

Masalah Agraria di Indonesia Masa Kolonial

Ahmadin*

* Lahir di Bumi Tanadoang Selayar, 24 Februari 1972. Menyelesaikan Studi S2 Jurusan Sejarah Program Pascasarjana Universitas Negeri Makassar (UNM) Makassar (2001). Sedang menempuh studi pada Program Doktor (S3) Universitas Hasanuddin Makassar. Dosen Tetap Jurusan Pendidikan Sejarah UNM ini adalah penulis dan editor buku-buku sejarah.

Abstract

Condition of agrarian in colonial era period with the policy manner representing foundation to elaborate the agrarian problem in Indonesia until now. Entry of colonialist with the status model ownership of land by west style, when rub up against the system of land ownership in Indonesia that konventional trigger to born of difference. Nevertheless, arrival of colonialist accompanied by attendance of agricultural expert, on the other side considered to be base and bacground will born the agriculture modernize (garden) in Indonesia.

Keywords: colonialism and agrarian problem

A. Pendahuluan

Sepanjang perjalanan sejarah manusia dari pola hidup yang paling sederhana hingga kehidupan yang modern, tanah sering merupakan penyebab terjadinya konflik antar golongan yang satu dengan lainnya yang berbeda persepsi dan kepentingan. Dalam konteks kehidupan dunia modern, tampaknya ada dua hal yang kerap kali menjadi pemicu lahirnya konflik antara penguasa (pemerintah) dengan rakyat dalam hal kepemilikan tanah; (1) perbedaan persepsi mengenai konsep penguasaan dan pemanfaatan tanah. Pemerintah di satu sisi dengan berbagai program pembangunannya beranggapan bahwa bumi (atau tanah), air, dan segala kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara, karena itu mereka berhak melakukan perubahan atas setiap tanah untuk kepentingan bersama. Di sisi lain masyarakat terutama yang masih berhaluan konvensional menganggap bahwa tanah merupakan hak milik dan alat produksi, sehingga wajar jika mereka rela mempertaruhkan nyawanya sekalipun demi mempertahankan tanah miliknya tersebut; (2) Kedua, menyangkut perbedaan kepentingan antara penguasa (ekonomi dan politik) dengan rakyat. Penguasa atau pemerintah menganggap bahwa tanah merupakan sarana untuk mencapai tujuan pembangunan. Sebaliknya rakyat (atau petani) memiliki persepsi bahwa tanah adalah segala sesuatu yang diusahakan untuk kehidupan mereka. Hidup dan matinya keluarga mereka sedikit banyak

ditentukan oleh tanah tersebut, demikian pula masa depan generasi mereka tergantung pada tanah yang dimilikinya (Scott, 1976).

Perbedaan persepsi dan kepentingan mengenai kepemilikan tanah antara penguasa (pemerintah) dan rakyat (petani), kelihatannya mewarnai dan memberikan suatu corak khas bagi lembaran sejarah Indonesia khususnya sektor agraria. Fenomena sosial seperti itu tampak sejak masa VOC dan tanam paksa (*cultuur stelsel*) hingga masa pemerintahan orde baru, bahkan masa sekarang ini masih tetap menggejala meski dalam wujud yang berbeda. Mencermati fenomena konflik kepentingan antara penguasa dengan rakyat dengan menggunakan hampiran teori sosial dan ekonomi, akan diperoleh suatu keterangan bahwa masalah agraria tersebut merupakan hal yang wajar. H.D. Evers (1991: 4) dalam buah penanya "*Shadow Economy, Subsistence Production and Informal Sector: Economic Activity Outside of Market and State*", menjelaskan bahwa produksi subsistensi adalah aktivitas ekonomi yang tidak berorientasi komersil tetapi bernilai konsumsi pribadi (keluarga).

Produksi model inilah yang dimiliki oleh sebagian besar petani di Indonesia untuk mempertahankan hidup tanpa akumulasi modal. Pada kondisi ekonomi subsistensi petani yang *non profit oriented* tersebut, lalu muncul pihak luar yang hendak membangun struktur ekonomi berhaluan bisnis atau mengejar keuntungan (*profit oriented*) melalui modal yang disediakan pada masyarakat yang

sama, akan terjadi krisis subsistensi seperti kata James Scott (1976). Bukan hanya itu, implikasi sosial yang ditimbulkan juga mengarah pada terjadinya dualisme ekonomi seperti kata J.H. Boeke dalam “*Dualism Colonial Societies-nya* (1980)”. Lalu bagaimana sesungguhnya masalah agraria di Indonesia berdasarkan sejarah perkembangannya?.

Mubyarto, dkk (1992) dengan hampiran teori sosial ekonominya, membagi sejarah pertanahan Indonesia dalam tiga periode yakni: (1) periode perkebunan besar asing yang ditandai oleh munculnya konflik antara pemilik kebun asing dengan petani, (2) periode pasca kemerdekaan dengan penciri berupa reformasi agraria, menciptakan Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) Tahun 1960, mengatasi penyakit lapar tanah melalui program transmigrasi, dan (3) periode pemerintahan orde baru yang ditandai oleh suksesnya program transmigrasi, berhasilnya *land reform* dalam wujud pembangunan Program Perusahaan Inti Rakyat (PIR).

Untuk memperoleh gambaran secara kronologis mengenai kondisi agraria (sektor pertanian) pada masa kolonial, maka pembahasan berikut akan diuraikan tentang berbagai masalah yang muncul mulai dari zaman Belanda hingga Jepang dengan orientasi kepentingan yang berbeda sekaligus mewarnai bentuk kebijakannya di sektor ini.

