembali posisi otoritatif pejabat-pejabat pribumi dengan membiarkan penduduk pribumi berada di bawah penguasaan personil pangreh praja.

Selain pengakuan terhadap struktur birokrasi tradisional, RR ini juga mengatur soal Konsul India (*Raad van Indie*). Disebutkan bahwa konsul ini beranggotakan lima orang. Kelima anggota tersebut harus sudah punya pengalaman sebagai pegawai pemerintah. Konsepnya, konsul ini dilahirkan sebagai wadah konsultasi bagi gubernur jenderal dalam melaksanakan pemerintahan umum. Tapi, dalam kenyataannya, konsul ini berada di bawah bayang-bayang kekuasaan politik gubernur. Masalahnya, menurut Cornelis Fasseur:

> "The constitutional regulation of 1836 had concentrated all power in

> the governor-jenderal and reduced the council to the purely advisory body that did not even have to be consulted in all affairs.[24]

Di tingkat pusat, Gubernur Jenderal dibantu oleh Sekretaris Umum Pemerintah, yang dibantu oleh beberapa asisten sekretaris. Di samping sekretariat, Gubernur Jenderal juga dibantu oleh beberapa direktorat pusat *(central directorate)*. Direktorat tersebut adalah, Directorate of finance and Domains, Directorate of treasury and Domains, Directorate of Cultivation. Namanama direktorat ini menggambarkan orientasi keuntungan birokrasi kolonial Hindia Belanda. Tentang struktur birokrasi pemerintahan ini Ricklefs berkomentar:

> Struktur administrasi Tanam Paksa menggambarkan konservatisme kebijakan Belanda yang baru setelah

---

24 Cornelis Fasseur, *The Politics of Colonial Exploitation, Java, The Dutch, and The Cultivation System*, Ithaca, New York, Southeast Asia Program, Cornell University, 1992, h. 21.

tahun 1830. Percobaan-percobaan terdahulu dalam menghubungkan langsung para petani ditinggalkan, dan desa menjadi unit dasar pemerintahan. Kepala desa merupakan mata rantai antara pejabat-pejabat bangsa Indonesia (*Inlandsch Bestuur*) yang lebih tinggi tingkatannya, yang mencapai puncaknya pada bupati (yang disebut *regent* oleh orang-orang Belanda), yang diberi otoritas mengepalai sebuah kabupaten. Bupati bertanggung jawab kepada pemerintah bangsa Eropa (*Bhinnenlandse Bestuur*)".[25]

Kesimpulan yang bisa disarikan dari rangkaian pengambilalihan struktur dan sistem birokrasi tradisional tersebut, yakni, *pertama*, Sistem Tanam Paksa telah berlangsung di atas pengukuhan struktur kekuasaan feodal pejabat-pejabat Bumiputera. *Kedua*, selain meneguhkan hubungan vertikal penduduk pribumi dengan pemimpin-pemimpinnya, Tanam Paksa juga menciptakan hu-

[25] Riclefs, 1981, *loc.cit.*, h. 185.

bungan subordinasi (*vasalisasi*) antara birokrasi Eropa dan birokrasi pangreh praja, dan *ketiga*, untuk menguatkan superioritas politik birokrasi Eropa, telah dilahirkan sejumlah lembaga dan jabatan-jabatan baru dan menambah jumlah kekuatan *Europee Binnensland Bestuur*. Residen, misalnya, tidak hanya memegang kekuasaan keuangan dan administrasi, tapi juga berkuasa atas kepolisian dan peradilan, baik perkara perdata maupun pidana.[26]

Usaha pembaharuan ini, secara efektif, telah sukses mendukung sistem produksi ekonomi Tanam Paksa. Jajaran birokrasi pangreh praja, dengan dimotivasi untuk mendapatkan *cultuur procent* dan perluasan jangkauan otoritas politik, berhasil memobilisir penduduk dan mengkolektivisir kepemilikan tanah untuk keperluan pencapaian target Tanam Paksa. Di bawah sistem ini para bekel telah dijadikan tulang punggung birokrasi. Kepala desa atau bekel dijadikan organisatoris-organisatoris kecil. Untuk menguatkan otoritas kepala desa, pemerintahan

---

[26] Wignjosoebroto, 1994, *loc.cit.*, h, 23.

van den Bosch memperbesar kekuasaan kepala desa. Pembesaran otoritas ini tidak terlepas dari kesulitan yang dihadapi pemerintah kolonial dalam memobilisir penduduk untuk kepentingan Tanam Paksa. Kekuasaan para bekel dibutuhkan untuk memperbesar kolektivisme pemilikan tanah di desa-desa.

Sebelumnya, pemerintah kolonial, telah mengeluarkan pernyataan bahwa semua tanah adalah tanah milik desa, bukan milik pribadi. Sebagai konsekuensinya para sikep dan bekel pemilik tanah-tanah luas diharuskan mendistribusikan penguasaan tanahnya kepada rakyat yang tidak memiliki lahan. Selanjutnya, tanah-tanah itu akan menjadi tanah komunal di bawah pengawasan para bekel. Para bekel ditugaskan untuk memerintahkan para petani yang telah menerima pembagian tanah komunal untuk menanam 1/5 dari lahannya dengan tanaman-tanaman tropis. Lebih dari itu, para bekel juga berhak untuk memerintahkan penduduk yang berdiam di tanah-tanah komunal untuk keperluan kerja wajib.

Jadi tegasnya, dengan pengomunalan

sistem kepemilikan tanah, pemerintah kolonial akan dengan mudah mendapatkan tanah-tanah untuk keperluan Tanam Paksa. Apalagi, pengkomunalan tersebut telah diikuti dengan penguatan kekuasaan politik pejabat-pejabat lokal. Dengan keluasan kekuasaan politiknya, para bupati, patih, wedana dan kepala desa relatif mudah memobilisir penduduk untuk sistem Tanam Paksa.

Sukses produksi ekonomi lewat sistem Tanam Paksa, yang secara struktural dibantu oleh struktur birokrasi tradisional, berdampak pada penyehatan kondisi neraca keuangan negeri Belanda dan Hindia Belanda. Bersamaan dengan itu, kapitalisme Belanda bergerak dari kapitalisme agraris ke kapitalisme industrial-finansial. Pergerakan ini mendorong transformasi struktur pelapisan sosial yang ditandai dengan munculnya golongan borjuasi. Golongan ini telah menjadi anak sah dari pergeseran kapitalisme Belanda.

Dari dekade 1830-an sampai 1840-an, golongan ini mulai mendesakkan pembaharuan peran birokrasi pemerintahan untuk memudahkan perluasan usaha. Mereka me-

nuntut agar hambatan-hambatan berusaha yang berasal dari administrasi birokrasi diperkecil atau dihapuskan. Perluasan kapital mustahil bisa dijalankan bila otoritas politik birokrasi pemerintah masih terlalu besar. Dalam lingkar kepentingan inilah, agenda pembaharuan birokrasi pemerintahan di Hindia Belanda terus didesakkan.

