

# **BAB 1**

## **PENDAHULUAN**

### **Tujuan Umum**

*Agar mahasiswa dapat memahami sejarah agraria Indonesia mulai jaman kerajaan, jaman kolonial sampai pada jaman pasca kemerdekaan.*

### **Tujuan Khusus**

*Di dalam bab ini disajikan materi yang berkaitan dengan arti atau makna istilah agraria dari beberapa bahasa dan UUPA 1960; definisi hukum agraria menurut beberapa ahli; azas hukum agraria; hak-hak atas tanah; pendaftaran tanah; dasar hukum pendaftaran tanah; tujuan pendaftaran tanah. Penjelasan dimulai dari makna istilah agraria, supaya mahasiswa mengetahui apa yang dimaksud dengan istilah agraria serta ruang lingkupnya. Dilanjutkan dengan penjelasan mengenai hukum agraria menurut pendapat beberapa para ahli sampai tujuan pendaftaran tanah. Dengan demikian diharapkan agar mahasiswa dapat memahami, serta mampu menjelaskan mengenai sejarah agraria secara utuh.*

## **PENGETIAN DAN AZAS-AZAS HUKUM AGRARIA**

### **1.1 Pengertian Agraria**

Istilah tanah (*agraria*) berasal dari beberapa bahasa, dalam Bahasa Latin *ager* berarti tanah atau sebidang tanah. *agrarius* berarti persawahan, perladangan, pertanian. Dalam Bahasa Belanda dikenal dengan kata *akker* yang berarti tanah pertanian. Dalam Bahasa Yunani dikenal dengan kata *agros* yang juga berarti tanah pertanian. Dalam Bahasa Inggris dikenal dengan kata *agrarian* berarti tanah untuk pertanian. Menurut kamus besar Bahasa Indonesia *agraria* berarti urusan pertanahan atau tanah pertanian juga urusan pemilikan tanah, sedang dalam UUPA mempunyai arti sangat luas yaitu meliputi bumi, air dan dalam batas-batas tertentu juga ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya. Adapun pengertian bumi adalah meliputi permukaan bumi, tubuh bumi, di bawahnya, serta yang berada di bawah air. Permukaan bumi yang dimaksud, disebut juga sebagai tanah. Dapat disimpulkan bahwa pengertian tanah adalah meliputi permukaan bumi yang ada di daratan dan permukaan bumi yang berada di bawah air, termasuk air laut. Dari kesimpulan tersebut dapat diuraikan lingkup agraria sebagai berikut:

- a. Bumi meliputi juga batas kontinen Indonesia. Landas kontinen adalah dasar laut dan tanah di bawahnya diluar perairan wilayah Republik Indonesia sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 4 Prp. Tahun 1960 sampai kedalaman 200 meter atau lebih, dimana masih mungkin diselenggarakan eksplorasi dan eksploitasi kekayaan alam.
- b. Pengertian air adalah semua air yang terdapat pada, di atas, ataupun di bawah permukaan tanah. Termasuk dalam pengertian ini air permukaan, air tanah, air hujan, dan air laut yang berada di darat.
- c. Kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi termasuk minyak bumi, gas alam, mineral, dan batubara. Minyak bumi adalah hasil proses alami berupa hidrokarbon yang dalam kondisi tekanan dan temperature atmosfer berupa

fasa cair atau padat, termasuk aspal, lilin mineral atau ozokerit, dan bitumen yang diperoleh dari proses penambangan, tetapi tidak termasuk batubara atau endapan hidrokarbon lain yang berbentuk padat yang diperoleh dari kegiatan yang tidak berkaitan dengan kegiatan usaha minyak dan gas bumi. Sedangkan gas bumi adalah hasil proses alami berupa hidrokarbon yang dalam kondisi tekanan dan temperature atmosfer berupa fase gas yang diperoleh dari proses penambangan minyak dan gas bumi.

- d. Kekayaan yang terkandung di dalam air adalah ikan beserta lingkungan sumber dayanya. Ikan adalah segala jenis organisme yang seluruh atau sebagian dari siklus hidupnya berada di dalam lingkungan perairan. Sedangkan lingkungan sumber daya ikan adalah perairan tempat kehidupan sumber daya ikan, termasuk biota dan faktor alamiah sekitarnya.
- e. Dalam kaitannya dengan kekayaan alam di dalam tubuh bumi dan air terdapat satu wilayah yang dikenal dengan Zona Ekonomi Eksklusif yaitu Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia adalah jalur di luar dan berbatasan dengan laut wilayah Indonesia sebagaimana ditetapkan berdasarkan undang-undang yang berlaku tentang perairan Indonesia yang meliputi dasar laut, tanah di bawahnya dan air di atasnya dengan batas terluar 200 mil laut diukur dari garis pangkal laut wilayah Indonesia.
- f. Pengertian agraria dalam UUPA pada hakikatnya sama dengan pengertian ruang. Pengertian ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya.

## **1.2 Definisi Hukum Agraria**

Hukum agraria dalam arti sempit yaitu merupakan bagian dari hukum agraria dalam arti luas yaitu hukum tanah atau hukum tentang tanah yang mengatur mengenai permukaan atau kulit bumi saja atau pertanian.

Hukum agraria dalam arti luas ialah keseluruhan kaidah-kaidah hukum baik tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur mengenai bumi, air dan dalam batas-batas tertentu juga ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya.

### **1.2.1 Macam-macam Definisi Hukum Agraria Menurut Para Ahli**

- **Mr. Boedi Harsono**

Ialah kaidah-kaidah hukum baik tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur mengenai bumi, air dan dalam batas-batas tertentu juga ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya.

- **Drs. E. Utrecht SH**

Hukum agraria menguji hubungan hukum istimewa yang diadakan akan memungkinkan para pejabat administrasi yang bertugas mengurus soal-soal tentang agraria, melakukan tugas mereka.

- **Bachsan Mustafa SH**

Hukum agraria adalah himpunan peraturan yang mengatur bagaimana seharusnya para pejabat pemerintah menjalankan tugas dibidang keagrariaan.

### **1.2.2 Azas-azas Hukum Agraria**

- **Azas nasionalisme**

Yaitu suatu asas yang menyatakan bahwa hanya warga Negara Indonesia saja yang mempunyai hak milik atas tanah atau yang boleh mempunyai hubungan dengan bumi

dan ruang angkasa dengan tidak membedakan antara laki-laki dengan wanita serta sesama warga negara baik asli maupun keturunan.

- **Azas dikuasai oleh Negara**

Yaitu bahwa bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkat tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat (pasal 2 ayat 1 UUPA).

- **Azas hukum adat yang disaneer**

Yaitu bahwa hukum adat yang dipakai sebagai dasar hukum agraria adalah hukum adat yang sudah dibersihkan dari segi-segi negatifnya.

- **Azas fungsi sosial**

Yaitu suatu asas yang menyatakan bahwa penggunaan tanah tidak boleh bertentangan dengan hak-hak orang lain dan kepentingan umum, kesusilaan serta keagamaan (pasal 6 UUPA).

- **Azas kebangsaan atau (demokrasi)**

Yaitu suatu asas yang menyatakan bahwa setiap WNI baik asli maupun keturunan berhak memiliki hak atas tanah.

- **Azas non diskriminasi (tanpa pembedaan)**

Yaitu asas yang melandasi hukum Agraria (UUPA). UUPA tidak membedakan antar sesama WNI baik asli maupun keturunan. Jadi asas ini tidak membedakan-bedakan keturunan-keturunan anak artinya bahwa setiap WNI berhak memiliki hak atas tanah.

- **Azas gotong royong**

Bahwa segala usaha bersama dalam lapangan agraria didasarkan atas kepentingan bersama dalam rangka kepentingan nasional, dalam bentuk koperasi atau dalam bentuk-bentuk gotong royong lainnya, negara dapat bersama-sama dengan pihak lain menyelenggarakan usaha bersama dalam lapangan agraria (pasal 12 UUPA).

- **Azas unifikasi**

Hukum agraria disatukan dalam satu UU yang diberlakukan bagi seluruh WNI, ini berarti hanya satu hukum agraria yang berlaku bagi seluruh WNI yaitu UUPA.

- **Azas pemisahan horizontal (*horizontale scheidings beginsel*)**

Yaitu suatu asas yang memisahkan antara pemilikan hak atas tanah dengan benda-benda atau bangunan-bangunan yang ada di atasnya. Asas ini merupakan kebalikan dari asas vertical (*verticale scheidings beginsel*) atau asas perlekatan yaitu suatu asas yang menyatakan segala apa yang melekat pada suatu benda atau yang merupakan satu tubuh dengan kebendaan itu dianggap menjadi satu dengan benda itu artinya dalam asas ini tidak ada pemisahan antara pemilikan hak atas tanah dengan benda-benda atau bangunan-bangunan yang ada di atasnya.

### **1.3 Hak-Hak Atas Tanah**

#### **1.3.1 Hak Milik**

- Dasar hukum untuk pemilikan hak milik atas tanah yaitu pasal 20-27 UUPA
- Mempunyai sifat turun temurun
- Terkuat dan terpenuh
- Mempunyai fungsi sosial
- Dapat beralih atau dialihkan
- Dibatasi oleh ketentuan sharing (batas maksimal) dan dibatasi oleh jumlah penduduk
- Batas waktu hak milik atas tanah adalah tidak ada batas waktu selama kepemilikan itu sah berdasar hukum

- Subyek hukum hak milik atas tanah yaitu WNI asli atau keturunan, badan hukum tertentu.

### **1.3.2 Hak Guna Usaha**

Hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai oleh negara dalam jangka waktu tertentu sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 29 UUPA untuk perusahaan pertanian atau peternakan.

- Jangka waktu 25 tahun dan perusahaan yang memerlukan waktu yang cukup lama bisadiberikan selama 35 tahun
- Hak yang harus didaftarkan
- Dapat beralih karena pewarisan
- Obyek HGU yaitu tanah negara menurut pasal 28 UUPA jo pasal 4 ayat 2, PP 40/96

Apabila tanah yang dijadikan obyek HGU tersebut merupakan kawasan hutan yang dapat dikonversi maka terhadap tanah tersebut perlu dimintakan dulu perlepasan kawasan hutan dari Menteri Kehutanan (pasal 4 ayat 2 UUPA, PP 40/96).

Apabila tanah yang dijadikan obyek HGU adalah tanah yang sah mempunyai hak maka hak tersebut harus dilepaskan dulu (pasal 4 ayat 3, PP 40/96)

Dalam hal tanah yang dimohon terhadap tanaman dan atau bangunan milik orang lain yang keberadaannya atas hak yang ada maka pemilik tanaman atau bangunan tersebut harus mendapat ganti rugi dari pemegang hak baru (pasal 4 ayat 4, PP 40/96)

### **1.3.3 Hak Guna Bangunan**

### **1.3.4 Hak Pakai**

### **1.3.5 Hak Sewa**

### **1.3.6 Hak Membuka Tanah**

### **1.3.7 Hak Memungut-Hasil Hutan**

### **1.3.8 Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut**

Penjelasan rincinya lihat UUPA 1960 dalam Lampiran

## **1.4 Pendaftaran Tanah**

Pendaftaran tanah adalah serangkaian kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan pengujian serta pemeliharaan data fisik dan yuridis dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

- Data fisik adalah keterangan atas letak, batas, luas, dan keterangan atas bangunan.
- Persil adalah nomor pokok wajib pajak.
- Korsil adalah klasifikasi atas tanah.
- Data yuridis adalah keterangan atas status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar pemegang haknya dan hak pihak lain serta beban lain yang membebaninya.

#### **1.4.1 Dasar Hukum Pendaftaran Tanah :**

UUPA pasal 19, 23, 32, dan pasal 38.

PP No 10/1997 tentang pendaftaran tanah dan diganti dengan PP No 24/1997

Tujuan pendaftaran tanah sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 3 PP 24/1997 yaitu memberikan kepastian hukum atas hak-hak atas tanah meliputi:

- Kepastian hukum atas obyek atas tanahnya yaitu letak, batas dan luas.
- Kepastian hukum atas subyek haknya yaitu siapa yang menjadi pemiliknya (perorangan dan badan hukum).
- Kepastian hukum atas jenis hak atas tanahnya (hak milik, HGU, HGB).

#### **1.4.2 Tujuan Pendaftaran Tanah (Pasal 3 PP 24 Tahun 1997)**

- Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.
- Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang mudah terdaftar.
- Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan. Rumah susun adalah bangunan gedung bertingkat yang dibangun dalam satu lingkungan yang terbagi dalam bagian-bagian yang distrukturkan secara fungsional dalam arah horizontal maupun vertikal dan merupakan satuan-satuan yang masing-masing dapat dimiliki dan digunakan secara terpisah, terutama untuk tempat

hunian, yang dilengkapi dengan bagian bersama, benda bersama dan tanah bersama.

- Satuan rumah susun adalah rumah susun yang tujuan peruntukan utamanya digunakan secara terpisah sebagai tempat hunian, yang mempunyai sarana penghubung ke jalan umum.
- Bagian bersama adalah bagian rumah susun yang dimiliki secara tidak terpisah untuk pemakaian bersama dalam satuan-satuan rumah susun.
- Benda bersama adalah benda yang bukan merupakan bagian rumah susun, tetapi yang dimiliki bersama secara tidak terpisah untuk pemakaian bersama.
- Tanah bersama adalah sebidang tanah yang digunakan atas dasar hak bersama secara tidak terpisah yang di atasnya berdiri rumah susun dan ditetapkan batasnya dalam persyaratan izin.
  
- Wakaf adalah perbuatan hukum wakif untuk memisahkan dan/atau menyerahkan sebagian harta benda miliknya untuk dimanfaatkan selamanya atau untuk jangka waktu tertentu sesuai dengan kepentingannya guna keperluan ibadah dan atau kesejahteraan umum menurut syariah.
- Wakif adalah pihak yang mewakafkan harta benda miliknya.
- Nazhir adalah pihak yang menerima harta benda wakaf dari wakif untuk dikelola dan dikembangkan sesuai dengan peruntukannya.
- Tujuan wakaf (pasal 4 UU No. 41/2004) yaitu memanfaatkan harta benda wakaf sesuai dengan fungsinya.
- Fungsi wakaf (pasal 5) yaitu mewujudkan potensi dan manfaat ekonomis harta benda wakaf untuk kepentingan ibadah dan untuk memajukan kesejahteraan umum.

## TUGAS DAN LATIHAN

Jawablah pertanyaan-pertanyaan di bawah ini dengan analisis saudara.

1. Apa yang saudara ketahui tentang istilah “Agraria” ?
2. Bagaimana makna agrarian menurut UUPA Tahun 1960 ?
3. Bagaimana definisi Hukum Agraria menurut Utrecht ?
4. Sebutkan azas-azas hukum agrarian yang saudara ketahui !
5. Sebutkan macam-macam hak atas tanah di Indonesia !
6. Apa yang dimaksud dengan pendaftaran tanah di Indonesia ?
7. Sebutkan dasar hukum mengenai pendaftaran tanah?

### Buku Bacaan

E Utrecht.1961.*Pengantar dalam Hukum Indonesia*, Jakarta: PT Penerbitan dan Balai Buku Ichtiar.

Harsono, Budi.1970,*Undang-Undang Pokok Agraria: Sejarah Penyusunan, Isi dan PelaksanaannyaHukum Agraria Di Indonesia*, Jakarta: Djambatan,

\_\_\_\_\_.1988,*Hukum Agraria di Indonesia: Himpunan Peraturan-peraturan Hukum Tanah*Jakarta: Djambatan.

UUPA Nomor 5 Tahun 1960.

## **BAB 2**

### **Feodalisme, Kolonialisme dan Nasib Petani**

#### **Tujuan Umum**

*Agar mahasiswa dapat memahami sejarah agraria Indonesia mulai jaman kerajaan, jaman kolonial sampai pada jaman pasca kemerdekaan.*

#### **Tujuan Khusus**

*Dalam bab ini disajikan materi tentang bagaimana kehidupan petani dibawah feodalisme raja-raja; VOC dan sistem kolonialisme awal; awal mula pajak tanah dan sewa tanah; tanam paksa; Agrarische Wet 1870; Politik Etis 1900-1942; Kolonialisme Belanda dan kemakmuran petani; perlawanan petani terhadap kolonialisme, mobilisasi dan control pendudukan Jepang 1942-1945. Dengan demikian diharapkan agar mahasiswa dapat memahami serta mampu menjelaskan bagaimana kehidupan petani dibawah feodalisme raja-raja sampai masa pendudukan Jepang.*

#### **2.1 Kehidupan Petani di bawah Feodalisme**

Dalam membicarakan kehidupan petani, kita tak dapat lepas dari membicarakan kehidupan masyarakat petani yang telah berabad-abad dicengkeram oleh sistem feodalisme (kerajaan). Feodalisme yang dimaksud adalah suatu cara berekonomi atau suatu sistem ekonomi dimana raja, keluarganya dan para bangsawan serta penguasa daerah adalah tuan dan rakyat petani sebagai abdi. Jadi, dalam cara berekonomi feodalisme, alat produksi seperti tanah adalah milik raja dan bangsawan. Bahkan, rakyat juga menjadi milik raja yang dapat dikerahkan tenaganya untuk kepentingan penguasa.

Dalam hal produksi tanah, rakyat yang menggarapnya hanya mempunyai hak menggunakan, tidak berhak memiliki atau menguasai. Tanah adalah kepunyaan para raja dan bangsawan. Demikian pula, tenaga rakyat wajib diberikan bila raja menghendaknya untuk keperluan membersihkan keraton, mencari rumput untuk kuda-kuda raja, melakukan penjagaan, mengangkut barang-barang dan sebagainya.

Dari tanah garapannya, petani wajib atau diharuskan menyerahkan separo hasil buminya kepada raja sebagai upeti berupa buah-buahan, padi, barang-bahan mentah atau yang sudah jadi, dan bahan-bahan kayu gelondongan. Dan bila seorang raja takluk pada raja yang lainnya, maka raja itu harus mengirim upeti kepada raja pemenangnya dan ini dibebankan kepada petani sebagai suatu kewajiban.

Disamping itu, sebagaimana telah disebutkan diatas, rakyat atau petani harus bekerja untuk raja atau para penguasa daerah seperti Bupati sebagai tanda baktinya kepada raja. Bagi petani, hal itu jelas menambah beban yang semakin memberatkan, apalagi ketika kaum kolonial (penjajah) memanfaatkan sistem feodalisme ini untuk memungut surplus hasil bumi petani. Beban ini, pertama, harus menyerahkan sebagian hasil produksinya dan, kedua, harus bekerja secara cuma-cuma kepada raja atau bangsawan, jelas membuat petani menjadi miskin karena sisa hasil produksi yang mereka pakai sendiri adalah hanya untuk mempertahankan kelangsungan hidupnya saja (subsistensi). Tidak ada surplus hasil produksi yang bisa dipakai untuk kepentingan kemakmuran dirinya. Semua surplus itu telah diserahkan pada para raja atau bangsawan.

Jelas, sistem ekonomi feodal hanya memakmurkan raja dan bangsawan, sementara para petani diperas tenaganya dan sengsara. Sebab, dalam sistem ekonomi feodal, aliran hasil bumi lebih banyak ke atas (ke pihak raja), sedangkan aliran ke bawah (ke petani) sedikit sekali. Dengan mudah dapat ditemukan dalam masyarakat feodal adanya selubung budaya yang menganggap bakti pada raja sebagai bakti

terhadap Tuhan. Pemerasan tenaga petani merupakan kewajiban suci kepada wakil Tuhan di dunia, yaitu raja.

Tidak hanya itu, para pegawai raja juga sering memanfaatkannya dengan kedok “untuk raja” dalam memeras dan menindas petani. Tidak jarang para pegawai raja ini berbuat sewenang-wenang kepada petani dengan membebankan pungutan hasil produksi petani sebesar-besarnya sehingga petani lebih menderita lagi. Jadi, para petani di sini mengalami pemerasan ganda.

## **2.2. VOC dan Sistem Kolonialisme Awal**

Kolonialisme atau penjajahan adalah anak dari kapitalisme. Kapitalisme, seperti juga feodalisme, pada mulanya adalah cara berekonomi. Tapi, berbeda dengan feodalisme di mana alat produksi dikuasai oleh raja, dalam kapitalisme alat produksi dikuasai oleh kapitalis atau pemilik modal. Sedangkan para pekerja yang memakai alat produksi, bebas bekerja pada setiap pemilik modal (kapitalis). Ia di sini tidak harus bekerja mengabdikan atau berbakti pada raja secara cuma-cuma. Ia bekerja kepada pemilik modal sebagai buruh yang dibayar upah uang.

Dalam kapitalisme, bukan raja yang menguasai alat produksi, tapi pemilik modal yang memilikinya secara pribadi. Di sini ada kebebasan pemilikan pribadi alat produksi oleh setiap orang, sedangkan yang tidak memiliki alat produksi menjadi buruh atau pekerja kepada pemilik modal. Kaum kapitalis memperkerjakan buruh dalam memakai alat produksinya bertujuan untuk mengeruk keuntungan yang sebanyak-banyaknya dan untuk mengembangkan modalnya sehingga ia menjadi lebih kaya dan dengan itu, lebih berkuasa.

Jadi, kita bisa menyimpulkan bahwa kapitalisme adalah suatu cara berekonomi yang ditandai oleh:

- Pemilikan pribadi alat produksi oleh pemilik modal.

- Adanya hubungan majikan-buruh yang digaji dengan uang.
- Produksi ditujukan untuk keuntungan dan pelipatgandaan modal.

Kapitalisme sebagai cara berekonomi muncul pertama kali di Eropa Barat pada abad XVI-XVII, bersamaan dengan meluapnya tuntutan akan kebebasan persamaan yang meledak pada masa Revolusi Perancis pada abad XVII di mana kekuasaan raja dan ratu digulingkan oleh kaum liberal.

Bukan hanya reaksi kaum kapitalis terhadap kaum feodal yang meruntuhkan sistem feodal itu, tapi revolusi industri dan komersial pada abad XVI-XVII telah memacu proses produksi sedemikian rupa sehingga mematahkan rintangan-rintangan yang berasal dari feodalisme.

Pada titik ini, ekspansi wilayah oleh kaum kapitalis memainkan peranan penting. Di sini mulai terjadi penguasaan terhadap tanah-tanah jajahan. Ketika kepentingan bangsa-bangsa kapitalis utama mulai berkembang, mulailah dijalankan sistem kolonial yaitu penaklukan dan penguasaan rakyat bersama sumber daya ekonomi tanah jajahan menjadi bagian dari tujuan kekuasaan mereka.

Berbeda dengan kolonialisme “kuno”, yang bertujuan pengejaran kejayaan (*glory*), kekayaan (*gold*) dan semangat penyebaran agama (*gospel*), pada sistem kolonial kapitalis, kekuasaan kolonial bertujuan pengambilan sumber bahan mentah dari tanah jajahan, penyediaan buruh murah pada perkebunan dan tanah jajahan sebagai pasar pembuangan hasil produksi kaum kapitalis. Sistem kolonial ini ditandai oleh 4 ciri pokok, yaitu: dominasi, eksploitasi, diskriminasi, dan dependensi (Kartodirdjo dan Suryo, 1991, 5). Prinsip dominasi terwujud dalam kekuasaan golongan penjajah yang minoritas terhadap penduduk pribumi yang mayoritas. Dominasi ini pada dasarnya ditopang oleh keunggulan militer kaum penjajah dalam menguasai dan memerintah penduduk pribumi.

Dominasi ini juga berlangsung dalam eksploitasi atau pemerasan sumber kekayaan tanah jajahan untuk kepentingan negara penjajah. Penduduk pribumi diperas tenaga dan hasil produksinya untuk diserahkan kepada pihak penjajah, yang kemudian oleh pihak penjajah itu dikirim ke negara induknya untuk kemakmuran mereka sendiri.

Ciri ketiga yaitu diskriminasi atau perbedaan ras dan etnis. Golongan penjajah dianggap sebagai bangsa yang superior, sedangkan penduduk pribumi yang dijajah dipandang sebagai bangsa yang rendah atau hina. Sistem kolonial ini memakai pola diskriminasi untuk membentuk dan mempertahankan pola hubungan masyarakat yang menempatkan kaum penjajah di atas puncak kekuasaan tata sosial masyarakat itu. Dengan demikian, dominasi kekuasaan penjajah makin diperkuat oleh hubungan sosial yang bersifat diskriminasi itu.

Ketiga ciri di atas telah menimbulkan jurang perbedaan yang menyolok antara negara penjajah dan masyarakat jajahan. Negara penjajah semakin besar dan kuat dalam hal modal, teknologi, pengetahuan, dan kekuasaan, sedangkan masyarakat jajahan semakin miskin dan sengsara. Ini menimbulkan pola dependensi atau ketergantungan masyarakat jajahan terhadap penjajah. Masyarakat terjajah menjadi makin tergantung kepada penjajah dalam hal modal, teknologi, pengetahuan dan keterampilan karena mereka semakin lemah dan miskin.

Ketika kaum kolonial menjarah ke tanah jajahan, mereka menaklukan kaum feodal di tanah jajahan dengan keunggulan militernya. Mereka tidak menggulingkan kekuasaan kaum raja dan bangsawan feodal itu. Tetapi sebaliknya, mereka memanfaatkan raja dan bangsawan feodal itu sebagai perantara mereka dengan rakyat tanah jajahan. Raja dan bupati tidak dicopot kekuasaannya, tapi mereka dipakai untuk memungut hasil produksi rakyat atau petani untuk kemudian diserahkan kepada pihak penjajah.

Jadi, kaum feodal yang sebelumnya telah melakukan praktek-praktek seperti itu makin diperkuat oleh kaum kolonial untuk kepentingan pihak penjajah. Kaum feodal tentu saja mau melakukannya, karena mereka tidak dicopot kekuasaannya. Tapi sebaliknya, rakyat petani semakin bertambah bebannya dan semakin menderita, karena mereka semakin diperas tenaga dan hasil produksinya. Apalagi pihak penjajah memiliki tuntutan-tuntutan yang tidak dikenal dalam ikatan feodal, yaitu pihak kolonial meminta hasil-hasil pertanian yang dapat dijual di pasaran dunia. Ini merupakan suatu yang beda jauh dengan ikatan-ikatan feodal, di mana kaum feodal hanya menuntut upeti untuk kemegahan mereka sendiri.

Dengan demikian, kaum kolonial tidak merombak sistem pemerintahan feodal tapi mempertahankan sistem itu dengan memberikan kekuasaan kepada para bupati dan raja untuk memungut hasil-hasil yang diminta pihak kolonial seperti tanaman untuk ekspor dan membiarkan para petani hidup dalam garis batas hidup (subsistens) berdasarkan pola pertanian tradisional. Dengan begitu, pola eksploitasi pada rakyat semakin intensif, karena rakyat petani harus memenuhi permintaan kepentingan bupati (sebagai penguasa feodal) sendiri, di satu pihak dan kepentingan kolonial, di pihak lainnya.

Di Indonesia kaum penjajah masuk pertama kalinya dalam wujud armada dagang yang di tahun 1602 mereka membentuk suatu gabungan Perseroan Belanda atau sindikat dagang yang disebut VOC (*Vereenigde Oost Indische Compagnie*). VOC ini oleh pemerintah Belanda diberi hak eksklusif untuk berdagang, berlayar, dan memegang kekuasaan di kawasan antara Tanjung Harapan dan Kepulauan Solomon (Boxer, 1983).

Armada VOC datang ke Indonesia untuk melakukan pembelian rempah-rempah dengan mengadakan kontrak jual-beli dengan pihak penguasa pribumi. Tapi, pada perkembangan selanjutnya, VOC bertujuan menguasai perdagangan di Indonesia dengan menyingkirkan pedagang-pedagang asing lainnya dan memaksa

penguasa-penguasa pribumi di Indonesia untuk mengadakan perjanjian jual-beli dengan mereka.

Pada mulanya dalam menghadapi perdagangan di Indonesia, VOC mengambil sikap menyesuaikan diri dengan pola dan sistem perdagangan yang berlaku, seperti dalam peraturan jual-beli, tawar-menawar dan menentukan harga. Salah satu komoditi perdagangannya adalah komoditi rempah-rempah yang menempati prioritas utama.

Namun, karena tujuannya kemudian hendak merebut kekuasaan perdagangan di Indonesia dan Asia, maka VOC berusaha merebut monopoli perdagangan dari tangan raja atau pedagang pribumi. Untuk itu, VOC membangun pangkalan angkatan laut, pusat gudang perdagangan dan pusat pemerintahan yang menjadi basis aksi perang, diplomasi dan perdagangan (Boxer, 1983). Dalam usaha menguasai perdagangan dilakukan dengan berbagai jalan, yaitu melalui upaya penaklukan dengan kekuasaan, melalui kontrak monopoli dan melakukan persetujuan atas perdagangan bebas. Namun yang terpenting dalam politik perdagangan VOC ialah, VOC selalu berorientasi pada pasaran di Eropa, sehingga langkah-langkah yang di ambil di Indonesia sering berubah-ubah. Akibatnya, hal ini sering kali merugikan kepentingan rakyat pribumi yang harus berganti-ganti menanam dan menyediakan tanaman untuk kepentingan perdagangan VOC.

Perlu diketahui, setelah VOC menaklukkan suatu daerah, VOC tidak mengambil kekuasaan para raja. Tapi, VOC lebih menekankan tuntutan pengakuan kekuasaannya dalam bentuk penyerahan produk pertanian dari penduduk yang dikuasainya melalui raja atau kepala pribumi yang diakuinya. Bentuk penyerahan produknya itu ditetapkan dalam dua sistem yaitu sistem Leveransi atau penyerahan wajib dan sistem Kontingensi atau penyerahan dengan jumlah yang ditentukan oleh VOC (Kartodirdjo dan Suryo, 1991,27-28).

Sistem Leveransi atau penyerahan wajib berupa penyerahan barang-barang yang jumlahnya berubah-ubah, dan dibeli dengan harga tertentu. Contohnya, penyerahan lada dan cengkeh dari Maluku. Adapun Kontingensi berupa penyerahan barang-barang yang diwajibkan dalam jumlah yang ditetapkan (kuota), dengan mendapat pembayaran kembali, tapi dalam jumlah sedikit atau malah tidak dibayar sama sekali. Kedua sistem ini dikenakan pada suatu daerah atas berbagai dasar, yaitu: penaklukan, perjanjian atau kontrak antara kedua belah pihak.

