

**ANTARA BEZITSRECHT DAN EIGENDOMRECHT:
Kajian Tentang Hak Atas Tanah Oleh Penduduk**

Harto Juwono¹

Dosen Universitas Indonesia.

Abstrak

Pada saat ini, persoalan kepemilikan tanah diantara penduduk menjadi hal yang rumit dan sering mengakibatkan terjadinya konflik, baik individual maupun kelompok (massal). Adanya ketidakjelasan status tanah memerlukan suatu kajian dengan pendekatan historis atas pengaturan hukum atas tanah, yang berubah mengikuti rezim hukum, yang mengakibatkan perubahan pada hak dan status kepemilikan tanah tersebut. Hasil kajian ini menyimpulkan bahwa permasalahan yang terjadi adalah akibat ketidakjelasan dari pemerintah dalam menerangkan rezim hukum mana yang diberlakukan pada saat ini. Sebagian besar masyarakat masih bertahan dengan pemahaman tentang hak kepemilikan (*bezitzrecht*) atau hak penguasaan (*beschikkingsrecht*) atas tanah, yang berbeda dengan konsep hak milik atas tanah (*eigendom*). Oleh karena itu, Pemerintah diharapkan dapat lebih mensosialisasikan konsep hak atas tanah (*eigendom*) dan hak-hal atas tanah lainnya yang diberlakukan pada saat ini sehingga tidak lagi terjadi konflik mengenai hak kepemilikan atas tanah.

Kata Kunci : Hak Kepemilikan (*bezitzrecht*), Hak Kepemilikan Atas Tanah (*eigendom*), Sejarah Regulasi.

Abstract

*Nowadays, land ownership's issues become complicated and often result in conflict to nation, either individually or groups (mass). Lack of clarity of the status of the land requires a historical approach to the study of the legal regulation of land that changed following regime, which resulted in changes to the rights and status of land ownership. Results of this study concluded that the problems came out from an incomprehensive notice from the regulator/government, in order to clarify which regime used by now. Most of the people are sticking with the understanding of property rights (*bezitzrecht*) or tenure (*beschikkingsrecht*) of land, which is different from the concept of land title rights (*eigendom*). Therefore, the Government is expected to socialize the concept of land title rights (*eigendom*) and other present land rights so the conflicts will decrease or subside.*

Keyword : *property rights (*bezitzrecht*), land title rights (*eigendom*), regulation history*

Pada awal bulan Oktober 1875, seorang juru lelang (*vendumeester*) di Batavia menolak permohonan seorang pribumi untuk mengesahkan penjualan hak pakai

¹ Penulis adalah doktor ilmu sejarah, pengajar di Departemen Sejarah, Fak. Ilmu Pengetahuan Budaya, Universitas Indonesia.

individu turun-temurun atas sebidang tanah yang telah lama dihuninya. Persoalan ini disampaikan kepada pemerintah melalui Residen Batavia dan diterima oleh Gubernur Jenderal untuk diputuskan. Gubernur Jenderal J.W. van Lansberge meminta pertimbangan kepada Direktur Keuangan Sprenger van Eijk, atasan juru lelang tersebut, sebelum persoalan ini bisa diputuskan.²

Persoalannya berkisar pada keabsahan hak orang pribumi (*inlander*) atas tanah, baik yang dihuni maupun digarapnya. Menurut pandangan para ahli hukum Belanda saat itu, hak tanah orang pribumi khususnya Jawa (*grondrecht van den Javaan*) tidak bisa begitu saja menerima pandangan hukum Barat yang dituangkan lewat aturan-aturan perundangan yang berlaku. Hal ini disebabkan oleh adanya perbedaan dalam hal asal-usul dan nilai-nilai yang berlaku. Jika pemerintah kolonial yang merupakan institusi tertinggi dalam sistem hukum koloni masa itu, berusaha keras untuk memutuskan persoalan di atas dengan menggunakan aturanaturan dalam hukum positif Barat, resiko yang akan muncul adalah pelanggaran hak orang pribumi atas tanah dan bisa mengarah pada terjadinya suatu kerusuhan sosial yang bersumber dari sektor agraria.³

Tulisan ini berusaha untuk menelusuri kembali hak apa yang sebenarnya dimiliki oleh orang pribumi khususnya di Jawa dan Madura atas tanah yang mereka akui sebagai sumber kehidupan dan bernilai sacral karena terkait dengan norma-norma aturan adat. Berkaitan dengan hal tersebut, diharapkan akan diketahui penerapannya dan penyesuaiannya dengan penerapan hukum positif yang diawali oleh rezim kolonial dan akan diteruskan oleh pemerintah nasional.