B. Kritik Terhadap Tanam Paksa dan Pembaharuan Menuju Birokrasi Rasional.

Memasuki usia satu setengah dekade, Tanam Paksa menghadapi berbagai kritik dari hampir semua kekuatan ideologi politik yang ada di negeri Belanda.[27] Memang, se-

---

[27] Di luar golongan liberal dan Kristen etis-humanis, pada permulaan paruh kedua abad XIX muncul kekuatan baru, yakni golongan sosialis. Golongan ini adalah anak kandung sah dari perkembangan kapitalisme Belanda. Ia lahir sebagai jawaban dari pengencangan polarisasi mesyarakat Belanda ke dalam kelas borjuasi dan proletar. Sebagai golongan yang berfahamkan Marxisme, golongan ini mengkritik sistem Tanam Paksa sebagai wujud ko-

mua golongan tersebut tidak bisa mangkir dari fakta bahwa sistem inilah yang telah menyelamatkan Belanda dari ancaman kebangkrutan ekonomi. Tapi tidak ada juga yang bisa menolak fakta bahwa sistem ini juga telah melahirkan sejumlah dampak negatif. Birokrasi negara menjadi sangat otoriter dan penduduk pribumi mengalami degradasi kehidupan sosial-ekonomi. Lebih dari itu, transformasi struktural masyarakat ekonomi Belanda telah mengubah cara pandang golongan-golongan tersebut terhadap cara berfikir sistem ini. Di Belanda, golongan-golongan ini telah tumbuh besar dalam lingkungan sistem ekonomi bebas. Terutama kelas pengusaha, mereka telah berhasil menjadi kaum pabrikan yang menguasai perputaran modal.

---

lonialisme yang telah dijadikan alat oleh kapitalisme untuk mengeksploitasi Hindia Belanda. Tapi, sama dengan gerakan-gerakan sosial-demokrat di negara-negara Eropa lainnya, mereka tidak bisa tegas menyusun agenda aksi bagi pembebasan bangsa-bangsa terjajah. Bahasan ini merujuk sedikit dari Sartono, 1993, *loc.cit.*, h. 7.

Karena aktivitas produksi pabrik-pabrik mereka tergantung pada kiriman bahan-bahan mentah dari Hindia Belanda, sebahagian modal diinvestasikan ke negeri jajahan dengan tujuan, *pertama*, mengusahakan sendiri perkebunan-perkebunan komoditi-komoditi ekspor, dan *kedua*, mengejar monopoli produksi dan distribusi bahan-bahan mentah.

Sayangnya, bila di negeri Belanda pergerakan modal relatif tidak menghadapi kendala birokrasi pemerintahan, maka tidak demikian halnya dengan di Hindia Belanda. Yang mereka hadapi adalah sebuah sistem pemerintahan konservatif yang kurang menyetujui rasionalisasi birokrasi pemerintahan. Birokrasi pemerintahan yang berkarakter monolitik dengan tingkat transparasi dan kontrol yang lemah.[28] Di bawah birokrasi semacam ini, iklim berusaha sarat dengan

[28] Padahal secara natural, proses komersialisasi, dengan monetisasi dan industrialisasi pertanian-nya, selalu menghendaki perubahan struktural, yakni perubahan sifat birokrasi pemerintahan dari tradisional ke legal-rasional. Sartono, 1993, *Ibid,* h. 344.

ketidakpastian, yang akhirnya memancing golongan pengusaha swasta mendesakkan pembaharuan birokrasi pemerintahan.

Gagasan pembaharuan birokrasi pemerintahan tanah jajahan, sebenarnya sudah mulai menggema secara keras pada saat negeri Belanda berubah dari negara monarki konstitusional ke negara monarki parlementer tahun 1848. Kaum borjuasi yang berdiri di belakang perubahan ini, telah menjadikan pemaklumatan UUD (*grondwet*) tersebut sebagai pengabsah dari gagasan-gagasan pembaharuan struktur birokrasi pemerintahan Hindia Belanda. Secara gradatif, golongan ini melontarkan kritik untuk memulai gagasan sistematis tersebut. Beberapa kritik dari golongan ini yang berhubungan dengan birokrasi pemerintah Hindia Belanda yakni: *pertama*, sistem ini dikecam telah melahirkan otoriterisme birokrasi pangreh praja. Feodalisasi mekanisme hubungan pejabat-pejabat pribumi dengan penduduk pribumi, yang ditandai dengan pemberian tanah jabatan dan pemakaian tenaga rakyat untuk kerja-kerja wajib, dituduh telah membangkitkan kembali sistem kekuasaan otoriter.

Kedua, feodalisasi kekuasaan politik dan ekonomi pangreh praja ternyata telah membiakkan sejumlah praktek-praktek penyelewengan. Banyak personel pangreh praja tersangkut dalam kasus-kasus korupsi dan pemerasan. Priyayi-priyayi itu telah menjadi agen dari sebuah pusat pemerasan sehingga jarak antara mereka dengan para petani semakin melebar. Penyalahgunaan kekuasaan menjadi soal yang biasa, pemaksaan pun digunakan bila dianggap perlu.[29]

Ketiga, struktur kekuasaan feodalistik juga dikecam karena telah mengaburkan pembagian tugas yang terperinci dan memiliki pembatasan. Menurut golongan ini, tidak ada standarisasi birokrasi. Yang ada justru suatu piramida unit-unit teritorial yang diperintah oleh penguasa lokal. Hubungan antara atasan dan bawahan lebih bersifat pribadi. Inilah yang kemudian memicu tindakan kesewenang-wenangan oleh atasan terhadap bawahan. *Keempat,* pembagian birokrasi ke dalam dua entitas, yakni birokrasi EBB dan IBB, telah melahirkan *dualisme bi-*

---

[29] Sutherland, 1988, *loc.cit.*, h. 41.

rokrasi. Di satu sisi, birokrasi Eropa dijalankan dengan prinsip-prinsip legal-rasional, sementara birokrasi Bumiputera terus dilestarikan dalam semangat tradisional. Disparitas birokrasi ini telah melahirkan dampak buruk lanjutan. Para pejabat birokrasi Eropa merasakan bahwa bekerja dengan para pangreh praja hanya membuang-buang waktu dan tidak ada nilainya. Mereka lebih suka mengembangkan suatu tim kerja yang efektif yang beranggotakan residen, asisten residen dan kontrolir,[30] dan *kelima,* sistem ini

---

30 Situasi dualistik ini bahkan masih diyuridisformalkan dalam RR 1854. Pasal 66 dan 67 RR ini menegaskan bahwa sejauh keadaan mengijinkan, penduduk pribumi hendaklah dibiarkan berada di bawah pengawasan pemimpin-pemimpin mereka sendiri baik yang diangkat maupun yang diakui oleh pemerintah, yang tunduk kepada semacam supervisi yang lebih tinggi. RR ini memang mencantumkan perlindungan warga negara dari kemungkinan kesewenangan penguasa, tapi upaya itu diusahakan hanya dengan meningkatkan fungsi Raad van India. Itu sebabnya Furnivall menyebut RR ini sebagai hasil proses politik yang, "in its final shape...was

telah membiarkan negara memasuki kegiatan ekonomi dalam ukuran yang sangat intervensionis. Aktivitas ekonomi dikendalikan dengan relatif mutlak oleh birokrasi negara dengan membatasi ruang gerak golongan swasta. Kelima kritik itulah yang dilancarkan golongan borjuasi terhadap sistem Tanam Paksa dan mereka menjadi oposan yang menentang otokratisme birokrasi pemerintah Hindia Belanda. Dengan dukungan basis sosial-ekonomi yang kuat, golongan ini berhasil meloloskan gagasan-gagasan perubahan.