Dalam hal ini yang paling dirugikan bukanlah raja, bupati atau bangsawan lainnya, karena raja-raja dan penguasa pribumi itu menyerahkan lagi kewajibannya kepada rakyat petani yang harus menyediakan kebutuhan VOC. Dan sering kali dalam sistem Leveransi dan Kontingensi, raja-raja dibayar oleh VOC, tapi kemudian raja-raja itu tidak membayar lagi pada rakyat petani karena usaha petani dipandang sebagai kewajiban bakti pada raja dalam sistem feodal.

Dalam rangka meningkatkan pendapatan dari sistem penyerahan wajib, VOC tidak hanya berusaha memperbesar jumlah penyerahan wajib atas komoditi perdagangan yang telah lama dilakukan, tapi di berbagai daerah VOC mengembangkan sistem penanaman wajib komoditi kopi. Yang terkenal adalah “perkebunan kopi *ala Priyangan*” (Kartodirdjo dan Surjo, 1991, 33).

Di sini, kopi ditanam di kebun-kebun yang dibuat di tanah-tanah hutan yang belum dibuka, yang dikerjakan dengan menggunakan kerja paksa. Pelaksanaannya diserahkan kepada para bupati dan dilakukan menurut sistem feodal. Melalui sistem paksa ini para petani diwajibkan untuk mengerjakan pekerjaan rodi untuk pembukaan lahan, penggarapan lahan, penanaman biji kopi, pemeliharaan dan pemanenan serta pengangkutan produksi. Dari kopi yang diserahkan penduduk petani setempat, bupati kemudian menyerahkannya kepada pihak VOC dan pihak VOC kemudian membayarnya pada bupati. Menurut ketentuan, bupati meneruskan pembayaran itu pada petani. Tapi, dalam kenyataan terjadi praktek penyelewengan oleh bupati yang

berakibat menyengsarakan petani penanam. Sistem Priyangan ini kemudian menjadi landasan penciptaan sistem tanam paksa pada 1830 oleh pemerintah kolonial Belanda.

Di samping monopoli dan pungutan paksa, sejak 1672, VOC juga menjual tanah kepada orang-orang partikelir (swasta). Tanah-tanah ini kemudian dikenal sebagai “tanah partikelir”. VOC menjual tanah-tanah ini karena terdesak oleh alasan keuangannya di Negeri Belanda (Tauchid, 1952,I, 28).

Penjualan tanah partikelir didasarkan atas hukum hak milik tanah di bawah feodalisme, di mana raja sebagai pemilik tanah mutlak termasuk penduduk di dalamnya. Hak raja atas tanah beserta orang-orangnya ini berarti suatu hak atas tanah yang disertai dengan kekuasaan kenegaraan. Dengan penjualan tanah kepada orang-orang partikelir, beralih pula kekuasaan atas tanah beserta penduduknya ke tangan orang-orang partikelir itu yang kemudian menjadi tuan-tuan tanah. Para tuan-tuan tanah ini berlaku seperti raja dan memiliki kekuasaan untuk mengangkat kepala-kepala kampung, petugas keamanan serta memungut penghasilan dari penduduk dan berhak menggunakan tenaga penduduk secara bebas untuk kepentingannya. Bisa dikatakan bahwa tanah partikelir itu negara dalam negara. Di dalam tanah partikelir terdapat pemerintahan perbudakan oleh tuan tanah, yang penuh dengan penindasan dan pemerasan. Rakyat di tanah itu tidak memiliki hak apa-apa, hanya beban yang berupa pajak, cukai, penyerahan hasil, kerja rodi dan lain-lain. Pada umumnya kepentingan rakyat di tanah partikelir itu sama sekali tidak diperhatikan.

Karena berbagai beban yang sangat memberatkan itu, rakyat yang tinggal dalam wilayah tanah partikelir hidup sangat miskin dan menderita. Tidak jarang terjadi rakyat “mencuri” padi dari sawahnya sendiri sekedar untuk meringankan pajak atau terpaksa merampok dan membunuh karena dorongan untuk membela diri dan mengatasi rasa lapar.

### **2.3. Awal Mula Pajak Tanah dan Sewa Tanah**

Pada awal 1799 VOC dibubarkan oleh pemerintah Hindia Belanda karena mengalami faktor yang menyebabkan kebangkrutan. Ada beberapa faktor yang menyebabkan kebangkrutan VOC, antara lain: kecurangan pembukuan, korupsi, pegawai yang lemah, sistem monopoli, sistem serah wajib dan kerja paksa yang membawa kemerosotan moral para penguasa dan penderitaan penduduk (Boxer, 1983, 107-152). Dengan begitu, kekuasaan VOC selama ini diambil alih oleh pemerintahan Hindia Belanda.

Pada saat itu, di negeri Belanda khususnya dan di Eropa umumnya sedang berkembang paham liberal yang mengajukan gagasan-gagasan baru terhadap Pemerintah Belanda untuk mengadakan perubahan dalam politik kolonialnya di Indonesia, atas dasar kebebasan dan kesejahteraan umum.

Walaupun di tengah-tengah rintangan kaum kolot (konservatif) yang hendak mempertahankan sistem dagang VOC, Gubernur Jendral yang mewakili penguasa pemerintah Inggris di Indonesia, berusaha melakukan perubahan-perubahan liberal dengan merombak sistem pemerintahan feodal, meletakkan dasar-dasar sistem birokrasi barat dan sistem pajak. Dengan hal-hal itu, hendak dihapuskan sistem penyerahan paksa dan kerja paksa. Penduduk petani hendak didorong untuk melakukan kebebasan bercocok tanam dan berdagang, dan kekuasaan bupati hendak ditiutkan terbatas sebagai pegawai pemerintah yang bertugas memungut pajak.

Salah satu pembaruan terpenting pada masa ini ialah pengenalan sistem pemungutan pajak tanah oleh Raffles (Kartodirdjo dan Suryo, 1991, 43). Pengenalan sistem pajak tanah ini merupakan bagian integral dari gagasan baru tentang sistem sewa tanah di tanah jajahan. Menurut Raffles, sistem penyerahan wajib dan kerja paksa akan memberikan peluang penindasan, dan penduduk petani tidak akan didorong semangatnya untuk bekerja. Maka, sistem penyerahan wajib dan kerja paksa

harus diganti dengan sistem pemungutan pajak tanah yang dianggap akan menguntungkan pihak negara maupun penduduk.

Penetapan pajak tanah ini dilakukan secara bertahap. Tahap pertama dilakukan penetapan pajak per distrik, lalu tahun berikutnya per desa, kemudian penetapan secara perorangan. Isi pokok sistem pajak tanah ini berpangkal pada peraturan pemungutan semua hasil penanaman, baik di lahan sawah maupun di lahan tegalan. Penetapan pajak tanah tersebut diklasifikasikan atas kesuburan tanah masing-masing yaitu yang terbaik (I), sedang (II) dan kurang (III). Rinciannya sebagai berikut:

#### A. Pajak Tanah Sawah

- Golongan I, 1/2 hasil panen
- Golongan II, 2/5 hasil panen
- Golongan III, 1/3 hasil panen

#### B. Pajak Tanah Tegalan

- Golongan I, 2/5 hasil panen
- Golongan II, 1/3 hasil panen
- Golongan III, 1/4 hasil panen

Pajak dibayarkan dalam bentuk uang tunai atau dalam bentuk padi dan beras, yang ditarik secara perseorangan dari petani penduduk tanah jajahan. Penarikan pajak ini dilakukan oleh petugas pemungut pajak.

Dalam pelaksanaannya, sistem pajak tanah ini tidak gampang dilakukan dan mengalami banyak hambatan dan kesulitan yang timbul dari kondisi tanah jajahan. Malahan akhirnya banyak menimbulkan kericuhan dan penyelewengan.

Kurang berhasilnya sistem pajak tanah ini menyebabkan pemerintah Belanda bersikap ganda antara sistem pemungutan paksa atau sistem yang memberikan kebebasan pada penduduk untuk bercocok tanam. Walaupun pada akhirnya sistem pajak tanah ini diteruskan, pungutan pajak ini dibebankan pada desa, bukan pada perseorangan. Pembayarannya tidak selalu dilakukan dengan uang, tapi juga barang yang umumnya beras.

Suatu sistem yang lain yang dioperasikan pada masa itu adalah sistem sewa tanah (Kartodirdjo dan Suryo, 1991, 46). Sistem ini didasarkan pada anggapan bahwa pemerintah kolonial Belanda adalah pemilik tanah, karena dianggap sebagai pengganti raja-raja Indonesia, maka para petani yang menggarap tanah dianggap sebagai penyewa tanah milik pemerintah. Karena itu, petani harus membayar sewa tanah atau pajak tanah yang digarapnya. Pemerintah juga menyewakan tanah-tanah yang diawasi pemerintah secara langsung dalam jumlah luas tanah yang besar atau kecil, menurut kondisi setempat, berdasarkan kontrak untuk waktu yang terbatas.

Sistem sewa tanah ini dilancarkan dengan harapan akan dapat memberikan, di satu pihak, kebebasan dan kepastian hukum serta merangsang untuk menanam tanaman dagang kepada para petani, dan di lain pihak, menjaga kelestarian pendapatan negara kolonial yang mantap.

Namun, dalam pelaksanaannya, sistem sewa tanah ini tidak berjalan lancar, terutama di daerah yang banyak tanah partikelirnya dan juga seperti di daerah Priyangan pemerintah keberatan menghapus sistem tanam wajib kopi yang lebih menguntungkan ketimbang sewa tanah.

Sistem sewa tanah ini yang tadinya untuk melindungi penduduk tanah jajahan dari penguasa lokalnya dan dari orang-orang asing, pada tahap selanjutnya diarahkan untuk memajukan produksi ekspor. Pada titik ini orang asing bukan dilihat sebagai penghalang, tapi ditarik dan didorong untuk menanamkan modalnya di tanah-tanah sewaan pemerintah kolonial Belanda.

Tapi, dilihat dari hasilnya, sistem sewa tanah ini mengalami kegagalan. Tujuannya untuk menimbulkan kemakmuran rakyat dan memajukan ekspor tidak terwujud. Bukan hanya landasan penguasaan strukturalnya yang gagal, tetapi juga perang-perang yang terjadi pada masa itu, seperti perang Diponegoro 1825-1830, telah menambah keruwetan besar bagi pemerintah Belanda, sehingga mengganggu jalannya program-program pemerintah tersebut. Dan kemudian pada 1830, sistem sewa tanah dihapuskan oleh Gubernur Jendral Van Den Bosch, dan sistem tanam paksa dihidupkan lagi dengan cara yang lebih keras.

#### **2.4. Tanam Paksa (1830-1870)**

Ketika Van Den Bosch diangkat menjadi Gubernur Jendral di Hindia Belanda, negeri itu sedang dalam kesulitan keuangan, baik karena peperangan dalam rangka meluaskan jajahannya di Indonesia maupun peperangan dengan Belgia di Eropa. Selain itu, juga karena industrialisasi sedang digalakkan di negeri Belanda sendiri. Oleh karena itu, untuk memecahkan masalah keuangan ini, Van Den Bosch mengusulkan diberlakukannya sistem tanam paksa atau *Cultuurstelsel* di Indonesia (Suryo, 1990).

Sistem tanam paksa yang diterapkan itu pada dasarnya adalah suatu penghidupan kembali sistem eksploitasi dari zaman VOC yang berupa sistem penyerahan wajib. Dalam perumusannya, sistem tanam paksa pada dasarnya merupakan penyatuan antara sistem penyerahan wajib dan sistem pajak tanah. Maka, ciri pokok sistem tanam paksa terletak pada keharusan rakyat untuk membayar pajak dalam bentuk barang, yaitu berupa hasil pertanian mereka, bukan dalam bentuk uang.

Menurut ketentuan lembaran negara (*Staatblad*) tahun 1834 No. 2, ketentuan pelaksanaan sistem tanam paksa sebagai berikut (Kartodirdjo dan Suryo, 1991, 56):

1. Melalui persetujuan, penduduk menyediakan sebagian tanahnya untuk penanaman-tanamanperdagangan yang dapat dijual di pasaran Eropa.

2. Tanah yang disediakan untuk penanaman tanaman perdagangan tidak boleh melebihi seperlima dari tanah pertanian yang dimiliki penduduk desa.
3. Pekerjaan yang diperlukan untuk menanam tanaman perdagangan tidak boleh melebihi pekerjaan yang dibutuhkan untuk menanam padi.
4. Bagian tanah yang ditanami tanaman perdagangan dibebaskan dari pembayaran pajak tanah.
5. Hasil tanaman perdagangan yang berasal dari tanah yang disediakan, wajib diserahkan kepada pemerintah Hindia Belanda.
6. Kegagalan panen tanaman perdagangan harus dibebankan kepada pemerintah, terutama yang gagal bukan karena kelalaian penduduk.
7. Penduduk desa akan mengerjakan tanah mereka dengan pengawasan kepala-kepala mereka.

Jenis tanaman wajib yang diperintahkan untuk ditanam rakyat yang utama adalah kopi, tebu dan indego. Kerena tanaman kopi banyak ditanam di tanah-tanah yang belum digarap petani, penduduk masih diminta menyerahkan tenaga kerja wajib atau kerja rodi untuk mengerjakan pekerjaan yang dibutuhkan pemerintah, seperti pembukaan lahan dan pembukaan jalan serta irigasi.

Dalam prakteknya pelaksanaan sistem tanam paksa di daerah-daerah sering tidak sesuai dengan ketentuan yang tertulis. Dapat dikatakan bahwa antara peraturan dan pelaksanaan sangat berbeda. Contohnya, penyediaan tanah untuk tanaman yang diminta pemerintah tidak sesuai dengan ketentuan, karena dilakukan dengan cara paksaan, bukan dengan persetujuan sukarela.

Juga, bagian tanah penduduk yang diminta untuk ditanami tanaman wajib bukan 1/5 bagian, tapi lebih luas, kira-kira 1/3 atau 1/2 bagian, bahkan sering seluruh desa. Demikian pula pembayaran setoran hasil tanaman banyak yang tidak ditepati

menurut jumlahnya. Juga kegagalan panen dibebankan pada penduduk, yang sebenarnya harus menjadi beban pemerintah.

Sistem target dan perangsang uang yang diberikan kepada para pegawai pemerintah, dengan maksud agar mereka dapat menunaikan tugas dengan baik, dalam prakteknya telah mendorong penyalahgunaan wewenang yang memberatkan beban rakyat untuk menyerahkan hasil pertanian mereka lebih dari ketentuan.

Sistem tanam paksa ini telah berhasil meningkatkan produksi tanam ekspor dan mengirimkannya ke negara Belanda dan kemudian dijual ke pasar dunia, yang mendatangkan keuntungan besar. Dari sini utang negeri Belanda dapat dilunasi dan kemajuan ini telah membuat Amsterdam, ibu kota Belanda, menjadi pusat perdagangan dunia untuk komoditi tropis.

Namun, sistem tanam paksa ini telah menimbulkan berbagai akibat pada kehidupan masyarakat pedesaan di Pulau Jawa, yaitu menyangkut tanah dan tenaga kerja. Sistem tanam paksa pertama-tama telah mencampuri sistem pemilikan tanah di pedesaan, kerana para petani diharuskan menyerahkan tanahnya untuk penanaman tanaman ekspor. Perubahan ini telah menyebabkan pergeseran sistem penguasaan dan pemilikan tanah untuk penataan pembagian kewajiban penyediaan tanah dan kerja pada pemerintah. Ada kecenderungan tanah petani yang tadinya luas menjadi terpilah-pilah semakin kecil dan kecenderungan tanah perseorangan menjadi tanah komunal. Sistem tanam paksa juga membutuhkan tenaga kerja rakyat secara besar-besaran untuk penggarapan lahan, penanaman, pemanenan, dan lain-lain. Ini, dalam prakteknya, dilakukan dengan sistem kerja paksa. Kerja paksa ini sangat memberatkan penduduk, selain karena tidak diberi upah, juga karena tugas pekerjaan yang harus dikerjakan secara fisik cukup berat.

Pelaksanaan sistem tanam paksa juga telah mengenalkan ekonomi uang ke dalam lingkungan pedesaan agraris. Kehidupan perekonomian desa yang tradisional

dan subsisten secara berangsur-angsur berkenalan dengan ekonomi uang, melalui sistem pembayaran intensif kepada para pejabat.

Namun, secara berangsur-angsur, terutama pada 1870, sistem tanam paksa dihapuskan. Ini disebabkan di negeri Belanda telah terjadi pergeseran-pergeseran kekuasaan politik dari tangan kaum konservatif ke tangan kaum liberal. Kaum liberal menentang sistem eksploitasi oleh negara atau pemerintah. Mereka mengganti sistem tanam paksa dengan sistem perusahaan swasta dan sistem kerja paksa dengan sistem kerja upah bebas. Jadi, dengan demikian, terjadi pembukaan tanah jajahan bagi penanam modal swasta Belanda dan terjadi pembukaan tanah-tanah perkebunan swasta di Indonesia.

## **2.5. Agrarische Wet 1870**

Dengan semakin berkembangnya liberalisme, para pengusaha swasta Belanda yang merasa usahanya di bidang perkebunan besar mendapat rintangan selama pelaksanaan sistem tanam paksa, mulai menuntut diberikannya kesempatan yang lebih besar untuk membuka perkebunan di Indonesia. Terlebih-lebih dengan adanya penyimpangan-penyimpangan dalam sistem tanam paksa, tuntutan itu semakin keras disuarakan. Proses tuntutan ini memakan waktu bertahun-tahun sampai pemerintah Belanda menemukan jalan keluarnya pada 1870 dengan lahirnya *Agrarische Wet* (artinya: Undang-Undang Agraria).

*Agrarische Wet* ini tercantum pada pasal 51 I.S., yang berisi sebagai berikut (Praptodihardjo, 1952, 142-143):

1. Gubernur Jendral tidak diperbolehkan menjual tanah.
2. Dalam larangan ini tidak termasuk tanah-tanah kecil untuk perluasan kota dan desa untuk mendirikan perusahaan-perusahaan.
3. Gubernur Jendral dapat menyewakan tanah menurut peraturan perundang-undang. Dalam peraturan ini tidak termasuk tanah-tanah yang telah dibuka

oleh rakyat asli atau yang digunakan untuk penggembalaan ternak umum, ataupun yang masuk lingkungan desa untuk keperluan lain.

4. Dengan peraturan undang-undang akan diberikan tanah-tanah hak *erpacht* untuk waktu paling lama 75 tahun.
5. Gubernur Jendral menjaga jangan sampai pemberian tanah-tanah itu melanggar hak-hak rakyat.
6. Gubernur Jendral tidak akan mengambil kekuasaan atas tanah-tanah yang telah dibuka rakyat asli untuk keperluan mereka sendiri atau yang masuk lingkungan desa untuk penggembala ternak umum ataupun untuk keperluan lain, kecuali untuk kepentingan umum berdasarkan pasal 133; dan untuk keperluan perkebunan yang diselenggarakan atas perintah atasan menurut peraturan-peraturan yang berlaku untuk itu; segala sesuatu dengan pengganti kerugian yang layak.
7. Tanah-tanah yang dimiliki rakyat asli dapat diberikan kepada mereka itu hak *eigendom*, disertai syarat-syarat pembatasan yang diatur dalam undang-undang dan harus tercantum dalam surat tanda *eigendom* itu, yakni mengenai kewajiban-kewajiban pemilik kepada negara dan desa; dan pula tentang hal menjualnya kepada orang yang tidak masuk golongan rakyat asli.
8. Persewaan tanah oleh rakyat asli kepada orang-orang bukan rakyat asli berlaku menurut peraturan undang-undang.

*Agrarische Wet* ini dijalankan dalam *Agrarische Besluit* tahun 1870, yang terkenal dengan prinsip *Domein Verklaring* (atau terkenal dengan nama *Domein-Theorie*), yang berbunyi:

“dengan tidak mengurangi berlakunya ketentuan ke-2 dan ke-3 dari undang-undang tersebut (ayat 5 dan 6 pasal 51 I.S.), maka tetap dipegang teguh dasar hukum yang menyatakan bahwa semua tanah yang tidak ada bukti hak *eigendom* adalah kepunyaan (*domein*) negara” (Praptodihardjo, 1952, 46).

Dengan ditetapkannya Undang-undang Agraria tahun 1870, maka pemilik modal asing bangsa Belanda maupun Eropa lainnya dapat kesempatan luas untuk berusaha di perkebunan-perkebunan Indonesia. Sejak itu pula keuntungan yang besar dari ekspor tanaman perkebunan dinikmati modal asing, sebaliknya penderitaan yang hebat dipikul rakyat Indonesia.

Undang-undang Agraria (1870) memuat ketentuan-ketentuan yang dasarnya berisi dua maksud pokok, yaitu: memberi kesempatan kepada perusahaan-perusahaan pertanian swasta untuk berkembang di Indonesia, di samping melindungi hak-hak rakyat Indonesia atas tanahnya. *Agrarische Wet* ini selanjutnya menjadi dasar dari semua peraturan agraria di Indonesia yang kemudian menimbulkan banyak masalah karena hukum agraria ini bersifat dualistis. Bagi orang-orang asing, terutama untuk menjamin perkembangan perusahaan swasta, berlaku hukum barat, sedangkan bagi rakyat Indonesia berlaku hukum adat.

Secara lebih terperinci, sejumlah hak tanah yang pokok pada *Agrarische Wet*, 1870 dan prakteknya sebagai berikut (Tauchid, 1952,I, 38 dan seterusnya):

1. Hak Eigendom

Hak *eigendom* diberikan kepada orang asing untuk selama-lamanya guna keperluan perluasan kota atau untuk mendirikan perusahaan kerajinan. Tanah yang termasuk hak *eigendom* ini hanyalah tanah yang ada dalam lingkungan kota saja dan tempat-tempat lainnya yang dipandang perlu. Luasnya tidak boleh melebihi 10 bahu. Demikian juga pembatasan di lingkungan kota saja praktis tak berarti ada kalimat “tempat-tempat lain yang dipandang perlu”, dengan begitu tanah di luar lingkungan kota juga bisa dipandang perlu.

Tanah hak *eigendom* tidak termasuk milik negara. Jika ingin memiliki tanah hak *eigendom* ini bisa didapat dengan jalan membeli dari tanah hak milik rakyat Indonesia. Tetapi, walaupun ada peraturan larangan menjual

tanah orang Indonesia kepada orang asing, jual beli tanah *eigendom* ini dilakukan dengan jalan tak langsung, yaitu kalau seorang pemilik tanah hak Indonesia melepaskan haknya, maka tanah itu diambil oleh negara. Dari situ negara berhak menjual tanah kepada orang asing dengan hak *eigendom*. Dengan cara seperti itu, maka jual-beli itu dikatakan tidak melanggar undang-undang. Jadi dengan adanya praktek seperti itu, larangan penjualan tanah hak orang Indonesia kepada orang asing, praktis tidak berlaku.

## 2. Hak *Erpacht*

Hak *erpacht* adalah hak untuk menggunakan tanah milik orang lain dengan kewajiban membayar sewa tiap-tiap tahun kepada pemilik tanah, baik berupa uang maupun penghasilan. Hak *erpacht* ini merupakan hak yang sangat dibutuhkan oleh perusahaan-perusahaan perkebunan swasta asing. Karena dengan begitu mereka bisa melakukan penanaman modal di Indonesia. Hak *erpacht* berarti juga hak sewa turun-temurun, jadi apabila pemegang hak *erpacht* meninggal dunia, hak ini tetap berlaku dan beralih kepada pewarisnya. Hak *erpacht* ini juga dapat dipindahkan haknya (dijual) pada orang lain.

Tanah hak *erpacht* ada tiga macam:

1. Untuk pertanian dan perkebunan besar.
2. Untuk pertanian dan perkebunan kecil.
3. Untuk mendirikan pekarangan atau rumah peristirahatan.

Untuk pertanian besar, batas luas tanah adalah 500 bahu (350 ha) dengan angka waktu paling lama 75 tahun. Pemegang *erpacht* diwajibkan membayar sewa maksimum 5 gulden tiap bahu tiap tahun. Uang sewa ini mulai dibayarkan pada tahun ke-6, namun apabila selama 5 tahun berturut-turut tidak mendapat hasil dari tanah itu, maka kewajiban membayar sewa dibebaskan.

Dalam pelaksanaannya, banyak terjadi penyimpangan dan penyelewengan dari ketentuan tadi, dimana hal ini sangat menguntungkan kepentingan pengusaha asing. Misalnya, batasan 500 bahu bisa diartikan untuk tiap-tiap satu surat izin. Akibatnya, seorang pemegang hak *erpacht* yang mempunyai beberapa surat izin bisa menguasai tanah lebih dari 500 bahu, demikian juga besarnya uang sewa bisa lebih rendah dari peraturan. Dan juga dalam prakteknya terjadi pemaksaan terhadap tanah milik petani Indonesia untuk dilepaskan menjadi tanah *erpacht* pengusaha asing.

Erfpacht untuk perkebunan dan pertanian kecil khusus diperuntukkan bagi orang-orang Eropa yang tergolong “kurang mampu” dan organisasi badan hukum yang berkedudukan di Indonesia. Batasannya, untuk perorangan 25 bahu, dan untuk badan hukum 500 bahu. Jangka waktunya paling lama 25 tahun. Dan besarnya uang sewa untuk pertanian kecil maksimum satu gulden per bahu per tahun. *Erfpacht* ini juga sebagaimana untuk pertanian besar, dalam pelaksanaannya terjadi berbagai penyimpangan.

### 3. Hak Konsesi

Hak konsesi diberikan dengan maksud untuk memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada kaum modal untuk menanamkan modalnya di lapangan pertanian dengan mendapatkan tanah seluas-luasnya. Dalam hal ini kepala pemerintah daerah (residen) yang mempunyai daerah swaraja dikuasakan atas nama pemerintah Hindia Belanda untuk mengesahkan pemberian hak konsesi oleh raja kepada orang asing. Oleh raja-raja diberikan izin kepada orang asing untuk mengusahakan tanahnya dalam daerahnya, dengan hak konsesi. Lamanya 75 tahun dan luasnya 3.500 ha.

Yang mendapat hak untuk mendapat konsesi ialah orang-orang Belanda atau persekutuan dagang lainnya yang berkedudukan di Nederland atau Hindia Belanda. Orang Timur asing juga juga dapat menerima hak

konsesi kecuali bila pembesar daerah berkeberatan karena pertimbangan politik atau sebab-sebab lainnya.

Dalam sistem tanah konsesi, ada tanah yang dipinjamkan pada penduduk oleh pihak *onderneming* untuk dipakai oleh penduduk, yang disebut tanah jaluran. Sistem jaluran dibuat oleh pengusaha *onderneming*, maksudnya sebagai “kebijaksanaan” mereka untuk menghindari kewajiban menyediakan tanah bagi penduduk yang tempat tinggalnya di wilayah konsesi, dimana menurut ketentuan kontrak 1878 adalah seluas 4 bahu (2,84 ha) untuk setiap penduduk.

Dengan sistem jaluran itu terjadi suatu keadaan yang kontras, yaitu pihak *onderneming* menguasai tanah pertanian yang luas, sementara disisi lain rakyat yang tempat tinggalnya ada di wilayah konsesi sangat kekurangan lahan sebagai sumber kehidupan. Ibarat seorang petani (pengusaha *onderneming*) berhak menanam 4-5 ha tanah, sementara ratusan petani pribumi, masing-masing hanya boleh menggunakan 0,7 ha. Tanah jaluran sama sekali tidak cukup untuk menyambung hidup.

#### 4. Hak Sewa

Pemodal besar swasta, selain memerlukan tanah untuk tanaman yang lama usianya, dimana ini telah dijamin dengan hak *erpacht* dan konsesi, juga memerlukan tanah untuk tanaman jangka pendek atau musiman saja (tebu, tembakau, nila). Untuk menjamin keperluan ini diadakan lagi undang-undang sewa tanah yaitu *Grondhuur Ordonantie* di Jawa dan Madura, kecuali untuk daerah Surakarta dan Jogjakarta yang mempunyai undang-undang *Vorstenlandesh Grondhuur Raglement*.

Dengan *Grondhuur Ordonantie* ini maka *onderneming* mendapat jaminan dan bantuan pemerintah dalam mengusahakan tanah dengan uang sewa yang murah. Campur tangan pemerintah dalam urusan sewa tanahnya sering merugikan rakyat, biasanya pemerintah selalu berdiri dipihak

*onderneming* dalam menghadapi rakyat yang menyewakan. Meskipun teorinya sewa tanah ini berdasarkan “sukarela”, namun dalam prakteknya penduduk “dipaksa” untuk menyewakan, karena ada sistem premi untuk lurah dari pengusaha, sehingga pengusaha itu dapat memberikan “perintah halus” pada lurah untuk memaksa petani menyewakan tanahnya. Maka dengan sistem sewa tanah ini, praktis rakyat sudah tidak merdeka lagi menanam di tanahnya sendiri.

## **2.6. “Politik Etis” 1900-1942**

Pada masa peralihan dari abad XIX ke-abad XX dengan kemajuan pesat di negeri Belanda, perhatian umum di negeri Belanda tertarik dengan situasi kehidupan rakyat di negeri jajahan. Lewat berbagai media dan pengamatan langsung pihak umum di Belanda mulai mempunyai gambaran tentang realitas kehidupan rakyat yang sengsara dan menderita, jauh dari kemakmuran. Berbagai kalangan di Belanda mulai menyadari keadaan yang merana. Oleh karena itu, mulai terdengar kritik tentang adanya kemerosotan kesejahteraan rakyat dan tampilnya kemiskinan rakyat (Kartodirdjo, 1992, 37).

Kenyataan kesadaran baru itu akhirnya terwujud dalam konsensus politik kolonial baru yang dikenal sebagai Politik Etis, yaitu kesadaran bahwa negeri Belanda berutang berupa kekayaan yang disedot dari Indonesia yang dijajah dan itu perlu dikembalikan. Dan politik balas budi dikenal dengan *triade*-nya yaitu emigrasi, irigasi dan edukasi (Penders, 1984). Ini dimaksudkan untuk menciptakan kesejahteraan rakyat dan meningkatkan infrastruktur Agroindustri.