A. Kepemilikan Tanah Penduduk

Kepemilikan tanah pada penduduk pribumi di Indonesia pada masa lalu telah banyak diteliti oleh para ilmuwan, baik ilmuwan asing maupun ilmuwan Indonesia sendiri. Bahkan jauh sebelum kemerdekaan, kepemilikan tanah menjadi objek kajian yang menarik bagi sejumlah besar ilmuwan Belanda. Terlepas dari kepentingan yang berada di balik proyek penelitian tersebut, hasil kajian mereka bisa menjadi sumber informasi dan referensi untuk ditindaklanjuti oleh para peneliti lain termasuk juga peneliti Indonesia.

Berlimpahnya hasil kegiatan penelitian ini mengarah pada terjadinya polemic yang tak berakhir di kalangan para ilmuwan Belanda, khususnya di bidang ilmu hukum yang terkait dengan pengkajian sistem agraria di tanah koloni Hindia Belanda. Polemic ini kemudian menghasilkan adanya perbedaan

² *Circulaire aan de hoofden van Gewestelijk Bestuur op Java en Madoera, 28 October 1875, dimuat dalam Bijblad no. 2936.*

³ Bahkan ketika Parlemen Belanda disibukkan dalam pembicaraan tentang pengesahan *Agrarische Wet* pada tahun 1866, Menteri Koloni E. de Waal saat itu menyatakan hak tanah orang-orang pribumi masih sangat lemah dan tunduk pada aturan adat yang tidak bisa dengan mudah diabaikan oleh penerapan hukum Barat meskipun menjanjikan prospek yang lebih baik (*gebrekkige grondrecht, overdriven eerbiet voor hadats inoeten wijken voor een beter stelsel*). Periksa Anon, "De koloniale staatkunde tegenover het Buitenland", dalam *Tijdschrift voor Nederlandsch Indie*, tahun 1867, jilid 1, halaman 187.

pandangan, yang mengkristal dalam dua kelompok atau mazhab besar di Negeri Belanda. Kedua mazhab ini tidak bisa saling ditemukan setidaknya sampai rezim kolonial Belanda mengakhiri kekuasaannya di Indonesia, dan sering menimbulkan masalah di kalangan para pejabat administrative kolonial yang ditempatkan di Hindia Belanda ketika mereka diperintahkan untuk menjadikan dua mazhab sebagai referensi utama dalam kebijakannya.⁴

Mazhab pertama dikenal sebagai mazhab Leiden, yang dipelopori oleh C. Van Vollenhoven. Dalam penelitiannya, Van Vollenhoven menyebutkan bahwa kepemilikan tanah yang dipegang oleh orang pribumi di Hindia Belanda berasal dari upaya mereka yang didorong oleh kebutuhan untuk membuka lahan. Hal ini terkait dengan perubahan sistem pengolahan tanah dari perladangan yang nomaden menjadi persawahan yang permanen. Sebagai konsekuensinya mereka yang kemudian membuka, menggarap dan akhirnya menghuni lahan tersebut dianggap sebagai pemilik tanah (*primus inter pares*) sekaligus pendiri pemukiman komunal. Dan situ muncul pandangan bahwa tanah merupakan milik rakyat (*volksdomein*).⁵

Sesuai dengan perkembangannya, mengingat penduduk pribumi masa itu tidak mengenal bentuk kepemilikan individu, sistem kepemilikan bertumpu pada ikatan kolektif yang menghasilkan bentuk komunal. Apa yang dimaksudkan dalam hal ini adalah bahwa lahan yang mereka garap dan huni merupakan milik bersama, dengan pembagian hasil pada saat panen. Namun demikian mereka juga berkepentingan untuk menegaskan hak atas lahan itu terhadap adanya potensi ancaman dari luar kelompok komunal tersebut, khususnya mereka yang bukan menjadi anggota kerabat besarnya.

Ketika jumlah warga yang menghuni dan menggarap lahan tersebut terus bertambah, standard penilaian yang mereka terapkan atas tanah masih bertumpu pada produktivitas. Dalam perhitungannya, produksi tanah merupakan nilai tanah dan bukan luas tanah. Oleh karena itu kesuburan tanah akan lebih menentukan jenis tanah daripada lokasi atau luas lahan. Dengan

⁴ Pada umumnya kelompok Utrecht menuduh para ilmuwan di Leiden sebagai kembali pada hukum alam yang tidak lagi relevan untuk mengatur dan memerintah tanah koloni berdasarkan sistem pemerintahan modern. Salah satu tokoh Utrecht, Profesor de Louter, menyerang Van Vollenhoven dengan pendekatan positivis dianggap lebih tepat menurut aliran Utrecht untuk menganalisis dan menghasilkan kajian bidang hukum bagi tanah koloni. Periksa W.P. Heere and J.P.S Offerhaus, *International Law in Historical Perspective* (The Hague, 1998, Kluwer Publ), halaman xvii.