B. Masa Penjajahan Belanda

Sebagaimana yang dilansir oleh para sejarawan pada umumnya, banyak

negara di Eropa pada abad XVI dan XVII mulai menemukan bentuk dan identitas nasionalnya. Salah satu prasyarat bagi tegaknya identitas nasional suatu negara (bangsa), adalah memperkuat kedudukannya di dalam negeri yang diwujudkan serta sedikit banyak ditentukan oleh hubungannya dengan luar negeri atau negara lain. Senada dengan itu, pada abad yang sama rute perdagangan internasional pindah dari laut Tengah ke samudra Atlantik dan yang pertama mendapat kesempatan untuk itu yakni Spanyol, Belanda dan Inggris. Raja-raja penganut paham merkantilisme yakni Karel V (Spanyol), Ratu Elizabeth (Inggris), Prins Maurits (Wali negara Belanda) dan disusul Louis XIV (Prancis). Tampililah mereka sebagai mercu suar pada masanya, yang ditandai dengan mengalirnya kekayaan logam mulia ke Eropa.

Belanda yang pada saat itu terlibat dalam kompetisi perdagangan internasional dituntut untuk tetap eksis, dan ekspansi serta imperialisme merupakan syarat mutlak yang mereka harus tempuh. Singkat cerita, ekspansi barat sejak abad ke-15 memunculkan Belanda dengan VOC-nya sebagai pemegang hegemoni politik di Nusantara (Kartodirdjo, 1993). Kehadiran VOC inilah yang telah menimbulkan berbagai problema, serta merusak sendi-sendi hukum agraria di Indonesia (Parlindungan, 1993: 56).

Verenigde Oost Indisch Compagnie (VOC) yang didirikan sejak 1602 sebagai sindikat dagang Timur Jauh, inilah yang berfungsi sebagai wadah yang diberi wewenang untuk mengatur perekonomian dalam persaingan di pasar inter-

nasional (Eropa). Berbagai kebijakan segera muncul untuk mengatur roda perekonomian di tanah jajahan, sehingga sindikat dagang ini seakan tampil sebagai “*state in state*” (negara dalam negara).

Pada awalnya mereka hanya tertarik untuk berdagang, sehingga sasaran utamanya hanya terbatas pada kota-kota pelabuhan (daerah pantai). Pada tahun 1660 Maluku berhasil dikuasai, sehingga raja-raja diwajibkan membayar upeti. Namun demikian, permintaan pasar dunia yang semakin meningkat, mendorong mereka untuk mengembangkan sektor pertanian dan akhirnya daerah Jawa, Madura Sumatra Timurlah yang menjadi sasaran dan prioritas untuk mengembangkan usaha perkebunan. Ricklefs dalam bukunya “*A History of Modern Indonesia* (1981: 119)” menjelaskan bahwa pada tahun 1859, terdapat sekitar 17.285 orang Eropa di Indonesia, dan pada tahun 1900 melonjak menjadi 62.477 orang.

Data tersebut menunjukkan bahwa dalam aktivitas perekonomian masa itu, peranan orang-orang Eropa di Hindia Belanda (Indonesia) menjadi sangat penting. Bahkan keterlibatan dan intervensi lebih jauh dalam aktivitas perekonomian (perdagangan), semakin nyata tatkala sindikat perdagangan bernama VOC mendukungnya. Mengetahui peran penting VOC dalam aktivitas perdagangan, sangat penting karena melalui peran itulah juga menjadi dasar penetapan berbagai kebijakan politik dalam bidang agraria.

1. Masa Kekuasaan VOC

Masuknya penjajah Belanda dengan sistem perkebunan barunya berciri usaha pertanian besar dan kompleks, padat modal, teknologi modern dan berorientasi komersil, membutuhkan jumlah tenaga kerja yang relatif banyak. Melalui VOC-nya sebagai suatu sindikat dagang, pemerintah Belanda menerapkan sistem monopoli dan pungutan paksa. Meningkatnya permintaan akan bahan rempah-rempah di pasar internasional menyebabkan kolonial Belanda mengadakan perluasan kebun dan tidak hanya sebatas rempah-rempah, tetapi juga kopi di Priyangan dan perkebunan tebu di Jawa Tengah serta Jawa Timur (Mubyarto, dkk., 1992).

Dalam menjalankan pemerintahan di tanah jajahan, kolonial Belanda memberlakukan politik monopoli dan pungutan paksa melalui dua cara. **Pertama**, *Contingenten* yakni pajak yang harus dibayar secara *innatura* dengan hasil bumi. **Kedua**, *Verplichte leverentien* yakni hasil bumi yang disetorkan sesuai dengan kontrak yang ditetapkan oleh VOC (Mubyarto, Dkk., 1992: 30). Pola-pola pemilikan tanah dan penguasaan tenaga kerja, pun tampak menjadi bagian integral yang menyatu dalam pelaksanaan program-program VOC. Karena itu, demi eksistensinya pertahanan VOC di Indonesia, maka ia mulai membuat prasarana yang diperlukan seperti berupaya membangun benteng-benteng, loji, gudang penyimpanan hasil bumi, pabrik dan juga rumah tempat tinggal (Djuliati, 1991: 143).

Dalam merealisasi keinginannya, untuk pertama kali VOC menuntut pengerahan tenaga rakyat dari para Bupati. Tenaga rakyat ini digunakan untuk menebang dan mengumpulkan kayu dari hutan jati. *Blandbong* adalah istilah yang dipergunakan untuk menyebut kerja wajib umum ini. Kerja sebagai *blandbong* hanya mendapat upah relatif kecil yang tidak sesuai dengan kerja yang harus mereka lakukan. Kerja wajib umum selalu dituntut oleh penguasa pribumi terhadap para *sikep*. Bahkan di beberapa wilayah, tuntutan terhadap tenaga kerja wajib tanam tidak saja didasarkan pada pemilikan tanah tetapi juga bagi mereka yang hanya memiliki rumah (*numbang karang atau indung tempel*) (Djuliati, 1991: 263). Kebijakan politik ini dalam versi Geertz (1963: 48-49) disebutnya “menumpangkan”, karena alasan bahwa yang dilakukan oleh Belanda dari tahun 1619 hingga masuknya Jepang tahun 1942 adalah mencari produk pertanian di Indonesia khususnya Jawa untuk dijual di pasaran dunia tanpa mengubah stuktur ekonomi pribumi secara asasi.