Dalam rangka Politik Etis itu pada tahun 1904, didirikan lumbung desa, bank kredit rakyat dan rumah-rumah gadai pemerintah serta juga diadakan pengawasan penjualan candu pada rakyat. Dengan melembagakan pelayanan-pelayanan itu, maka beberapa sumber penderitaan rakyat dapat ditanggulangi, antara lain lintah darat, paceklik, kekurangan modal dan lain sebagainya. Disamping itu, dengan politik

pasifikasinya Gubernur Jendral Van Hentz, mulai timbul ketentraman dan ketertiban yang baik.

Pada jaman politik etis ini pula dilakukan pengaturan khusus mengenai tanah-tanah partikelir, yakni mulai diakuinya hak-hak penduduk atas tanah dan hasil kerjanya (Tauchid,1952,29). Contohnya adalah putusan *Raad Van Justitie* (pengadilan) Surabaya, 22 Januari 1913, yang menyatakan bahwa penduduk tanah partikelir di daerah itu mempunyai hak perseorangan turun-temurun (*erfelijk individueel beitrecht*). Kemudian, menurut putusan *Raad Van Justitie* Surabaya 7 Juni 1916, penduduk berhak atas tanah (pekarangannya) dengan hak-hak benda (*zakelijke rechten*), yang dapat dipindahkan kepada orang lain. Juga menurut putusan *Raad Van Justitie* Surabaya 12 September 1917, penduduk di tanah partikelir di sekeliling kota Surabaya, mempunyai hak milik atas pekarangan yang didiami dan berhak memakai tanah pertanian lainnya dengan kewajiban-kewajiban terhadap tuan tanah.

Pengaturan lain tentang tanah partikelir adalah pembelian terhadap tanah-tanah partikelir, yang dimulai pada 1910 dengan undang-undang 7 November 1910, No. 18 dan firman Raja 12 Agustus 1912 No. 54. Walaupun demikian, pelaksanaan undang-undang ini tidak nyata. Sampai masa akhir pemerintahan Hindia Belanda masih terdapat ratusan ribu hektar tanah partikelir.

## **2.7. Kolonialisme Belanda dan Kemakmuran Petani**

Perjalanan kolonialisme yang panjang itu telah mempertunjukkan perubahan bangunan masyarakat feodal dilakukan dengan pengembangan sistem usaha pertanian perkebunan dengan satuan-satuan berskala besar, dengan ciri pokoknya adalah hubungan sosial antara kelas sosial yang terlibat adalah buruh dengan pemilik modal. Masing-masing: (i) buruh adalah mayoritas manusia yang menjual tenaga kerjanya sebagai komoditi yang dipertukarkan secara bebas dengan upah yang diterimanya; (ii) sementara pemilik modal adalah segelintir manusia yang memiliki semua alat

produksi dan bahan mentah produksi, dan membeli komoditi tenaga kerja bebas dari buruh, melalui mekanisme upah. (iii) seluruh hasil kerja buruh mengolah bahan mentah produksi dengan mempergunakan alat produksi, menjadi milik pemilik modal.

Demikianlah, yang menjamin kepentingan akumulasi modal kapitalis asing adalah perundang-undangan dipergunakan sebagai siasat, yakni melakukan dualisme hukum: Hukum Agraria Barat dan Hukum Adat. Hukum Agraria Barat dibentuk untuk melicinkan jalan bagi kebesaran, akumulasi, keuntungan dan kepentingan negara dan kapitalis kolonial. Sedangkan Hukum Adat yang melapangkan mereka tetap dipertahankan. Kolonial Belanda tidak menggunakan tangannya langsung. Tapi melalui penguasaan tidak langsung (*indirect rule*). Dengan demikian, rakyat (kaum tani) dikuasai dan dieksploitasi ganda, oleh kaum feodal dan kolonialis.

Politik kolonial demikian memberikan akibat-akibat sebagai berikut (sumber dari Tauchid, 1952, 174-189):

Penanam modal selalu mencari sasarantahan dan memerlukan tenaga kerja manusia yang banyak dan murah. Karenanya, kapitalis kolonial selalu mencari tanah yang subur dan cukup banyak penduduk. Sehingga, di daerah-daerah penerapan Agro-indistri tanah semakin sempit bagi rakyat dan rakyat semakin terdesak penguasaannya terhadap tanah.

Sasaran *onderneming* selalu di tempat yang baik tanahnya dan banyak penduduknya. Dimana perkebunan-perkebunan menancapkan dan mengembangkan sistem usahanya, disana pulalah tanah pertanian semakin menyempit. Pada daerah-daerah demikian, akibatnya adalah tersingkirnya petani dari tanah garapannya, yang pada gilirannya, ini merupakan reservoir tenaga kerja murah. Pada jamannya, terkenal buruh-buruh kontrak di perkebunan Sumatera Timur yang berasal dari Jawa dimana mereka tersingkir dari tanahnya.

Alhasil dari perspektif makro, terjadi suatu perbedaan yang mencolok antara pengembangan kantong-kantong (*enclave*) kapitalis, dengan usaha-usaha tani kecil rakyat. Hal ini terbukti pada data komposisi penggunaan tanah di Hindia Belanda. Sebagai contoh penggunaan tanah di Jawa dan Sumatera Timur. Untuk Jawa, penggunaan tanah untuk kapitalis agroindustri skala besar, mengambil jumlah 1.250.786 ha, yang berarti 9,47% dari seluruh tanah yang terdapat di Jawa; sedangkan tanah yang dipergunakan untuk pertanian rakyat adalah 8.662.600 ha. Untuk Sumatera Timur 888.000 ha, yang berarti 26,35%. Sedangkan yang digunakan untuk pertanian rakyat 252.000 ha.

Polarisasi komposisi penggunaan tanah demikian, secara implisit menunjukkan suatu polarisasi kemakmuran antar kaum kapitalis kolonial dengan rakyat tani. Tanah pertanian yang semakin menyempit, ditambah dengan kewajiban dan beban-beban lain sebagai warga negara (seperti pajak), membuat kaum tani hanya menguasai tanah kecil dan produktivitasnya hanya mampu membuat mereka subsistensi.

Data tahun 1938 menunjukkan bahwa di Jawa luas tanah petani, rata-rata 0,3 ha sawah dan 0,5 ha tanah kering; sedangkan Sumatera Timur rata-rata 0,15 ha tanah sawah dan 0,49 ha ladang. Struktur penguasaan tanahnya pun sangat timpang. Tanah-tanah pertanian rakyat tani hanya dipergunakan untuk bahan makanan demi menjamin subsistensi.

Dengan memperhatikan lebih dalam lagi, penghasilan penduduk menurut pembagian golongan pekerjaan akan menunjukkan situasi kemakmuran yang nyata. Menurut laporan Dr. J.W Meyer Rannet tahun 1925 besarnya golongan petani tak bertanah (*tunakisma*) dan buruh, sejumlah 37,8% dari seluruh penduduk. Bila dijumlahkan dengan petani miskin jumlahnya menjadi 65% dari seluruh penduduk desa. Orang-orang yang menggantungkan diri pada pekerjaan perkebunan dari

seluruh penduduk desa adalah golongan pekerja pada perkebunan dan buruh sejumlah 24%.

Di Sumatera tidak jauh berbeda, berdasarkan laporan penyelidikan tahun 1927, keadaan di 7 (tujuh) distrik Sumatera Barat jumlah golongan tak bertanah dan petani miskin adalah bagian terbesar sejumlah 51,26% dari seluruh penduduk. orang-orang yang menggantungkan diri pada pekerjaan perkebunan dari seluruh penduduk desa adalah golongan pekerja pada perkebunan dan buruh sejumlah 19,84%.

## **2.8. Perlawanan Petani Terhadap Kolonialisme**

Meluasnya usaha-usaha perkebunan modal asing disertai dengan tekanan pajak yang besar dan kerja wajib. Realitas kehidupan petani makin buruk karena pencaplokan tanah mereka, tekanan pajak dan pengerahan tenaga kerja wajib tersebut. Pada kalangan petani, peduan ketiganya menciptakan kemiskinan yang tak dapat diterima lagi dan suasana ketidakpuasan yang berujung pada pemberontakan petani. Oleh elit-elit tradisional, ketidakpuasan tersebut disuarakan melalui ideologi tandingan guna menciptakan kembali situasi sebelum adanya campur tangan agroindustri ke pedesaan.

Ciri-ciri yang ditemukan pada semua perlawanan petani, berupa gerakan sosial, adalah: millerianisme (ajaran-ajaran akan datangnya jaman keemasan), mesianisme (kepercayaan pada Ratu Adil), nativisme (gerakan untuk kembali ke adat kuno) dan perang suci (ajaran-ajaran untuk berjihad). Unsur-unsur ideologis ini tidak dapat dibedakan secara tegas. Dalam setiap pemberontakan kaum petani, senantiasa terdapat keempat ciri tersebut secara bervariasi (Kartodirdjo, 1984, 37-85).

Timbulnya perlawanan petani ini merupakan usaha balas dendam terhadap sistem ekonomi perkebunan dan sistem ekonomi-politik kolonialisme yang telah menyengsarakan mereka. Perlawanan ini berlangsung sepanjang mulai di terapkannya

perkebunan 1830 hingga berakhirnya kolonialisme Belanda. Bentuk-bentuk resistensi ini bervariasi mulai dari yang bersifat demonstrasi saja (seperti peristiwa Cimareme 1919) hingga yang bersifat pemberontakan (seperti pemberontakan petani Banten 1888), mulai dari tindakan-tindakan individu (seperti perlawanan si Pitung) hingga kolektif (gerakan rakyat Samin), mulai dari skala lokal (seperti pemberontakan Ciomas 1886) hingga regional (perang Diponegoro 1825-1830), mulai dari yang tergolong spontan (seperti peristiwa Entong Gendut 1916) hingga tergolong terorganisir (seperti pemberontakan Sarekat Islam Lokal). Sejak kolonialisme dimulai, hingga berakhir 1942, perlawanan-perlawanan protes petani berjumlah ribuan, kecil dan besar.

## **2.9. Mobilisasi dan Kontrol: Pendudukan Jepang 1942-1945**

Penyerbuan Jepang ke Indonesia adalah untuk mengeksploitasi sumber-sumber daya ekonomi. Politik agraria, pada jaman penguasaan Jepang, dipusatkan pada penyediaan bahan makanan untuk perang. Pemerintahan Jepang di Indonesia bermaksud membuat Indonesia sebagai benteng pertahanan menghadapi sekutu. Pihak Jepang berusaha sekeras-kerasnya untuk meningkatkan produksi pangan untuk kepentingan ekonomi “perang” Jepang. Penanaman bahan makanan digiatkan dengan mewajibkan rakyat menggunakan pengetahuan dan teknik pertanian yang baru, perluasan areal pertanian, dan penanaman komoditi baru, seperti kapas, yute-rosela dan rami (Kurasawa, 1993,3-52)

Di samping itu, rakyat harus menyerahkan 20% hasil tanaman padinya kepada pemerintahan Jepang untuk bekal perang. Tidak hanya itu, rakyat juga dituntut untuk membantu Jepang sebagai *romusha*, tenaga kerja paksa tanpa bayaran. Untuk menambah hasil bumi tanah pertanian rakyat diperluas dengan membongkar hutan-hutan dan *onderneming* yang menyebabkan penurunan produksi perkebunan.

Tanah-tanah partikelir oleh pendudukan Jepang, dimasukkan dalam urusan pemerintah dengan membentuk Kantor Urusan Tanah Partikelir (Tauchid,1952, II,8). Dengan ini, tanah partikelir seolah-olah semuanya dikuasai pemerintah, dan tuan tanah tidak berkuasa lagi. Namun sebenarnya, ini siasat untuk memudahkan pengumpulan padi bagi keperluan pemerintah Jepang. Malah rakyat harus tetap melakukan kewajiban-kewajibannya seperti membayar sewa tanah dan kerja rodi. Di samping itu, hak-hak feodal tuan tanah lainnya masih tetap berlaku.

Masa pendudukan Jepang ditandai oleh mobilisasi penduduk pedesaan melalui organisasi-organisasi “fasis” yang bertujuan untuk mobilisasi dan kontrol (Kurasawa, 1993). Atas nama “Lingkungan Kemakmuran Bersama Asia Timur Raya”, Jepang memobilisasi sumber daya ekonomi dan tenaga dari seluruh wilayah yang diduduki. Demi tujuan itu, mereka memerlukan dukungan penuh dan kerjasama dari penduduk sehingga mengharuskannya untuk mendidik, melatih serta sampai tingkat tertentu “mempolitikkan” penduduk ke arah yang mereka kehendaki.

Kebijakan mobilisasi ini selalu dipadukan dengan kontrol ketat oleh pemerintah pendudukan Jepang. Seluruh kegiatan ekonomi produksi, sirkulasi dan distribusi secara ketat dikontrol melalui peraturan-peraturan dan dekrit pemerintah. Organisasi sosial “fasis” diciptakan diantaranya semacam Rukun Tetangga (RT), koperasi perkumpulan wanita, satuan-satuan propaganda untuk menjadi mesin pemerintahan Jepang, memaksakan pemikiran yang seragam dan mengatur tingkah laku penduduk jajahan sebagaimana ideologi mereka. Selain itu, mereka juga memiliki mesin penindas “kenpetai”, serdadu Jepang yang brutal.

Watak penjajahan Jepang berbeda dengan penjajah Belanda, yang secara umum melestarikan dan mempergunakan mesin penguasa feodal dan membiarkan kebiasaan-kebiasaan adat dan tingkah laku penduduk jajahan sejauh titik melawan mereka. Penjajah Jepang hampir-hampir mengubah seluruh kebiasaan hidup penduduk secara total. Karenanya, penindasan pada masa kolonialisme Jepang selama

3,5 tahun menimbulkan kesan yang mendalam. Dengan demikian kolonialisme Jepang selama tiga setengah tahun di Indonesia menimbulkan akibat-akibat negatif, terutama kemerosotan kehidupan dan penindasan langsung yang kasar.

Ada dua pemberontakan petani yang besar, sebagai reaksi terhadap penindasan Jepang, yakni: pemberontakan pesantren Sukamanah dan pemberontakan Indramayu (Kurasawa, 1993, 457 dan seterusnya).

## **Tugas dan Latihan**

Jawablah pertanyaan-pertanyaan dibawah ini dengan analisis saudara.

1. Bagaimana kehidupan petani Indonesia dibawah feodalisme raja-raja ?
2. Apa yang dilakukan VOC terhadap kehidupan petani Indonesia ?
3. Apa yang dimaksud dengan sistem pajak tanah dan sewa tanah pada masa Raffles ?
4. Bagaimana kondisi agraria pada masa sistem tanam paksa ?
5. Apa yang dimaksud dengan hak eigendom ?

## **Buku Bacaan**

Boxer, C.B. (1983), *Jaman Kompeni: Sejarah VOC dalam Perang dan Damai 1602-1799*, Jakarta : Sinar Harapan.

Kartodirdjo, Sartono (1984a) *Ratu Adil*, Jakarta : Sinar Harapan. Kartodirdjo (1984b), *Modern Indonesia: tradision & transformation, A Socio-Historical Perspective*, Yogyakarta : Gajah Mada University Press.

- Kartodirdjo, Sartono (1992a), *Pengantar Sejarah Indonesia Baru: Sejarah Pergerakan Nasional*, Jilid II, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Kartodirdjo, Sartono (1992b), *Pengantar Sejarah Indonesia baru: dari Emperium sampai Imperium*, Jilid I, Jakarta: PT.Gramedia Pustaka Utama.
- Kartodirdjo, Sartono dan Djoko Suryo (1991), *Sejarah Perkebunan Indonesia*, Yogyakarta: Aditya Media.
- Kurasawa, Aiko (1993), *Mobilisasi dan Kontrol: Studi tentang Perubahan Sosial di Pedesaan Jawa 1942-1945*, Jakarta: PT. GramediaWidiasarana Indonesia.
- Noer Fauzi (1999), *Petani & Penguasa Dinamika Perjalanan Politik Agraria di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar Offset
- Praptodihardjo, Singgih (1952), *Sendi-sendi Hukum Tanah di Indonesia*, Jakarta: Yayasan Pembangunan.
- Suryo, Djoko (1991), “ Sistem Tanam Wajib: Masa Lalu, kini dan Masa Datang”, dalam *Prospek Pedesaan 1990*, P3PK UGM.
- Tauchid, Mochammad (1952a), *Masalah Agraria : Sebagai Masalah Penhimpunan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia* bagian Pertama, Jakarta: Penerbit Tjakrawala.
- Tauchid, Mochammad (1952b), *Masalah Agraria: Sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia*. Bagian kedua, Jakarta: Penerbit Tjakrawala.

## **BAB 3**

### **TANAH DAN PEMERINTAHAN DESA DI JAWA**

#### **Tujuan Umum**

Agar mahasiswa dapat memahami sejarah agraria Indonesia mulai jaman kerajaan, jaman kolonial, sampai pada jaman pasca kemerdekaan.

#### **Tujuan Khusus**

Di dalam bab ini disajikan materi yang berkaitan dengan tanah adat dimulai dari masa tradisional; penguasaan tanah pada masa VOC; sistem pertanahan pada masa Raffles; Tanam Paksa; masa kolonial liberal dan politik etis; dari desa adat hingga desa negara. Dengan demikian diharapkan agar mahasiswa dapat memahami, serta mampu menjelaskan bagaimana penguasaan tanah adat mulai dari jaman tradisional sampai jaman politik etis, serta dapat menjelaskan apa yang disebut desa adat hingga desa negara.

Sebagai masyarakat yang hidupnya sebagian besar tergantung pada sektor pertanian, tanah pada masyarakat Jawa di masa lalu memiliki arti penting. Tanah merupakan salah satu aset produksi untuk dapat menghasilkan komoditas hasil pertanian, baik untuk tanaman pangan maupun tanaman perdagangan. Begitu pentingnya masalah tanah ini, maka setiap penguasa berusaha untuk melakukan pengaturan sedemikian rupa sehingga mereka dapat mengambil keuntungan atas tanah tersebut.

#### **3.1 Dari Tanah Adat Hingga Tanah Negara**

Tanah merupakan persoalan yang selalu menarik untuk dibicarakan. Hal itu terutama pada negara-negara berkembang yang sedang mengalami transformasi masyarakat dari masyarakat agraris menuju masyarakat industri. Transformasi itu akan diikuti pula dengan transformasi penggunaan tanah dari lahan pertanian ke lahan

industri. Dalam proses itu sering terjadi berbagai problema yang tak diinginkan, seperti percaloan tanah, gejala lapar tanah, penyerobotan tanah dan sebagainya.

Dalam hal penguasaan tanah, ada beberapa komponen yang terlibat didalamnya, yakni negara, rakyat dan modal. Interelasi antara komponen-komponen itu akan mewarnai pola atau bentuk penguasaan tanah dalam masyarakat. Pada masyarakat tradisional dominasi negara atas tanah sangat besar, sementara itu pada masyarakat modern telah bergeser pada rakyat dan pemilik modal.

### **3.1.1 Masa Tradisional**

Penguasaan tanah masa tradisional mengacu pada masa sebelum kolonialisme. Ketika itu, otoritas kekuasaan tertinggi dipegang oleh penguasa kerajaan. Dalam kerajaan tradisional Jawa, seperti kerajaan Mataram, tanah dinyatakan sebagai pemilik raja, karena raja identik dengan pemilik negara. Tanah kerajaan itu dalam penguasaannya ada yang dikuasai langsung oleh raja (tanah *narawita*) dan ada tanah yang merupakan tanah gaji bagi bangsawan atau pejabat kerajaan (tanah *bengkok/lungguh* atau tanah *apanage*). Tanah-tanah itu kemudian diserahkan kepada para *bekel* untuk dikelola. Para *bekel* inilah yang kemudian memberikan tanah kepada para petani untuk menggarapnya. Petani penggarap tanah itu dikenal sebagai *sikep*. Tanah itu dalam pengerjaannya dilakukan secara turun-temurun. Selain tanah-tanah itu masih ada tanah-tanah yang bebas pajak, yang disebut dengan tanah *perdikan*. Tanah ini diberikan pada desa yang didalamnya terdapat bangunan suci kerajaan seperti tempat ibadah, makam, dan sebagainya.

Oleh karena raja merupakan pemilik tanah atas seluruh kerajaan, maka semua hasil bumi yang muncul dari tanah-tanah itu harus dibayar pajaknya. Ketika itu pajak tidak berupa uang, tetapi berupa hasil bumi dan tenaga kerja (*natura*). Proses pembayaran pajak natura ini dikerahkan secara langsung oleh para *bekel* atau kepala desa. Pada tanah *narawita*, yang merupakan tanah penghasil pangan kerajaan, penyerahan pajaknya langsung pada istana, sementara itu pada tanah *apanage*, tanah itu diberikan secara berjenjang dari para *bekel* hingga pejabat pemegang *apanage*.

Pola hubungan ke bawah dari raja, *patuh*, *bekel*, dan *sikep* merupakan pola hubungan yang bersifat tetap, *patuh*, dan *bekel* inilah yang menghubungkan dunia istana dengan dunia petani pedesaan. Raja tidak banyak mengetahui tentang pajak yang harus diterima.

*Patuh* tertinggi diduduki oleh para patih. Di kerajaan Mataram terdapat dua jabatan patih, yakni *patih lebet* dan *patih jawi*. Akan tetapi sejak tahun 1755 jabatan ini dihapus dan diganti dengan empat orang *Wedana Lebet*, yakni *Wedana Gedong Kiwa*, *Wedana Gedong Tengen*, *Wedana Keparak Kiwo*, dan *Wedana Keparak Tengen*. Setiap *wedana* dibantu oleh para *kliwon*, dan kepala-kepala rendahan, yaitu *mantri*, *lurah*, *bekel (jero)*, dan *kebayan*. Telah banyak diketahui bahwa wilayah Mataram terbagi atas empat bagian, yakni *Khuthagara*, *Negaragung*, *Mancanegara*, dan *Pasisiran*. Dalam hubungan dengan penguasaan tanah, di *Negaragung* diangkat seorang “*bupati polisi*” yang merupakan penguasa langsung di wilayah ini. Ia merupakan semacam tuan tanah yang bertempat tinggal di luar *Kuthagara* dan dibantu oleh sejumlah pejabat rendah. *Bupati* ini juga bertanggung jawab atas wilayahnya, termasuk dalam pengangkatan *bekel*.

Dari gambaran itu terlihat bahwa penguasaan tanah menjadi dominasi negara (raja). Dominasi negara atas tanah muncul karena dalam sistem politik dan birokrasi tradisional menghendaki penguasaan tanah oleh negara untuk mendukung perekonomian negara. Ekonomi negara sangat tergantung pada hasil tanah, meskipun masih ada kesempatan untuk mengali sumber-sumber lain diluar sektor ini. Sebagaimana diungkapkan oleh Soemarsaid Moertono (1981), bahwa raja memiliki hak untuk mengalokasikan tanah, memungut pajak, dan menggunakan tenaga kerja. Surplus atas hal-hal tersebut yang menjadi penunjang keberlangsungan kerajaan-kerajaan agraris. Untuk mengatur supaya tidak terjadi kesewenang-wenangan dari raja yang berkuasa, etika kekuasaan menjadi tumpuan utama. Seorang raja yang baik digambarkan sebagai adil *parama arta*. Untuk itu mereka harus mengikuti etika *Hasta Brata* (delapan perilaku baik).

Menurut Kuntowijoyo (1990), walaupun menurut etika pemerintahan, raja harus bertindak budiman, namun dalam kenyataannya ia sering dihadapkan para persoalan-persoalan baru yang dapat membuatnya kehilangan kebudimanannya. Onghokham (dalam Tjondronegoro, 1984) melaporkan bahwa di Madiun, salah satu daerah *Mancanegara* sering terjadi pengirisan tanah oleh kerajaan untuk diberikan penggarapannya pada *cacah* baru dengan tujuan supaya jumlah *cacah* menjadi bertambah. Kejadian ini disebut *pancasan*, atau pemotongan tanah. *Pancasan* dilakukan bila negara memerlukan sejumlah cacah untuk diberikan kepada para pemegang lungguh baru dari kaum bangsawan maupun pejabat. Dengan demikian, jumlah tanah yang dikuasai oleh petani menjadi semakin menyempit, sedangkan bebannya sebagai cacah tetap. Dalam kondisi demikian sangat mungkin terjadi kekerasan petani.

Pada tingkat penguasaan tanah di pedesaan, dibedakan antara petani penguasa tanah dan petani yang tidak memiliki tanah. Petani yang memiliki tanah dinamakan *sikep* (mereka yang memeluk atau menanggung beban tanah). Petani *sikep* ini memiliki *numpang* (tanggungan) yang juga disebut *bujang* (umumnya belum menikah). Kelompok terakhir ini tidak menguasai tanah dan merupakan lapisan terendah di lingkungan desa. Petani menumpang tergantung sepenuhnya dalam hal makanan dan tempat tinggal kepada *sikep*, oleh karena itu ia bekerja untuk *sikepnya*. (Eindresume, 10 Juli. No.2, 1880).

Di samping *sikep* dan *numpang* ada golongan petani menengah, yakni mereka yang berasal dari petani *numpang* yang telah menikah dan cukup lama melayani *sikepnya* dan mendapat bagian dari tanah desa atau tanah persekutuan (*tanah lanyah*). Pembagian tanah ini penguasaannya mungkin tidak tetap, tetapi secara bergiliran. Fungsi utama tanah *lanyah* ini untuk mengikat para buruh tani agar tetap menetap di desa itu, baik untuk kepentingan persekutuan maupun untuk kepentingan *sikep* (Onghokham, 1984 :8).

## Sistem Apanage

Pembahasan tentang sistem *apanage* akan banyak kesulitan jika tidak dibicarakan status tanah dalam sistem politik kerajaan. Peranan tanah beserta mekanismenya menciptakan timbulnya interaksi sosial dalam masyarakat. Dengan lain perkataan, Sistem *apanage* menentukan dan mengatur pola hubungan sosial politik masyarakat agraris. Berdasarkan teori milik raja (*vorstendomein*) dari Rouffaer, raja adalah pemilik tanah seluruh kerajaan, dan dalam pemerintahannya ia dibantu oleh para birokrat yang terdiri dari *sentana* dan *narapraja*. Mereka diangkat oleh raja berdasarkan orientasi kepada status dan asumsi. Mereka diberi tanah *apanage* atau tanah *lungguh* sebagai gaji yang merupakan imbalan jasanya.

Rupanya teori *domein* dimanfaatkan oleh para ahli hukum adat yang melihat hal seperti yang digambarkan oleh Rouffaer itu sebagai hasil proses userpasi kekuasaan raja yang makin kuat. Akibat lebih luas dari kekuasaan raja itu telah memaksakan struktur pemilikan tersebut kepada rakyat. Spaan memperkuat pendapat itu, dan ingin mempraktekkan ke dalam pemerintahan yang sedang dijalankannya. Sebaliknya, Van Vollenhoven dan Schrieke mengatakan bahwa tanah milik desa yang dibuka oleh para *cikal bakalnya*. Hal ini menjadi jelas jika dilihat kembali lembaga-lembaga desa yang ada pada jaman kerajaan-kerajaan kuno.

Sehubungan dengan pemilikan tanah itu Burger cenderung mengatakan bahwa proses userpasi kekuasaan raja itu adalah sebagai proses pengetatan dalam sistem feodal antara raja, bangsawan, birokrat dengan petani. Dapat ditambahkan bahwa feodalisme sebagai wadahnya berbeda dengan yang terjadi di Eropa. Disini feodalisme berdasarkan atas hubungan simbiotik antara raja dengan petani yang keduanya mempunyai hak dan kewajiban. Selain itu tanah-tanah *apanage* yang diberikan kepada para patuh sifatnya sementara dengan hak *nggaduh*.

Untuk daerah Kasunanan sistem *apanage* dimulai sejak *Palihan Nagari* pada tahun 1755, dan untuk daerah Mangkunegaran sejak diadakannya perjanjian Solotigo pada tahun 1755. Pembagian tanah *apanage* tidak berdasarkan atas wilayah kerajaan yang membawahnya, tetapi letaknya *tumpang paruk* atau simpang siur. Banyak tanah

*apanage* yang diberikan kepada bangsawan dan birokrat Kasunanan terletak di daerah Mangkunegaran atau di daerah Kasultanan. Keadaan semacam ini menyulitkan penyewa tanah-tanah *apanage*, baik dari segi menejemennya maupun keamanannya. Oleh karena itu, pemerintah Kolonial sedikit demi sedikit melakukan penyederhanaan sistem *apanage* dengan pembaharuan persewaan tanah maupun penghapusan tanah *apanage* itu sendiri.

Mengikuti pendapat bahwa hak atas tanah tertinggi ada pada raja, maka disamping raja menggunakan tanah untuk memenuhi kebutuhan sendiri, tanah-tanah itu juga diberikan sementara kepada *sentana* dan *narapraja* sebagai *siti* atau *bumi gadhuan*. Menurut fungsinya tanah-tanah di Kasunanan dan Mangkunegaran dibedakan menjadi : Pertama, *Bumi narawita*, yaitu tanah yang menghasilkan suatu (barang) yang ditentukan dan diperlukan oleh raja. Tanah-tanah itu terdiri dari a) *bumi pamajegan*, yang menghasilkan pajak uang; b) *bumi pangrembe*, yang khusus ditanami padi dan tanaman lain untuk keperluan istana; dan c) *bumi gladhag*, yaitu tanah-tanah yang pendudukannya diberi tugas transportasi, misalnya pada waktu pesta perkawinan, kelahiran, kematian, dan pesta-pesta lain. Kedua, *Bumi lungguh* atau tanah *apanage*, yaitu tanah *gadhuan* yang diberikan kepada *sentana* dan *narapraja* sebagai gaji, berupa *bumi palungguhan*. Tanah itu diberikan kepada para *sentana* selama mereka mempunyai hubungan kekerabatan yang dekat dengan raja, dan kepada *narapraja* selama mereka masih menduduki jabatan dalam pemerintahan. Oleh karena itu, *patuh* diberi hak untuk memungut sebagian hasil tanah *apanagenya*.