⁵ Dalam hal ini apa yang dimaksud Van Vollenhoven sendiri sebenarnya bukan hak milik dalam arti *eigendom* seperti pengertian hukum Barat. Ia menyebutnya dengan hak pertuanan atau penguasaan (*beschikkingsrecht*) yang berlaku sama seperti hak ulayat. Pada prinsipnya hak ini tidak mengenal pengalihan hak (*vervreemdelingen*) atas tanah yang dibuka bersama. Dari situ paradigma dalam pandangan hukum adat Barat tentang hubungan hukum antara individu dan komunitasnya muncul, yaitu keseimbangan antara hak individu dan hak komunal. Periksa Svein Aass, "Relevansi Teori Makro Chayanov untuk kasus Pulau Jawa", dalam Sediono M.P. Tjodronegoro dan Gunawan Wiradi, *Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari masa ke masa* (Jakarta, 2008, Yayasan Obor), halaman 144.

menggunakan produksi sebagai standard ukuran, nilai yang lebih tinggi akan diberikan pada lahan yang subur termasuk fasilitas pendukungnya seperti aliran sungai. Sebaliknya lahan hutan dan tanah rumput yang luas dianggap bernilai lebih rendah dibandingkan persawahan.⁶

Karena prioritas pada nilai produksi dan ikatan primordial di antara mereka yang menggarapnya, kepemilikan atau penguasaan lahan model ini tidak mengenal hal milik individu meskipun penguasaan oleh individu semakin lama bisa terjadi. Pertumbuhan jumlah warga yang terlibat mendorong pada terbentuknya pola pemukiman permanen, seiring dengan terpenuhinya kehidupan subsistensi mereka. Hal ini juga mempengaruhi pola pembagian lahan bagi masing-masing warga, yang meskipun tidak bisa melepaskan diri dari ikatan primordial, secara perlahan berhasil menegaskan hak penguasaannya (*beschikkingsrecht*) atas tanah yang selama ini mereka garap dan mereka huni, khususnya terhadap intervensi warga lain yang datang dari luar.⁷

Bentuk kepemilikan lahan yang demikian telah memperkuat institusi primordial dalam hubungan horizontal, yaitu antara warga dan keluarga induknya. Hubungan antara anggota dan keluarga induk semakin diperkuat dengan institusionalisasi kehidupan sosial komunitas itu, yang tumbuh dalam bentuk ikatan komunal. Ketika sistem administrative diterapkan pada ikatan komunal dengan munculnya kampung atau desa, ikatan desa menjadi perwujudan ikatan horizontal. Bertolak dari sini, setiap anggota keluarga menjadi warga desa dan sistem penguasaan tanah (*beschikkingsrecht*) komunal diperkuat dengan pelembagaannya oleh desa, yaitu dengan adanya institusi tanah desa, lumbung desa, *banda desa*, dan tanah-tanah lain bagi kepentingan bersama seperti makam, rumah ibadah, dan sebagainya. Masing-masing anggota atau warga ikut bertanggungjawab mewujudkan kepemilikan komunal institusional demikian melalui penyeteroran sebagian hasil produksi tanahnya kepada lembaga-lembaga sosial desa.⁸

⁶ Rendahnya nilai kedua asset itu karena pertimbangan manfaat bagi penggunanya. Ketika prioritas manfaat tertinggi diberikan pada sumber produksi yang digunakan untuk memenuhi kebutuhan hidup pertama bagi penggarapnya, maka tanah yang menghasilkan tanaman pangan akan mendapatkan nilai tertinggi, sebab dari situ tanah bisa menentukan kehidupan manusia. Dari sini muncul dua unsure penting dalam hukum adat mengenai tanah, yaitu sifat dan fakta. Menurut sifatnya, tanah menjadi symbol kekuasaan karena pemilik tanah akan mengendalikan mereka yang bergantung padanya. Sementara itu menurut faktanya, tanah menjadi tempat berinteraksi, sumber penghasilan dan tempat tinggal. Periksa C. van Vollenhoven, *Indonesier en zijn grond* (Leiden, 1932, E.J. Brill), halaman 3-4.