Untuk memperoleh sebuah *cinematografi* mengenai kebijakan kolonial di sektor agraria, berikut diuraikan kondisi perkebunan pada beberapa wilayah di Indonesia: (1) di Maluku sumber cengkeh dan pala dibatasi serta diberikan hukuman kolektif bagi penyelundup dan diharuskan kerja rodi; (2) di daerah lada seperti Banten, Lampung dan Sumatra Tengah diadakan perjanjian dengan raja di kota-kota pelabuhan untuk menetap-

kan kuota berikut harga ditetapkan oleh VOC; (3) di tanah pegunungan Priangan dibuka kebun-kebun kopi dengan menggunakan bangsawan sebagai kontraktor untuk menyediakan buruh; (4) di daerah Jakarta dan sekitarnya termasuk daerah-daerah pantai, terdapat hampir 100 buah tanah sewaan yang dikelola oleh pegawai setempat (yang diangkat oleh VOC); (5) pemilik perkebunan hampir semua perkebunan yang punya hak istimewa sebagai tuan besar atas penduduk desa; (6) di Jawa Tengah yang baru setengah takluk oleh VOC, mengenakan pajak sederhana berupa padi, kayu, katun, benang, kacang-kacangan, dan uang (Ahmadin, 2001: 23; Mubyarto, dkk, 1992).

Perluasan areal perkebunan beserta variasi tanamannya inilah yang menjadi awal pemicu lahirnya dualisme ekonomi. Kalangan petani dengan paradigma konvensional (ketentuan kepemilikan tanah berdasarkan adat) di satu sisi, dengan pemerintah kolonial yang modern (model Eropa). Kubu pertama (petani) dengan ciri ekonomi subsistensinya tidak setuju dengan masuknya pihak luar (Belanda) dengan ciri ekonomi berorientasi pasar (komersil). Kubu kedua yang berhaluan ekonomi liberal memaksakan kehendak kepada rakyat untuk menyiapkan tanahnya guna kepentingan penjajah.

Clifford Geertz dalam bukunya “Involusi Pertanian” (1963), membagi pandangan mengenai pemilikan tanah menjadi dua bagian. Wilayah Jawa dan Madura yang disebutnya sebagai “Indonesia dalam”, beranggapan bahwa

tanah adalah hak milik dan alat produksi, dan demi tanah setiap orang bersedia mempertaruhkannya nyawa untuk mempertahankan tanah tersebut. Di sisi lain, beliau istilahkan dengan “Indonesia luar” (di luar Jawa dan Madura) yakni kolonial beranggapan bahwa kepemilikan tanah tidak jelas dan ditentukan oleh jenis tanaman tertentu. Dalam pengertian bahwa tanah adalah milik umum, sehingga siapa yang mengolah (menanami) itulah pemilikannya.

Perbedaan persepsi mengenai kepemilikan tanah inilah yang di kelak kemudian hari menjadi bom waktu yang siap meledak, seperti aksi protes berupa pemberontakan Ratu Adil, Perang Diponegoro, Pemberontakan Petani Banten, sampai kepada aksi protes dengan organisasi modern seperti pemogokan di Keresidenan Madiun, Keresidenan Yogyakarta, Keresidenan Pasuruan, dan lain-lain. Herman Willem Daendels (1808-1811) menetapkan berbagai kebijakan sebagai berikut: (1) meletakkan dasar pemerintahan dengan sistem barat, (2) pusat pemerintahan di Batavia, (3) di pulau Jawa dibentuk 9 keresidenan, (4) membentuk pengadilan keliling, (5) Kesultanan Banten dan Cirebon dijadikan daerah Gubernemen (Mubyarto, 1992).

Selanjutnya, pada masa pemerintahan Thomas Stamford Rafles yang menjabat selaku Gubernur Jenderal di Jawa dan sekitarnya pun menetapkan kebijakan berbeda yakni: (1) membagi Jawa menjadi 18 keresidenan, (2) para bupati dijadikan pegawai negeri dan gaji ditetapkan oleh pemerintah kolonial, (3)

melarang pungutan paksa. Berbagai kebijakan pemerintah kolonial tersebut, rupanya mengalami kegagalan dan tidak mencapai target yang diharapkan. Penyebab kegagalan tersebut disebabkan oleh terbatasnya pegawai yang cakap, perekonomian desa yang belum memungkinkan untuk sistem penyewaan berupa uang, dan masih banyaknya kepemilikan tanah didasarkan pada ketentuan hukum adat.

2. Masa Tanam Paksa

Kegagalan pemerintah kolonial dengan sindikat dagang VOC-nya dan kebijakan pungutan paksa bagi hasil pertanian, menstimulasi mereka untuk segera menemukan modus baru dalam upaya menstabilkan roda perekonomian. Masa tanam paksa berlangsung selama kurun waktu antara tahun 1830 hingga tahun 1870.

Sistem tanam paksa (*cultuurstelsel*) oleh Belanda, yang menyebabkan perkebunan-perkebunan negara menghasilkan bahan-bahan ekspor harus membuat Jawa menjadi sebuah jajahan yang menguntungkan. Pada tahun 1870 perkebunan-perkebunan ini diambil oleh penanam-penanam modal swasta Belanda (Onghokham dalam Sediono dan Gunawan Wiradi, 1983: 4; Onghokham, 1979).

Kebijakan baru kolonial yakni sistem tanam paksa yang memuat beberapa ketentuan: (1) penduduk desa diharuskan menyediakan 1/5 tanahnya untuk ditanami, (2) tanah yang disediakan untuk tanaman dagangan dibebas-

kan dari pajak tanah, (3) tanaman dagangan diserahkan kepada pemerintah Hindia Belanda, (4) wajib tanam dapat diganti dengan penyerahan tenaga untuk pengangkutan ke pabrik, (5) penggarapan tanah diawasi langsung oleh kepala-kepala pribumi (Ahmadin, 2001: 32).