Berpijak pada kelima kritik tersebut, golongan borjuasi kemudian menyodorkan sejumlah usulan pembaharuan birokrasi pemerintahan, yakni :

---

a patchwork of compromise", antara idealisme cita-cita golongan liberal dengan kesadaran realistik mengenai besarnya biaya dan kerugian yang akan ditanggung bila tugas dan kekuasaan pejabat pribumi dialihkan ke tangan birokrasi Eropa. Sartono, 1991, *loc.cit.*, h. 220, Sutherland, 1988, *loc.cit.*, h. 42, dan Simbolon, 1995, *loc.cit.*, h. 132.

a. penghapusan para abdi feodal, dengan cara menghapuskan pemberian tanah jabatan dan kewenangan memakai tenaga penduduk untuk kepentingan kerja wajib. Secara sadar, usulan ini diorientasikan untuk menghilangkan otoriterisme birokrasi pangreh praja sekaligus memerangi kesewenang-wenangan korps ini.
b. Penghapusan pengaruh dominan birokrasi pangreh praja terhadap penduduk pribumi dengan cara memindahkan sentrum pemerintahan dari korps IBB ke tangan EBB. Pada tingkatan terbawah, kekuasaan birokrasi yang ada pada bekel atau lurah harus dipindahtangankan kepada kontrolir dan asisten kontrolir.
c. Penghilangan dualisme birokrasi pemerintahan Belanda dengan cara pengintegrasian lingkungan birokrasi IBB ke dalam lingkungan birokrasi EBB. Dengan demikian, pangreh praja tidak lagi sebagai sau-

dara muda korps EBB, tapi hanya sebagai pegawai pemerintah.

d. Mengurangi intervensi negara di bidang ekonomi, dengan cara mengecilkan kekuasaan ekonomi dan politik pejabat EBB, tertutama kekuasaan Gubernur Jenderal, dan membenahi kekuasaan legislatif dan yudikatif.

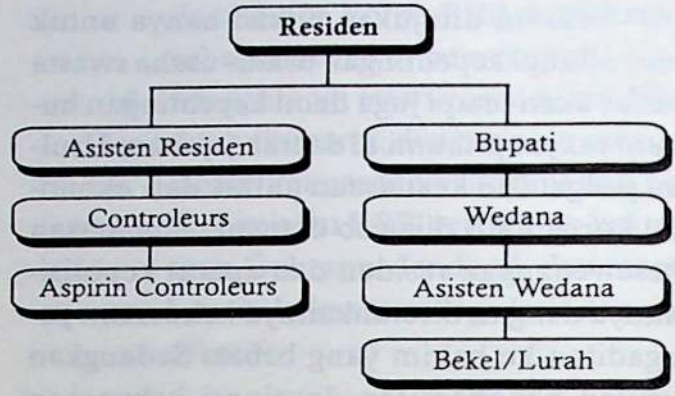
Akomodasi terhadap kritik dan usulan golongan ini mulai nampak ketika pada tahun 1854 dikeluarkan RR 1854 yang mengatur tentang susunan kenegaraan Hindia Belanda *(de Wet op de Indische Staatsinricthinh).* Salah satu prinsip yang disebutkan jelas dalam RR ini adalah mengenai pembatasan kekuasaan. Prinsip ini ditegaskan dengan diperkenalkannya *sistem pemisahan kekuasaan* dalam pasal 79, 88, dan 89 RR ini. Tentang RR ini Furnivall berkomentar:

> ... the regulation of 1854 stands out as landmark in the constitutional development in Netherlands India by its clear recognation of the supremacy of law."[31]

[31] Furnivall, 1994, *loc.cit.*, h. 149

RR Ini ditujukan bukan hanya untuk melindungi kepentingan usaha-usaha swasta bebas akan tetapi juga demi kepentingan hukum rakyat pribumi di daerah jajahan. Usulan pengecilan kekuasaan politik dan ekonomi korps EBB dijawab dengan pembatasan kesewenangan residen dan aparat kepolisiannya dengan diserahkannya kekuasaan pengadilan ke hakim yang bebas. Sedangkan usulan penghapusan dominasi kekuasaan korps IBB dijawab lewat pengenalan jabatan baru pada korps EBB, yakni *aspirin kontoleur.* Penambahan ini bertujuan untuk semakin mendekatkan hubungan langsung antara pejabat Eropa dengan rakyat pribumi.

Sehingga struktur birokrasi pemerintahan lokal Hindia Belanda menurut RR 1854 adalah :



Keterangan:

Diolah dari berbagai sumber, yakni : Harsono, h. 54-55, Sutherland, h. 45-49., Prajudi Admosoedirdjo, *Hukum Administrasi Negara,* Jakarta, Ghalia Indonesia, 1981, h. 83., Bayu Suryaningrat, *Pamong Praja dan Kepala Wilayah,* Jakarta, Aksara, 1980, h. 21, dan Soehino, *Perkembangan Pemerintahan di Daerah,* Yogyakarta, Liberty, 1983, h. 5-6.

Jadi menurut RR ini, seluruh Hindia Belanda dibagi atas *Gewest-Gewest* yang dikepalai oleh Residen. Residen diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur Jenderal. Selanjutnya, *Gewest* dibagi atas *afdeeling-afdeeling*, yang dikepalai oleh seorang Asisten

Residen. Asisten Residen diangkat dan diberhentikan oleh Direktur dan Depatemen BB. Asisten Residen dibantu oleh *Controleur* sedangkan *Controleur* dibantu oleh A*spiran Controleur*. Menurut pasal 69 RR ini, bupati-bupati dipilih oleh Gubernur Jenderal dari kalangan penduduk pribumi dan diberi wewenang mengepalai daerah *administrasi afdeeling*. Bupati dibantu oleh wedana yang mengepalai daerah administrasi *Onder Distrik*. Sedangkan bekel/lurah tidak lagi merupakan bagian dari kepegawaian. Desa-desa terus dibiarkan hidup sebagai persekutuan adat dengan susunan kekuasaan berdasarkan hukum adat.[32]

Lewat struktur inilah, usulan-usulan golongan borjuasi mulai ditanggapi. Lebih dari itu, struktur ini mewadahi kepentingan pengusaha perkebunan swasta untuk melancarkan kapitalisasi di sektor perkebunan. Ini paling tidak terlihat pada penambahan jabatan baru, yakni aspiran kontolir. Pemunculan jabatan baru ini tampak sebagai jalan masuk bagi golongan ini untuk mengawali pemba-

---

[32] Harsono, 1992, *loc.cit.*, h. 52

haruan struktur penguasaan dan kepemilikan tanah oleh penduduk pribumi. Seiring dengan pemunculan jabatan ini, maka kekuasaan para bekel/lurah dihapuskan dan dilanjuti dengan penghapusan sistem komunal. Sebagai penggantinya, golongan ini mengusulkan agar dilakukan kepemilikan tanah secara individual oleh penduduk pribumi serta memberi kebebasan pada penduduk dalam hal pengolahan dan peruntukan tanah-tanah hak miliknya.

Singkatnya, dengan perombakan ini golongan pengusaha perkebunan swasta memperoleh kemudahan untuk melakukan hubungan persewaan tanah dengan penduduk. Antara penduduk dan pengusaha swasta akan berlangsung hubungan ekonomi secara langsung dan bersifat monetis. Tidak lagi diperantarai oleh pejabat-pejabat lokal yang akan menambah ongkos atau biaya. Sedangkan peran kontolir dan aspiran kontrolir dalam hubungan persewaan tanah atau hubungan ekonomi lainnya hanya sebatas urusan administrasi.