Kemudian bagaimana cara *patuh* hasil tanah atau *menarik* pajak? Karena *patuh* bertempat tinggal di *kuthagara*, penggarapan *apanagenya* dilakukan oleh seorang *bekel*, yang selain mewakili *patuh*, juga dipercaya memungut hasil bumi dari petani. Dalam arti sempit tugas seorang *bekel* adalah pengumpul pajak dari petani di desa-desa, dan dalam arti luas ia harus mengawasi keamanan desa, termasuk menyediakan tanah dan tenaga kerja. Oleh karena itu, meskipun *patuh* bebani *bekel* dengan berbagai tugas dan kewajiban, tugas itu dikerjakannya dengan baik karena *bekel*

dengan mudah mengerahkan petani di *kabekelannya*. *Bekel* yang diangkat dikukuhkan dengan surat pengangkatan yang disebut *piagem* yang di dalamnya tercantum tugas, kewajiban, dan sanksinya. Sebelum seorang *bekel* diangkat, ia harus mendapat persetujuan terlebih dahulu dari *gunung*, yaitu seorang penguasa *distrik* yang membawahi *bekel*.

Satuan ukuran tanah *apanage* disebut *jung*, yang terdiri dari empat *cacah*. Breman berpendapat bahwa *cacah* selalu dihubungkan dengan pembentukan desa oleh pemerintah Kolonial sebagai unit administratif dan unit komunitas. Selanjutnya *cacah* merupakan unit kerja didalam menggarap tanah, dan *cacah* dianggap sebagai satuan fiskal pedesaan yang terpecah. Namun Sartono menolak pendapat Bremen bahwa desa-desa dibentuk oleh pemerintah kolonial sebab desa-desa yang merupakan pemukiman petani sudah ada sejak jaman kerajaan kuno. Desa-desa itu disebut *wanua* atau *dapur* dan *rama* adalah pimpinannya. Pada waktu itu *ramabaru* berperan sebagai pemimpin komunitas yang mengurus kepentingan bersama, seperti mengatur keamanan, pengairan, pembagian tanah, pemeliharaan sawah, dll.

Dari pendapat di atas dapat dipahami bahwa keberadaan desa sudah ada sejak Prakolonial. Dapat ditambahkan bahwa kehidupan desa yang dinamis memerlukan solidaritas atau ikatan sosial untuk mengurus kepentingan bersama. Oleh karena itu, disini tercakup solidaritas vertikal maupun horizontal. Kelembagaan *prapat* merupakan bukti dari dinamika desa dalam ikatan horizontal.

Sudah disebut dimuka bahwa didalam sistem *apanage* tercakup hirarki kepangkatan. Setiap *patuh* mempunyai *cacah* sebagai penggarap tanah, pembayar pajak, dan pekerja wajib. Kepangkatan itu juga menunjukkan struktur fiskal yang disesuaikan dengan banyaknya *cacah* sebagai petani inti. Semakin tinggi pangkat semakin banyak pula *cacah* yang dimiliki. Ini berarti bahwa penyadapan atau ekstraksi tanah dan tenaga kerja para *sikep* dilakukan oleh para birokrat dan bangsawan.

### **Struktur apanage**

Sudah disinggung di muka bahwa raja adalah pemilik tanah seluruh kerajaan. Oleh karena itu, semua hasil bumi juga merupakan hak milik raja, sedangkan petani yang mengerjakan tanah *narawita* dan tanah *apanage* mendapat sebagian hasil dari tanah itu. Sebaliknya petani sebagai penggarap tanah itu harus membayar pajak berupa hasil tanah yang dikerjakan dan tenaga kerja mereka. *Upeti*, *pajeg* dari *mancanagara* sebelum tahun 1830 digunakan untuk membiayai rumah tangga istana, *sentana*, *narapraja*, *dragonder* atau *legioen*. Dilihat dari strukturnya, tanah *apanage* dapat dibedakan menjadi *narawita* (*kroondomein*) di satu pihak dan tanah *apanage* untuk *sentana* dan *narapraja* di pihak lain.

Tanah-tanah *narawita* menghasilkan bahan pangan, kudapan, dan bahan-bahan yang diperlukan oleh istana. Raja dan patuh menyerahkan penggarapan tanah itu kepada *bekel*. Untuk desa-desa besar *bekel-bekel* ada dibawah pengawasan *demang*. Padi, padi pulut, kelapa, minyak kelapa, sirih, dan bunga dihasilkan oleh para *sikep* di desa *narawita* seperti Krapyak, Baki, Laban, dan Karanggede. Seperti yang sudah lazim berlaku, pembagian hasil tanah dilakukan dengan *maro*, 2/5 bagian untuk raja atau *patuh*, 2/5 untuk *sikep*, dan yang 1/5 untuk *bekel*.

Pola hubungan ke bawah dari raja atau *patuh* kepada *bekel* dan *sikep* baik ditanah *narawita* maupun ditanah *apanage* merupakan pola tetap. Selain itu, hubungan kebawah berasal dari para pejabat tinggi dan rendah istana yang semuanya adalah para *patuh*. *Patuh* tinggi ada dua yaitu *patih lebet* dan *patih jawi* tetapi pada tahun 1755 jabatan ini dihapus, dan diganti dengan empat orang *wadana lebet*, yaitu *wadana gedhong kiwa* dan *tengen*, serta *wadana keparak kiwa* dan *tengen*. Setiap orang *wadana* dibantu oleh *kliwon* dan kepala-kepala rendahan, yaitu *mantri*, *panewu*, *lurah*, *bekel*, (*jero*), *jajar*, dan *kebayan*.

Sebagai pengawas langsung daerah *negara agung* diangkat seorang *bupati pulisi*. Ia adalah semacam “tuan tanah” yang bertempat tinggal diluar *kuthagara* dan dibantu oleh pejabat-pejabat rendahan. Oleh karena *bupati pulisi* bertanggung jawab terhadap keamanan wilayahnya, pengangkatan *bekel* harus mendapat persetujuannya.

Selain *patuh* tinggi di istana terdapat sejumlah besar *patuh* rendah yang banyaknya disesuaikan dengan kepentingan dan diferensiasi jabatan istana. Hal ini berhubungan dengan perkembangan pemerintahan Kasunanan yang memerlukan berbagai jabatan, seperti jabatan pemerintahan, keagamaan, peradilan, keuangan, perlengkapan, dll. Para birokrat istana ini adalah para *patuh* rendah yang mengangkat *bekel* ditanah-tanah *apanagenya*. Oleh karena itu, tidak mengherankan jika di setiap desa terdapat tiga sampai delapan orang *bekel*, dan para *sikep* yang ada dalam *kabekalan* adalah pendukung kehidupan ekonomi di atas suasana desa. Mereka adalah penanggung jawab dari konsekuensi sistem *apanage* karena tanah dan tenaga kerja merupakan kesatuan yang tak dapat dipisahkan.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa ada dua golongan sosial besar, yaitu golongan *priyayi* di satu pihak dan *wong cilik* di pihak lain. Golongan *priyayi* yang terdiri dari para *sentana* dan *narapraja* merupakan sebagian penduduk terdiri dari golongan penguasa yang berada di atas golongan sosial besar. Golongan besar ini terdiri dari *sikep* dan kuli-kuli lainnya yang disebut *wong cilik*. *Priyayi* mengawasi para *sikep* karena ia memberi tanah garapan kepada mereka. Golongan *sikep* menyediakan tenaga kerja untuk menggarap tanah-tanah *apanage*. Dengan demikian, dilihat dari struktur sosial yang berlaku, tampak adanya dominasi dan eksploitasi oleh golongan sosial di atas suasana desa.

### **Status Sosial**

Masyarakat Surakarta terbagi dalam dua golongan sosial yang besar, yaitu golongan atas yang terdiri dari para bangsawan dan *priyayi*, dan golongan bawah yang terdiri dari petani, buruh tani, pedagang, tukang, perajin, dll. Bangsawan adalah golongan sosial atas yang mempunyai hubungan genealogi dengan raja. Mereka merupakan *sentana* atau keluarga raja. *Priyayi* juga termasuk golongan sosial atas dan mereka merupakan pejabat dalam pemerintahan kerajaan atau *narapraja*.

Dua golongan sosial atau *priyayi* dan *wong cilik* menempati wadah budaya yang berbeda yang ditunjukkan oleh struktur *apanage*. Di satu pihak, *priyayi* dengan

gaya hidupnya, kebiasaan, makanan, dan pakaian, serta simbol-simbolnya menunjukkan gaya aristokrat. Keadaan semacam ini menjadi pola ideal bagi *priyayi*, bahkan *dezentje*, penyewa tanah asing yang luas meniru gaya hidup bangsawan Jawa. Di lain pihak bagi *wong cilik*, lingkungan pedesaan banyak mempengaruhi tingkah laku mereka. Kebiasaan polos, terbuka, dan kasar merupakan bentuk budaya pedesaan.

Status sosial memiliki hirarki yang terdiri dari golongan-golongan sosial sebagai berikut: Golongan penguasa, bangsawan, dan priyayi menempati status sosial diatas. Para elit birokrat yang mendapat tanah *apanage* membentuk golongan penguasa. Mereka hidup dari *pajeg*, *phundhutan*, dan berbagai layanan. Status sosial dan hak-hak pribadi mereka dapat diketahui dari gelar dan lambang yang dipakai yang menunjukkan dari golongan mana mereka berasal.

Untuk memperkuat status sosialnya, kalangan bangsawan mengadakan ikatan perkawinan dengan keluarga istana agar tercipta kestabilan politik dan pemerintahan. Hal ini dimaksudkan agar para *patuh* tetap loyal kepada raja. Untuk memperkuat ikatan politik, raja memberikan *triman* kepada birokrat yang diangkat.

Puncak birokrasi kerajaan diduduki oleh *patih* yang diangkat oleh *gubernemen*. Selain gaji, ia mendapat tanah *apanage*. Ia juga merangkap sebagai ketua pengadilan *Pradata Gedhe* yang berhak mengangkat birokrat rendahan.

Dibawahnya adalah *para bupati* sebagai pengawas keamanan daerah. Pada tingkat yang lebih rendah dalam hirarki pemerintahan kerajaan terdapat *demang*, atau kepala distrik, dan kepala-kepala rendahan lainnya, yaitu *rangga*, *ngabehi*, dan *petinggi*.

Bersamaan dengan perkembangan birokrasi kolonial dan agro-industri pada pertengahan abad XIX, golongan birokrat makin kuat statusnya untuk mendukung pelaksanaan administrasi Kolonial. Banyak jabatan dalam pemerintahan Kolonial mulai diisi *priyayi cilik*, seperti juru tulis, penarik pajak dan kasir sampai dengan pengawas-pengawasnya dengan gelar *mantri*. Jadi, kedudukan golongan bangsawan

dalam birokrasi kolonial maupun dalam pemerintahan kerajaan mulai tergeser setelah masuknya golongan *priyayi cilik*.

Oleh karena birokrat adalah *priyayi*, mereka mengutamakan status. Mereka meniru kebudayaan atasannya, tradisi lama dan juga kehidupan di loji-loji sekitar perkebunan. Bentuk rumah, lingkungan, pakaian, simbol, serta kebiasaan *priyayi* yang meniru gaya hidup aristokrat maupun *ondernemer* merupakan kebanggaan yang menunjukkan status sosial mereka. Golongan atas, yaitu para *priyayi* dan bangsawan merupakan patron, sedangkan golongan bawah yang mencakup petani, tukang adalah klien. Golongan terakhir ini adalah *wong cilik*. Mereka melayani dan setia kepada patron karena hubungan timbal balik yang seimbang.

Golongan bawah atau *wong cilik* terbagi dalam beberapa lapisan sosial berdasarkan tinggi rendahnya pembayaran pajak. Setelah tahun 1830 *cacah* yang semula berarti sejumlah satuan luas tanah kemudian berubah artinya menjadi hak dan kewajiban penggarap tanah *apanage*. Menurut *Jaarlijsch Verslag* tahun 1852 penduduk desa terbagi menjadi empat lapisan. Lapisan paling atas adalah *sikep* atau *kuli kenceng*, yaitu lapisan yang menguasai tanah, pembayar pajak tanah dan kerja wajib pada *patuh* atau raja. *Bekel* dan kepala-kepala rendahan lainnya berasal dari lapisan sosial ini. Untuk memperkuat kedudukan, mereka menjalin hubungan perkawinan agar dapat mengontrol perkembangan politik di pedesaan.

Dibawah *kuli kenceng* adalah *kuli setengah kenceng* atau *kuli kendho* yang sedang menunggu giliran tanah garapan, sedangkan *kuli indhung* dan *kuli tlosor* tidak dikenakan pajak, tetapi tenaga kerjanya dimanfaatkan oleh *kuli kenceng* yang menanggung makan dan tempat tinggal mereka. Dengan demikian di desa ada *sikep* untuk membuka tanah-tanah desa. Hal ini wajar karena *sikep* yang menanggung beban pajak yang berat menggunakan tenaga kerja kuli-kuli lainnya. *Sikep* yang tidak dapat membayar pajak meninggalkan desa, ikut *sikep* lain, atau sama sekali menjadi *wong angin*.

Cara yang lazim dilakukan oleh raja untuk menambah pajak yang masuk, ialah dengan melakukan *pancasan* terhadap tanah-tanah *apanage* karena

bertambahnya elit birokrat yang diangkat. Disisi lain gangguan keamanan timbul dari para *patuh* yang merasa dirugikan karena tanahnya di *pancas* sehingga menimbulkan ketidakstabilan politik. Sesungguhnya cara ini dilakukan oleh raja untuk mengendalikan politik dan pemerintahannya dengan baik dan aman.

### **3. 1.2 Penguasaan Tanah Pada Masa VOC**

Penguasaan tanah pada masa kolonial dapat dibagi menjadi tiga periode, yaitu: masa VOC, masa pemerintahan Inggris, dan masa pemerintahan Hindia Belanda. Pembagian ini tentu terlalu kasar, sehingga lebih berfungsi sebagai bahan untuk memudahkan analisis mengenai pola-pola hubungan penguasaan tanah antara negara dengan rakyat, dan diantara rakyat pemegang hak atas tanah dan rakyat yang tidak memilikinya.

Dalam persoalan tanah, VOC sesungguhnya masih melanjutkan tradisi yang berlaku pada pemerintahan pribumi. Oleh karena VOC sebagai badan dagang, maka prinsip keuntungan ekonomilah yang menjadi bahan pertimbangan utama dalam setiap gerak langkahnya. Tindakan-tindakan politik, ekonomi, dan sosial budaya dilakukan untuk memperlancar kegiatan dagangnya. Mula-mula mereka membina hubungan dengan para raja. Hal ini dilakukan dengan pertimbangan karena raja dan para bangsawan memiliki pengaruh yang cukup besar dalam dunia perdagangan pada waktu itu. Termasuk didalamnya berupa monopoli dalam penjualan beras, lada, dan barang-barang komersial lainnya. Pada akhir abad XIX, VOC mencampuri urusan politik kerajaan Mataram, bahkan mulai memasukkan pengaruhnya pada penguasa pribumi dibawah raja, yaitu para bupati. VOC mulai mendikte para bupati untuk menyerahkan hasil tanaman tertentu yang laku dipasar internasional. Meskipun sudah ada jabatan residen yang diangkat oleh VOC, tetapi belumlah merupakan penguasa pemerintahan yang sebenarnya. Tugas mereka hanya sekedar menuntut jasa dan penyerahan paksa pada penguasa pribumi. (Burger, 1962:113). Dengan demikian pola hubungan penguasaan tanah masih belum terjadi perubahan, kecuali daerah-daerah tertentu yang menjadi daerah penanaman wajib untuk tanaman tertentu yang dikuasai langsung oleh VOC seperti daerah Priangan.

### 3.1.3 Sistem Pertanahan Pada Masa Raffles

Usaha perubahan dalam pola penguasaan tanah baru dimulai oleh penjajahan Inggris yang dipimpin oleh Stamford Raffles. Sebagai pejabat yang berhaluan liberal, ia berusaha melakukan reformasi agraria dengan nama *Sistem Sewa Tanah (Land Rent System)*. Ide perubahan ini banyak dipengaruhi oleh keberhasilannya dalam penerapan sistem serupa di India. Raffles menentang Stelsel hubungan tanah feodal sebagaimana yang dilakukan oleh pemerintahan tradisional dan VOC. Sistem ini juga tidak mendorong orang untuk rajin bekerja dan berusaha. Pola hubungan seperti ini menurut konsep liberal tidak menguntungkan. Raffles menghendaki Stelsel baru dalam penguasaan tanah yang didasarkan pada sendi-sendi:

1. Menghapuskan segala penyerahan paksa atas hasil-hasil tanah dan harga-harga yang tidak pantas. Selain itu juga perlu ada penghapusan rodi dan pemberian kebebasan penuh pada rakyat dalam penanaman dan perdagangan.
2. Pengawasan tertinggi dan langsung atas penguasaan tanah berada ditangan pemerintah dengan cara menarik pendapatan dan sewa tanpa perantaraan bupati-bupati.
3. Menyewakan tanah-tanah yang diawasi pemerintah secara langsung yang dibagi dalam persil-persil besar atau kecil, menurut keadaan seketika berdasarkan kontrak-kontrak untuk waktu yang terbatas (Burger, 1962:130).

Dalam meletakkan dasar-dasar yuridis stelsel tanah, gubernur Jenderal Inggris di tanah Jawa ini melakukan penelitian singkat di tanah-tanah kerajaan dan Surabaya. Kesimpulannya adalah bahwa raja merupakan pemilik penuh atas semua tanah. Petani hanya sebagai pemakai atau penyewa. Sehubungan dengan hal itu, ia berpendapat bahwa pemerintah Inggris pun berhak untuk bertindak seperti raja, yakni memungut pajak tanah terhadap petani selaku petani atau penyewa. Hanya saja hubungan antara pemerintah dengan rakyat dalam persoalan tanah ditetapkan dalam aturan hukum yang lebih jelas dan legal rasional.

Untuk itu tanah akan diklasifikasikan menurut keadaannya, yakni jenis kesatu, ke dua, dan seterusnya. Selanjutnya masing-masing kelas akan menghasilkan sekitar  $1/5$ ,  $2/5$  dan  $1/3$  dari hasil panen bruto dalam bentuk uang atau innatura. Dalam hal ini Raffles berharap paling tidak  $2/5$  dari hasil panen bruto akan masuk kedalam kas negara (Kartodirjo, 1975).

Ide pajak tanah yang diperkenalkan oleh Raffles ini tidak dapat berjalan dengan mulus, bahkan mengalami kegagalan. Faktor-faktor penyebab gagalnya sistem pertanahan modern ini adalah, antara lain: (1) terbentur pada pada sistem sosial budaya rakyat Jawa, karena seluruh jalinan hidup Jawa terdiri atas ikatan adat, maka perubahan tidak dapat diterima sepenuhnya, apa lagi jika hal itu mengganggu keberlangsungan tradisi, (2) belum ada kepastian hukum atas tanah, (3) rakyat Jawa belum terbiasa membayar pajak tanah dengan uang, (4) pemerintah Raffles yang begitu pendek (1811-1816) sehingga belum dapat melaksanakan program-programnya secara menyeluruh.

Meskipun Raffles gagal menerapkan sistem pajak tanah dengan uang, namun usahanya dapat dipandang sebagai peletak dasar bagi pembaharuan pertanahan dimasa-masa selanjutnya. Paling tidak, ketika itu orang Jawa mulai dikagetkan dengan penggunaan uang untuk menyewa tanah pada negara. Sistem ini belum pernah diperkenalkan baik oleh raja-raja Jawa maupun VOC.

#### **3.1.4 Penguasaan Tanah Pada Jaman Tanam Paksa**

Perubahan besar dalam penguasaan tanah terjadi ketika pemerintah Hindia Belanda memperkenalkan *Cultuur Stelsel (Tanam paksa)* di daerah-daerah *Gupernemen*. Sistem ini dimaksudkan sebagai usaha untuk lebih memanfaatkan sumber daya tanah, tenaga kerja, dan kedudukan hukum dari keduanya. Pada masa ini didominasi negara atas dua faktor produksi sekaligus dilaksanakan. Petani diharuskan menyediakan seperlima tanah pertanian untuk keperluan tanaman komersial sebagai ganti pajak yang seharusnya dibayar kepada negara. Sementara petani juga harus menyediakan tenaga kerjanya sendiri sesuai dengan perhitungan wajib kerja untuk

kepentingan negara. Eksploitasi negara atas tanah dan tenaga kerja itu disahkan berdasarkan anggapan bahwa tanah adalah milik negara sebagai kedudukan tanah dalam kerajaan tradisional. Terhadap tenaga kerja dikenakan kewajiban dalam bentuk *heerensdiensten, pancendiensten, dan cultuurdiensten* (Kuntowijoyo, 1990).

Ada perbedaan pendapat dikalangan ahli tentang untung rugi dari tanam paksa. Keuntungannya, petani pemilik tanah memperoleh sejumlah sewa meskipun mereka harus membayar pajak tanah kepada pemerintah. Namun demikian, kerugiannya jauh lebih banyak bagi para petani. Sedangkan kerugiannya lebih banyak dipikul oleh pemerintah Hindia Belanda.

Menurut Burger (1962), oleh karena tuntutan akan tanah-tanah pertanian, maka tanam paksa sangat berpengaruh atas kepemilikan tanah sehingga hak-hak petani atas tanah secara perorangan sangat dirugikan. Kemungkinan untuk menuntut tanah-tanah itu diperkuat oleh : (1) adanya hak menguasai dari desa yang sejak dahulu terdapat di Jawa Tengah dan Jawa Timur, (2) bertambah melemahnya hak milik perseorangan sebagai akibat pengaruh feodal, dan (3) banyaknya tanah yang tak terurus (terlantar) pada permulaan abad XIX sebagai akibat perpindahan penduduk untuk melepaskan diri dari beban rodi yang berat dalam pembuatan jalan. Selain itu karena alasan terjadinya epidemi, kegagalan panen yang berkali-kali selama perang Diponegoro. Segala keadaan tersebut menyebabkan hak milik perseorangan para petani Jawa Tengah menjadi hal yang lemah sekali, sehingga tidak memiliki daya dalam menolak tanam paksa.

Dengan adanya tanam paksa juga telah terjadi pergeseran pemakaian tanah. Apabila pada jaman sebelum tanam paksa, tanah di Jawa lebih banyak dipergunakan untuk menanam tanaman pokok, maka pada masa tanam paksa, selain untuk menanam tanaman pangan, tanah pertanian juga digunakan untuk menanam tanaman bahan dasar pabrik seperti tebu, tembakau, nila, dan sebagainya. Ketika itu tanah yang secara tradisional dimanfaatkan petani untuk keperluan tanaman subsistensi, telah dihadapkan pada tanaman baru, yakni tanaman untuk kepentingan industri perkebunan. Setelah adanya pabrik gula yang dilengkapi dengan penggilingan tebu

dengan tenaga air, maka tanah-tanah disekitar pabrik dikuasai oleh perusahaan untuk mensuplai bahan dasar pabrik itu. Penduduk pemilik tanah disekitar pabrik yang sawahnya ditanami tebu mendapat ganti rugi berupa tanah-tanah di luar lingkaran pabrik. (Burger, 1962:192-193).

Pembagian dan pergeseran penggunaan tanah seperti itu biasanya dilakukan oleh rakyat sendiri. Namun demikian jika tidak dapat berjalan secara sukarela, maka pemerintah distrik harus ikut campur juga. Di Tegal misalnya, hampir semua tanah di desa-desa tertentu ditanami dengan tebudan rakyat hampir tidak memiliki tanah pertanian lagi. Pergeseran ini menjadi lebih sulit karena tanah penduduk desa sekitar pabrik tebu mendapat tanah-tanah pertanian di desa-desa yang letaknya lebih jauh. Sementara desa-desa yang disebut terakhir itu mendapatkan tanah pertanian pada desa lain yang lebih jauh lagi.

Pembagian-pembagian tanah itu sangat mempengaruhi pembagian derajat masyarakat desa menurut hukum adat. Tingkatan pertama terdiri dari orang-orang desa asli (inti desa) yang menjadi pemilik tanah dan memperoleh hak-hak serta menanggung beban-beban yang penuh. Orang-orang dari tingkatan bawah memperoleh hak-hak yang sedikit dan menanggung kewajiban yang ringan. Dengan adanya pembagian sebagaimana terurai di atas, pembagian derajat masyarakat menurut aturan lama dihapuskan, meskipun tidak hilang sama sekali. (Burger, 1962:194).

### **3.1.5 Masa Kolonial Liberal dan Politik Etis**

Kududukan tanah mengalami perubahan ketika diterapkannya politik Kolonial liberal dan dihapuskannya Sistem Tanam Paksa. Hubungan dalam pertanahan mulai bergeser lagi. Hubungan vertikal antara tanah dan tenaga dengan negara digantikan oleh hubungan horizontal antara tanah dan tenaga dengan kapital. Kaum liberal menghendaki adanya kebebasan dan kepastian hukum atas tanah yang harus diberikan kepada penduduk. Dengan cara itu mereka mengharapkan hilangnya tuntutan-tuntutan dari pihak pemerintah atas tanah dan digantikannya milik tanah

bersama (*communale grond bezit*) dengan hak-hak perorangan. Perubahan pertanahan pasca Tanam Paksa itu dimodifikasikan dalam *undang-undang Agraria (Agrarische wet 1870)*.

Pada tahun 1874 pemerintah Hindia Belanda merasa perlu mengadakan peraturan mengenai pembukaan hutan (tanah yang belum dibuka) karena dengan bertambahnya jumlah penduduk Jawa, maka pembukaan-pembukaan tanah pun meningkat; sehingga di beberapa daerah dapat membahayakan kelangsungan hutan. *Ontguinings Ordonantie* (undang-undang mengenai pembukaan hutan) yang dikeluarkan pada tahun itu memberikan hak atas tanah-tanah yang baru dibuka semata-mata kepada orang yang berhak membukanya dan tidak kepada kepala desa. Dengan demikian, tanah-tanah yang baru menjadi milik perseorangan dan bukan milik bersama.

Dalam masa kolonial liberal ini, hak perseorangan petani atas tanahnya dilindungi pula oleh *Verwreemdings verbod* (larangan memindahkan hak atas tanah) yang diatur dalam *staats blad* (lembaran negara) 1875 no. 179. Dalam *staats blad* itu dinyatakan bahwa pemindahan hak atas tanah orang Indonesia asli kepada bukan orang-orang Indonesia asli dinyatakan tidak sah (ilegal). Selain itu dalam *Grondhuur ordonantie* yang pertama dari tahun 1871 (*Stats Blad* 163) diatur bahwa penyewaan tanah dari orang Indonesia kepada bukan orang Indonesia asli terikat pada ketentuan perlindungan dan pengawasan (Burger, 1962:215-216).

Dengan diberikannya hak-hak perseorangan atas tanah-tanah yang baru dibuka, penghapusan tuntutan tanah untuk penanaman paksa dan dipulihkannya kembali hak-hak lama atas tanah menyebabkan individualisasi kepemilikan tanah. Hal ini ditambah lagi dengan makin bertambahnya lalu lintas tanah dalam abad XX.

Sistem pertanahan pada akhir abad XIX menunjukkan adanya penghapusan dominasi negara terhadap tanah dan tenaga kerja. Masa ini merupakan awal dari hubungan pertanahan yang bersifat horizontal, namun dengan imbalan yang tak menguntungkan pada tanah dan tenaga kerja mendatangkan keuntungan besar bagi pemilik modal. Sebaliknya pemilik tanah mengalami kemerosotan

kemakmuran. Perubahan posisi politik tanah ternyata tidak membawa manfaat karena para pemilik tanah tidak mempunyai cukup modal untuk mengolah aset alamiah itu. Akibatnya terjadilah dualisme ekonomi dengan eksploitasi modal atas tanah dan tenaga kerja.

Pada awal abad XX, yakni dengan diterapkannya Politik Etis, politik kolonial terhadap tanah tidak banyak membawa perubahan dalam status ekonomi dan tanah. Usaha-usaha Politik Etis untuk menaikkan status ekonomi tanah dengan irigasi dan peningkatan usaha tani tidak berhasil memecahkan persoalan dualisme ekonomi, yakni pemilihan antara ekonomi moderen dengan ekonomi tradisional.

### **3.1.6 Dari Desa Adat Hingga Desa Negara**

Dalam masyarakat Jawa dikenal pepatah “ *Desa Mawa Cara, Negara Mawa Tata* ” yang artinya desa memiliki adat istiadat dan negara memiliki aturan hukum. Pepatah Jawa itu mempunyai makna yang cukup mendalam ditinjau dari sudut pandang para ahli-ahli ilmu sosial, kebudayaan, dan sejarah. Dalam pepatah itu terkandung makna adanya dikotomi antara desa disatu pihak dengan negara dilain pihak. Desa memiliki sistem pengaturan tersendiri dalam mengelola masyarakatnya dengan menggunakan “cara”, sementara negara menggunakan “tata”.

Pepatah itu dapat disejajarkan dengan konsep dari ahli antropologi Amerika, Robert Redfield yang membagi kebudayaan dalam masyarakat desa menjadi dua, yakni ‘tradisi kecil’ dan ‘tradisi besar’ (1963) yang banyak menjadi rujukan sejumlah ahli ilmu sosial dan kebudayaan, serta sejarah seperti Clifford Geertz (1981), Sartono Kartodirdjo (1984), Koentjaningrat (1984), dan sebagainya. Tradisi kecil mengacu pada kebudayaan yang dihayati dan berkembang dikalangan masyarakat ‘folk’, sedangkan ‘tradisi besar’ mengacu pada kebudayaan masyarakat ‘kota’ yang bersumber dari kalangan istana atau pusat pemerintahan. Tradisi besar ini juga bersumber dari ajaran-ajaran agama besar yang berpengaruh di dunia seperti Islam, Hindhu, Budha, Kristen, Katolik, Konghutu, dan sebagainya. Posisi masyarakat desa menurut Redfield merupakan perpaduan antara *tradisi besar atau tradisi kecil*.

Oleh karena tradisi dipahami sebagai implementasi dari kebudayaan masyarakat, maka kebudayaan yang dianut oleh masyarakat desa merupakan campuran antara kebudayaan istana dengan kebudayaan masyarakat primitif. Perpaduan ini tidak hanya dalam tataran ide, tetapi juga dalam implementasinya dalam kehidupan sehari-hari. Implementasi kebudayaan dalam kehidupan sehari-hari dikenal dengan adat istiadat. Sebagai tempat penyelenggaraan tradisi, desa merupakan suatu badan atau lembaga yang berfungsi memelihara adat istiadat dalam masyarakatnya.