Tanaman yang dipaksakan meliputi 2 kategori besar, yakni tanaman tahunan seperti tebu, nila dan tembakau yang ditanami secara bergiliran dengan padi dan tanaman keras (berumur panjang) yakni jenis tanaman yang tidak dapat digilirkan dengan padi (kopi, teh dan lada). Ketidakteraturan penanaman, menyebabkan 2 jenis tanaman mengembangkan dua gaya yang saling berpengaruh dan bertentangan dengan komunitas biotis yang sudah mapan. Karena, itu kesuburan tanah tidak dapat dipertahankan dan produksi hasil pertanian menurun.

Dalam sumber lain, juga dijelaskan mengenai ketentuan kerja wajib yang diterapkan pada masa kolonial. Adapun mengenai jenis-jenisnya dapat dibedakan dalam 4 kategori: (1) kerja wajib umum (*heerendiensten*) meliputi kerja dalam pemerintahan umum, pelayanan umum dan penjagaan keamanan; (2) kerja wajib pancen (*pancendiensten*) khusus untuk melayani rumah tangga pejabat; (3) kerja wajib tanam (*cultuurdiensten*) terdiri dari berbagai jenis kerja dibidang penanaman, pengolahan dan pengangkutan tanaman wajib; (4) kerja wajib desa (*desadiensten, gemeentediensten*) meliputi jenis kerja untuk kepentingan kepala desa dan bermacam-macam pekerjaan yang berkaitan

dengan kepentingan warga desa dan lingkungan desa pada umumnya (Djuliati, 1991: 98; Suhartono, 1991: 41).

Upaya penerapan implementatif sistem tanam paksa oleh pemerintah kolonial, mereka menggunakan ketiga (1,2,3) jenis kerja tersebut. Mengenai mekanisme dari kerja wajib yang digalakkan tersebut, dapat dihubungkan dengan pola kepemilikan tanah. Sekadar diketahui bahwa pada masa itu, tanah di seluruh wilayah kerajaan adalah milik raja. Karena itu, dalam menjalankan pemerintahannya raja akan mengangkat *sentana* dan *narapraja* (priyayi) untuk membantunya (Suhartono, 1991 :27).

Imbalan atas tugas yang dibebankan tersebut, yakni mereka akan memperoleh *lungguh*. Pada saat itu belum terdapat kejelasan pada pola pemilikan tanah. Ketentuan luas *lungguh* masih didasarkan pada jumlah penduduk (*cacah*) (Tjonronegoro, 1984 :5). Adapun pengelolaan *lungguh* diserahkan sepenuhnya pada para *sikep*. Seorang *sikep* disamping mempunyai kewajiban untuk membayar pajak juga harus menjalankan kerja wajib untuk kerajaan dan kepentingan bersama di desanya (Djuliati, 1991 :98).

Keberadaan seorang *sikep* dalam sistem ekonomi ini, yakni merupakan tulang punggung perekonomian desa. Karena itu, seorang *bekel* atau kepala *sikep*, akan bertindak sebagai penghubung antar *sikep* dengan para priyayi. Tugas seorang *bekel* antara lain mengumpulkan penyerahan hasil *lungguh* dan menarik pajak. *Bekel* menerima imbalan berupa

hak mepergunakan 1/5 bagian dari sawah *lungguh* yang pada tahap selanjutnya menjadi sawah *bengkok* (Breman, 1986).

Jenis kewajiban lainnya disamping keharusan membayar pajak, yakni kewajiban menjalankan *krigaji*. Dalam konteks ini diartikan sebagai pekerjaan yang dilakukan bersama-sama untuk kepentingan raja (Djuliati, 1991: 105). Jenis kerja wajib ini, dilakukan 5 (lima) hari sekali selama 5 (lima) jam. Dalam menjalankan kerja wajib, mereka disuruh membuat atau memperbaiki jalan dan jembatan, penjagaan rumah pembesar (kemit) yang dilakukan selama 2 minggu sekali, pekerjaan rumah tangga (ayeran), kerja membawa dan mengangkut barang dan orang (*gladhag*). Selain itu, ada pula gugur gunung yaitu pengerahan tenaga dari semua laki-laki dewasa untuk mengatasi keadaan bahaya/musibah yang diperkirakan dilakukan sebulan sekali. Jika upah harian diperhitungkan sebesar 25 sen maka wajib kerja selama tahun bernilai f 18,50 (Suhartono, 1991 :40).

Mengenai dampak sosial dan ekonomi yang ditimbulkan oleh sistem tanam paksa 1830-1870, dikemukakan secara bervariasi oleh para peneliti. Hal ini berangkat dari pemahaman dan sudut pandang yang berbeda sehingga hasilnya pun bervariasi.

Pertama, Boeke (1980) menjelaskan bahwa: "... apa yang dianggap sebagai suatu ciri khas yang intrinsik dan tetap dari kehidupan ekonomi Indonesia (Timur) merupakan gejala yang pada dasarnya bersifat spiritual. Kondisi ini tercipta secara historis; ia tidak tumbuh dari hakekat jiwa timur yang tidak dapat

berubah saat berpapasan dengan semangat dinamisme barat, melainkan tumbuh dari wujud politik penjajahan yang memberi tekanan secara politis pada pola pertanian tradisional Indonesia...".

Kedua, Clifford Geertz dalam buah penanya "*Agricultural Involution: The Processes of Ecological Change in Indonesia* (1963: 97) menjelaskan bahwa : "... di bawah tekanan jumlah penduduk yang bertambah dan sumber daya alam terbatas, masyarakat Jawa tidak terbelah dua seperti yang banyak terjadi di negar-negara sedang berkembang lainnya, yakni golongan tuan tanah besar dan golongan tertindas hampir seperti budak. Melainkan mempertahankan homogenitas sosial dan ekonominya yang cukup tinggi, dengan cara membagikan kue ekonomi yang ada, sehingga lambat laun jumlah yang mereka terima oleh masyarakat. Proses seperti ini oleh Geertz disebut sebagai kemiskinan ditanggung bersama (*shared poverty*). Masyarakat desa sebaiknya tidak dibagi dalam *the have not* dan *the haves*, tetapi golongan kecukupan dan kekurangan.