Dalam kepentingan inilah pemindahtanganan kekuasaan bekel/lurah ke tangan

kontrolir dan aspiran kontrolir bisa difahami. Anggapan yang dipegang oleh golongan ini adalah hanya korps birokrasi EBB lah—yang terlebih dahulu sudah dirasionalkan kekuasaan ekonomi dan politiknya—yang mampu mendukung sistem baru tersebut. Korps EBB lah yang mempunyai kecakapan-kecakapan untuk melancarkan jalannya sistem hubungan ekonomi yang baru ini.

Usaha memudahkan perolehan tanah lewat pembentukan sistem pemilikan tanah individual telah diperkuat dengan penghapusan tanah-tanah jabatan dan pengintegrasian IBB ke dalam EBB. Selanjutnya, tanah-tanah jabatan yang diambil oleh negara dibagi-bagikan kepada penduduk pribumi untuk dijadikan tanah hak milik. Sedangkan pengintegrasian korps IBB ke dalam EBB dimaksudkan untuk mewujudkan sebuah korps birokrasi pemerintahan Hindia Belanda yang legal-rasional. Dalam artian sanggup berfungsi untuk melayani kepentingan-kepentingan ekonomi masyarakat tanpa tendensi untuk mencampuri urusan-urusan politis dan ekonomi golongan-golongan politik masyarakat. Jadi, fungsi bi-

rokrasi murni diabdikan untuk melayani kepentingan golongan-golongan politik, dengan sistem pelayanan cepat dan tidak birokratis. Di dalamnya termasuk juga sistem pemberian izin persewaan tanah yang cepat dan murah.

Jadi bila dibuat sebuah rentetan pentahapan, strategi pembaharuan birokrasi pemerintahan oleh golongan borjuis telah diawali dengan pemfeodalisasian kekuasaan politik korps IBB. Ini terbaca mulai dari mulai pencabutan hak-hak bupati dan pejabat di bawahnya untuk memiliki tanah-tanah jabatan sampai pada pencabutan hubungan strategis antara bekel/lurah dengan penduduk pribumi. Setelah mendefeodalisasi hubungan korps IBB dengan penduduk pribumi, tahapan berikutnya adalah mengintegrasikan IBB ke dalam EBB dengan cara menjadikan IBB hanya sebagai pegawai pemerintahan biasa. Para bupati dan pejabat di bawahnya dipilih dan diberhentikan oleh pejabat Eropa. Dan para pejabat EB diberi kewajiban untuk mengontrol kerja-kerja pemerintahan IBB.

Setelah berhasil membenahi korps

IBB, langkah pembaharuan diakhiri dengan pengurangan kekuasaan politik dan ekonomi birokrasi EBB dengan mencabut kewenangan mengurusi bidang kepolisian dan kehakiman dari tangan residen. Selain itu, peran kontrol Raad van India semakin dikuatkan. Logika yang tersimpan di balik pengurangan kekuasaan birokrasi EBB adalah bahwa untuk memanfaatkan tanah *domein* negara secara maksimal dan mempermudah perolehan tanah maka birokrasi pemerintahan harus dibuat legal-rasional. Kelancaran kapitalisasi sektor perkebunan dengan memanfaatkan *domein* negara atas tanah hanya bisa berlangsung secara baik bila kekuasaan birokrasi Hindia Belanda tidak terlalu dominatif. Pengalaman pada masa sistem Tanam Paksa menunjukkan bahwa kendati semua tanah dinyatakan sebagai *domein* negara, tidak otomatis berimplikasi pada mudahnya golongan pengusaha swasta mengakses tanah. Dianutnya konsep *domein* negara tidak selalu berbanding lurus dengan keberhasilan sektor industri perkebunan swasta. Contohnya, pada tahun 1829 negara malah memberhentikan izin penjualan ta-

nah kepada partikelir. Kemudian tahun 1839 negara juga menghapuskan izin penyewaan tanah kepada pengusaha perkebunan swasta. Kendati tahun 1853 larangan penyewaan tanah kepada swasta telah dicabut, tapi larangan penjualan tanah kepada kaum partikelir tetap dipertahankan. Pengusaha perkebunan swasta hanya diperbolehkan menyewa tanah dengan jangka waktu 20 tahun dan melakukan hubungan *leverings contract* dengan penduduk pribumi.

Contoh-contoh di atas menggambarkan bahwa kendati negara menganut prinsip domein, tapi bila yang dikembangkan adalah kapitalisme negara *(state capitalism),* kaum pengusaha swasta akan sulit berkembang. Sebabnya, dalam kapitalisme seperti ini, negara mendominasi sektor-sektor pembangunan ekonomi. Dan untuk memastikan dominasi negara birokrasi negara dibuat dominan sehingga cenderung membatasi ruang gerak ekonomi pengusaha swasta. Itu sebabnya, pada masa Tanam Paksa birokrasi negara lebih ditujukan untuk melayani perkebunan-perkebunan negara daripada melayani kebutuhan pengusaha

perkebunan swasta. Diskriminasi perlakuan ini mengakibatkan lambatnya pertumbuhan industri perkebunan swasta. Sementara industri perkebunan negara terus menunjukkan pertumbuhan mengesankan.

Itu sebabnya, jauh-jauh hari golongan borjuis dan pendukung faham liberal di Belanda sudah menyadari bahwa program tuntutan *hak erfpacht, hak domein* negara atas tanah dan perombakan birokrasi pemerintah harus dijadikan satu paket. Menegasikan salah satu tuntutan hanya akan mempersulit pengembangan industri perkebunan mereka. Untuk itulah, negara harus diberi *hak domein* atas tanah sehingga mempermudah negara untuk memberi *hak erfpacht* kepada pengusaha swasta. Dalam kebutuhan semacam inilah pernyataan domein sangat diperlukan untuk memberi landasan hukum bagi negara guna memberikan hak-hak barat kepada penguasa perkebunan swasta.[33]

Sampai di sini, tuntutan masih terasa cacat. Karena negara adalah pemilik *domein* atas tanah, maka harus dipastikan bahwa

---

[33] Harsono, 1992, *Ibid*, h. 37.

negara akan dengan transparan memanfaatkan hak *domeinnya*. Satu cara untuk membuat negara menjadi transparan adalah dengan menghapuskan dominasi birokrasi negara. Bila birokrasi pemerintahan terlalu dominatif, maka akan sangat sulit bagi pengusaha swasta untuk mendapatkan tanah-tanah hak barat. Birokrasi yang terlalu dominatif akan menyulitkan prosedur permohonan dan perolehan hak-hak barat. Izin pemberian hak-hak barat akan tertutup dan tidak berlangsung secara adil dan demokratis. Dengan demikian, tiga program tuntutan ini harus dipadukan menjadi satu paket tuntutan.

Dalam kerangka inilah, pembaharuan birokrasi tahun 1854 terus disempurnakan. Arah pemoderenan birokrasi terlihat pada semakin bertambahnya kuantitas personil EBB. Tahun 1865, jumlah pegawai EBB sudah mencapai 175 orang, meliputi 19 orang Residen, 45 orang Asisten Residen dan 111 orang kontroleur.[34] Pada tahun 1874 struktur pangreh praja diorganisasi dan diketat-

[34] Fasseur, 1992, *op.cit.*

kan sebagai bagian dari rencana-rencana pembaharuan. Kontrol pada tingkat bawah yang berhubungan dengan rakyat ditingkatkan dengan jalan membagi distrik menjadi sub distrik. Setiap sub distrik terdiri dari kurang lebih lima belas desa yang diletakkan di bawah pengawasan asisten wedana. Selain itu untuk menjamin adanya efesiensi yang lebih besar, pada tingkat kabupaten telah diangkat jabatan patih untuk mendampingi para bupati.