Desa sebagai lembaga adat sudah ada sejak sebelum kolonialisme. Akan tetapi sejalan dengan program pembangunanisme masa Orde Baru, fungsi desa sebagai lembaga adat dihancurkan karena desa-desa adat telah diatur sedemikian rupa sehingga tatanan, fungsi, dan mekanisme kerjanya menjadi sama diseluruh wilayah Indonesia melalui Undang-undang RI no. 5 tahun 1979. Setelah Orde Baru runtuh, fungsi desa sebagai lembaga adat hendak dihidupkan kembali dengan tujuan untuk menjaga harmoni dan otonomi ditingkat desa.

#### **A. Desa Sebelum Kolonialisme**

Desa sudah ada sejak berkembangnya kerajaan-kerajaan Hindhu-Budha di Nusantara. Pada Masa Mataram Hindhu, desa dikenal dengan nama *wanua*. *Wanua* merupakan salah satu lingkungan politik terbawah di bawah kerajaan dan *watek* (propinsi atau kabupaten). Dalam sebuah prasasti, Prasasti Baru yang berangka tahun 925C disebutkan bahwa Desa Baru terdapat 400 *karaman* atau kepala keluarga yang tersebar didalam sejumlah dukuh. Di setiap desa terdapat orang tua-tua (*rama*) yang jumlahnya tidak sama, mulai dari 20 sampai dengan 40 *rama*. Dengan demikian setiap rama memiliki bawahan antara 10 sampai 20 *karaman* (Kartodirdjo.1990:95 Wolters.1982:167).

Desa bukan merupakan lembaga yang otonom, tetapi sebagai bagian dari kerajaan. Oleh karena sebagai bagian dari kerajaan, maka lembaga desa merupakan replika dari lembaga kerajaan dalam skala yang lebih kecil. Selain sebagai pusat

pemerintahan terendah, desa juga merupakan pusat kegiatan keagamaan paling bawah yang ditunjukkan dengan adanya candi-candi desa. Di candi-candi desa ini penduduk menyelenggarakan upacara keagamaan sebagaimana di pusat menyelenggarakan upacara keagamaan di Candi Kerajaan. Antara orang desa sebagai pendukung tradisi desa dengan istana sebagai pendukung kebudayaan kota terjadi hubungan hierarkhis. Penduduk desa menyediakan tenaga kerja untuk kepentingan pembangunan candi-candi kota kerajaan atau candi propinsi. Selain itu mereka juga memberikan upeti kepada pusat berupa emas, tanah, bahan pangan. Sebaliknya mereka menerima kembalian berupa jenis-jenis simbol keagamaan. (Wolters.1982:167). Ketika kerajaan membangun bangunan-bangunan candi besar, banyak penduduk desa yang kehabisan waktunya dalam bekerja untuk kepentingan negara. Akibatnya pekerjaan pertanian banyak dikerjakan oleh kaum wanita. (Kartodirdjo.1990:95).

Pada masa Majapahit, tatanan masyarakat semakin kompleks, sehingga cakupan desa menjadi lebih luas. Dalam Kitab Negara Kertagama yang ditulis Mpu Prapanca kurang lebih tahun 1364 M digambarkan daerah-daerah yang berada di daerah pemerintahan distrik yang mencakup berbagai komunitas, yaitu: *dharma* atau daerah keagamaan, *shima* atau estate, *mandhala* atau komunitas suci, *wangsha* atau tanah warga bangsawan, *kalagyan* atau tempat tinggal atau pengrajin, dan *shrama* atau biara.

Desa terdiri dari pemimpin dan rakyat. Pejabat yang memimpin desa disebut buyut, sedangkan penduduk desa sebagai komunitas disebut dapur yang sebagian terdiri dari anak thani. Di daerah pedesaan masih terdapat orang-orang terkemuka, yakni para *anden* dan *akuwu*. Kehidupan di pedesaan dapur diatur oleh hukum adat yang memiliki kekuatan hukum yang lebih kuat dibandingkan dengan lingkungan *dharma*, *mandala* atau istana. Kebanyakan persengketaan diselesaikan oleh para buyut. Hanya kejahatan yang lebih besar yang diselesaikan oleh kerajaan (Kartodirdjo.1990:96-97).

## **B. Penguatan Fungsi Desa Pada Masa Kolonial**

Penjajahan Barat, terutama Belanda secara *trial and error* telah menyebabkan perubahan kedudukan dan fungsi desa sebagai lembaga adat. Jika sebelum intervensi kolonial, desa hanya berfungsi sebagai kepanjangan tangan dari kerajaan, atau istana, maka pada masa kolonial, terutama sejak awal abad XIX, desa diubah menjadi sebuah lembaga adat yang bersifat otonom untuk dapat mengatur rumah tangganya sendiri. Ujicoba untuk mengubah fungsi dan kedudukan desa di Jawa telah dimulai oleh Gubernur Jenderal Daendels (1808-1811) yang kemudian dilanjutkan oleh Gubernur Jenderal Rafless (1811-1816). Pada masa pemerintahan Daendels telah dimulai sistem pemungutan suara pada tingkat desa. Misalnya Cirebon pada tahun 1808 disebagian wilayah itu, pada desa-desa yang lebih besar diangkat dua orang kepala (*seorang kuwu atau mantra* dan seorang *prenta* atau *petinggi*), sedangkan pada desa-desa yang lebih kecil yang terdiri dari enam sampai 10 keluarga hanya diangkat seorang kepala (*parentah* atau *lurah*). Dukuh yang pendudukannya kurang dari enam keluarga digabungkan dengan desa terdekat dan penduduk dipaksa pindah ke desa itu (Breman.1979:11)

Kebijakan Daendels terhadap desa dilanjutkan dengan pengenalan sistem pajak tanah (*land rente*) sebagai pengganti perpajakan tradisional yang berbentuk upeti dan kerja paksa. Dalam sistem ini, pajak ditentukan berdasarkan pemilikan tanah pada setiap individu. (Elson.1994:24). Oleh karena tatanan lama belum mengatur hak kepemilikan tanah secara individual, maka upaya Rafless ini mengalami kegagalan dan baru berhasil setelah tahun 1970, ketika undang-undang agraria ditetapkan di Hindia Belanda.

Desa-desa di Jawa pada masa Rafless diberikan hak otonomi penuh kekuasaan yang dimilikinya tidak hanya dalam pengertian sempit (*bestuur*), tetapi pengertian yang lebih luas (*regeering*). Menurut sebagian sumber Belanda, pemberian otonomi luas kepada desa ini adalah sebagai sebuah cara untuk menghidupkan kembali tatanan desa yang sudah ada sebelum berkembangnya kerajaan-kerajaan di Indonesia dan penjajahan asing. Ketika itu, desa memiliki tatanan hidup yang 'demokratis' yang di dalamnya seorang kepala desa tunduk pada hasil keputusan *rembug desa*. Kepala desa

yang dianggap sebagai pembesar desa dengan keamanan, perselisihan, pemungutan pendapatan, pengumpulan orang untuk kerja wajib, dan sebagainya. Kepala desa dibantu oleh para pembantu pemerintahan desa, yakni seorang juru tulis, seorang kaum, dan pembantu rendahan lainnya (kartohadikoesoemo. 1953:191-192).

Kepala desa dengan nama jabatan seperti *petinggi*, *bekel*, *lurah*, *kuwu*, *mandur*, dan sebagainya diletakkan di bawah kepala distrik. Kepala distrik tersebut, adalah kepala desa yang semula menggunakan nama jabatan *demang* dan dimasa selanjutnya diubah namanya menjadi *wedana*. Di bawah *demang* terdapat kepala koordinasi desa yang semula bernama *penatus* yang pada masa selanjutnya diganti dengan nama *asisten wedana* dan daerahnya disebut *onderdistrict* yang merupakan pergantian dari daerah *mancapat-mancalima* desa.

Meskipun ada intervensi pemerintah kolonial dalam menghidupkan kembali fungsi desa di Jawa, namun pemerintah kolonial tidak merusak tatanan hukum dalam pemerintahan desa. Dasar hukum dalam pemerintahan desa masih menggunakan hukum adat. Dengan demikian, desa sesungguhnya sebagai pengejawantahan lembaga adat yang cukup penting pada waktu itu. Dalam penyelesaian persoalan-persoalan desa, seperti sengketa tanah, konflik rumah tangga, pencurian, dan sebagainya menggunakan hukum adat dalam penyelesaiannya.

Pada tahun 1906, Pemerintah Hindia Belanda mengeluarkan aturan tentang pemerintahan desa. Dalam aturan itu ditetapkan bahwa, pemerintah desa dijalankan oleh kepala desa dengan dibantu oleh *parentah desa* (pegawai desa). Para pegawai desa itu sesungguhnya bukanlah pegawai yang sewajarnya, tetapi mereka berfungsi sebagai pembantu sekaligus penasehat dari kepala desa. Di mata rakyat, mereka dianggap sebagai wakil kepala desa, mereka merupakan kepala-kepala kecil yang memiliki wibawa yang cukup besar dimata rakyat. Di Jawa, para pegawai ini disebut sebagai “*parentah desa*”, atau “*bahu desa*”. Berbeda dengan kepala desa yang pengangkatannya ditempuh dengan cara pilihan rakyat, maka *parentah desa* itu sebagian besar diangkat oleh kepala desadari kalangan penduduk desa yang cakap dan berpengaruh (kartohadikoesoemo. 1953).

Di lingkungan masyarakat desa terdapat dewan pertimbangan desa yang disebut *Dewan Morokaki*. Mereka terdiri dari mantan warga desa penuh (*kerndorpers*), dan perangkat desa yang telah melepaskan jabatannya. Kepala desa dalam memegang kekuasaannya sering meminta pertimbangan dewan itu baik sebagai badan, maupun anggota-anggotanya secara perorangan. Selain memberikan pertimbangan dari kepala desa dalam urusan pemerintahan pada umumnya. Dewan ini juga disertai tugas untuk melakukan pengadilan desa, terutama pengadilan dalam perselisihan tentang hak tanah dan pelanggaran terhadap peraturan pertanahan dan irigasi. (Soetardjo. 1953:193-194).

### **C. Desa Pasca Kemerdekaan**

Penampilan desa pada masa pasca kemerdekaan tidak berbeda pada masa kolonial. Bentuk desa tidak sama antara satu daerah dengan daerah lain, tetapi secara garis besar dapat dibagi menjadi dua kelompok, yakni bentuk genealogis dan teritorial. Desa genealogis merupakan desa yang didasarkan pada asal usul keturunan yang membentuk kesatuan hidup bersama. Desa-desa diluar Jawa seperti Kalimantan, Irian, Sulawesi Utara merupakan desa-desa yang berbentuk genealogis ini. Desa yang memiliki kesatuan hukum tertinggi dalam bentuk ini adalah suku yang membawahi kesatuan yang lebih kecil seperti kerabat. Desa teritorial terbentuk karena ikatan ikatan wilayah dan ikatan hukum adat dikalangan penduduknya atas dasar sukarela dan kepentingan bersama. Ada tiga jenis desa bentuk ini yaitu : persekutuan dusun (*dorpsgemeenschap*), persekutuan daerah (*streekgemeenschap*), dan gabungan dusun (*dorpenbond*). Desa-desa bentuk ini terdapat di Jawa dan di Batak. Selain ke dua bentuk desa itu masih terdapat desa lain yang berbentuk campuran antara genealogis dengan teritorial. Di desa-desa ini sesungguhnya merupakan daerah hukum teritorial, tetapi terdapat kelompok masyarakat seturunan yang memegang kekuasaan, tetapi hak hukum, individu di desa itu tetap diakui. Bentuk desa itu banyak terdapat di sebagian besar wilayah Indonesia seperti Ambon, Minahasa, Minangkabau, Buru, Sumba, dan sebagainya. (Suetardjo. 1953:163-173).

Struktur organisasi pemerintahan desa yang telah di kembangkan pada masa kolonial, baru berlaku hingga masa kemerdekaan, bahkan hingga awal pemerintahan Orde Baru. Hal ini terlihat dari hasil pendataan tentang struktur pemerintahan desa pada masa pemerintahan Gubernur Jawa Tengah Moenadi tahun 1968. Berdasarkan pendataan itu berhasil disimpulkan bahwa struktur pemerintahan desa yang terdapat di Jawa Tengah ketika itu masih banyak yang mendasarkan diri pada aturan I.G.O (ordonasi pemerintahan pribuni), meskipun sejak tahun 1966 telah diadakan perubahan dengan pembentukan *desapraja (gemeente)*. Lembaga desa terdiri dari :

1. Rembug Desa: lembaga ini merupakan lembaga tertinggi di desa yang berkewajiban membahas masalah-masalah penting, antara lain: pertanian, pengairan, permodalan, pembangunan usaha tani, usaha sosial tani, dan sebagainya. Model yang digunakan dalam rembug desa adalah musyawarah untuk mencapai mufakat.
2. Kepala desa dan pamong desa lain. Kepala desa dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh pamong desa, mereka bersama-sama merupakan pemerintah desa. Anggota pamong desa mendapat tugas-tugas khusus, yaitu :
  - a. Carik : penyelenggara tata usaha desa.
  - b. *Kamituwa* atau *Bekel*: mengepalai dan mewakili kepala desa dalam sebuah dukuh.
  - c. *Kepetengan/ jagabaya/ polisi desa* bertugas mengatur dan mengurus keamanan desa.
  - d. *Ulu-ulu/ ili-ili* atau *jagatirta* merupakan petugas dibidang pengairan desa.
  - e. *Modin*, petugas keagamaan desa
  - f. *Pamong tani desa* merupakan petugas dalam bidang pertanian di desa itu.
  - g. *Juru Hygiene* : Petugas desa dalam bidang kesehatan.

Selain dua lembaga itu, sejak tahun 1964 terdapat lembaga baru yang disebut Badan Musyawarah Desa (Bamudes). Badan ini berlaku secara lokal di Jawa Tengah yang dibentuk berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Jawa Tengah No.

Desa.G.35/1964/15/33/6 tanggal 15 Juli 1964 dan berfungsi sebagai *Brain Trust* dari kepala desa yang anggotanya terdiri dari :

- a. Para anggota Badan Pelaksana Pembangunan Masyarakat Desa
- b. Wakil-wakil dari Front Pancasila
- c. Wakil-wakil dari Golongan Karya (buruh, tani, guru, pamong desa).
- d. Wakil-wakil dari Pedukuhan (Laporan Gubernur KDH. Propinsi Jawa Tengah).

Kepada Ketua MPRS Jenderal A.H. Nasution pada kunjungannya pada 15 s/d 20 September 1968 di Semarang.

Otonomi desa mengalami perubahan mendasar setelah diterapkan UU no.5 1979. Tentang Pemerintahan Desa. Dengan undang-undang itu, maka pemerintah desa diseluruh Indonesia diseragamkan baik dari aspek nama, maupun struktur organisasinya. Dalam pasal 1 dari undang-undang itu dibedakan antara desa dan kelurahan. Desa merupakan wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk didalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung dibawah camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan RI. Sementara itu kelurahan, adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah camat, yang tidak berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri. Di bawah desa terdapat dusun, sedangkan di bawah kelurahan terdapat lingkungan (UU no 5 tahun 1979, 1983).

Kepala desa memang dipilih oleh warga desa dan dilaksanakan dengan berazaskan langsung, umum, bebas, dan rahasia. Akan tetapi karena syarat-syarat lain mengenai pemilih dan tatacara pencalonan dan pemilihan kepala desa diatur oleh Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan Menteri Dalam Negeri, telah menyebabkan ketidakmandirian desa dalam memilih kepala desanya. Kepala desa harus mengikuti ujian, termasuk *screening* tidak terlibat ekstrim kiri dan ekstrim kanan telah menjadi faktor pemasung otonomi masyarakat desa dalam memilih pemimpinnya sendiri.

Dalam proses ujian ini tidak jarang sering terjadi persekongkolan untuk memanipulasi kelulusan. Desa menjadi terkooptasi oleh pemerintahan yang lebih tinggi sehingga kehilangan kekuatannya sebagai pengembang adat.

## **Tugas dan Latihan**

Jawablah pertanyaan-pertanyaan di bawah ini dengan analisis saudara.

1. Siapa pemilik tanah pada masa tradisional ?
2. Apa yang dimaksud dengan sistem apanage ?
3. Bagaimana pola penguasaan tanah pada masa VOC ?
4. Bagaimana fungsi desa pada masa kolonial ?
5. Bagaimana kedudukan tanah pada masa diterapkannya politik kolonial liberal ?

## **Buku Bacaan**

Bremen, Yan, 1979, Cakrawala, no 11, LPIS, UKSW

Burger, D.H., 1939/1983, *Perubahan Struktur dalam Masyarakat Jawa*, terj. Sudjito Sosrodihardjo, Jakarta: Bhratara.

Cribb Robert, 1993, "Development Policy in the Early 20th Century: some Historical Comparisons", dalam Jan Paul Dirkse, ran Husken, dan Mario Rutten (ed), *Development and Social Welfare; Indonesia's Experiences under the New Order*. Leiden: KITLV.

Kartohadikoesoemo, Suetardjo, 1953, *Desa*, Jakarta: Sinar Harapan.

- Kuntowijoyo, dkk., 1981-1990, *Perubahan Sosial di Pedesaan Sejarah lisan Surakarta 1930-1960*, (Tim Sejarah Lisan Jurusan Sejarah Fakultas Sastra Pusat Antar Universitas Study Sosial Universitas Gadjah Mada).
- Moertono, Soemarsaid, 1985, *Negara dan Usaha Bina Negara di Jawa pada Masa lampau*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Rouffaer, G.P. 1905, "Rouffaer over de Vorstenlanden dalam" Sfatrechtbundel 34.
- , 1931, *Vorstenlanden, dalam De Adatrechtbundel*, volume XXXIV, no, 81, s'Gravenhage: Martinus Nijhoff.
- Suhartono, 1991, *Apanage dan Bekel: Perubahan Sosial di Pedesaan Surakarta 1830-1920*. Yogyakarta: Tiara Wacana
14. *UU no 5 tahun 1979 tentang Pemerintah Desa*, Semarang Aneka Ilmu, 1983.
- Wasino, 2006, *Tanah, Desa, Dan Penguasa Sejarah Pemilikan dan Penguasaan Tanah di Pedesaan Jawa*, Semarang: UNNES Press
- Wolters, O.W., 1982, *History, Culture, and Religion in Southeast Asian Perspectives*, (Singapore)

## **BAB 4**

### **Teori Penguasaan Tanah**

#### **Tujuan Umum**

Agar mahasiswa dapat memahami sejarah agraria Indonesia mulai jaman kerajaan, jaman kolonial sampai pada jaman pasca kemerdekaan.

#### **Tujuan Khusus**

Dalam bab ini disajikan materi tentang teori penguasaan tanah dalam sejarah hukum pertanahan di Indonesia, sejak zaman kolonial sampai zaman kemerdekaan, dalam praktek diperlukan teori penguasaan tanah berdasarkan teori Eropa, adat dan hukum nasional. Dengan demikian diharapkan agar mahasiswa dapat memahami serta mampu menjelaskan mengenai teori-teori penguasaan tanah di Indonesia mulai zaman kolonial sampai zaman kemerdekaan

Teori penguasaan tanah dalam sejarah hukum pertanahan di Indonesia, sejak zaman kolonial sampai zaman kemerdekaan, dalam praktek diperlukan teori penguasaan tanah berdasarkan teori Eropa, adat dan hukum nasional.

Di Eropa sebelum masa Revolusi Perancis berlaku doktrin bahwa raja adalah penguasa segala hal di negaranya dengan semboyan "*L'etat c'est Moi*" atau negara adalah saya. Teori ini mencerminkan kekuasaan yang besar atas tanah. Raja dianggap sebagai wakil negara dan pemilik tanah adalah negara. Teori ini berlaku juga di

Inggris dan Belanda. Indonesia sebagai negara jajahan Belanda memberlakukan teori ini di Indonesia, yang berarti bahwa semua tanah di Indonesia adalah milik raja dan dengan demikian oleh karena raja takluk kepada pemerintah kolonial, maka semua tanah di negara jajahan dikonversi menjadi tanah milik raja Belanda. Oleh karena itu pemerintah kolonial menganggap semua tanah yang ada di Indonesia adalah milik penguasa kolonial. Dengan memberlakukan azas *domein verklaring*, dengan arti semua tanah-tanah tidak dapat dibuktikan siapa pemiliknya adalah menjadi tanah negara. Atas dasar teori ini maka pemerintah kolonial dapat menyewakan tanah-tanah kepada perusahaan *onderneming* dengan skala besar.

Dengan diberlakukannya teori ini *domein verklaring* oleh pemerintah Hindia Belanda di Indonesia, dapat diasumsikan bahwa kebijakan itu didasari atas alasan-alasan karena pemerintah Belanda menganggap raja-raja di Indonesia yang mempunyai hak *domein* atas tanah, maka dengan sendirinya hak *domein* itu juga diambil alih oleh Belanda karena Belanda memegang kedaulatan di Indonesia.

Anggapan pemerintah Belanda yang demikian itu, pada dasarnya adalah sangat keliru. Karena tidak semua raja-raja di Indonesia mempunyai hak *domein* atas tanah, khususnya di Sumatera Timur raja-raja tidak menguasai semua tanah di wilayah kerajaannya, tetapi di wilayah persekutuan hukum adat yang berada di bawah kekuasaan kesultanan. Tanah adalah merupakan milik komunal (*beschikkingsrecht*). Anggota persekutuan dari hukum adat itu dapat membuka tanah dan memungut hasil hutan dengan seizin kepala persekutuan atau pengetua adat, hak ini merupakan hak ulayat dalam masyarakat adat itu.

Dalam praktek fungsi *domein verklaring* dalam perundang-undangan pertanahan pemerintah kolonial Belanda adalah:

- a. Sebagai landasan hukum bagi pemerintah yang mewakili negara sebagai pemilik tanah, untuk memberikan tanah dengan hak-hak barat yang diatur dalam KUUHPdt, seperti hak *erpacht*, hak *opstal*, dan lain-lainnya. Dalam

rangka *domein verklaring*, pemberian tanah dengan hak eigendom dilakukan dengan cara pemindahan hak milik negara kepada penerima tanah.

b. Bidang pembuktian pemilikan.

Kutipan di atas, memberikan penjelasan bahwa negara bertindak sebagai pemilik. Pemerintah memberikan hak-hak *erpacht* atau persewaan tanah jangka panjang kepada perusahaan *onderneming*, dengan mengingkari hak-hak masyarakat adat yang ada di atas tanah menjadi objek persewaan tersebut.

Kebijakan pemerintah Belanda dalam memperlakukan teori *domein verklaring* ini adalah, sangat merugikan rakyat karena *domein* diperlakukan di atas tanah rakyat dan memungkinkan tanah-tanah hak ulayat diberikan kepada orang asing dengan hak sewa (*erpacht*).

Dalam hal ini perlu dijelaskan apa yang disebut persewaan tanah (*tenure*), penyewa (*tenant*) dan pemilik tanah yang menyewakan (*landowner*) khususnya yang muncul dalam sejarah persewaan dan penguasaan tanah di Sumatera Timur.

Berdasarkan definisi Kenneth P. Davis, sewa tanah merupakan jenis bentuk pemilikan tanah dengan tujuan tertentu. Persewaan tanah ini berarti penguasaan lahan perkebunan dan menjadi bagian dari pemilikan. Perbedaan yang mendasari antara persewaan dan pemilikan adalah bahwa persewaan (*tenure*) yang dimaksudkan Davis merupakan pemetikan hasilnya dari kerja tertentu, sehingga tanah ini diterima dari pihak lain dalam bentuk pinjaman. Definisi Davis ini bertolak dari sistem pemilikan tanah di Inggris yang menyebutkan bahwa hanya raja Inggris yang menjadi pemilik tanah, dan semua mereka yang menguasai dan menggarap tanah itu adalah penyewa atau peminjam tanah. Definisi Davis di atas bisa dikembangkan dengan konsep tujuan persewaan yang muncul atas penguasaan tanah.

Dengan melihat definisi A.W.B. Simpson, bisa kita ketahui bahwa persewaan tanah berasal dari pemilik tanah. Pemilik tanah yang diakui menurut hukum adat

Eropa adalah raja. Raja akan membagi-bagikan tanah tersebut kepada para bangsawan dalam bentuk suatu struktur hierarkis, dengan tujuan dua hal: menyerahkan sebagian hasilnya sebagai upeti kepadanya, dan memelihara para bangsawan dan keluarganya dengan sisa hasil itu sebagai imbalan atas kepatuhan dan kesetiaannya kepadanya. Tentu saja bangsawan tidak menggarap sendiri tanah itu, namun membagi-bagikan tanah itu kepada kelompok di bawahnya sebagai kelompok penggarap tanah. Para penggarap tanah ini juga mengalami kewajiban yang sama sebagai suatu bentuk pengabdian feodal, dan mereka juga dianggap sebagai penyewa tanah itu.

Konsep persewaan tanah dan penguasaan tanah tersebut di atas telah menunjukkan kepada kita bahwa sumber dari kepemilikan tanah terletak pada pusat kekuasaan, dalam hal ini raja. Dengan demikian raja menjadi satu-satunya pemilik tanah (*vorstdomein*). Namun pada penggarapan dan pengolahan tanah-tanah itu, tentu saja raja tidak melakukannya sendiri.

Seperti yang dikemukakan oleh Gaetano Mosca, ia menyebutkan bahwa raja dalam hal ini tidak menggarap sendiri namun membagi-bagikan tanah itu kepada para pejabat dan bangsawan kecil bawahannya untuk digarap dan disetorkan hasilnya kepadanya. Dengan demikian tanah ini merupakan semacam pinjaman (*leen*) dalam pandangan raja-raja eropa feodalis. Raja menjadi penentu dari pemilikannya dan tidak akan bisa dilepaskan haknya tanpa merombak seluruh sistem feodal yang menjadi kekuasaannya.

Teori kepemilikan tanah berdasarkan hukum adat adalah tanah merupakan milik komunal atau persekutuan hukum (*beschikkingsrecht*). Setiap anggota persekutuan dapat mengerjakan tanah dengan jalan membuka tanah terlebih dahulu dan jika mereka mengerjakan secara terus-menerus tanah tersebut dapat menjadi hak milik secara individual.

Dalam hal ini bisa kita lihat penjelasan Ter Haar tentang pemilikan tanah adat sebagai berikut:

“hukum adat memberikan hak terdahulu kepada orang yang dulu menaruh tanda pelarangannya atau mula-mula membuka tanah; bilamana ia tidak mengerjakan pekerjaan-pekerjaan penebangan dan pembakaran menurut musimnya, maka orang lain bisa mendesaknya supaya memilih: mengerjakannya terus atau menyerahkan tanahnya kepadanya. Jadi tuntutan pemilikan hak milik ini lenyap sama sekali bilamana ada lain orang sesama anggota yang menginginkannya dan mendesak dia memilih satu antara kedua pilihan itu”.

Bertolak dari pandangan Ter Haar ini bisa diketahui, bahwa seseorang akan diakui kepemilikannya sebagai hak milik individu, apabila dia sudah membuka terlebih dahulu tanah itu dan menggarapnya atau merubahnya dari kondisi hutan menjadi tanah sawah atau ladang. Selama dia masih mengerjakan tanah itu, maka dianggap sebagai pemiliknya. Jadi dalam hal ini, tekanan diberikan pada hasil produksi dari tanah yang bisa dipetikinya, sebab apabila dia tidak lagi mengerjakannya maka tanah itu bisa diambil oleh orang lain yang akan menggarapnya.

Konsep Ter Haar tersebut bisa diperjelas lagi dengan apa yang dikatakan sebagai hak *ulayat*. Soerojo Wignjodipoero mengatakan:

Sebagai seorang warga persekutuan (komunal) maka tiap individu mempunyai hak untuk:

- a. Mengumpulkan hasil-hasil hutan, seperti rotan dan sebagainya.
- b. Memburu hewan liar yang hidup di wilayah komunal.
- c. Mengambil hasil dari pohon-pohon yang tumbuh liar.
- d. Membuka tanah dan kemudian mengerjakan tanah itu terus-menerus.
- e. Mengusahakan untuk diurus kolam ikan di atasnya.

Dengan mengungkapkan sejumlah hasil yang dapat dipetik ini, Soerojo menyebutkan bahwa hak ulayat yang diakui oleh masyarakat adat ini merupakan hak pakai tanah oleh individu, namun kepemilikan ini diakui sebagai milik bersama seluruh anggota masyarakat (komunal). Anggota masyarakat tidak bisa mengalihkan atau melepaskan haknya atas tanah yang dibuka ini kepada anggota dari masyarakat lain atau pendatang dari luar masyarakat tersebut, kecuali dengan syarat-syarat tertentu yang disepakati bersama semua anggota komunal tersebut.

Semua tanah, hutan, jika perlu sampai kepuncak gunung, jika penduduk mempunyai hak baik yang nyata atau yang secara diam-diam diakui, tanah itu bukan tanah negara. Menurut hukum adat, desa mempunyai hak untuk menguasai tanah di luar perbatasan desa, penduduk desa mempunyai hak untuk menggarap atau mencari nafkah dari hutan dengan izin kepala desa. Menurut penafsiran Trenite, tanah tersebut milik negara, namun menurut pandangan Van Vollen Hoven, Logeman dan Ter Haar tanah tersebut tidak di bawah kekuasaan negara. Sistem hukum yang melandasi pemilikan tanah komunal dalam ulayat ini adalah pandangan tentang kehidupan sosial dari masyarakat tradisional sendiri.

Menurut Unger, hubungan yang berlaku antara-individu dilandasi dengan ikatan kekerabatan kolektif. Keanggotaan mereka ditetapkan oleh ikatan kekerabatan nyata, namun tentang pemilikan tanah hal ini diatur terlepas dari kelompok keluarga. Sebagai akibat dari ketatnya ikatan komunal yang berlaku, dalam masyarakat ini, perbedaan antara anggota masyarakat dan orang luar sangat jelas. Orang luar yang masuk kedalam lingkaran komunal ini dianggap asing dan tidak boleh merampas hak penguasaan tanah oleh para anggota komunal.

Dalam hak pemilikan tanah yang berlaku secara yuridis di Indonesia, konsep ini tertuang dalam UUPA nomor 5 Tahun 1960 pasal 2 yang berbunyi:

- I. Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat 3 UUD dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa termasuk

didalamnya kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu, pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi seluruh rakyat.