Ketiga, Margo Liyon "*Basis of Conflict in Rural Java*" (1970: 13) menjelaskan bahwa: "...adalah mungkin bahwa rakyat umumnya mempunyai sedikit tempat (*niche*) dalam sistem itu dan bahwa suatu keadaan *kemiskinan yang ditanggung bersama* itu memang umum, namun kemiskinan dan kesulitan yang semakin meningkat pun menekankan perbedaan-perbedaan yang relatif kecil dalam tingkat sosial ekonomi desa".

Pada perkembangan selanjutnya, penderitaan rakyat Indonesia diiringi oleh munculnya kecemasan berbagai pihak terutama bagi penganut faham liberal. Sistem monopoli dan kerja paksa dianggap tidak efektif tetapi sebaliknya menyengsarakan rakyat. Karena itu, berdasarkan ketentuan yang termaktub dalam konsep kapitalisme liberal yang berkembang di Eropa, para petani diberi kebebasan menentukan usaha taninya dan pihak swasta diberi kelonggaran untuk berkembang di Indonesia.

Tuntutan seperti inilah yang kemudian menjadi isi dari Undang-Undang Agraria (*Agrarische Wet*) Tahun 1870, dengan berusaha melindungi hak-hak rakyat. Namun demikian, realitas justru sebaliknya membawa pada kerugian masyarakat yang ditandai oleh penyalahgunaan lahan. Berdasarkan catatan Geertz bahwa banyak di antara tanah-tanah subur yang seharusnya ditanami padi, justru digunakan untuk perkebunan tebu yang pada gilirannya tidak menghasilkan produksi secara optimal. Proses peningkatan tanpa mengalami kemajuan pada masa pemerintahan Belanda inilah yang oleh Geertz dinamakan sebagai "Involusi Pertanian" dan Boeke menamakannya sebagai "Ekonomi Statis".

3. Masa Faham Liberal

Seiring dengan makin meningkatnya kebutuhan akan hasil dari negeri jajahan, beberapa penganut aliran liberal rupanya sudah mulai memikirkan modus baru yang ditopang oleh premis bahwa

sudah saatnya para petani memperoleh kebebasan menanam atau menggunakan hasil tanamannya. Dalam pengertian lain bahwa, sekarang sudah tiba masanya diadakan perubahan sistem cara penyerahan paksa.

Hal ini relevan dengan cita-cita Raffles yang mencoba untuk menghapus penyerahan paksa hasil tanah, penghapusan kerja rodi, mengurangi pengawasan yang dilakukan oleh Bupati, serta langsung mengawasi penyewaan tanah-tanah, tidak dapat dijalankan dengan baik bahkan mengalami kegagalan. Penggantian sistem penyerahan wajib menjadi pajak tanah masih mengalami berbagai hambatan seperti masih kuatnya hukum adat, belum terdapatnya pengukuran tanah dan belum dikenalnya ekonomi uang oleh penduduk (Kartodirdjo dan Djoko Suryo, 1991 :10).

Dalam perkembangan selanjutnya, memasuki tahun 1870 dalam sejarah kolonial dikenal sebagai "zaman liberal" yang ditandai oleh ditetapkannya Undang-undang Agraria yang berisi larangan mengambil tanah penduduk dan membebaskan para pengusaha asing untuk menyewa tanah di Indonesia. Peraturan ini dimaksudkan sebagai upaya preventif bagi timbulnya kekuasaan merampas hak milik atas tanah secara sewenang-wenang sekaligus merupakan awal lahirnya ide humaniter. Selain itu, ditetapkan pula bahwa tanah yang dibiarkan menganggur tanpa ditanami atau tidak digarap secara konstitusi adalah milik negara.

Ketentuan mengenai pernyataan tanah negara ditetapkan dalam "*Agrarisch*

Besluit” atau “*Domein Verklaring*” sebagai berikut: “semua tanah yang tidak dapat dibuktikan oleh seseorang adalah tanah negara berdasarkan pasal 21 ayat 2 IS (*Indische Staatsregeling*). Peraturan ini berlaku untuk daerah gubernemen, sedangkan daerah swapraja berlaku hukum adat. Daerah swapraja yang dimaksudkan adalah Maluku, Sulawesi, dan Sunda Kecil. Status tanah negara dibedakan atas dua macam berdasarkan “*Domein Verklaring*” yakni: (1) tanah negara bebas (*vrij staatsdomein*) yaitu tanah yang tidak sama sekali dibebani hak seorang menurut hukum Belanda, (2) Tanah negara yang tidak bebas (*orvrij staatsdomein*) yaitu tanah yang dibebani suatu hak menurut hukum Belanda.

Peraturan mengenai penggunaan tanah juga dikeluarkan oleh pemerintah kolonial yang tercantum melalui *Agrarisch Wet* (pasal 21) *Indische Staatregeling* sebagai berikut: (1) Gubernur Jenderal tidak diperbolehkan menjual tanah, (2) dalam larangan tersebut tidak termasuk tanah-tanah kecil untuk perluasan kota dan desa serta untuk mendirikan perusahaan-perusahaan, (3) Gubernur Jenderal menyewa tanah menurut undang-undang (tidak termasuk tanah penduduk asli yang telah digarap atau tempat ternak, (4) melalui peraturan tersebut dibuat tanah hak paling lama 75 tahun, (5) Gubernur Jenderal menjaga jangan sampai penggunaan tanah melanggar hak-hak rakyat, (6) persewaan tanah rakyat asli diatur dalam undang-undang.