Rangkaian pelemahan kekuasaan feodal pangreh praja dan pengurangan kekuasaan otokratis birokrasi Hindia Belanda, pada tahun 1903 berujung dengan dikeluarkannya *Decentralisatie Wet.* Wet ini diundangkan pada tanggal 23 Juli 1903 dan dimuat dalam Stb. 1903 No. 329.[35] Meskipun masih sangat terbatas, Wet ini memerintahkan pemerintah Hindia Belanda membentuk daerah-daerah otonom. Dengan pembentukan daerah-daerah otonom, kekuasaan kenegaraan tidak lagi terpusat di tangan Gu-

---

[35] Soehino, *Perkembangan Pemerintahan di Daerah*, Yogyakarta, Liberty, 1983, h. 7.

bernur Jenderal. Daerah-daerah administratif diberi wewenang untuk menanggungjawabi urusan pemerintahan umum.

Setelah berhasil memperjuangkan tiga tuntutan tersebut, lalu bagaimana *performance* perkebunan swasta selanjutnya. Betulkah dengan diaturnya lembaga *domein* negara atas tanah, lembaga *hak erfpacht* serta perombakan birokrasi pemerintah, kapitalisasi perkebunan swasta mengalami pertumbuhan? Atau seberapa jauhkah signifikansi keberhasilan tiga program tuntutan tersebut terhadap proses kapitalisasi perkebunan swasta? Jawaban atas pertanyaan-pertanyaan di atas akan ditemukan dalam pembahasan berikut.

C. Kapitalisasi Perkebunan Swasta Pasca Perombakan Politik Agraria dan Birokrasi Pemerintahan

Proyeksi-proyeksi keuntungan yang bakal didapatkan oleh kaum pengusaha swasta dengan dilakukannya perombakan politik pertanahan dan reformasi birokrasi pemerintahan ternyata tidak meleset. Hanya dalam beberapa tahun pasca perombakan

tersebut, pertumbuhan kapitalisasi perkebunan swasta terlihat melampaui angka pertumbuhan kapitalisasi perkebunan pemerintah. *Hak domein* negara atas tanah dan *hak erfpacht* betul-betul dijadikan alat oleh golongan ini untuk mempercepat akumulasi kapital di sektor perkebunan, sehingga tidak mengherankan bila pertumbuhan perkebunan pemerintah terlewati.

Ada beberapa indikator yang bisa dipakai untuk melihat pertumbuhan mengesankan tersebut. *Pertama,* luas lahan yang terpakai. Untuk tanaman tebu, bila pada tahun 1882 perbandingan areal perkebunan pemerintah dengan perkebunan swasta adalah 21.176 ha untuk perkebunan pemerintah dan 16.552 ha untuk tanaman tebu swasta, maka pada tahun 1882 perbandingan itu sudah terbalik. Tanaman tebu perkebunan swasta melonjak menjadi 19.988 ha, sedangkan tanaman tebu pemerintah turun menjadi 18.746 ha. Tahun 1884 perbandingan itu terus mencolok, dengan 24.239 ha untuk tanaman tebu swasta dan 16.682 ha tanaman tebu pemerintah. Pada tahun 1888 jumlah lahan perkebunan swasta hampir mencapai

5 kali jumlah lahan perkebunan pemerintah. Perkebunan tebu swasta memakai lahan 31.667 ha, sedangkan perkebunan tebu pemerintah hanya seluas 7.993 ha.

Yang menarik dari perluasan perkebunan swasta tersebut adalah besarnya porsentase lahan-lahan perkebunan yang memakai *hak erfpacht*. Menurut *Indisch Verslag* tahun 1941, pada tahun 1040 luas lahan yang diberikan dengan *erfpacht* adalah 1.100.000 ha kepada lebih 2.200 pengusaha. Tahun 1930 jumlah areal lahan tersebut bahkan mencapai angka 1.750.000 ha.[36]

Sedangkan menurut Tauchid, pada tahun 1938 tanah erfpacht pertanian besar sudah meliputi luas 590.858 ha dan 11.510 ha untuk pertanian kecil. Catatan lain menyebutkan bahwa pada tahun 1939 jumlah areal *hak erfpacht* di daerah Jawa Barat, Jawa Tengah, Yogyakarta, Surakarta dan Jawa Timur totalnya mencapai 393.111 ha.[37] To-

---

36 Harsono, 1992, *op.cit.*

37 Sartono Kartodirdjo dan Djoko Suryo, 1991, *loc.cit.*, h. 85.

tal ekspor swasta sebesar 138,1 juta gulden dan total ekspor pemerintah sebesar 37,1 juta gulden. Dan pada tahun 1885 total ekspor pemerintah hanya sebesar 16,3 juta gulden, sedangkan total ekspor swasta sudah mencapai 168,7 juta gulden.[38]

Ketiga, nilai produksi, Untuk tanaman kopi, pada periode 1895-1899 produksi kopi swasta sebesar 446 pikul atau 59% dari total produksi kopi. Sedangkan produksi kopi pemerintah sebesar 314 pikul atau 41% dari total produksi.

Angka-angka pada ketiga indikator di atas mengandaikan relatif terus membesarnya kapitalisasi pada perkebunan swasta. Di sisi lain menunjukkan semakin melemahnya kegiatan investasi modal pada perkebunan pemerintah. Tentunya, semua ini tidak bisa dilepaskan dari fasilitas yang diberikan oleh lembaga domein negara atas tanah, *hak erfpacht* dan perombakan birokrasi pemerintahan.

[38] Sartono Kartodirdjo dan Djoko Suryo, 1991, *op.cit.*

bab empat



Penutup

Dalam hal memeriksa hubungan kapitalisme sektor perkebunan dengan pembentukan konsep pemilikan tanah oleh negara, didapat beberapa kesimpulan :

- pada paruh kedua abad XIX golongan borjuasi di negeri Belanda semakin kuat secara ekonomi dan politik.
- Seiring dengan penguatan posisi tersebut, golongan

ini menuntut diberikannya peluang yang sebesar-besarnya bagi aktivitas penanaman modal di Hindia Belanda, dengan cara memperbaharui politik pertanahan, khususnya hubungan negara dengan tanah.

- Pada tahun 1870, tuntutan golongan ini diakomodir dengan dikeluarkannya *Agrarische Wet* dan *Agrarische Besluit*. Ayat 4 pasal 62 RR 1854 menyebutkan bahwa pemerintah berwenang untuk memberikan *hak erfpacht* kepada golongan swasta dengan jangka waktu 75 tahun. Ayat 8 nya memberi peluang bagi golongan non-pribumi untuk menyewa tanah dari golongan pribumi, kepentingan kemudahan mendapatkan tanah oleh pengusaha perkebunan swasta terjawab, yang berujung pada keberhasilan kapitalisasi di sektor perkebunan.
- Kepercayaan golongan pengusaha terhadap lembaga *hak erfpacht* sempat menipis ketika berkembang asas yang menyebutkan bahwa hanya pemiliklah yang berhak memberikan *hak*

erfpacht. Asas ini disebut-sebut dalam pasal 721, 723, 725, 726, dan 731 KUHPerdata.