- II. Hak menguasai dari negara termaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk :
  - a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
  - b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa;
- III. Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari negara tersebut pada ayat 2 pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil, dan makmur;
- IV. Hak menguasai dari negara tersebut di atas, pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah.

Hak menguasai negara yang dimaksudkan dalam pasal 2 UUPA tersebut di atas adalah meliputi semua bumi, air, dan ruang angkasa, baik yang sudah dihakki seseorang maupun tidak. Kekuasaan tanah terhadap tanah yang sudah dipunyai orang dengan sesuatu hak dibatasi oleh isi dari hak itu, artinya sampai seberapa negara memberikan kekuasaan kepada seorang yang mempunyainya untuk menggunakan haknya. Sedangkan kekuasaan negara atas tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lain adalah sangat luas dan penuh. Misalnya negara dapat memberikan tanah yang sedemikian itu kepada seseorang atau badan hukum

dengan suatu hak menurut peruntukannya dan keperluannya, misal Hak Milik dan Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, atau Hak Pakai ataupun dengan memberikan hak pengelolaan pada suatu badan penguasa. Dalam pada itu kekuasaan negara atas tanah-tanah ini pun sedikit atau banyak dibatasi pula oleh hak ulayat dari kesatuan-kesatuan masyarakat hukum sepanjang kenyataan hak ulayat itu masih ada. Pengertian “penguasa” dan “menguasai” di atas adalah merupakan aspek publik.

Bertolak dari ketentuan dalam pasal 2 UUPA Nomor 5 Tahun 1960 tersebut bisa diketahui bahwa yang menguasai semua tanah adalah negara. Namun meskipun demikian negara tidak sewenang-wenang dalam pemilikannya, melainkan mengusahakan dan mengolahnya demi kepentingan umum seluruh warga negara. Negara menjadi pengganti raja dalam masa pemerintahan feodal, dan negara bisa menjadi suatu lembaga hukum yang berwenang untuk melepaskan tanah dalam bentuk peralihan hak (jual-beli, hibah, warisan).

Substansi norma hukum dalam pasal 2 UUPA Nomor 5 Tahun 1960 tersebut, merupakan upaya pengontrolan perilaku masyarakat dalam sistem hukum yang berlaku. Demikian juga sistem hukum agraria merupakan suatu perintah, tentang apa yang harus dan jangan dilakukan, dan menjunjung perintah-perintah itu dengan paksa. Artinya, keberadaan hukum agraria tersebut tidak akan menjamin keterbukaan, sehingga tidak tercapai keadilan yang substantif. Pada akhirnya fungsi hukum agraria itu tidak dapat digunakan sebagai alat penyelesaian sengketa pertanahan.

### **Kajian Yuridis terhadap UUPA**

Menurut Lawrence Friedman, bahwa dalam sistem hukum itu terdapat tiga elemen yang perlu diperhatikan yaitu: *structure*; *substance*; dan *culture*. Struktur dalam suatu sistem hukum, misalnya mengenai kedudukan dari peradilan, eksekutif, yudikatif. Sedangkan substansi dari sistem hukum adalah mengenai norma, peraturan maupun undang-undang, tetapi lebih menarik dari ketiga elemen itu adalah mengenai budaya hukum yang berarti pandangan kebiasaan maupun perilaku dari masyarakat

mengenai pemikiran nilai-nilai dan pengharapan dari sistem hukum yang berlaku, dengan perkataan lain, budaya hukum itu adalah iklim dari pemikiran sosial tentang bagaimana hukum itu diaplikasikan, dilanggar atau dilaksanakan oleh masyarakat.

Berdasarkan pendapat tersebut, maka dapat kita katakan bahwa UUPA tidak memperhatikan pandangan, kebiasaan maupun perilaku masyarakat mengenai pemikiran, nilai-nilai dan pengharapan yang merupakan budaya hukum dalam masyarakat. Seharusnya UUPA dapat berfungsi sebagai pengontrolan perilaku masyarakat dalam sistem hukum yang berlaku. Bahkan fungsi hukum merupakan fungsi redistribusi (*redistributive function*) atau fungsi rekayasa sosial (*social engineering function*) yang mengarah pada penggunaan hukum untuk mengadakan perubahan sosial yang berencana dan ditentukan dari atas yaitu oleh pemerintah dengan memperhatikan budaya hukum yang hidup dalam masyarakat.

Donald Black dalam bukunya *The Behavior of Law*, mengatakan bahwa hukum adalah kontrol sosial dari pemerintah (*law is govermental social control*). Black mengartikan kontrol sosial ini sebagai aturan dan proses sosial yang mencoba mendorong perilaku, baik yang berguna atau mencegah perilaku yang buruk. Sedangkan Lawrence Friedman mengatakan, bahwa kontrol sosial adalah jaringan aturan dan proses yang menyeluruh yang membawa akibat hukum terhadap perilaku tertentu (*social control in a broader sense it must mean the whole network of rules and process which attach legal consequences to particular bits of behavior*). Misalnya aturan umum mengenai hukum perbuatan melanggar hukum.

Pemerintah mengeluarkan undang-undang dan membuat aturan mengenai larangan pemakaian tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya. Dan peraturan lain sebagai peraturan pelaksana. Untuk menertibkan penggarap di areal perkebunan dan atau menentukan batas-batas tertentu yang merupakan hak perkebunan. Tetapi apabila rekayasa sosial itu terlalu dipaksakan maka akan terkesan sistem hukum itu terus-menerus memperbaharui dan memperbaiki. Sering sekali alokasi hukum bertindak sedemikian rupa menjaga atau berupaya menjaga *status quo* agar tetap

utuh. Jika para penggarap tanah di areal dihukum, pada saat yang sama berarti melindungi pihak perkebunan dengan demikian pemerintah memelihara struktur ekonomi dan sosial masyarakat. Ini memberi kesan bahwa hukum cenderung mendukung hak dan kepentingan pihak perkebunan, melawan hak dan kepentingan masyarakat penggarap petani miskin yang lemah.

Sejalan dengan pendapat Friedman tersebut maka, aturan mengenai larangan pemakaian tanah tanpa izin yang berhak, seyogyanya dapat merubah perilaku masyarakat untuk tidak melakukan perbuatan melanggar hukum, dalam hal menggarap tanah perkebunan. Dengan demikian jika dianalisa dalam praktek pelaksanaannya, dapat dikatakan bahwa hukum yang telah ada itu merupakan peraturan yang tidak dapat diterapkan atau merupakan *dead letter* (aturan yang tidak diterapkan lagi, tetapi belum dicabut). Sementara dikalangan masyarakat, ada aturan berupa hukum yang hidup (*living law*) dalam sistem hukum yang hidup seperti misalnya hukum adat.

Sistem hukum lebih dari struktur dan aturan, meskipun demikian aturan harus diikuti setidak-tidaknya pada masanya. Perilaku merupakan unsur pokok sistem hukum, tentang apa sesungguhnya dijalankan orang. Jika tidak dijalankan aturan itu hanya tulisan belaka dan struktur itu seperti kota mati. Tidak ada cara lain untuk memahami sistem hukum selain melihat perilaku hukum (*legal behavior*). Istilah perilaku hukum di sini adalah perilaku yang dipengaruhi oleh aturan, keputusan pemerintah atau undang-undang yang dikeluarkan oleh pejabat dengan wewenang hukum. Dalam hal ini jika seseorang berperilaku secara khusus atau untuk merubah perilaku secara khusus adalah karena diperintahkan hukum atau karena tindakan pemerintah atau pejabat lainnya atau dari sistem hukum. Dengan demikian jelas ada undang-undang yang sebagian besar dipatuhi dan ada undang-undang yang sebagian besar tidak dipatuhi. Mengapa orang patuh pada aturan tertentu dan tidak patuh pada aturan lainnya. Menurut Lawrence M. Friedman perilaku hukum lebih dari soal patuh atau tidak patuh, tetapi perilaku hukum lebih pada soal menggunakan atau tidak

menggunakan daripada soal mematuhi dan tidak mematuhi. Ini bukan berarti bahwa patuh dan tidak patuh itu tidak penting. Sistem hukum jelas akan runtuh jika setiap orang tidak mematuhi undang-undang. Dalam hal ini jika dikaitkan dengan ketidakpatuhan masyarakat terhadap undang-undang yang menyangkut kebijakan mengenai larangan pemakaian tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya, maka hukum akan benar-benar kehilangan tujuannya.

Ketidak efektifan undang-undang larangan pemakaian tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya, menimbulkan perbuatan okupasi ilegal terhadap di area tanah perkebunan. Menurut Friedman, bahwa ilegalitas cenderung mempengaruhi waktu, sikap dan kuantitas ketidakpatuhan, jadi undang-undang mempunyai efek riil pada perilaku termasuk perilaku pelanggar.

Faktor yang mempengaruhi perilaku hukum adalah komunikasi hukum dan pengetahuan hukum. Aneh bila seseorang mematuhi aturan, menggunakan aturan atau menghindari aturan tanpa mengetahui aturan yang sebenarnya. Oleh karena itu aturan harus dikomunikasikan dan seseorang harus mengetahui tentang isi aturan itu. Dalam hal ini disetiap perturan perlu dikomunikasikan dan disosialisasikan pada masyarakat.

Sehubungan dengan itu, dapat dianalisa bahwa berbagai peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan untuk mencegah terjadinya konflik dan sengketa serta melarang pemakaian tanah tanpa izin dari yang berhak, dan adanya polisi serta hakim yang berusaha menegakkannya adalah merupakan contoh kontrol sosial dari pemerintah untuk menyelesaikan sengketa pertanahan di Sumatera Utara.

Dalam larangan pemakaian tanah tanpa izin yang berhak, masyarakat penunggu dan petani penggarap dilarang untuk menggarap tanah di areal perkebunan. Aturan ini merupakan aturan yang sah. Namun, hukum yang hidup dalam masyarakat, membenarkan mereka untuk menggarap tanah di arel perkebunan, berdasarkan ketentuan hukum adat mereka, yang memberikan kewenangan bagi

mereka untuk memungut hasil hutan dan bercocok tanam di daerah persekutuan hukum, yang dikenal dengan hak ulayat.

Peristiwa ini menimbulkan interaksi tertentu dari berbagai unsur sistem hukum yang ada. Unsur-unsur sistem hukum itu, sebagaimana yang dikatakan oleh Friedman, adalah meliputi struktur, substansi dan budaya hukum. Yang berarti sistem hukum itu tidak hanya meliputi undang-undang yang diciptakan oleh Badan Legislatif, dan penegakannya dilakukan eksekutif, tetapi juga meliputi substansi atau norma hukum itu sendiri, dan meliputi sikap serta perilakunya.

Berdasarkan pendapat Lawrence Friedman tersebut, maka konteksnya dengan konflik dan sengketa pertanahan di areal perkebunan, dengan peristiwa penggarapan tanah yang dilakukan oleh rakyat penunggu dan petani penggarap, menimbulkan interaksi tertentu diantara berbagai sistem hukum, tidak hanya undang-undang, peraturan, dan lembaga-lembaga yang termasuk dalam struktur hukum, tetapi yang terpenting adalah mengenai perilaku dan budaya hukum dari masyarakat. Apakah itu perilaku pengusaha-pengusaha perkebunan, dan masyarakat itu sendiri terhadap hukum dan sistem hukum yang ada.

Struktur dan sistem hukum adalah meliputi pengadilan, yuridiksinya dan Badan Legislatif serta Eksekutif, yang berlaku pada masa penjajahan Kolonial Belanda adalah sesuai dengan perilaku dan alam pikiran hukum barat. Dalam kenyataannya sama sekali mengenyampingkan hukum yang hidup (*living law*) dalam masyarakat. Oleh karena itu, penyelesaian sengketa ketika itu dilakukan oleh penegak hukum, pada dasarnya dilakukan berdasarkan substansi hukum barat yang berorientasi pada kepentingan kolonial. Sehingga filosofi hukum adat yang berlaku dihancurkan, yang akhirnya menimbulkan ketidakadilan dalam masyarakat. Keadaan ini terus berlanjut sampai Indonesia merdeka, bahkan UUPA secara filosofis juga telah dihancurkan oleh para penegak hukum di masa kemerdekaan, karena mereka pada dasarnya menempatkan diri sebagai lawan dari masyarakat, bukan sebagai

fasilitator atas aspirasi rakyat, tetapi cenderung bertindak sebagai mediator atau sebagai partisipan dalam penyelesaian konflik yang berkepanjangan yang sukar dicari penyelesaiannya.

Analisa secara substansi hukum, maka sejak zaman kolonial, bahkan sampai ke alam kemerdekaan, norma-norma hukum dan pola perilaku masyarakat dalam sistem hukum, dan produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum itu, adalah tidak terlepas dari pengaruh hukum kolonial, dan segala modifikasinya. Kenyataannya para penegak hukum hanya menerapkan substansi norma-norma hukum yang ada dalam undang-undang saja (*law in book*). Dan undang-undang itu pun bersumber dari hukum barat yang kolonialis. Kenyataan ini jelas mengenyampingkan hukum yang hidup (*living law*) yang ada dalam masyarakat, yaitu hukum adat. Begitu juga hukum yang ada di dalam masyarakat turut dikesampingkan, yaitu tentang sikap mereka terhadap hukum, sistem hukum yang berlaku, kepercayaan, nilai, pemikiran dan harapan masyarakat, khususnya petani dan rakyat penunggu.

Masyarakat mempercayai bahwa tanah yang dipersengketakan adalah merupakan hak ulayat mereka dan menjunjung tinggi nilai-nilai yang hidup, serta mempunyai kepercayaan terhadap ketentuan hukum adat, mereka patuh dan taat walaupun normanya tidak tertulis. Sebaliknya, budaya hukum yang berlaku bagi para penegak hukum, mereka hanya meyakini norma-norma hukum positif yang berasal dari hukum barat. Interaksi dalam sistem hukum itu jelas mengarah kepada konflik yang terus-menerus tanpa dapat diselesaikan secara tuntas.

Dengan adanya teori konsep penguasaan tanah, serta larangan pemakaian tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya. Berlaku di Indonesia baik secara yuridis maupun hukum yang hidup dalam masyarakat (*living law*) berakibat cenderung menimbulkan konflik pertanahan dalam masyarakat bahkan konflik tersebut cenderung sulit untuk diselesaikan. Kesulitan dalam penyelesaian konflik sengketa

atas tanah ini sangat rumit. Menurut teori Kelsen tentang hubungan antara aturan hukum dan peran, ada lima alasan yang menyebabkan kesulitan dalam penyelesaian konflik:

1. Hukum mencakup aturan universal saja dan sistem hukum masih agak kabur dari pengertian masyarakat sendiri.
2. Model ini hanya bermaksud mengungkapkan hukum yang diberikan oleh pembuat UU kepada pemegang peran atas pelanggaran yang terkena sanksi.
3. UU yang disahkan berubah sejak saat pengundangnya baik melalui amandemen formal maupun karena kepentingan birokrasi.
4. UU tidak dibuat oleh seorang penyusun UU namun berasal dari proses pembuatan hukum yang melibatkan banyak peran dalam hubungan yang kompleks.
5. Langkah-langkah untuk mencapai musyawarah bisa langsung ditujukan pada pemegang peran dalam merubah batasan dan sumber daya lingkungan atau persepsi pemegang peran tersebut, sehingga sanksi menjadi terlalu terbatas.

Melihat kendala-kendala dalam penyelesaian konflik di atas, William Chambliss dan Robert B. Seidman mengajukan suatu persepektif bagi penerapan hukum dalam mengatasi masalah. Menurut Seidman peran kekuatan sosial bukan hanya berpengaruh pada rakyat sebagai pemegang peran yang tunduk kepada hukum, namun juga terhadap lembaga pembuat dan pelaksanaan hukum tersebut. Dengan demikian hasil akhir dari proses pelaksanaan hukum atas masyarakat bukan hanya ditentukan oleh hukum, namun perlu juga dipertimbangkan kekuatan sosial dan pribadi yang muncul di sana.

Dengan melihat uraian tersebut, bisa ditarik kesimpulan bahwa ada tiga jalur utama bagi penyelesaian konflik sengketa yang dilandasi dengan budaya hukum: musyawarah, penerapan sanksi, dan proses pengadilan. Pengertian musyawarah harus dipisahkan dengan pengertian dari mufakat. Musyawarah menunjuk pada

pembentukan kehendak bersama dalam urusan mengenai kepentingan hidup bersama, dalam masyarakat yang bersangkutan sebagai keseluruhan, sedangkan mufakat menunjuk kepada pembentukan kehendak bersama antara dua orang atau lebih, dimana masing-masing berpangkal dari perhitungan untuk melindungi kepentingan masing-masing sejauh mungkin.

Seperti misalnya sengketa antara masyarakat adat versus perkebunan, yang saling memperebutkan hak atas tanah dalam lokasi yang sama. Masing-masing mempertahankan haknya berdasarkan landasan hukum masing-masing. Bagi masyarakat adat mempertahankan haknya berdasarkan hukum adat, sedangkan pengusaha perkebunan mempertahankan haknya berdasarkan UUPA. Atau antara masyarakat penggarap versus perkebunan dan pengusaha perkebunan berusaha mengusir para penggarap di areal perkebunan. Semua ini adalah sengketa tuntutan yang tidak selaras terhadap sesuatu yang tidak ternilai.

Berdasarkan teori tersebut di atas, penyelesaian persoalan dalam sengketa masyarakat versus perkebunan, pemerintah dalam melakukan penyelesaian sengketa pertanahan khususnya di areal PTPN-II dan PTPN-III Sumatera Utara, tidak semata-mata harus bersandar pada aturan tertulis saja. Tetapi harus lebih komprehensif menyangkut sistem hukum, perilaku hukum yang berlaku dalam masyarakat.

Disamping itu penguasa harus sama-sama memperhatikan rasa keadilan dalam masyarakat. Dan masyarakat juga harus bertindak sesuai dengan ketentuan hukum dan kenyataan hukum yang berlaku dalam masyarakat, yang pada akhirnya akan menimbulkan kedamaian dan ketertiban dalam masyarakat.

Pemberian tanah bagi hak sewa (*erpacht*) dan konsesi perkebunan yang dilakukan oleh pemerintah serta larangan pemakaian tanah tanpa izin dari yang berhak atau kuasanya. Secara teoritis harus mengacu kepada konsep dasar yaitu Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Kemudian dilakukan perkiraan mengenai potensi nasional dan situasi kondisi. Potensi Nasional (POTNAS) itu meliputi Sumber Daya

Alam (SDA), Sumber Daya Manusia (SDM), Ilmu Pengetahuan dan Teknologi (IPTEK).

Situasi dan kondisi meliputi skala nasional, skala regional dan skala global. Konsep dasar dan potensi nasional serta situasi kondisi tersebut berinteraksi, sehingga menimbulkan wawasan yang dalam bidang ekonomi berfungsi untuk melangsungkan pembangunan nasional. Oleh kerananya dibentuk Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri, Peraturan Daerah, dan lain-lain.

Situasi kondisi dalam semua bidangnya, memberi pengaruh kepada sistem penyelesaian sengketa hak tanah antara masyarakat versus perkebunan, baik pengaruh negatif destruktif, maupun yang positif konstruktif yang semuanya itu harus diantisipasi dan diwaspadai. Oleh kerena itu, pelaksanaan penguasaan atas hak-hak tanah masyarakat dilakukan berdasarkan undang-undang dan penegakan hukum. Sehingga penyelesaian sengketa pertanahan dapat diselesaikan sesuai dengan rasa keadilan masyarakat.

### **Tugas dan Latihan**

Jawablah pertanyaan-pertanyaan di bawah ini dengan analisis saudara.

1. Apa yang dimaksud hak ulayat menurut Soerojo Wignjodipoero ?
2. Bagaimana isi dari pasal 2 UUPA Nomor 5 Tahun 1960 ?
3. Sebutkan alasan-alasan yang menyebabkan kesulitan dalam penyelesaian konflik agraria ?

### **Buku Bacaan**

Syafruddin Kalo. 2004. *Perbedaan Persepsi Mengenai Penguasaan Tanah dan Akibatnya Terhadap Masyarakat Petani di Sumatra Timur, Pada Masa Kolonial yang Berlanjut Pada Masa Kemerdekaan, Orde Baru dan reformasi.*  
Digitized by USU digital library.

## **BAB 5**

### **Konflik-konflik “mayoritas-minoritas” yang umum berlaku di Indonesia**

#### **Tujuan Umum**

*Agar mahasiswa dapat memahami sejarah agraria Indonesia mulai jaman kerajaan, jaman kolonial sampai pada jaman pasca kemerdekaan.*

#### **Tujuan Khusus**

*Dalam bab ini disajikan materi tentang berbagai macam konflik-konflik mayoritasminoritas yang umumnya berlaku di negara-negara berkembang, serta jenis-jenis kasus sengketa tanah dan latar belakangnya. Dengan demikian diharapkan agar mahasiswa dapat memahami serta mampu menjelaskan mengenai sebab-sebab terjadinya konflik agraria di Indonesia.*

Menurut seorang sosiolog yang bekerja pada LEKNAS/LIPI, MELY G. Tan (1874), konflik-konflik mayoritasminoritas yang umumnya berlaku di negara-negara berkembang adalah :

- a. “Desa” (mayoritas) *versus* “kota” (minoritas)
- b. “kaya” (mayoritas) *versus* “miskin” (minoritas)
- c. “berpendidikan Barat” (mayoritas) *versus* “tidak berpendidikan Barat” (minoritas).

Tumpang tindih dengan konflik-konflik mayoritasminoritas di atas, di Indonesia masih terdapat konflik-konflik mayoritasminoritas yangbersifat etnis dan religius. Ditingkat nasional, yang berlaku adalah pertentangan antara mayoritas yang pribumi dan beragama islam*versus* minoritas yang non pribumi dan kebanyakan beragama Nasrani. Namun ditingkat lokal atau regional, yang berlaku bisa sebaliknya.Di Irian Jaya misalnya, mayoritas orang-orang pribumi Irian yang kebanyakan beragama Nasrani harus bersaing secara tak seimbang dengan minoritas asal Sulawesi Selatan dan Tenggara yang kebanyakan beragama Islam (Aditjondro, 1986).

**Konflik-konflik antara warganegara (*sitizen*) *versus* Negara (*state*) yang umum terjadi di negara-negara dimana kedudukan negara sangat kuat *vis-à-vis* warganya :**

Konflik warganegara (*citizen*) menghadapi Negara (*state*) yang :

- a. Anti demokrasi ekonomi
- b. Anti demokrasi politik
  - Dengan memanfaatkan posisi aparat keamanan (polisi, tentara) sebagai pelindung kepentingan negara dan modal besar.
  - Dengan membubarkan organisasi-organisasi masa kaum pekerja dan kaum miskin, yang dilebur kedalam SPSI, HKTI, dan HNSI.
  - Dengan memotong akar-akar partai-partai politik di bawah Daerah Tingkat II (konsep *floating mass*).
  - Dengan membatasi jumlah partai dengan melakukan diskriminasi keagamaan (partai islam, *de facto* dibolehkan, sementara partai agama non-islam, dibubarkan).
  - Dengan menolak pemilu sistem distrik.

**Konflik-konflik politis-ekologis yang khas Asia Tenggara**

Konflik antara “penduduk daratan rendah”(lowlander) yang lebih dekat dengan tampuk kekuasaan versus “penduduk daratan tinggi” (highlander) yang lebih jauh dari pusat-pusat kekuasaan (Lim, 1984:23-50). Khusus di Sumatra bagian Timur, dikotomi-dikotomi yang *inherent* dengan komposisi etnis bangsa-bangsa di Asia Tenggara, telah dilukiskan secara gamlang oleh Karl J. Pelzer dalam studi klasiknya tentang konflik antara ekonomi perkebunan dan ekonomi pertanian rakyat, dimana yang pertama lebih dekat dengan kepentingan penguasa kolonial melalui perantaraan penguasa feodal Melayu dipantai timur pulau ini (1978).

### **Konflik-konflik sistem ekonomi yang berbeda**

Konflik diantara sistem “ekonomi perusahaan besar” (*corporate ekonomi*) versus sistem “ekonomi rakyat” (smallholder economy) atau sistem ekonomi “ekonomi masyarakat” (community economy). Dimensi politis konflik ini terletak pada dua hal, pertama, sesuai dengan apa yang telah disinggung di atas, sistem ekonomi perusahaan umumnya lebih punya akses ke pusat-pusat kekuasaan politik yang terletak dipantai, yakni ditempat-tempat konsentrasi penduduk dataran rendah. Kedua, terlepas dari sudut pemilikannya oleh kalangan swasta atau negara, suatu perusahaan besar tidak hanya merupakan suatu entitas ekonomi, melainkan juga suatu entitas politik yang ingin merebut, mempertahankan, dan memperluas kekuasaannya. Dengan kata lain, suatu perusahaan besar dapat bersifat dan bertindak sebagai “negara dalam negara” Contoh klasiknya adalah perusahaan-perusahaan atau badan-badan pengelola sumber daya air, hutan, dan pertambangan (Lihat studi Nelles, 1974, dalam konteks Kanada, serta studi Hirschman, 1972, tentang departemen Pengairan Muangthai, atau *Royal Irrigation departemen*).

Kalau observasi itu dapat kita terima, maka itu dapat kita kaitkan dengan teori politik Karl Deutsch, yang menegaskan bahwa kekuasaan selalu memerlukan atau mencari “domain”, atau wilayah dimana pemegang kekuasaan itu memaksakan kedaulatannya (Lim, 1984, 86-87). Konsep *domain* itu juga dikenal dengan istilah

“*mandala*” dalam paham politik Hindu yang diadopsi oleh para penguasa Jawa (lihat Anderson, 1990:43-45). Itu sebabnya, konflik antara sistem ekonomi masyarakat selalu punya dimensi perebutan wilayah.

### **Konflik antara ekosistem-ekosistem yang berbeda**

Konflik antara ekosistem “monokultur” yang melandasi sistem ekonomi perusahaan *versus* ekosistem “polikultur” yang melandasi sistem ekonomi rakyat atau sistem ekonomi masyarakat.

### **Konflik antara sistem-sistem hukum yang berbeda**

Sistem hukum peraturan yang diakui oleh negara, menekankan pemilikan atau penguasaan tanah secara formal yang ditandai dengan bukti pemilikan secara tertulis (sertifikat tanah atau sertifikat HGU/HPH), yang dapat diperoleh pihak-pihak yang memahami lika-liku hukum positif dan dapat membayar biaya-biaya yang diperlukan untuk itu (baik secara sah maupun tidak sah), sistem hukum ini berbenturan dilapangan dengan sistem hukum pertanahan yang dianut oleh rakyat setempat, yang lebih bersifat informal atas dasar tahu sama tahu dan tenggang rasa, yang seringkali tidak dilindungi secara yuridis formal dengan bukti-bukti tertulis yang dianggap sah menurut hukum positif.

### **Refleksi Terhadap Karakteristik Gerakan-Ggerakan Orang Luar Desa Yang Membela Rakyat Miskin Dan Tergusur Dari Tanah Mereka**

a. Sorotan terhadap segi-segi taktis operasional gerakan-gerakan ini:

1. Berbagai jenis taktis yang sudah populer :

Aksi masa diseputar setiap daerah atau isu, aksi informasi untuk memperluas jaringan dukungan serta menangkal propaganda pemerintah, bantuan hukum, serta penampungan anak-anak para tokoh masyarakat

pembangkang dilembaga-lembaga pendidikan di kota basis para aktivis. (Lucas, 1992:90).

2. Tiga jenis pendekatan (strategi) yang membedakan dan melansir suatu otokritik yang tajam bagi keberadaan komite-komite itu. Keterlibatan para aktivis mahasiswa yang bertujuan utama meningkatkan kesadaran rakyat pedesaan yang miskin akan hak-hak mereka, seraya membina persekutuan antara kelompok-kelompok di kota dengan desa, *rakyat sebagai alat provokasi*, dan pengorganisasian masa diseperti isu-isu tertentu, dengan melatih kader-kader dari kalangan rakyat pedesaan itu sendiri (Lucas, 1992:91).
3. Dua jenis pendekatan (strategi) dikalangan aktivis kaum terpelajar yang sesungguhnya saling melengkapi:

Secara garis besar, ada dua jenis pendekatan yang dikembangkan dalam soal-soal pengelolaan sumber-sumber daya alam di Indonesia. Pertama, adalah strategi *advokasi*, baik melalui aksi masa, *lobbying*, maupun kampanye terbuka lewat pers, yang terutama menekankan control sosial yang berupa kritik, koreksi, atau bahkan penolakan secara total terhadap suatu proyek, program, atau policy pemerintah. Sedangkan strategi yang kedua yang saya sebut "kritik kultural", adalah sejumlah usaha-usaha menyiapkan cara-cara pembangunan yang lain dari pada paradigmdominan yang dianut oleh pemerintah, yakni dengan menekankan hak komunitas-komunitas di desa maupun di kota, dalam lingkungan adat (tradisional) maupun dalam lingkungan modern (organisasi agama baru maupun organisasi sekuler) untuk mengelola sumber-sumber daya alam dalam ekosistem mereka sendiri. Kedua strategi ini masih dikembangkan secara terpisah satu sama lain, bahkan kadang-kadang dengan dilandasi kecurigaan atau pelecehan terhadap pihak lain, dan belum dikembangkan komplementarisasinya (lihat Aditondro, 1990 dan 1991).

**b. Analisis yang lebih mendasar tentang makna politis keterlibatan para aktifis kota dalam gerakan anti pengusuran rakyat miskin sejauh ini**

1. Gerakan ini berfungsi sebagai “bunpe” bagi rakyat desa atau lapisan bawah menghadapi alat-alat represi negara yang masih punya sedikit keseganan menghadapi kaum terpelajar yang berasal dari kelas menengah di kota yang kemungkinan punya hubungan keluarga dengan para pejabat.
2. Gerakan ini berfungsi sebagai “surogat” atau “subtitut” bagi partai-partai politik yang telah dikebiri lewat cara-cara yang telah disinggung diatas.
3. Gerakan ini berfungsi sebagai “surogat” atau “subtitut” bagi organisasi masa petani yang telah dibubarkan atau dibawahtanahkan sejak tahun 1965/1966 s/d awal 1970an.
4. Karena kebanyakan aksi koalisi orang kampus, orang kampung seringkali bermuara atau terlalu berpusat pada perjuangan menaikkan ganti rugi tanah. (lihat Lucas, 1992, Aditjondro,1993a), gerakan ini lebih bersifat konformis ketimbang reformis, apalagi radikal.
5. Karena sasaran (antaranya) yang kebanyakan adalah menaikkan ganti rugi tanah (lihat butir di atas), dan dengan demikian terutama melibatkan lapisan atas di desa (pemilik tanah), gerakan ini lebih bersifat gerakan peredam atau pencegah proses radikalisasi kaum petani dan rakyat pedesaan lainnya.
6. Karena orang kota yang terlibat dalam gerakan-gerakan pembelaan petani atau rakyat ini juga kelompok-kelompok yang tersempal dari organisasi-organisasi massa pemuda (mahasiswa, sarjana, maupun bukan) yang tak berhasil diwadahtunggalkan secara tuntas oleh negara (lihat aditjondro 1993b), gerakan ini juga berfungsi sebagai “kelep pengaman”, “kanal penyimpang” atau bahkan “tembok pembendung” proses radikalisasi kaum intelektual dan massa kritis dikota.