Ditetapkannya Undang-undang Agraria (1870) sebagai tuntutan gerakan

liberal, mempunyai tujuan sebagai berikut: (1) memberikan pengakuan kepada hak pemilik tanah oleh pribumi sebagai “hak milik mutlak” (*eigendom*), sehingga memungkinkan penjualan dan persewaan, (2) asas *domein* yang mendasari undang-undang agraria itu, pengusaha swasta diberi kesempatan untuk dapat menyewa tanah dalam jangka panjang dan murah. Karena itu, berdasarkan perjalanan sejarahnya, berbagai kebijakan yang termaktub dalam undang-undang agraria (1870) pada tataran praktisnya hanya merupakan peraturan untuk melayani kepentingan pengusaha besar.

Mengenai kondisi tanah selama 3/4 abad, digambarkan Hardjosudarmono (1970) sebagai berikut: (1) dari segi pemilikan tanah, dapat digolongkan: tuan tanah (pemilik tanah besar), pemilik tanah sedang, pemilik tanah kecil, dan golongan petani tak bertanah, (2) dari keadaan itu penggunaan tanahnya didapatkan: petani besar (tuan tanah yang mengerjakan tanahnya sendiri yang luas atau melepaskan pada orang lain untuk disewa tau membiarkan kosong), pemilik sawah sedang yang menjadi petani sedang, pemilik tanah kecil, petani yang tak punya sawah.

Meningkatnya perkebunan partikulir pada masa pemerintahan kolonial Belanda itu, melahirkan berbagai macam kebijakan. Ada 3 cara yang ditempuh oleh para pengusaha perkebunan untuk memperoleh tanah, yaitu: (1) dibebaskan dari segala biaya untuk keperluan pengukuran, biaya administrasi dan sebagainya, (2) diberikan 3 macam

pinjaman tanah, perumahan dari perusahaan. Pinjaman untuk membayar tanah harga tanah besarnya 3/4 dari taksiran harga tanah, (3) diberikan bimbingan di bidang teknik, manajemen perusahaan, pemasaran hasil dan sebagainya oleh para ahli yang tergabung dalam komisi “kolonisasi”.

Pada bulan Agustus 1899, Conrad Theodor van Deventer menulis artikel “*Een Eereschlud*” (Hutang Budi) dalam majalah *De Gids* yang isinya menuntut agar kolonial Belanda memberikan ganti rugi terhadap kekayaan alam yang telah dieksploitasi sejak sistem tanam paksa (1867). Negeri jajahan menurutnya telah memperoleh keuntungan kira-kira sebesar 200 gulden. Pengakuan jujur atas hal ini merupakan suatu kehormatan, karena itu utang kehormatan hanya dapat dibayar dengan cara memperbaiki dan memperhatikan nasib negeri jajahan. Krisis ekonomi sejak 1885 menyebabkan kemiskinan dan penderitaan rakyat, karena itu sudah tiba saatnya untuk membayar hutang budi tersebut. Menurut van Deventer bahwa pendidikan dan pembangunan ekonomi merupakan *conditio sine qua non* untuk peningkatan kesejahteraan rakyat, karena melalui pendidikan Indonesia akan mampu mengurus kepentingan dirinya sendiri (Sulityo, 1995: 36).

Tuntutan ini rupanya mendapat respon positif dari berbagai pihak, sehingga pada gilirannya melahirkan kebijakan baru berupa pengadaan fasilitas umum seperti irigasi, edukasi (lembaga pendidikan), perumahan, rumah sakit (poliklinik), dan sebagainya. Kebijakan

baru kolonial Belanda ini, dalam sejarah penjajahan Indonesia dikenal sebagai “politik etis”. Dalam perkembangan selanjutnya, realitas menunjukkan bahwa politik etis ini justru dinikmati oleh pihak-pihak tertentu saja seperti fasilitas perumahan oleh para pengusaha perkebunan. Sebaliknya, penduduk desa tetap hidup di bawah garis kemiskinan dan kelaparan. Timbulnya *image* negatif di kalangan masyarakat mengenai penyalahgunaan Undang-undang Agraria, pada gilirannya melahirkan aksi pemogokan pada berbagai pabrik gula di Jawa. Aksi pemogokan mencapai titik kulminasinya pada tahun 1920.

Bukan hanya di negeri jajahan Belanda (Indonesia), pada tahun 1878-1895 pun terjadi aksi pemogokan di sebuah provinsi bernama *Friesland* dan sekitarnya di negeri Belanda bagian utara yang mayoritas kristen. Aksi ini oleh sejarawan dianggapnya sebagai pengaruh Marxisme yang berkembang di Eropa seperti Inggris, Jerman dan Perancis. Fahaman marxisme muncul sebagai reaksi atas praktek-praktek ekonomi liberal, karena kapitalisme dan ekonomi pasar dianggap menciptakan perbedaan ekstrem yakni kekayaan untuk kapitalis dan kemiskinan untuk buruh.

Pada bulan September 1901 perjuangan golongan sosialis rupanya berhasil yang ditandai oleh munculnya pidato Ratu Belanda Wilhelm tentang “kewajiban luhur dan tanggung jawab moral untuk rakyat Hindia Belanda”. Seruan ini paralel dengan konsep Marxis bahwa sebagian keuntungan kapitalis adalah hak buruh, demikian pula kaum

buruh yang telah banyak terlibat dalam proses produksi seharusnya memiliki hak yang lebih banyak. Munculnya berbagai pemogokan buruh sebagai gerakan sosialis, disebabkan oleh beberapa faktor yang berhubungan dengan kondisi sosial-ekonomi pada saat itu.

Pertama, Perang dunia I (1914-1918) meski tidak meluas di seluruh Asia, namun akibatnya terasa di seluruh dunia karena faktor-faktor produksi seperti barang, tenaga kerja dan modal banyak digunakan untuk kepentingan perang. Akibatnya, barang produksi untuk kepentingan sehari-hari berkurang sehingga terjadilah depresi ekonomi yang ditandai oleh mahalnya tekstil dan obat-obatan. Bila penawaran semakin berkembang dibandingkan jumlah permintaan, dalam teori ekonomi harga akan mahal. Karena itu, para petani dan pedagang yang hendak mendapatkan produksi dari Eropa terpaksa menaikkan harga barangnya. Kondisi ini pada gilirannya melahirkan inflasi yang semakin lama semakin tinggi.