- Akhirnya *Agrarische Besluit*, yang diundangkan pada tanggal 20 Juli 1870, menghapus keraguan tersebut dengan menyatakan bahwa negara adalah pemilik atas tanah-tanah yang ada di wilayahnya. Pernyataan ini dikenal sebagai *domeinverklaring*.
- Dengan pernyataan ini negara berhak penuh atas peruntukan tanah-tanah yang ada di wilayahnya, termasuk menjual dan memberikan *hak erfpacht* kepada golongan pengusaha.
- Konsep *domein* negara atas tanah bukanlah khas produk dekade 1870-an. Secara historis, eksistensinya sudah dimulai sejak jaman kerajaan. Pemakaian konsep ini pada masa VOC, Raffles, Tanam Paksa dan masa Liberal tidak lebih dari bentuk replikasi—yang dikontekstualkan—dari jaman kerajaan. Hampir di semua jaman tersebut, konsep *domein* negara atas tanah telah difungsionalkan untuk

mempermudah perolehan tanah dalam rangka mensukseskan model eksploitasi ekonomi. Varian pemfungsian konsep ini tampak dalam bentuk tindakan penjualan, penyewaan tanah serta pengenaan kerja wajib bagi penduduk yang mendiami tanah-tanah milik negara.

- Dengan konstruk historis semacam ini, maka bentuk penegasan konsep ini dalam bentuk produk yuridis pada tahun 1870, harus difahami sebagai pengaruh derajat intensitas penanaman modal di sektor perkebunan yang melampaui jauh dari derajat intensitas pada zaman-zaman sebelumnya. Dan golongan yang paling bertanggungjawab terhadap konstruksi yuridis ini adalah kelas borjuasi negeri Belanda, yang sejak semula memang menaruh minat yang tinggi terhadap kepastian hukum.

Dalam hal memeriksa signifikansi reformasi birokrasi pemerintahan untuk mendukung pola penerapan hubungan kepemilikan tanah oleh negara dalam rangka

mensukseskan kapitalisasi sektor perkebunan, didapat beberapa kesimpulan:

- setelah berhasil memperjuangkan satu bentuk formulasi hubungan negara dengan tanah, golongan pengusaha kemudian mengagendakan perubahan pada struktur birokrasi pemerintahan.
- Struktur birokrasi sistem Tanam Paksa dinilai tidak mendukung perkembangan penanaman modal swasta di sektor perkebunan.
- Dengan sifatnya yang otoriter dan tidak berwatak legal-rasional, birokrasi Tanam Paksa tidak cocok dengan sistem ekonomi yang sedang diperjuangkan oleh golongan pengusaha swasta. Birokrasi ini dinilai lebih cocok dengan sistem ekonomi merkantilis.
- Akhirnya golongan ini terus mendesakkan agar birokrasi Hindia Belanda dibentuk menjadi rasional, dengan cara mendefeodalisasi kekuasaan politik ekonomi korps pangreh praja dan merasionalisir kewenangan politik dan ekonomi korps birokrasi Eropa.

- Dengan perombakan seperti itu, hubungan antara tanah dan penduduk tidak lagi bersifat komunalistik, tapi diubah menjadi hubungan yang bersifat individualistik.
- Dengan lembaga dan perombakan semacam itulah, pengusaha swasta akan dengan mudah mendapatkan tanah guna memastikan lancarnya kapitalisasi di sektor perkebunan.
- Namun harus ditegaskan bahwa upaya pe-*legalrasional*-an birokrasi pemerintahan Hindia Belanda tidak pernah berjalan maksimal. Dalam kenyataannya, usaha ini dihambat oleh kondisi-kondisi kultural masyarakat pribumi. Pada akhirnya, proyek pembaharuan tersebut tidak pernah dipaksakan secara total dan ambisius. Apalagi fakta menunjukkan bahwa mempertahankan dualisme birokrasi, dalam beberapa hal justru menguntungkan, dengan satu keharusan yakni hubungan birokrasi pangreh praja dengan birokrasi Eropa harus tetap bersifat subordinatif.

PUSTAKA

Agustina Magdalena Djuliati Suroyo, *Kerja Wajib Sebagai Eksploitasi Kolonial; Perkembangan Karesidenan Kedu 1800-1890*, disertasi Ph.D, Pasca Sarjana UGM, 1989.

Alavi, Hamzah and Theodore Shanin, *Introduction to The Sociology of Developing Countries*, London : Macmillan Press, 1982.

Alfian dan Nazaruddin Sjamsuddin (eds.), *Profil Budaya Politik Indonesia*, Jakarta : Pustaka Utama Grafiti, 1991.

Arief Budiman, *Teori Pembangunan Dunia Ketiga*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 1995.

Bayu Suryadiningrat, *Pamong Praja dan Kepala Wilayah*, Jakarta : Aksara Baru, 1980.

Boedi Harsono, *Hukum Agraria: Sejarah Pembentukan, Isi dan Pelaksanaannya,* Jilid I, Jakarta : Penerbit Djambatan, 1995.

Boeke, J.H., *Economics and Economic Policy in Dual Society as Exemplified by Indonesia*, Harllem : H.D. Tjeenk Willink & Zoon N.V., 1953.

Boomgaard, Peter, *Between Sovereign Domain and Serville Tenure The Development of Rights to Land in Java, 1780-1870*, Amsterdam, Free University Press, 1989.

Booth, Anne, William J.O. Malley dan Anne Weidemann (penyunt.), *Sejarah Ekonomi Indonesia*, Jakarta : LP3ES, 1988.

Breman, Jan, *Penguasaan Tanah dan Tenaga Kerja di Masa Kolonial*, Jakarta : LP3ES, 1986.

————, "Desa Jawa dan Negara Kolonial", *Cakrawala*, Triwulan II, 1979.

Burger, D.H., *Sedjarah Ekonomis-Sosiologis Indonesia*, Jakarta : Pradnja Paramita, 1960.

Creutzberg, Pieter dan J.T.M. van Laanen (penyunt.), *Sejarah Statistik Indonesia*, YOI, 1987.

De Silva, S.D.A., *The Political Economy of Underdevelopment*, London, Routhledge and Keagen Lyd., 1982.

Djoko Suryo, *Sejarah Sosial Pedesaan Karesidenan Semarang 1830-1900*, Yogyakarta, PAU Studi

Sosial UGM, 1989.

Fachry Ali, *Refleksi Faham Kekuasaan Jawa dalam Indonesia Modern*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 1986.

Farchan Bulkin, "Nasib Publik dalam Sebuah Republik", *Prisma*, No. 8, 1985.

————, "Negara, Kapitalisme dan Golongan Menengah", *Prisma*, No. 2, February, 1984.

Fasseur, Cornelis, *The Politics of Colonial Exploitation, Java, The Dutch, and The Cultivation System*, Ithaca, New York, Southest Asia Program, Cornell University, 1992.

Furnivall, J.S., *Netherlands India : A Study of Plural Economy*, Cambridge, At University Press, 1944.

Geertz, Clifford, *Involusi Pertanian Proses Perubahan Ekologis di Indonesia*, Jakarta, Bhratara KA, 1976.

Hadari Nawawi dan Martini Nawawi, *Instrumen Penelitian Bidang Sosial*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, 1992.

Harsono, *Hukum Tata Negara Perkembangan Pemerintah Lokal dari Masa ke Masa*, Yogyakarta, Liberty, 1992.

Hasyim, Wan, *Peasent Under Peripheral Capitalism*, Bangi,

Malaysia, University Kebangsaan, 1988.

Iman Sudiyat, *Hukum Adat Sketsa Asas*, Yogyakarta, Liberty, 1981.

Jexy J. Moleong, *Metodogi Penelitian Kualitatif*, Bandung, Remaja Resdakarya, 1994.