7. Karena pihak penguasa pada akhirnya lebih “nafas panjang”, sedangkan gerakan anti penggusuran hanya mampu bertahan pada setiap isu untuk jangka waktu yang lebih pendek ketimbang pihak-pihak lawannya, dan karena dukungan pers bersifat selektif (lihat Aditjondro, 1993a), maka gerakan-gerakan ini lebih bersifat menciptakan suatu “citra demokratis” bagi Negara Orde Baru untuk konsumsi nasional maupun internasional. Berarti kalau ada yang dapat disebut *ersatz capitalism*, maka barangkali gerakan-gerakan ini berfungsi mengukuhkan sejenis “demokrasi” yang dapat disebut *ersatz democracy*, yang maknanya sama saja :*demokrasi semu*.

## **SOLUSI JANGKA PANJANG**

- a. Perjuangan demokratisasi politik secara mendasar:
  1. Penghidupan kembali serikat-serikat buruh, nelayan, dan petani yang betul-betul independen.
  2. Penumbuhan perkumpulan-perkumpulan tetangga sekampung (*neighborhood associations*) yang betul-betul tumbuh dari bawah, dan bukan *onderbouw*kelurahan atau pemerintah desa seperti RT, RK, RW, atau lingkungan (khusus di Ujung Pandang) sekarang ini.
  3. Penguatan kembali hak veto rakyat setempat untuk menolak suatu proyek pembangunan yang bersifat komersial dan merugikan mereka, sebagaimana diatur dalam butir XX Undang-Undang gangguan (lihat selindeho, 1989: 41-47).
  4. Penguatan kembali hak veto rakyat secara nasional untuk menolak membiayai suatu proyek pembangunan yang dibiayai oleh rakyat, sesuai dengan hak *budgetair* DPR yang diatur dalam Pasal 23 UUD 1945 dan penjelasannya (Lihat Aditjondro, 1993c).
  5. Penguatan kembali hak rakyat untuk mengontrol wakil-wakil mereka lewat pemilihan umum yang menganut sistem distrik, dengan menghapus

larangan bagi partai politik untuk mempunyai struktur sampai ke desa, dan dengan menghapus larangan bagi partai politik untuk mempunyai struktur sampai ke desa dan dengan menghapus pembatasan partai politik menjadi tiga seperti yang berlaku sekarang ini.

b. Perjuangan kearah demokrasi ekonomi secara mendasar

1. Membangun aliansi atau koalisi diantara perkumpulan-perkumpulan tetangga, serikat-serikat buruh, tani, dan nelayan, serta kelompok-kelompok konsumen di kota, guna menekan pihak pengusaha agar produk-produk yang dihasilkan dengan menggusur petani, menindas buruh. Mencemarkan lingkungan hidup penduduk sekitar, dan membahayakan kesehatan konsumen diboikot bersama-sama. Aliansi itu sekaligus dapat mengurangi fragmentasi dalam perjuangan berbagai gerakan sosial yang sesungguhnya menghadap musuh yang sama, yakni sistem ekonomi yang eksploitatif.
2. Mengajak kelompok-kelompok mahasiswa untuk beramai-ramai mengembalikan saham perusahaan-perusahaan konglomerat yang merugikan rakyat banyak dengan memproklamirkan uang *dividen* hasil saham-saham tersebut sebagai “uang haram”.
3. Meneliti dan mempopulerkan “sosialisme marga” serta bentuk-bentuk sosialisme desentralistis (anarkhis) lain, yang secara ekonomis lebih langsung “membagi kue pembangunan” diantara rakyat setempat dan secara ekologis maupun moral (lihat Siddique, 1981) lebih dapat dipertanggungjawabkan ketimbang bentuk ekonomi kapitalis. Penelitian ini mutlak perlu, agar jelas tidak cuma apa yang kita tentang, yakni “Kapitalisme” dengan “K” besar, melainkan juga apa yang kita idamkan, yang bukan sekedar impian, sebab sudah dikembangkan oleh banyak kelompok masyarakat lain dalam skala regional (sub-nasional). Misalnya, sistem perusahaan Mondragon di daerah Basque, yang secara

yuridis formal masih termasuk Spayol (lihat Lutz and Lux,1979, Gayy Fortman en Thomas, 1976).

### **Jenis-Jenis Kasus Sengketa Tanah Dan Latar Belakangnya**

Kasus-kasus perampasan tanah petani rakyat kecil banyak terjadi adalah sebagai konsekwensi dari model pembangunan yang dipilih. Dua puluh lima tahun terakhir ini, sejak Orde Baru memegang tampuk pemerintahan, pembangunan diorientasikan untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang setinggi-tingginya. Dalam upaya merealisasikannya, pemerintah mengeluarkan kebijaksanaan melegitimasi masuknya modal asing secara resmi ke Indonesia melalui Undang-undang no. 1 tahun 1967 tentang penanaman modal asing dan undang-undang no. 6 tahun 1968 tentang penanaman modal Dalam Negeri. Undang-undang ini dilanjutkan dengan serangkaian kebijaksanaan melalui paket-paket insentif seperti : keringanan pajak, pembebasan bea masuk atas barang-barang modal, kemudahan untuk memperoleh tanah dan rendahnya upah tenaga kerja.

Konsekwensinya, tentu menyebabkan munculnya pertentangan yang panjang antara kepentingan rakyat kecil dan petani di satu pihak dengan kepentingan pihak investor dan pemerintah dipihak yang lain. Sebab untuk melakukan “pembangunan”, pemerintah atau negara dan investor membutuhkan tanah yang sangat luas sementara rakyat pada sisi lain semakin membutuhkan tanah sejalan dengan pertumbuhan penduduk. Akibatnya konflik antara petani, dan rakyat miskin dengan pemerintahan dan pihak investor tidak terhindarkan.Hal ini disebabkan oleh pandangan pemerintah yang cenderung mendapatkan masalah pertanahan sebagai bagian dari masalah

pembangunan secara keseluruhan. Berikut ini dipaparkan kebijaksanaan yang dikeluarkan pemerintah serta dampaknya pada penggusuran rakyat kecil dan petani dari tanahnya.

### **1. kebijakan pada sektor usaha kehutanan**

Kebijaksanaan yang dikeluarkan pemerintah untuk mengeksploitasi hutan adalah dikeluarkannya Undang-undang no. 5 tahun 1967 tentang ketentuan-ketentuan pokok kehutanan, sebagai penjabaran lebih khusus dari UUPA 1960.

- a. Untuk melaksanakan kebijaksanaan itu, pemerintah mengeluarkan hak-hak perseorangan untuk menguasai hutan, 1). Hak pengusaha hutan (HPH, 2). Hak pemungutan hasil hutan (HPHH). Akibat dikeluarkannya hak perseorangan untuk menguasai hutan itu, maka muncullah beberapa gejala sengketa antara pemegang hak pengelolaan hutan dengan masyarakat setempat di beberapa daerah. Karena ternyata daerah hutan yang dikelola HPH itu dalam pandangan masyarakat setempat merupakan milik dari masyarakat adat setempat, sebagai sumber mata pencaharian berupa hasil-hasil hutan. Sedangkan pihak pemegang HPH menganggap masyarakat setempat tidak berhak lagi atas hutan tersebut. Akhirnya beberapa konflik antara perusahaan HPH dengan masyarakat adat sekitarnya terjadi. Pada tahun 1989 pernah terjadi di wilayah Dayak Besar. Mobil perusahaan itu dirusak oleh masyarakat dengan alasan yang tidak jelas. Di wilayah PT. Roda Mas masyarakat sering merusak atau menghilangkan rambu-rambu, patok-patok milik perusahaan, dan bahkan lebih ganas lagi para petani berani mengancam pengusaha dengan senjata tajam.
- b. Guna menunjang kelangsungan usaha industri kehutanan, dan menjalankan program penyelamatan lingkungan akibat kehancuran hutan yang disebabkan pengusaha hutan yang tidak melakukan kegiatan-kegiatan penyelamatan, maka pemerintah mengeluarkan PP No. 7/1990 tentang pembangunan hutan tanaman industri (HTI). Dalam melaksanakan kebijaksanaan ini, konflik

dengan masyarakat dilokasi pembangunan dilaksanakan. Sebab areal hutan (lahan) yang akan di usahi HTI selain menggunakan kawasan hutan yang telah dikonfersikan, HTI juga mengambil lahan-lahan tergolong kritis, dan sering lahan yang telah dikuasai rakyat, atas dukungan pemerintah dipaksakan untuk masuk areal HTI. Areal yang telah dikuasai masyarakat adat secara turun-temurun. Kasus ini bisa terlihat pada perlawanan yang dilakukan oleh petani Sugapa melawan PT. Inti Indorayon Utama (IIU) sebagai pelaksana HTI. Dimana PT IIU bersama dengan aparat pemerintah setempat membebaskan tanah adat keturunan raja Sidomdon Barimbing dengan cara memberikan uang pago-pago (sewa) kepada kepala desa, dan perangkat desa tanpa persetujuan anggota masyarakat adat lainnya. Akibat anggota masyarakat adat lainnya protes dengan cara mencabuti tanaman *eucalyptus* milik PT IIU. Selain itu, di Gonting Silogomon, Bandar Pasir Mandoge, pada tahun 1992 PT. Sintong Sari Union (PT SSU) sebagai pengelola HTI yang melakukan tindak kekerasan mengancam Udur Br. Manurungan Karmin Manurung agar menyerahkan tanah warisan untuk menjadi areal HTI. Dalam pertikaian itu posisi masyarakat adat selalu dikalahkan, bila ditinjau dari aspek hukum penyebabnya adalah sebagai berikut:

- a. Sumber sengketa ini muncul akibat dari kemendulan UUPA 1960, dan UU Pokok Ketuhanan No. 5/1967. Karena kriteria atau tolak ukur demi kepentingan nasional dan negara disatu sisi dengan pengakuan hak-hak masyarakat adat tidak tegas didefinisikan. Kalaupun ada kriteria didefinisikan oleh pemerintah dan pihak investor tanpa memusawarahkannya dengan masyarakat setempat.
- b. Pasal lain yang secara tidak langsung melemahkan posisi masyarakat adat (kasus di Sugapa) adalah pasal 19 UUPA mengenai pendaftaran hak-hak atas tanah, dan atas dasar itu, mesti dikukuhkan dengan surat tanda bukti hak. Dengan kata lain, hak atas tanah adat mesti disertifikatkan. Selain itu, pasal 10 UUPA, ayat 1 bila ditafsirkan secara kaku seringkali berbenturan

prinsip dasar pertanian ladang petani di beberapa tempat. Seperti masyarakat adat Batak di Tapanuli Utara dan Tapanuli Selatan yang senantiasa membutuhkan lahan pertanian yang hanya ditanami rumput (padang) sumber makanan ternak, yang sepintas lalu dipandang adalah lahan pertanian yang ditelantarkan.

## **2. Pada Sektor Perkebunan**

Untuk meningkatkan pendapatan dari sektor perkebunan, pemerintah memberikan kemudahan-kemudahan pada perusahaan perkebunan untuk membuka areal hutan, ataupun memperpanjang hak guna usaha (HGU) serta kebebasan untuk melakukan pengalihan pemegang HGU bagi perkebunan-perkebunan yang telah berakhir masa HGUnya. Dalam menjalankan kebijaksanaan itu, konflik dengan rakyat tidak dapat dihindari.

- a. Jenis konflik pertama adalah ketika pemegang HGU membuka suatu areal baru di wilayah hutan konversi. Dalam pemberian ijin ini, tidak jarang areal yang diperuntukkan kepada pemegang HGU itu telah terdapat areal lahan pertanian rakyat. Dalam kasus ini, walaupun dalam peraturan pelaksanaan pemberian HGU telah disebutkan pada pasal 13 Peraturan Menteri Dalam Negeri dan Agraria no. 11 tahun 1962, bila dalam satu areal yang diberikan HGU ternyata terdapat areal pertanian rakyat yang kompak, maka pemegang HGU terlebih dahulu harus membebaskan tanah tersebut, dengan “ganti rugi” yang disepakati bersama. Dalam prakteknya ternyata, kata ganti rugi dan surat ijin prinsip sebagai langkah awal untuk mendapatkan ijin HGU telah menjadikan dasar untuk menggusur rakyat secara paksa dari lahan pertaniannya. Kalaupun diberikan ganti rugi, maka jumlahnya benar-benar sangat merugikan petani. Kasus ini dapat dilihat dari sengketa antara petani Aek Natulo, Bandar Pasir Mandoge Sumatra Utara dengan PT. Sari Persada Raya. Dimana petani desa itu dipaksa keluar dari lahan pertaniannya, dengan dalih mereka bukanlah pemilik sah lahan pertanian itu, sebab petani tidak

memiliki surat-surat tanah, sedangkan PT SPR mendapat surat ijin prinsip dari Gubernur.

- b. Pemerintah mengalihkan lahan HGU yang telah berakhir masanya kepada perusahaan lainnya. Padahal areal HGU itu telah digarap petani, karena lahan HGU ditelantarkan dalam waktu yang tergolong lama. Kasus ini bisa dilihat pada kasus sengketa antara petani Badega, Jawa Barat PT. SAM. Dalam kasus itu, petani Badega sejak jaman penjajahan Jepang telah menggarap tanah tersebut akibat ditelantarkan sebuah perusahaan perkebunan. Kemudian petani juga telah berulang kali memohon kepada pemerintah setempat dan pusat agar mereka diberikan hak menguasai tanah tersebut. Kenyataannya, permohonan petani itu tidak dipenuhi. Sebaliknya pemerintah mengeluarkan HGU kepada PT. SAM dengan cara memanipulasi persetujuan petani. Berdasarkan surat HGU itu, PT. SAM memaksa petani keluar dari lahan pertaniannya. Contoh kasus yang hampir sama dengan kasus ini adalah sengketa petani Ujung Rambe, Bangun Purba, Sumatra Utara dengan PT. Marajaya, Bangun Purba. Petani telah menggarap sebagian dari areal perkebunan yang masuk dalam areal HGU PT. Marajaya sejak jaman penjajahan Jepang. Kerena pada masa itu, pemerintah Jepang memberikan kebebasan kepada petani menggarap areal perkebunan untuk dijadikan lahan pertanian. Ini ternyata setelah sekian puluhan tahun dikuasai petani, pihak PT. Marajaya ingin mengambil kembali tanah tersebut. Pada kasus ini sebenarnya petani telah mempunyai dasar hukum yang kuat untuk menguasai lahan tersebut sesuai dengan KEPPRES 32 tahun 1979, “tanah-tanah ex Barat yang sudah menjadi perkampungan di dahulukan kepada rakyat yang ada di daerah tersebut”. Namun dalam prakteknya, aparat setempat justru lebih memihak kepada investor dengan cara memanipulasi dan mempersulit surat-surat permohonan yang diusulkan petani, bahkan mengintimidasi petani yang tidak mau menyerahkan tanahnya.
- c. Kasus lain yang terjadi pada pihak perkebunan yang memegang HGU tidak mengembalikan tanah yang di sewanya dari rakyat setempat yang berasal dari

tanah ulayat. Padahal masa sewa telah berakhir. Kasus ini dapat dilihat pada konflik berkepanjangan antara Badan Perjuangan Rakyat Penunggu Indonesia (BPRPI) Sumatra Utara dengan PTP. IX Medan. Kemudian sengketa rakyat pamah keturunan Raja Purba dengan PT. Cinta Raja Bangun Purba, Sumatra Utara. Konflik ini mendorong para petani pada tahun 1990 membat kebun sawit PT. Cinta Raja seluas 80 Ha yang berumur satu tahun, yang akhirnya memenjarakan petani tersebut.

### **3. Pada Sektor Pariwisata, Industri, dan Real Estate**

Dalam rangka mengembangkan sektor pariwisata, industri dan real estate di Indonesia, membutuhkan tanah yang sangat luas, terutama disektor wisata dan real estate. Untuk merealisasikannya, pembangunan real estate dan fasilitas pariwisata berupa perhotelan, sarana rekreasi seperti lapangan golf, kolam renang dan lain-lainnya, seringkali merampas tanah petani. Contoh yang mencuat saat ini adalah perampasan tanah petani yang dilakukan untuk bangunan lapangan golf, yang terjadi di Rarahan, Cimacan, Jawa Barat dalam konflik antara petani dengan PT.BAM, pemerintah berusaha dengan memanipulasi surat-surat tanah, mengabaikan keputusan instansi pemerintah yang memperkuat petani, sampai kegiatan-kegiatan intimidasi petani. Kenyataan pahit yang harus diterima petani dengan terpaksa meninggalkan lahan pertaniannya, walaupun sebenarnya petani Rarahan lebih kuat dasar hukum penguasaannya ketimbang PT. BAM. Hal ini dapat dijadikan suatu bukti, bahwa kekuatan hukum belum menjadi kepastian hak rakyat atas tanahnya. Kemudian dapat juga dilihat pada kasus perampasan tanah rakyat Ramcamaya, yang belakangan hari muncul kepermukaan.

### **4. Untuk Keperluan Pembangunan-Pembangunan yang Dilakukan Pemerintah Sendiri**

Untuk melaksanakan pembangunan, pemerintah membangun berbagai sarana fisik, seperti jembatan, gedung perkantoran, jembatan, jalan raya, bendungan

dll. Untuk memperoleh tanah keperluan pembangunan itu, pemerintah mengeluarkan beberapa kebijaksanaan tentang tatacara pembebasan tanah. Peraturan tersebut dalam peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 tahun 1975, dan peraturan-peraturan yang memberikan penjelasan peraturan tersebut. Kemudian peraturan ini disempurnakan dengan dikeluarkannya KEPRES no. 55 tahun 1993.

- a. Dalam prakteknya sering kali tanah-tanah yang diambil dari yang dijanjikan untuk kepentingan pemerintah, tiba-tiba perubahan menjadi milik perseorangan dengan bangunan real estate, pusat perkantoran, dan pembelanjaan. Keadaan ini menyebabkan munculnya sikap apatis dikalangan rakyat atas pembebasan tanah rakyat untuk kepentingan pemerintah.
- b. Seringkali pula sarana fisik yang dibangun itu, tidak mempunyai keuntungan langsung terhadap petani pemilik tanah. Lagi pula ganti ruginya, benar-benar merugikan rakyat. Karena ganti rugi itu jumlahnya kecil, tidak dapat dijadikan modal bagi rakyat untuk mencari tanah penggantinya atau mata pencaharian yang lain. Karena akibat penyerahan tanah itu, rakyat juga kehilangan mata pencaharian. Keadaan di atas menyebabkan rakyat tidak merelakan lagi tanahnya untuk diganti rugi dengan harga yang rendah. Apalagi pendekatan yang dibuat pemerintah dalam setiap ganti pembebasan tanah, tidak melibatkan masyarakat dalam musyawarah yang dilakukan. Sebagai contoh yang menjadi kasus monumental adalah sengketa pemerintah dengan petani di sekitar Waduk Kedung Ombo, dan terakhir peristiwa yang menewaskan empat orang petani Sampang, Madura.

## **NEGARA VERSUS RAKYAT**

Dari deskripsi di atas dapat dilihat, pemerintah cenderung berusaha untuk tetap melaksanakan kebijaksanaan pembangunannya yang mendukung usaha investor, dan berusaha menekan dan tidak memperdulikan hak-hak petani atau rakyat miskin. Kebijakan pemerintah ini dapat dilihat pada setiap kasus konflik tanah antara petani dengan pihak investor dan pemerintah.

Pemerintah untuk dapat menjaga hegemoninya melakukan dua sikap terhadap rakyatnya, pertama dengan menggunakan cara paksa (coersion) dan cara penerimaan sukarela (concent). Dalam penanganan kasus-kasus tanah inipun cara-cara yang demikian dapat dilihat.

### **1. Menggunakan cara-cara pemaksaan (coersion) dengan menggunakan alat negara dan depolitasi kekuatan petani.**

Melalui aparat keamanannya, pemerintah berusaha mengintimidasi, bahkan mau membunuh petani yang tidak merelakan tanahnya untuk diserahkan kepada pemerintah atau investor. Campur tangan aparat keamanan ini diperkuat dengan dikeluarkannya kebijaksanaan pembangunan yang menempatkan stabilitas keamanan sebagai prioritas pembangunan. Hal ini terlihat dari kebijaksanaan ABRI yang menganut sistem teritorial yang menempatkan kekuatan ABRI dari pusat hingga ke desa, yakni dengan hadirnya petugas BABINSA (Bintara Pembina masyarakat). Banyak kasus yang kita temukan ABRI melakukan intimidasi dalam penanganan kasus tanah, bahkan cenderung telah menjadi pola. Pada kasus sengketa tanah antara petani Gonting Silogomon dengan PT. SSU, aparat keamanan dari kesatuan Yonif 122 Simalugun, dan KOREM menodongkan senapan laras panjangnya kepada Karmin Manurung, dan Undur Manurung agar menyerahkan tanahnya kepada PT. SSU. dengan cara membunuh petani pun sudah merupakan cara yang umum, bukan pada kasus Nipah Jawa Timur ini sebagai kasus yang pertama hanya karena keterbatasan informasi sajalah kita tidak dapat mengetahui jumlah petani yang terbunuh akibat belum terungkap kepermukaan.

Kemudian petugas kepolisian yang diharapkan menjaga keamanan juga tidak memihak petani. Sering pihak kepolisian tidak memproses laporan yang disampaikan petani kepadanya atas pengrusakan tanaman petani oleh para perampas tanah petani. Hal ini terbukti dari tidak pernah ada perampas tanah petani yang dihukum. Sedangkan sebaliknya, bila petani merusak tanaman atau melakukan perlawanan kekerasan terhadap perampas tanahnya, pihak kepolisian dan militer

dengan cepat menangkap petani. Bahkan dalam beberapa kasus tertentu, pihak pemodal sepertinya berusaha menjebak petani dalam tidak perlawanan kekerasan. Dengan taktik yang demikian, bila terjadi kekerasan maka kasus tanah yang terjadi dialihkan dari kasus perdata menjadi pidana. Umumnya, bila keadaannya telah terjadi demikian maka hak perdata petani akan dilenyapkan. Sebagai contoh dapat kita lihat pada kasus PIR Lokasi Sei Lengan, dimana dengan peristiwa kekerasan yang dilakukan petani merusak KAPOLSEK pangkalan Berandan Langkat, pihak PT. ALM berusaha menghilangkan hak-hak tanah petani yang terlibat dalam peristiwa itu.

Pemerintah mengebiri kekuatan partai politik, dengan cara menciptakan massa mengambang dan mengubah UU kepartaian, serta sistem PEMILU. Kebijakan ini akhirnya melepaskan keterkaitan antara pendukung partai dengan partai itu sendiri, serta menyebabkan ketidakmampuannya dalam menampung aspirasi rakyat. Akibatnya dalam bidang pertanahan, DPR tidak mampu membantu petani. Sebab dalam prakteknya kekuasaan eksekutif jauh melebihi dari kekuasaan legislatif. Hal ini terlihat ketika petani dengan bersusah payah berbondong-bondong menyampaikan kasus perampasan tanahnya ke gedung DPR. DPR ternyata paling-paling janji akan berusaha mengatasinya, dengan menanyakannya kepada instansi terkait. Umumnya, janji itu hanyalah tinggal janji. Walaupun misalnya DPR melakukan peninjauan kelapangan, tetapi tidak menemui petani yang mengalami masalah melainkan terlebih dahulu menjumpai instansi yang merampas tanah petani. Hal ini terbukti dari kendaraan yang digunakan untuk melakukan peninjauan kelapangan pemiliknya adalah siperampas tanah petani.

Dipolitisasi kekuatan rakyat, melalui pewadahan tunggal organisasi petani kedalam suatu organisasi HKTI. Dengan melaksanakan HKTI satu-satunya organisasi petani yang sekaligus merupakan organisasi perpanjangan pemerintah, menyebabkan organisasi itu tidak mau menyalurkan aspirasi petani. Kemudian pemerintah juga melakukan pengekangan kebebasan rakyat untuk bermusyawarah dan berkumpul untuk memutuskan permasalahannya dengan bebas. Hal ini terbukti dari pelarangan petani dalam melaksanakan musyawarah di desa tanpa sepengetahuan

pemerintah desa. Pemerintah kerap menuduh petani melakukan rapat gelap, bila mengadakan musyawarah tidak mengikutkan pemerintah.

## **2. Dengan menggunakan cara-cara penerimaan yang lunak (*concent*)**

Berbagai cara yang dilakukan pemerintah dalam penanganan kasus tanah dengan menggunakan cara-cara penerimaan yang lunak. (*concent*)

- a. Melalui pendekatan budaya melakukan manipulasi nilai-nilai budaya lokal yang dimiliki petani. Pada kasus pembangunan waduk Kedung Ombo, pemerintah memaksa rakyat untuk menerima ganti rugi tanah mereka dengan harga yang sangat murah, dan rela meninggalkan lahannya untuk dijadikan waduk yang akan membawa keuntungan yang besar bagi masyarakat luas. Pada kesempatan itu, Sueharto berusaha memanipulasi nilai budaya lokal dengan menggunakan falsafah, *jer besuki mawa bewa*, yang artinya siapa yang ingin sejahtera harus berkorban. Tentang manipulasi nilai budaya lokal ini, diingatkan oleh YB. Mangunwijaya agar jangan sembarang menggunakannya. Peringatan itu disampaikan ketika terjadinya peristiwa Kedung Ombo dan peristiwa Nipah. Sebab hampir setiap dilakukannya pembangunan kerap kali pemerintah menggunakan pepatah ini untuk mengobati luka rakyat. Contoh lain, praktek manipulasi nilai budaya itu terlihat pada pembebasan tanah petani di Sugapa, Tapanuli Utara, untuk pembangunan HTI. Pemerintah Daerah Tk. II Tapanuli Utara dan PT.IIU memanipulasi nilai budaya “pago-pago” sebagai cara untuk mendapatkan tanah dengan cara murah. Padahal pago-pago ini merupakan cara pemberian tanah kepada seseorang oleh pengetua adat secara sukarela, dan nilai persahabatan yang sangat tinggi.
- b. Menggunakan argumentasi bahwa tanah yang diambil dari petani akan digunakan untuk pembangunan yang akan menampung lapangan kerja bagi

masyarakat disekitarnya. Namun kenyataannya, setelah proyek selesai tidak ada petani disekitar proyek yang diterima menjadi tenaga kerja pada proyek pembangunan tersebut. Ini ditemukan pada kasus pembangunan waduk untuk pembangunan PLTA PT. INALUM. Kalaupun lapangan pekerjaan tersedia bagi petani, tapi terbatas pada pekerjaan yang sebenarnya tidak merubah nasib petani, ini dapat dilihat pada kasus pembangunan lapangan golf di Cimacan petani dijanjikan akan mendapat lapangan kerja dengan dibangunnya lapangan golf tersebut.

### **Tugas dan Latihan**

Jawablah pertanyaan-pertanyaan di bawah ini dengan analisis saudara.

1. Sebutkan konflik-konflik mayoritasminoritas yang umumnya berlaku di negara-negara berkembang !
2. Sebutkan kebijakan-kebijakan pemerintah mengenai persoalan agrarian ?
3. Bagaimana dampak kebijakan pemerintah terhadap rakyat dan petani ?

### **Buku Bacaan**

Analisis sementara aktifis LSM Sumatra Utara, atas peristiwa kekerasan petani Sei Lelan terhadap MAPOLSEK, Pangkalan Berandan, Sumatra Utara.

Azirudin Burhan, Masalah Tanah Jaluran dan Areal Penanaman Tembakau Di PTP IX, Skripsi untuk mendapatkan gelar sarjana di FH.USU.

Catatan lapangan II (riwayat tanah), Tragedi Kampung Rarahan, SKEPHI, Jakarta, 1989.

....., Peristiwa Nipah, Tempo edisi Oktober 1993.

....., Peristiwa Nipah, Tempo, Edisi Oktober 1993.

Data Dasar Kasus Tanah di Jawa barat, Bedage, Jatiwangi, Cimerak, Gunung Batu, dan Cimacan, Komite Pergerakan Mahasiswa Untuk Rakyat Indonesia (KPMURI), Bandung, 1992.

Effendi, Saman dkk, 1992. *Studi kebijakan dan Hukum Tentang Kehutanan dan Pengaruhnya Terhadap Degradasi Kualitas Kawasan Hutan Indonesia*, Jakarta : WALHI.

Harris M, Putra dkk, 1992. *Gerakan Advokasi Lingkungan, Studi Kasus Palp dan Rayon di Sumatra Utara*, Jakarta : WALHI.

....., *Terjadi di Bandar Pasir Mandoge Rakyat Dipaksa Menjual Tanah Kepada PT. SPR, Mimbar Umum*. Medan.

Hasil wawancara dengan salah seorang petani yang korban aksi kekerasan petani Pamah melawan PT. Marajaya, Slindia, Bangun Purba tahun 1991.

Kawan, Setia, 1992. Eviction of Gonting Silogomon farmers out of Their cultivation land, SKEPHI.

LP Antony, Hutapea, *Studi Kebijaksanaan dan Hukum Tentang Kehutanan dan Pengaruhnya Terhdap Degradasi Kualitas Kawasan Hutan di Indonesia*, Jakarta : WALHI.

Laporan Aktifitas Yayasan Sintesa, Kisaran, Juni s/d Desember 1992.

Putra, Harris M, dkk, 1992. *Gerakan Adfokasi Lingkungan Hidup, kasus Pulp dan Rayon*, Jakarta: WALHI SUMUT.