Kedua, makin banyaknya usaha-usaha Barat di bidang perkebunan menambah berat beban petani pemilik tanah. Fenomena ini juga diiringi oleh berakhirnya masa kontrak jangka panjang sejak 1891 (selama 30 tahun) pada tahun 1921 dan kontrak (25 tahun) sejak 1870 pada tahun 1920. Menjelang berakhirnya masa kontrak inilah, terjadi berbagai tuntutan hak kepada pemerintah yang melindungi para pengusaha pabrik atas perlakuan tidak adil dalam perjanjian sewa-menyewa tanah.

Ketiga, depresi ekonomi juga diakibatkan oleh curah hujan yang tidak teratur sehingga tidak dapat memenuhi kebutuhan irigasi. Meskipun Tahun 1916-1917 curah hujan cukup, namun hujan terlambat sehingga praktis petani tidak dapat menanami tanahnya. Setelah menerima kembali tanahnya pada bulan Mei dari pabrik gula, petani di Yogyakarta tidak dapat menggarap tanahnya karena 6 bulan kemudian baru turun hujan. Meski tahun 1917-1918 terjadi hujan sepanjang tahun, namun debit airnya sangat sedikit sehingga menimbulkan konflik antara petani dan pemilik pabrik dalam hal pembagian air.

Depresi ekonomi tersebut menyebabkan penderitaan rakyat semakin meningkat yang ditandai oleh terjadinya kelaparan di mana-mana yang diiringi oleh berjangkitnya aneka penyakit. Melalui sebuah Jurnal "Sri Mataram" sebagaimana dikutip oleh Sulityo (1995) dijelaskan mengenai laporan dokter di Jawa bahwa pada tahun 1919 sebanyak 1.197.000 jiwa meninggal karena terserang penyakit beri-beri, TBC dan influenza. Reaksi dari berbagai tempat pun kemudian muncul seperti pemogokan Keresidenan Madiun, Pasuruan, Surakarta, Yogyakarta, Surabaya, dan beberapa tempat lainnya. Terjadilah pemogokan umum pada seluruh pabrik yang berjumlah 72 buah di Jawa, dan barulah kemudian berangsur-angsur surut setelah kondisi sosial ekonomi mulai sinkronis.

C. Masa Pendudukan Jepang

Seperti kata pepatah lama “keluar dari mulut harimau, masuk ke mulut buaya”, penderitaan rakyat akibat penyalahgunaan tanah pertanian oleh pemerintah Jepang kian menjadi-jadi. Sebagaimana telah dijelaskan pada permulaan tulisan ini, bahwa kondisi politik sangat menentukan bagi keadaan tanah. Penjajah Jepang dengan kepentingan berbeda, memprioritaskan tanaman pada komoditi yang berbeda pula. Jika penjajah Belanda memusatkan pada penanaman tembakau, rempah-rempah, kopi, tebu karena permintaan pasar, Jepang sebagai penguasa baru dengan kepentingan baru pula memprioritaskan pada penanaman bahan pangan dan tanaman jarak. Hal ini dimaksudkan untuk keperluan bahan makanan saat perang melawan sekutu.

Berdasarkan keterangan Tauchid dalam Mubyarto (1992), bahwa petani harus melipatgandakan hasil bumi dan menyerahkan 20% hasil panennya kepada pemerintah Jepang untuk keperluan bekal perang. Namun dalam prakteknya, rakyat bukannya dituntut bekerja giat untuk setoran hasil pertanian, tetapi dituntut untuk membantu Jepang dalam kerja paksa (*romusha*) dan usaha pembangunan perlengkapan perang. Dalam usahanya menambah hasil bumi tanah pertanian rakyat diperluas berupa pembongkaran hutan dan tanah-tanah *onderneming* untuk keperluan peningkatan hasil pangan. Kondisi ini membawa bagi rusaknya

tanah dan menyebabkan menurunnya produksi perkebunan.

Melalui sumber yang sama dijelaskan bahwa tanah partikular pada masa Jepang tidak ada yang dibeli kembali. Badan khusus segera dibentuk untuk mengatur dan menentukan status tanah peninggalan penjajah Belanda. Kantor yang menangani masalah tanah dinamakan “*Syūichi Kanri Kosha*” (Kantor Urusan Tanah Partikular). Dalam menjalankan fungsinya, kantor ini seolah-olah berfungsi mewakili kekuasaan pemerintah sehingga tampak tanah partikular dikuasai oleh pemerintah, sedangkan tuan tanah tidak berkuasa lagi (Mubyarto, 1992: 50)

Walaupun demikian, dapat dipastikan bahwa kebijakan penjajah Jepang seperti halnya Belanda bermuara pada upaya menarik keuntungan sepihak. Kantor yang dibentuknya sebagai sarana untuk mengatur perekonomian, pada dasarnya merupakan topeng siluman untuk melindungi wajah sebenarnya dari niat jahat mereka. Hal ini dapat dibandingkan dengan kantor dagang VOC milik Belanda, Undang-undang Agraria (*Agrarische Wet*) Tahun 1870 yang dijanjikan akan memperbaiki kondisi ekonomi petani, justru melahirkan keuntungan sepihak (penjajah).

Dalam sumber lain dijelaskan bahwa pada bulan Mei 1943, Kolonel Namura (Panglima Militer Jepang di Sumatera Timur), pernah menyerukan kepada sekelompok kecil administrasi *ordeneming* terkemuka supaya memberikan laporan mengenai berbagai industri mereka. Hal ini dimaksudkan sebagai bahan untuk merencanakan manajemen

perkebunan, selama masa pendudukan Jepang di Indonesia. Adapun tanggung jawab ini dilimpahkan kepada *Noyen Renggo Kai* yakni sebuah badan yang didirikan pada pertengahan tahun 1942. Badan ini mempunyai kantor besar di Medan dengan suatu staf kecil Jepang yang dibantu oleh penasihat-penasihat Barat (Pelzer, 1977: 152).