Kuntowijoyo, "Masalah Tanah dan Runtuhnya Mitos Negara Budiman", makalah pada Pertemuan Ilmiah bertemakan *Pembangunan Pedesaan dan Masalah Pertanahan*, PAU UGM, 1991.

Leirrisa, R.Z., *Terwujudnya suatu Gagasan Sejarah Masyarakat Indonesia, 1900-1950*, Jakarta, Akademika Pressindo, 1995.

Mario Rutten, *Asian Capitalist in The European Mirror*, Amsterdam, VU University, 1994.

Mohammad Tauchid, *Masalah Agraria sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia*, Bagian Pertama, Penerbit Tjakrawala, 1952.

Mubyarto, *Politik Pertanahan dan Pembangunan Pedesaan*, Jakarta, Sinar Harapan, 1987.

Mubyarto, dkk, *Tanah dan Tenaga Kerja Perkebunan*, Yogyakarta, Aditya Media, 1992.

N.D. Retnandari dan Moeljarto Tjokrowinoto, *Kopi: Kajian Sosial-Ekonomi*, Yogyakarta, Aditya Me-

dia, 1991.

Notonagoro, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*, Jakarta, Bina Aksara, 1984.

Parakitri Tahi Simbolon, *Menjadi Indonesia*, Buku I, Jakarta, 1995.

Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1981.

Priyo Budi Santoso, *Birokrasi Pemerintahan Orde Baru Perspektif; Kultural dan Struktural*, Jakarta, Rajawali Pres, 1995.

Ricklefs, M.C., *Sejarah Indonesia Modern*, Yogyakarta, Gadjah Mada University, 1981.

Sanapiah Faisal, *Format-Format Penelitian Sosial*, Jakarta, Rajawali Pers, 1995.

Sartono Kartodirdjo, *Pendekatan Ilmu Sosial dalam Metodologi Sejarah*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 1993.

———, *Pengantar Sejarah Indonesia Baru 1500-1900. Dari Emporium sampai Imperium*, Jilid I, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 1993.

———, *Sejarah Pergerakan Nasional Dari Kolonialisme Sampai Nasionalisme*, Jilid II, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 1993.

Sartono Kartodirdjo dan Djoko Suryo, *Sejarah Perkebunan di Indonesia Kajian Sosial Ekonomi*, Yogyakarta, Aditya Media, 1991.

Schrieke, *Indonesian Sociological Studies, Selected Writings*, The Hague-Bandung, 1955.

Sediono M.P. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi (penyunt.), *Dua Abad Penguasaan Tanah*, Jakarta, YOI, 1984.

Soehino, *Perkembangan Pemerintahan di Daerah*, Yogyakrta, Liberty, 1983.

Soemarsaid Marsono, *Negara dan Usaha Bina-Negara di Jawa Masa Lampau*, Jakarta, YOI, 1985.

Soetandyo Wingjosoebroto, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional Dinamika Sosial-Politik dalam Perkembangan Hukum di Indonesia,* Jakarta, Rajawali Pers, 1994.

Soewondo Ranoewidjojo, "Peranan Pamong Praja di dalam Membina Kepribadian Nasional", *Gelora*, 11 Juni, 1961.

Sritua Arief dan Adi Sasono, *Keterbelakangan dan Ketergantungan*, Jakarta, Sinar Harapan, 1984.

Suhartono, *Apanage dan Bekel Perubahan Sosial di Pedesaan Surakarta 1830-1920*, Yogyakarta, Tiara Wacana, 1991.

Surtherland, Heather, *Terbentuknya Sebuah Elit Demokrasi*, Jakarta, Sinar Harapan, 1988.

Sutoro Eko Yunanto, *Budaya dan Birokrasi Indonesia Studi tentang Refleksi Sistem Nilai Budaya Jawa dalam Birokrasi di Indonesia Era Orde Baru*, skripsi S1, Fisipol UGM, 1994.

Van Leur, J.V., *Indonesian Trade and Society; Essays in Asian Social and Economic History*, Amsterdam, van Hoeve Publishers Ltd-The Hague, 1967.

Vlekke, H.M., Bernard, *Nusantara (Sejarah Indonesia)*, Kuala Lumpur, Dewan Bahasa dan Pustaka, 1967.

Wertheim, W.F., *Indonesian Society in Transition A Study of Social Change*, Amsterdam, W. van Hoeve Publishers Ltd-The Hague, 1969.

Winarno Surahkmad, *Pengantar Penelitian Ilmiah*, Bandung, Tarsito, 1994.

INDEKS

A

administratif afdeeling, 172

agrarische wet, xlvi, xlviii, 8, 9, 10, *20, 124, 125, 128, 136, 140, 142, 216*

agrarische besluit, xlviii, 8, 9, 10, *20, 139, 140, 142, 226, 216, 217*

akkerwet, xlvi, 124

agroindustri, 9

Agustina, 170

algemeene maatregel van bestuur (AMVB), 115

algemeen bestuur, 155

Amerika, 50, 58

Amin, Samir, 14

Ambon, 166

Asia, 8, 18

Australia, 71

Atmosudirdjo, Prajudi, 150

B

Bachriadi, xviii, xxii

batig slot, xliii, 43

Banten, 104

Batavia, xlii, 104, 107, 108

Badan Pertanahan Nasional (BPN), xix

Bekasi, xx

Belanda, vi, xlv, 1, liii, 2, 4, 6, 7, 9, 23, 24, 27, 29, 30, 31, 33, 34, 35, 38, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 47, 48, 49, 52, 58, 61, 63, 64, 65, 71, 74, 75,

78, 88, 89, 102, 114, 118, 119, 120, 121, 132, 133, 134, 148, 149, 176, 189, 190, 191, 193, 207, 215, 218

Benda, Harry J., 146

Becford, iv, lihat juga Breman

Biro Pusat Statistik (BPS), xix

borjuasi, 6,7, 31, 35, 48, 51, 52, 62, 88, 189, 193, 196, 215

borjuis, 64, 149, 204, 207, 218

bourgeoisie, 7

bureau-rational, 151

bureau pathology, 151

Boomgaard, Peter, 83

Booth, Anne, 45, 68

Bulkin, Farchan, 15

Burger, xliii, 44, 84, 111

Burgerlijk Wetboek (BW), xlvii

C

Creutzberg, Peter, 46, 79, 81

Cimanuk, 111

cultuurstelsel, xliv1, 79, 112, 134

cultuur procent, 180, 187

cowan, 67

Collier, xx

controleurs, 172

Chartered Bank, 71

Cina, 71, 106, 108, 109

cultuur opzieners, 163, 166,

D

Daendels, 112, 167,

de Silva, 15, 17

Decentralisatie Wet, 209

de Putte, Fransen Van, 122, 123, 128, 134

Dorrepaal Co., 71

deskriptif-analitik, 25, 226
Naratif, 26

domein, xlix, l, 18, 20, 26, 32, 110, 111, 112, 113, 141, 150, *205, 207, 208, 210, 217*

domeinverklaring, xlviii, 118, 141, 142, 217

de commissie generaal, 36

E

Eropa, vi, 6, 7, 22, 27, 42, 51, 61, 71, 72, 74, 118, 122, 124, 129, 134, 162, 175, 186, 187, 195, *219, 220;* Eropa Barat, *xxvii*