Wijaya, Mangun, 1993. Kasus Nipah dan Rasa Keadilan, Forum Keadilan, no. 14.

## **BAB 6**

### **Proses Pembentukan UUPA (Undang-Undang Pokok Agraria)**

#### **Tujuan Umum**

*Agar mahasiswa dapat memahami sejarah agraria Indonesia mulai jaman kerajaan, jaman kolonial sampai pada jaman pasca kemerdekaan.*

#### **Tujuan Khusus**

*Dalam bab ini disajikan materi tentang proses pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria yang memakan waktu panjang dimulai tahun 1948 sampai tahun 1960 dan baru terbentuk UUPA tahun 1960. Dengan demikian diharapkan agar mahasiswa dapat memahami, serta mampu menjelaskan proses pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960.*

Terbentuknya UUPA melalui proses yang panjang. Pada 12 Mei 1948 dengan Surat Penetapan Presiden No. 16, Soekarno menetapkan dibentuknya Panitia Agraria Yogyakarta (PAY) yang bertugas untuk menyusun hukum agraria baru dan menetapkan kebijaksanaan politik agraria negara. Panitia ini diketuai oleh Sarimin Reksodihardjo, dengan anggota yang terdiri dari:

1. Penjabat utusan dari Kementerian dan jawatan-jawatan.
2. Wakil organisasi-organisasi petani yang juga anggota KNIP.
3. Wakil dari Serikat Buruh Perkebunan.
4. Ahli Hukum, khususnya ahli hukum adat.

PAY hanya dapat menghasilkan karyanya dalam sebuah laporan yang disampaikan kepada Presiden pada 3 Februari 1950. Atas dasar pertimbangan perpindahan kekuasaan negara ke Jakarta, kemudian PAY dibubarkan pada 9 Maret 1951 oleh Soekarno, melalui SK Presiden No. 36 Tahun 1951, dan diganti dengan

Panitia Agraria Jakarta (PAJ). Panitia ini mempunyai tugas hampir sama dengan PAY. PAJ juga diketuai oleh Sarimin Reksodihardjo.

Melalui Keputusan Presiden Tanggal 29 Maret 1955, No. 55 Tahun 1955, dibentuk Kementerian agraria. Yakni di masa Kabinet Ali Sastroamidjojo I. Kementerian ini ditugaskan antara lain untuk mempersiapkan pembentukan undang-undang agraria nasional yang sesuai dengan pasal 38 ayat 3, dan pasal 25 dan 37 ayat 1, Undang-Undang Dasar Sementara. Panitia Agraria Jakarta tetap bekerja walaupun ketuanya kemudian diganti oleh Singgih Praptodihardjo. Akhirnya PAJ juga dibubarkan karena dianggap tidak mampu menyusun Rancangan Undang-Undang. Melalui Keputusan Presiden RI 14 Januari 1956, No.1 Tahun 1956, kemudian dibentuklah Panitia Negara Urusan Agraria yang diketuai oleh Soewahjo Soemo dilogo (sekretaris Jenderal Kementerian Agraria) yang beranggotakan :

1. Pejabat-pejabat berbagai Kementerian dan Jawatan.
2. Ahli hukm adat.
3. Dan wakil-wakil beberapa organisasi petani.

Dengan menggunakan semua bahan hasil panitia-panitia agraria sebelumnya, Panitia Negara Urusan Agraria berhasil menghasilkan RUU pada 6 Februari 1958 yang diserahkan pada Menteri Agraria. Pada Tahun ini juga Panitia Negara Urusan Agraria dibubarkan, karena tugasnya telah selesai.

Dengan beberapa perubahan sistematika dan perumusan sejumlah pasal, maka rancangan Panitia Soewahjo tersebut dijadikan dokumen yang dikenal sebagai rancangan Soenarjo. Rancangan ini diajukan oleh Menteri Agraria Soenarjo kepada Dewan Menteri pada 14 Maret 1958. Rancangan ini disetujui oleh Dewan Menteri pada sidangnya yang ke-94 pada 1 April 1958, untuk selanjutnya diajukan kepada DPR dengan Amanat Presiden tanggal 24 April 1958 No. 1307/HK. Pembahasan di DPR dilakukan dalam beberapa tahap. Jawaban terhadap pandangan umum DPR

terhadap Rancangan Soenarjo ini diberikan oleh Menteri Agraria Soenarjo pada sidang pleno DPR tanggal 16 Desember 1958. Selanjutnya diputuskan bahwa DPR memandang perlu mengumpulkan bahan-bahan yang lebih lengkap. DPR membentuk panitia *ad hoc* yang diketuai oleh AM. Tambunan. Panitia *ad hoc* ini banyak memperoleh masukan dari Seksi Agraria Universitas Gadjah Mada yang diketuai oleh Prof. Notonagoro dan Ketua Mahkamah Agung, Wirjono Prodjodikoro. Namun pembicaraan sidang pleno selanjutnya menjadi tertunda-tunda.

Sehubungan dengan Dekrta Presiden 5 Juli 1959, tentang berlakunya kembali UUD 1945, maka Rancangan Undang-Undang Pokok Agraria Soenarjo, yang memakai dasar UUDS, ditarik kembali dengan surat Pejabat Presiden tanggal 23 Mei 1960 No. 1532/HK/1960. Setelah disesuaikan dengan UUD 1945 dan Manifesto Politik Indonesia (yaitu pidato Presiden Soekarno pada 17 Agustus 1959), dalam bentuk yang lebih sempurna dan lengkap diajukan Rancangan Undang-Undang Pokok Agraria yang baru oleh Menteri Agraria Sadjarwo. Rancangan Sadjarwo itu disetujui oleh kabinet inti dalam sidangnya pada 22 Juli 1960 dan oleh cabinet pleno dalam sidangnya pada 1 Agustus 1960. Dengan Amanat Presiden tanggal 1 Agustus 1960 No. 2584/HK/60 rancangan tersebut diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong.

Setelah selesai dilakukan pemeriksaan pendahuluan, pembahasan di sidang-sidang komisi yang bersifat tertutup, pemandangan umum, sidang-sidang pleno, pada 14 September 1960 dengan suara bulat DPR-GR menerima baik rancangan UUPA itu. Semua golongan di DPR-GR, baik Golongan Nasionalis, Golongan Islam, Golongan Komunis, dan Golongan Karya menyetujuinya. Pada hari Sabtu 24 September 1960, rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh DPR-GR itu disahkan oleh Presiden menjadi Undang-Undang No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang menurut diktumnya yang kelima dapat disebut, dan selanjutnya memang lebih terkenal, sebagai Undang-Undang Pokok Agraria

(UUPA). UUPA diungkapkan didalam Lembaran Negara tahun 1960 No. 104, sedang penjelasannya dimuat di dalam Tambahan Lembaran Negara No. 2043.

Dengan ditetapkannya UUPA, maka sistem hukum kolonial yang menyangkut hukum agraria seluruhnya dicabut, peraturan-peraturan itu adalah:

1. Agrarische Wet (S.1870-55)
2. Domein Verklaring
3. Algemene Domeienverklaring
4. Koninklijk Besluit
5. Buku II Kitab Undang-Undang Hukum Perdata khususnya mengenai bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya, kecuali ketentuan-ketentuan Hypotheek.

Sebagai pengganti, UUPA meletakkan nilai-nilai baru yang merupakan dasar-dasar utama penjabaran pasal 33 ayat 2 UUD 1945. Pengaturan dalam UUPA sebenarnya tidak terlalu banyak, hanya meliputi 70 pasal, 4 bab, 5 bagian. Sedikitnya, pengaturan pasal-pasal dalam UUPA menempatkan UUPA sebagai undang-undang yang singkat dan terbatas, dan membutuhkan undang-undang pendukung ataupun pelbagai peraturan-peraturan pelaksana yang bersifat melengkapi atau menjabarkan kehendak pasal-pasal UUPA. Dengan demikian, UUPA berfungsi sebagai sumber dan dasar hukum tertinggi. Kebutuhan penjabaran lebih lanjut dalam peraturan-peraturan lain juga disebabkan karena posisi UUPA yang oleh pembentuk undang-undang memang dimaksudkan untuk menjadi peraturan yang inti yang hanya berfungsi mengatur hal-hal pokok tentang dasar-dasar hukum agraria nasional, yang akan merubah sistem serta politik hukum agraria kolonial.

Sebagai suatu sistem dan tata hukum agraria baru, nilai-nilai yang terdapat dalam UUPA diambil dari hukum adat, yang pada masa kolonial direndahkan posisinya dan dianggap sebagai hukum kaum tidak beradab. Pasal 5 UUPA

menyatakan bahwa hukum adat yang digunakan sebagai sumber hukum UUPA adalah hukum adat yang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, persatuan bangsa, sosialisme Indonesia, serta tidak bertentangan dengan UUPA itu sendiri atau undang-undang lainnya, dan terakhir bersandar pada hukum agama. Ini berarti bahwa sumber hukum adat yang diakui dalam UUPA adalah nilai-nilai yang sesuai dengan tujuan fungsi bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, berupaya meningkatkan kesejahteraan, memerdekakan masyarakat dalam arti ekonomi maupun politik, serta menganut paham kebangsaan yang menolak penguasaan dan kepemilikan tanah di tangan segelintir masyarakat saja; penggunaan tanah lebih ditujukan untuk rakyat, khususnya rakyat petani. Hukum adat dipandang akan lebih sesuai dengan kesadaran hukum rakyat, lebih sederhana dan lebih mampu menjamin kepastian hukum.

Dari UUPA dapat dilihat adanya upaya untuk merealisasikan kehendak memerdekakan dan mensejahterakan rakyat dan menghapuskan praktek-praktek eksploitatif pemerintah kolonial, baik kaum kapitalis asing maupun kaum feodal. Untuk lebih jelasnya mengenai UUPA Tahun 1960 lihat dalam lampiran.

### **Tugas dan Latihan**

Jawablah pertanyaan-pertanyaan di bawah ini dengan analisis saudara.

1. Jelaskan secara historis proses terbentuknya UUPA Nomor 5 Tahun 1960 ?
2. Apa tugas panitia Agraria Yogyakarta ?
3. Peraturan-peraturan apa saja yang dicabut ketika diberlakukan UUPA Nomor 5 Tahun 1960 ?

## **Buku Bacaan**

Noer Fauzi, 1999, Petani dan Penguasa Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indonesia, Yogyakarta: INSIST, KPA bekerjasama dengan Pustaka Pelajar

## **BAB 7**

# **KEPEMILIKAN TANAH ABSENTEDAN LANDREFORM DI INDONESIA**

### **Tujuan Umum**

Agar mahasiswa dapat memahami sejarah agraria Indonesia mulai jaman kerajaan, jaman kolonial sampai pada jaman pasca kemerdekaan.

### **Tujuan Khusus**

Dalam bab ini disajikan materi tentang apa yang dimaksud dengan kepemilikan tanah *absentee* serta larangan kepemilikan terhadap tanah *absentee* dan upaya penataan ulang struktur pemilikan dan penguasaan tanah atau *landreform* di Indonesia. Dengan demikian diharapkan agar mahasiswa dapat memahami, serta mampu menjelaskan mengenai apa yang dimaksud dengan tanah *absentee* sampai pada pemahaman tentang *landreform* di Indonesia.

Melakukan perbuatan hukum tertentu terhadap hak atas tanah, biasanya calon penerima hak diwajibkan membuat pernyataan sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 99 PMNA/KBPN No. 3 Tahun 1997. Surat Pernyataan itu antara lain memuat masalah kepemilikan tanah *absentee* dan *landreform*. Namun ternyata tidak sedikit yang kurang paham mengenai *absentee* dan *landreform*. Bahkan saya pernah membaca ada akta Perjanjian Ikatan Jual Beli yang objeknya adalah tanah sawah, dan Pembelinya berstatus *absentee*.

Pelaksanaan *landreform* diatur oleh Undang-Undang No. 56 Prp. Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian, sebagaimana dengan Undang-Undang No. 1 Tahun 1961 telah disahkan menjadi Undang-Undang. *Landreform* dalam arti sempit adalah upaya penataan ulang struktur pemilikan dan penguasaan tanah, merupakan

bagian pokok dalam konsep *agrarian reform* (pembaruan agraria). *Landreform* di Indonesia berinduk kepada UUPA, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 7 UUPA sebagai berikut:

“Untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan”.

Di dalam konsep hukum agraria nasional, bahwa *landreform* merupakan bagian dari struktur pembaruan agraria (*agrarian reform*). Maka dapat dikatakan *landreform* adalah *agrarian reform* dalam arti sempit yaitu hanya mencakup tanah, sedangkan *agrarian reform* dalam arti luas mencakup bumi, air dan ruang angkasa.

Sebenarnya pembaruan agraria bukanlah gagasan baru. Usianya sudah lebih dari 2500 tahun. *Landreform* yang pertama di dunia, terjadi di Yunani Kuno, 594 tahun Sebelum Masehi. Slogan *land-to-the-tillers* (tanah untuk penggarap), itu sudah berkumandang 565 tahun Sebelum Masehi. Selanjutnya, melalui tonggak-tonggak sejarah: *landreform* di jaman Romawi Kuno (134 SM), gerakan pencaplokan tanah-tanah pertanian oleh peternak biri-biri di Inggris selama  $\pm$  5 abad, dan Revolusi Perancis (1789-1799), maka sejak itu hampir semua negara-negara di Eropa melakukan *landreform*. Apalagi setelah Perang Dunia Kedua, pembaruan agraria dilakukan dimana-mana (Asia, Afrika, dan Amerika Latin).

Menurut Boedi Harsono, Program *landreform* di Indonesiameliputi :

1. Pembatasan luas maksimum penguasaan tanah.
2. Larangan pemilikan tanah secara apa yang disebut ‘*absentee*’ atau ‘guntai’.
3. Redistribusi tanah-tanah yang selebihnya dari batas maksimum, tanah-tanah yang terkena larangan ‘*absentee*’, tanah-tanah bekas Swapraja dan tanah-tanah negara.
4. Pengaturan soal pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian yang digadaikan.
5. Pengaturan kembali perjanjian bagi hasil tanah pertanian.

6. Penetapan luas minimum pemilikan tanah pertanian, disertai larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah-tanah pertanian menjadi bagian-bagian yang terlampau kecil.

Adapun larangan pemilikan tanah secara *absentee* berpangkal pada dasar hukum yang terdapat dalam Pasal 10 ayat (1) UUPA, yaitu sebagai berikut :

“Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada azasnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan”.

Untuk melaksanakan amanat UUPA, maka Pasal 3 ayat (1) PP No. 224/1961 jo. PP No. 41/1964 menentukan sebagai berikut :

“Pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal di luar Kecamatan tempat letak tanahnya, dalam jangka waktu 6 bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di Kecamatan tempat letak tanah itu atau pindah ke Kecamatan letak tanah tersebut”.

Selanjutnya Pasal 3d PP No. 224/1961 jo. PP No. 41/1964 menentukan :

“Dilarang untuk melakukan semua bentuk memindahkan hak baru atas tanah pertanian yang mengakibatkan pemilik tanah yang bersangkutan memiliki bidang tanah di luar Kecamatan dimana ia bertempat tinggal”.

Dengan demikian, terdapat beberapa esensi yang merupakan ketentuan dari *absentee*, antara lain :

1. Tanah-tanah pertanian wajib dikerjakan atau diusahakan sendiri secara aktif.
2. Pemilik tanah pertanian wajib bertempat tinggal di Kecamatan tempat letak tanahnya.

3. Pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal di luar Kecamatan tempat letak tanahnya, wajib mengalihkan hak atas tanahnya atau pindah ke Kecamatan letak tanah tersebut.
4. Dilarang memindahkan atau mengalihkan hak atas tanah pertanian kepada orang atau badan hukum yang bertempat tinggal atau berkedudukan di luar Kecamatan tempat letak tanahnya.
5. Larangan pemilikan tanah secara *absentee* hanya mengenai tanah pertanian.

Pengecualian terhadap ketentuan penguasaan dan pemilikan tanah secara *absentee*, bahwa “Pemilik tanah yang bertempat tinggal di Kecamatan yang berbatasan dengan Kecamatan tempat letak tanahnya, asalkan masih memungkinkan tanah pertanian itu dikerjakan secara efisien” (*vide* Pasal 3 ayat (2) PP No. 224/1961 jo. PP No. 41/1964).

Kemudian masih dalam Pasal 3 ayat (2) tersebut, penilaian tentang apa yang dimaksud “mengerjakan tanah itu secara efisien”, pertimbangannya dipercayakan kepada Panitia *Landreform* Daerah Tingkat II. Jadi sah-sah saja jika misalnya Panitia *Landreform* Daerah Tingkat II menetapkan bahwa perkecualian kecamatan yang berbatasan itu ditetapkan dalam radius 10 km. Namun yang perlu dipertanyakan, apakah radius tersebut efektif diterapkan dalam era sekarang, mengingat saat ini transportasi sudah sangat mudah. Kita harus melihat ke belakang saat Peraturan tersebut diterbitkan, yaitu pada era dimana transportasi masih sulit. Maka disini, perlu kebijaksanaan yang matang dari Panitia *Landreform* Daerah Tingkat II untuk menetapkan batas-batas keefisienan tersebut. Jangan asal ngomong... Sehingga Notaris/PPAT mempunyai patokan (dasar) untuk membuat Akta Jual Beli jika objeknya tanah sawah tetapi calon pembeli bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan letak objek, dan tidak mengalami kendala jika diproses balik nama di Kantor Pertanahan setempat.

Mengenai pengertian bahwa pemilik atau calon pemilik bertempat tinggal atau pindah di kecamatan tempat letak tanah dimaksud, telah ditegaskan oleh Pedoman Menteri Pertanian dan Agraria No. III Tahun 1963 tentang Pencegahan Usaha-Usaha Untuk Menghindari Pasal 3 PP No. 224/1961, yaitu sebagai berikut :

“Pindah ke Kecamatan letak tanah” sebagai dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) PP No. 224 Tahun 1961 haruslah diartikan bahwa mereka yang pindah ke tempat letak tanah benar-benar berumah tangga dan menjalankan kegiatan-kegiatan hidup bermasyarakat dalam kehidupan sehari-hari di tempat yang baru, sehingga memungkinkan penggarapan tanah secara efisien”.

Mengamati Pedoman Menteri Pertanian dan Agraria tersebut, maka secara nyata yang bersangkutan pindah ke tempat letak tanah dimaksud, berumah tangga, dan menjalankan kegiatan hidup bermasyarakat, bukan sekedar pernyataan KTP. Maka kepada PPAT perlu memperhatikan Pasal 39 ayat (1) huruf g PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang berbunyi :

“PPAT menolak untuk membuat akta, jika : tidak dipenuhi syarat lain atau dilanggar larangan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan”.

Sanksi bila PPAT mengabaikan ketentuan dimaksud terdapat dalam Pasal 62 PP 24/1997 tersebut.

Sementara di dalam UUJN tidak ditentukan secara eksplisit seperti pada PP 24/1997. Bahkan dalam Pasal 17 UUJN tentang larangan pun tidak ada ketentuan tersebut. Namun secara implisit ketentuan itu terdapat dalam Pasal 16 ayat (1) huruf d, yaitu :

“Dalam menjalankan jabatannya, Notaris berkewajiban : memberikan pelayanan sesuai dengan ketentuan dalam undang-undang ini, kecuali ada alasan untuk menolaknya”.

Sementara di dalam Penjelasan dikatakan: “Yang dimaksud dengan “alasan untuk menolaknya” adalah alasan yang mengakibatkan Notaris tidak berpihak, seperti adanya hubungan darah atau semenda dengan Notaris sendiri atau dengan suami/istrinya, salah satu pihak tidak mempunyai kemampuan bertindak untuk melakukan perbuatan, atau hal lain yang tidak dibolehkan oleh undang-undang”.

Yang dimaksud dengan “hal lain yang tidak dibolehkan oleh undang-undang” tentunya tidak terbatas pada UUJN, tetapi pengertiannya luas, termasuk larangan tentang kepemilikan tanah secara *absentee* sebagaimana diuraikan di atas. Kalau tidak, maka Notaris yang bersangkutan melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan. Jadi, tidak dapat dibenarkan bila ada Perjanjian Ikatan Jual Beli yang objeknya adalah tanah pertanian (sawah) tetapi pembelinya berkedudukan *absentee*. Perjanjian Ikatan Jual beli sekalipun merupakan perjanjian permulaan, tetapi pada hakikatnya adalah jual-beli. Tidak ada satu pasal pun dalam peraturan perundang-undangan yang mengecualikan diperbolehkan dibuat Perjanjian Ikatan Jual Beli terhadap kepemilikan tanah *absentee*. Dibuat Perjanjian Ikatan Jual beli karena ada beberapa syarat yang belum bisa dipenuhi, tetapi bukan berarti belum dipenuhinya syarat itu (misalnya status objek masih berupa tanah sawah) maka dibuat perjanjian yang isinya justru melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan (larangan pemilikan tanah *absentee*). Hal ini akan menjadi problem di kemudian hari apabila si Pembeli hendak menindaklanjuti dengan pembuatan Akta Jual Beli. Sesuai dengan amanat Pasal 15 ayat (2) huruf e UUJN, seharusnya Notaris menjelaskan (memberikan penyuluhan hukum) kepada para pihak tentang larangan tersebut.

Ada dua cara untuk mengatasi masalah kepemilikan tanah secara *absentee* bagi calon pembeli, itu:

1. Pemohon (calon penerima hak) bertempat tinggal secara nyata di Kecamatan tempat letak objek (lihat uraian di atas).
2. Status tanah sawah (pertanian) tersebut diubah dahulu menjadi tanah pekarangan. Hal ini biasa dikenal dengan Ijin Pengeringan.

Apabila tanah sawah yang dimaksud sudah tidak produktif, maka tidak ada masalah jika diberikan Ijin Pengeringan. Namun apabila ternyata tanah pertanian (tanah sawah) itu masih produktif tetapi dapat diberikan Ijin Pengeringan, maka program *landreform* untuk kesekian kalinya akan kandas di tengah jalan. Padahal Bung Karno dalam Pidato JAREK (Jalannya Revolusi Kita, yaitu Pidato Presiden tanggal 17 Agustus 1960), menyatakan bahwa: “Revolusi Indonesia tanpa *Landreform* adalah sama saja dengan gedung tanpa alas, sama saja dengan pohon tanpa batang, sama saja dengan omong besar tanpa isi.... Gembar-gembor tentang Revolusi, Sosialisme Indonesia, Masyarakat Adil dan Makmur, Amanat Penderitaan Rakyat, tanpa melaksanakan *Landreform* adalah gembar-gembornya tukang penjual obat di pasar Tanah Abang atau di Pasar Senen”.

### **Tugas dan Latihan**

Jawablah pertanyaan-pertanyaan di bawah ini dengan analisis saudara.

1. Apa yang dimaksud dengan *landreform* ?
2. Bagaimana program *landreform* di Indonesia menurut Boedi Harsono?
3. Apa yang dimaksud dengan kepemilikan tanah *absentee* ?

## **Buku Bacaan**

<http://denbagusrasjid.wordpress.com>

## DAFTAR PUSTAKA

- Analisis sementara aktifis LSM Sumatra Utara, atas peristiwa kekerasan petani Sei Lelan terhadap MAPOLSEK, Pangkalan Berandan, Sumatra Utara.
- Azirudin Burhan, Masalah Tanah Jaluran dan Areal Penanaman Tembakau Di PTP IX, Skripsi untuk mendapatkan gelar sarjana di FH.USU.
- Boxer, C.B. (1983), *Jaman Kompeni: Sejarah VOC dalam Perang dan Damai 1602-1799*, Jakarta : Sinar Harapan.
- Bremen, Yan, 1979, Cakrawala, no 11, LPIS, UKSW
- Burger, D.H., 1939/1983, *Perubahan Struktur dalam Masyarakat Jawa*, terj. Sudjito Sosrodihardjo, Jakarta: Bhratarata.
- Cribb Robert, 1993, "Development Policy in the Early 20th Century: some Historical Comparisons", dalam Jan Paul Dirkse, ran Husken, dan Mario Rutten (ed), *Development and Social Welfere; Indonesia's Experiences under the New Order*. Leiden: KITLV.
- Catatan lapangan II (riwayat tanah), Tragedi Kampung Rarahan, SKEPHI, Jakarta 1989.
- Data Dasar Kasus Tanah di Jawa barat, Bedage, Jatiwangi, Cimerak, Gunung Batu, dan Cimacan, Komite Pergerakan Mahasiswa Untuk Rakyat Indonesia (KPMURI), Bandung, 1992.
- E Utrecht.1961. *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, Jakarta: PT Penerbitan dan Balai Buku Ichtiar.

- Effendi, Saman dkk, 1992. *Studi kebijakan dan Hukum Tentang Kehutanan dan Pengaruhnya Terhadap Degradasi Kualitas Kawasan Hutan Indonesia*, Jakarta : WALHI.
- Harris M, Putra dkk, 1992. *Gerakan Advokasi Lingkungan, Studi Kasus Palp dan Rayon di Sumatra Utara*, Jakarta : WALHI.
- Harsono, Budi.1970, *Undang-Undang Pokok Agraria: Sejarah Penyusunan, Isi dan Pelaksanaannya Hukum Agraria Di Indonesia*, Jakarta: Djambatan,
- Hasil wawancara dengan salah seorang petani yang korban aksi kekerasan petani Pamah melawan PT. Marajaya, Slindia, Bangun Purba tahun 1991.
- Kartodirdjo, Sartono (1984a) *Ratu Adil*, Jakarta : Sinar Harapan. Kartodirdjo (1984b), *Modern Indonesia: tradision & transformation, A Socio-Historical Perspective*, Yogyakarta : Gajah Mada University Press.
- Kartodirdjo, Sartono (1992a), *Pengantar Sejarah Indonesia Baru: Sejarah Pergerakan Nasional*, Jilid II, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Kartodirdjo, Sartono (1992b), *Pengantar Sejarah Indonesia baru: dari Emperium sampai Imperium*, Jilid I, Jakarta: PT.Gramedia Pustaka Utama.
- Kartodirdjo, Sartono dan Djoko Suryo (1991), *Sejarah Perkebunan Indonesia*, Yogyakarta: Aditya Media.
- Kurasawa, Aiko (1993), *Mobilisasi dan Kontrol: Studi tentang Perubahan Sosial di Pedesaan Jawa 1942-1945*, Jakarta: PT. GramediaWidiasarana Indonesia.
- Kartohadikoesoemo, Suetardjo, 1953, *Desa*, Jakarta: Sinar Harapan. Kuntowijoyo, dkk., 1981-990, *Perubahan Sosial di Pedesaan Sejarah lisan Surakarta 1930-*

- 1960, (Tim Sejarah Lisan Jurusan Sejarah Fakultas Sastra Pusat Antar Universitas Study Sosial Universitas Gadjah Mada).
- Kawan, Setia, 1992. Eviction of Gonting Silogomon farmers out of Their cultivation land, SKEPHI.
- LP Antony, Hutapea, *Studi Kebijakan dan Hukum Tentang Kehutanan dan Pengaruhnya Terhadap Degradasi Kualitas Kawasan Hutan di Indonesia*, Jakarta :WALHI.
- Laporan Aktifitas Yayasan Sintesa, Kisaran, Juni s/d Desember 1992.
- Moertono, Soemarsaid, 1985, *Negara dan Usaha Bina Negara di Jawa pada Masa lampau*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Noer Fauzi (1999), *Petani & Penguasa Dinamika Perjalanan Politik Agraria di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar Offset
- Noer Fauzi, 1999, *Petani dan Penguasa Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indonesia*, Yogyakarta: INSIST, KPA bekerjasama dengan Pustaka Pelajar.
- Putra, Harris M, dkk, 1992. *Gerakan Adfokasi Lingkungan Hidup, kasus Pulp dan Rayon*, Jakarta: WALHI SUMUT.
- Praptodihardjo, Singgih (1952), *Sendi-sendi Hukum Tanah di Indonesia*, Jakarta: Yayasan Pembangunan.
- Suryo, Djoko (1991), “ Sistem Tanam Wajib: Masa Lalu, kini dan Masa Datang”, dalam *Prospek Pedesaan 1990*, P3PK UGM.
- Tauchid, Mochammad (1952a), *Masalah Agraria : Sebagai Masalah Penhimpunan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia* bagian Pertama, Jakarta: Penerbit Tjakrawala.

Tauchid, Mochammad (1952b), *Masalah Agraria: Sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia*. Bagian kedua, Jakarta: Penerbit Tjakrawala.

UUPA Nomor 5 Tahun 1960.

\_\_\_\_\_.1988, *Hukum Agraria di Indonesia: Himpunan Peraturan-peraturan Hukum Tanah* Jakarta: Djambatan.

Rouffaer, G.P. 1905, "Rouffaer over de Vorstenlanden dalam" Sfatrechtbbundel 34.

Suhartono, 1991, *Apanage dan Bekel: Perubahan Sosial di Pedesaan Surakarta 1830-1920*. Yogyakarta: Tiara Wacana

Syafruddin Kalo. 2004. *Perbedaan Persepsi Mengenai Penguasaan Tanah dan Akibatnya Terhadap Masyarakat Petani di Sumatra Timur, Pada Masa Kolonial yang Berlanjut Pada Masa Kemerdekaan, Orde Baru dan reformasi*. Digitized by USU digital library.

Wasino, 2006, *Tanah, Desa, Dan Penguasa Sejarah Pemilikan dan Penguasaan Tanah di Pedesaan Jawa*, Semarang: UNNES Press

Wolters, O.W., 1982, *History, Culture, and Religion in Southeast Asian Perspectives*, (Singapore)

Wijaya, Mangun, 1993. Kasus Nipah dan Rasa Keadilan, Forum Keadilan, no. 14.

-----, 1931, *Vorstenlanden, dalam De Adatrechtbundel*, volume XXXIV, no, 81, s'Gravenhage: Martinus Nijhoff.

14. *UU no 5 tahun 1979 tentang Pemerintah Desa*, Semarang Aneka Ilmu, 1983.

....., Peristiwa Nipah, Tempo edisi Oktober 1993.

....., Peristiwa Nipah, Tempo, Edisi Oktober 1993.

....., *Terjadi di Bandar Pasir Mandoge Rakyat Dipaksa Menjual Tanah Kepada  
PT. SPR, Mimbar Umum. Medan.*

<http://denbagusrasjid.wordpress.com>