Dalam perkembangan selanjutnya, pada penghujung tahun 1942 *Noyen Renggo Kai* digantikan oleh suatu badan administratif baru yakni *Shonan Gomu Kumiai* dengan kantor besarnya di Singapura. Perubahan fundamental pun terjadi, yakni para penghubung Barat lalu digantikan oleh suatu group manajer Jepang yang masing-masing diberi tanggung jawab untuk beberapa perkebunan (Pelzer, 1977: 153).

Meskipun demikian, perubahan mendasar terkait dengan kondisi tanah pertanian kemudian menjadi ciri masa pendudukan Jepang. Banyak di antara tanah subur yang mendapat perawatan intensif pada masa pemerintah kolonial Belanda menjadi rusak. Betapa tidak, pada akhir tahun 1943 beberapa kebun digunakan sebagai lahan untuk menanam jenis tanaman padi, jagung, kacang-kacangan, dan jenis tanaman industri yang diperlukan Jepang (Ahmadin, 2001: 35). Dalam catatan Pelzer (1977) juga dikemukakan bahwa:

Selama orang-orang Eropa tetap tinggal diperkebunan-perkebunan itu meskipun mereka sedikit, selalu dapat ditemukan cara-cara untuk memelihara setidak-tidaknya beberapa bidang tanah yang paling terpilih. Tetapi setelah orang-orang terakhir ditawan

pada tahun 1943, tanah tembakau itu kembali digunakan untuk penanaman sepanjang tahun, bukan hanya untuk padi, jagung dan tanaman pangan lain melainkan juga untuk serat, kacang-kacangan, jarak dan tanaman-tanaman industri lainnya yang berguna bagi Jepang. Ini tentu saja menghancurkan sistem penggiliran penanaman yang sebelumnya telah dirawat dengan penuh ketelatenan, dan juga menyebabkan kerusakan tanah yang berat pada semua perkebunan terutama perkebunan-perkebunan di tanah rencah dekat pantai.

Uraian tersebut menunjukkan bahwa perubahan fundamental yang terjadi di bidang agraria pada masa pendudukan Jepang, yakni rusaknya beberapa jenis tanah perkebunan yang sebelumnya tergolong subur. Hal ini tentu saja disebabkan oleh kecenderungan penggunaan jenis tanaman pada lahan tertentu tanpa mereka mempertimbangkan aspek yang berhubungan dengan pemeliharaan kesuburan.

Suatu kenyataan historis yang menarik untuk dicermati, yakni perbedaan mendasar dari kedua penguasa yakni Belanda dan Jepang dalam hal kebijakan di bidang agraria. Dalam pengertian bahwa kondisi agraria dapat berubah secara signifikan, tidak hanya disebabkan oleh sebuah gejala alam atau *natural factors*. Akan tetapi, peran penguasa dengan jenis kebijakan yang diterapkan dapat menentukan seperti apa kondisi agraria pada lingkungan atau wilayah tertentu.

D. Penutup

Masalah agraria di Indonesia sesungguhnya tidak bermula sejak masa

kolonial, akan tetapi jauh sebelum itu telah banyak persoalan terkait dengan sektor yang maha vital dalam kehidupan manusia ini. Tulisan ini menitikberatkan kajian pada masa kolonial dimaksudkan untuk memberi gambaran betapa sebuah kekuasaan politik sangat dominan pengaruhnya terhadap dunia agraris (sektor pertanian). Akibatnya, kekuasaan Belanda dan Jepang telah menjadikan rakyat dan tanah Indonesia sebagai tumbal ambisi kekuasaan.

Meskipun demikian, di balik porak-porandanya sendi kehidupan ekonomi rakyat karena ulah kaum kolonial, di sisi lain justru membawa efek positif. Sebut saja kedatangan kaum kolonialis yang diiringi oleh kehadiran para ahli pertanian, kemudian dianggap sebagai dasar dan cikal bakal lahirnya modernisasi pertanian (perkebunan) di Indonesia.

Daftar Pustaka

- Ahmadin. 2001. *Masalah Agraria Indonesia: Konsepsi dan Sejarahnya*. Makassar: Bahan Mata Kuliah Jurusan Sejarah UNM.
- Ahmadin. "Ironi Negara Agraris" dalam *Harian Tribun Timur* Edisi 12 September 2006.
- Breman, Jan. 1982. *Penguasaan Tanah dan Tenaga Kerja Jawa di Masa Kolonial*. Jakarta: LP3ES.
- Geertz, Clifford. 1960. *Abangan, Santri, dan Priyayi dalam Masyarakat Jawa*. Jakarta: Dunia Pustaka Jaya.
- Geertz, Clifford. 1983. *Involusi Pertanian*. Jakarta: Bhratara Karya Aksara.
- Mubyarto, dkk. 1992. *Tanah dan Tenaga Kerja Perkebunan*. Yogyakarta: Aditya Media.
- Ongkhokham. 1979. *Perubahan Sosial di Madiun selama Abad XIX*. Makalah disajikan dalam Lokakarya Sejarah Sosial Ekonomi Pedesaan diselenggarakan atas Kerja Sama IPB-SAE-Erasmus Universiteit.
- Palindungan, A.P. 1983. *Beberapa Masalah dalam UUPA*. Bandung: Mandar Maju.
- Palindungan, A.P. 1986. *Aneka Hukum Agraria*. Bandung: Alumni.
- Pelzer, Karl J. 1977. *Toeang Keboen dan Petani*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Pelzer, Karl J. 1991. *Sengketa Agraria: Pengusaha Perkebunan Melawan Petani*. Pustaka Sinar Harapan.
- Scott, James C. 1976. *The Moral Economy of the Peasant*. New Haven dan London: Yale University Press, Ltd.
- Sulistyo, Bambang. 1995. *Pemogokan Buruh: Sebuah Kajian Sejarah*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Tjondronegoro, Sediono MP. 1984. *Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa Dari Masa Ke Masa*. Jakarta: Gramedia dan Yayasan Obor Indonesia.