Eropesee Binnendslands Bestuur (EBB) 187, 194, 197, 198, 199, 203, 204, 205, 208

enclave, vi

F

feodalistik, 18, 104, 170, 194

feodalisme, 21

feodal, 51, 62, 109, 165

Fasseur, Cornelis, 184

Furnivall, 45, 48, 70, 198

G

Gautama, Soedargo, xxxiv

Geertz, Clifford, 14, 47, 157

Griffiths, Richard T., 45

grondwet, 88

grondwet, 92, 193

Gub. Jend. Johannes Siberg, 36, 112
Albertus Henricus Wiese, 36,
De Gesignies, 36, 43, 113, 177
Van der Capellen, 46, 111, 112, 177
Van Den Bosch, xlii, xliv, 58, 78, 79, 87, 112, 148, 177, 179, 182, 188

H

Hadari dan Martini Nawawi, 24

Harsono, 154

hak eigendom, xlviii, 122, 126, 128, 140, 141, 142 -- lihat juga *agrarirsche eigendom*, xlviii

hak erfpacht, xlvii, 9, 22, 123, 125, 128, 129, 131, 136, 138, 141, 207, 210, 211, 212, 213, 216, 217

hak communes atau *hak imperium, xxvii*

HGU (Hak Guna Usaha), *ii*

HMN (Hak Menguasai Negara), ii, *ix, xi, xii, xiii, xxi, xxii, xxiii, xxiv, xxv, xxvi, xxviii, xxix, xxx, xxxi, xxxv, xxxvi, xxxviii, xxxix, l, li, lii*

hak opstal, xlvii, 131, 141

historis-dialektis, 32, 150

Hindia Belanda, xlii, xliv, xlv, liii, 2, 3, 9, 11, 15, 19, 22, 23, 24, 27, 31, 32, 33, 36, 37, 40, 41, 42, 43, 50, 52, 53, 57, 60, 63, 64, 65, 67, 68, 72, 74, 75, 78, 91, 94, 102, 103, 105, 109, 117, 118, 119, 120, 133, 134, 135, 143, 145, 146, 148, 150, 156, 161, 164, 168, 185, 189, 190, 192, 193, 203, 205, 209, 219, 220

I

Inggris, xxxix, xli, 33, 37, 38, 48, 49, 50, 58, 109, 110, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 176

International Devision of Labour, 75

Ilmu Administrasi Negara, 150, 154

Indisch Verslag, 223

India, iii

interregnum, xxxix

Inslands Binnenslands Bestuur (IBB), *156, 163, 194, 197, 203, 204, 205*

J

Jawa, vii, 104, 109, 149

Jawa Timur, 108, 212

Jawa Tengah, 84, 108

Jawa Barat, *212*

Javasche Bank, 59, 98

Java Bank, 70

Jerman, 72

JO Molley, 84

K

kapitalisme industrial, 30, 31, 48, 60, 88

kapitalisme merkantilis, 56, 59

kapitalisme, liv, 6, 12, 15, 26, 27, 29, 30, 31, 33, 48, 51, 52, 53, 74, 215

kapitalisasi, viii, liii, 11, 12, 15, 27, 30, 70, 76, 77, 79, 88, 92, 100, 150, 211, 218, 220

kapitalisme agraris, 30, 31

Kartodirdjo, Sartono, 41

KPA, *xvii, xxiii*

kerig-aji, 181

Konsul India (*Raad van Indie*), 184

Koloniale Bank, *71*

kontingenten, 163, *164,*

koninklijk besluit, xlv

L

landrent, 110

Laanen, van JTM, 46, 79, 81

landheerjke rechten, 107

leverings contract, xlvi, 117, 206

leveransir, 163, 164

liberal, 22, 23

liberalisme, 7

M

Mandle, 5

Money J.W.B., 3

Majelis Pertimbangan Tinggi, 8

merkantilis, 30, 48, 53, 164, 219

Maluku, 104, 166

Makassar, 104, 166

Madura, 104

Mesir, iii

Minahasa, 104

Mubyarto,112

Myrdal, Gunar, 14

N

Nawawi, Hadari, 24

Nahdlatul Ulama (NU), xix

N.I. Handels Bank, 70, 71, 72

Napoleon, 132
Nederlandsche Handelmaatschappij (NHM), 55, 56, 59, 70, 87, 98, 99
N.I. Escompto Mij., 70
O
Orde Baru, i, *xii, xvi, xxxvii*
opzieners, 170
P
plantation, 9, lihat juga plantation estate economy, iv, vii viii
Palombara, la, 152
pantura, 104, 107
pangreh praja, 154, 156, 171, 186, 187, 193, 194, 195, 208, 219
Padang, Palembang, Pontianak, 104
Pachter, 110
portman, 123
Philipina, iii
Prancis, 33, 48, 72
privaatrechttelijk, xxvii
Perang Diponegoro, 40
Priangan, 104, 105
publikrechttelijk, xxvii
R
Raja Willem I, 55
Raja William, 34, 41, 42
Raffles, Thomas Stamford, xi, xxxix, xl, xli, 37, 103, 109, 110, 111, 112, 113, 146, 147, 167, 168, 169, 170, 172, 173, 176, 217
regeerings reglement, 8
Ricklefs, 185
Rotterdamshe Bank, 70, 72
Regelings Reglement (RR), xlv
S
Schaltzman dan Strauss, 25
stelsel, 1
Seksi Agraria UGM, xxvi
Sistem Kerja Upahan (Wage Labour System), 77
Sumatera, vii

Surakhmad, Winarno, 24
stete-commissie, 36
state capitalism, 206
Simbolon, 44
Suez, 118
Surakarta, 212
T
Tanam Paksa, vi, xlii, 1, 2, 3, 4, 5, 7, 10, 21, 33, 42, 47, 48, 49, 51, 52, 56, 57, 64, 78, 79, 87, 89, 105, 109, 112, 119, 143, 148, 157, 177, 186, 187, 188, 189, 190, 206, 217, 218
Tauchid, 212
teori domein, xi, xli
Thorbecke, Perdana Menteri, 122, 123, 134
U
Uhlenbeck, Gerald Hendrik, 121, 122
UUPK (Undang-Undang Pokok Kehutanan), ii, xii
Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), ix, xi, xiii, xxii, xxxiv, xxxv, xxxix, xlix, l, li, lii
V
Van Vollenhoven, xxviii
VOC, xli, xlii, xliv, 35, 36, 41, 44, 54, 103, 104, 105, 106, 108, 109, 146, 147, 157, 158, 159, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 169, 170, 176, 182, 217
value-free, 151
W
Wertheim, 7
woeste gronden, 9, 89
wage labour, 59, 73
Wiradi, G., vi
Y
Yogyakarta, 212

PENULIS

Rikardo Simarmata, lahir di Sinapuran (Tapanuli Utara, Sumatera Utara) pada tanggal 22 November 1971. Meraih gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada (UGM), Yogyakarta. Telah menghasilkan berbagai tulisan yang berkaitan dengan filsafat hukum, hukum agraria/sumberdaya alam, hukum adat dan politik hukum otonomi daerah yang sebagian telah dipublikasikan oleh sejumlah media massa dan publikasi ilmiah. Juga aktif melakukan riset mengenai hukum dan kebijakan daerah dalam pengelolaan sumberdaya alam dan memfasilitasi sejumlah pelatihan, lokakarya dan seminar mengenai otonomi daerah. Saat ini penulis menjadi Koordinator Pengembangan Program Perkumpulan Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (**Hu*Ma***), sebuah perkumpulan yang memusatkan kegiatannya pada upaya advokasi pembaharuan hukum yang demokratis dengan menyandarkan diri pada nilai-nilai keadilan, HAM, ekologi dan pluralisme.