⁷ Menurut Collenbrander, dalam pemahaman masyarakat adat tentang penguasaan tanah, hak ini sering sulit dibedakan antara hak penguasaan dan hak kepemilikan. Bagi para ahli hukum Badat Barat, kesulitan ini diperparah dengan tidak adanya data tertulis yang mendukung dan menjelaskan kewenangan mereka atas tanah. Periksa H.T. Collenbrander, *Koloniale Geschiedenis, derde deel: Nederlandsch Oost Indie sedert 1816* ('s Gravenhage, 1926, Martinus Nijhoff), halaman 54.

⁸ Menurut konsep van Vollenhoven, meskipun dikenal sebagai institusi sosial komunal, desa sendiri juga tidak memiliki legalitas yang kuat sebagai pemilik tanah di seluruh wilayahnya. Menurutnya, desa hanya memiliki sisa-sisa dari hak penguasaan pribumi lama (*oudinheinsche beschikkingsrecht*), sehingga ketika pada suatu saat terjadi

Pola serupa juga muncul tetapi mengarah pada bentuk institusi yang berbeda dan akhirnya memunculkan suatu struktur kepemilikan tanah yang berlainan dengan konsep *volksdomein* Van Vollenhoven. Pola kedua ini oleh seorang ahli sejarah agraria G.P. Rouffaer disebut sebagai *Vorstdomein*, atau tanah milik raja. Rouffaer bertolak pada pandangan bahwa hanya penguasa yang memiliki tanah, sementara mereka yang menjadi kawulanya hanya meminjam atau menumpang dalam menggarap tanah penguasa demi kepentingan mendapatkan sebagian hasil produksinya.

Seperti halnya konsep *Volksdomein*, *Vorstdomein* juga menunjukkan kesamaan setidaknya dalam dua hal : pembukaan lahan pertama (*ontginning*) oleh orang pertama yang menjadi cikal bakal pemukiman (*primus inter pares*) dan pengaturan penggunaan serta penguasaan lahan dengan nilai-nilai adat yang tumbuh pada komunitas itu. Mereka yang ikut menikmati lahan itu (*genotsrecht*) juga memiliki ikatan primordial seperti halnya yang berlaku pada prinsip *Volksdomein*.⁹

Perbedaannya terletak pada perkembangan institusi politik yang dilakukan oleh pembuka lahan (*ontginner*). Jika pada prinsip *volksdomein*, ikatan komunal berkembang secara horizontal dan bersifat lokal, pada prinsip *vorstdomein* ikatan komunal berkembang menjadi ikatan feodal yang vertikal, seiring dengan pertumbuhan kelompok lokal dari kelompok sosial menjadi kelompok politik, yaitu didasarkan pada praktek dan hubungan kekuasaan. Dari kelompok lokal, apakah sesuai dengan rencana pembukanya atau tergantung pada perkembangan situasi, satuan sosial tumbuh menjadi kekuatan politik yang akhirnya terlembaga dalam Riau unit administrative tradisional yang disebut kerajaan.¹⁰

Dengan bentuk institusi politik seperti kerajaan, nilai-nilai sosial yang diadopsi dan sering juga dikaitkan dengan nilai-nilai keagamaan seperti Islam dan

perputaran dalam pembagian tanah kembali setelah rotasi beberapa kali panen di antara warganya, institusi desa tidak mampu menolak permintaan dan mengubah kebiasaan ini. Periksa C. Lekkerkerker, *Land en Volks van Java, vol L* (Amsterdam, 1938, J.B. Wolters), halaman 569.

⁹ Dalam bahasa Jawa atau Sunda dikenal dengan istilah *yasa*, yang berarti membuat atau mencipta. Dengan merujuk istilah ini, kata tanah *yasana* berarti adalah tanah yang dibuka. Dalam aturan adat mereka diakui bahwa hak atas pembukaan ini bukan berasal dari penguasaan oleh pemerintah atau penguasa, melainkan menjadi hak tanah mereka sendiri. Periksa Willem Philip Scheuer, *Het grondbezit in de Germaansche mark en de Javaansche dessa* (Rotterdam, 1885, Wed. F.G. Mortelmans), halaman 243.

¹⁰ Menurut Benedict Anderson, perbedaan antara *primus inter pares* rakyat dan raja adalah bahwa *primus inter pares* pada raja tampil sebagai pendiri dinasti, bukan hanya pendiri komunitas. Sebagai pendiri dinasti, ia sering melakukan suatu tindakan keras yang menghancurkan simbol-simbol dinasti lama. Ini terjadi pada Raden Wijaya di Majapahit, Raden Patah di Demak, Sutowijoyo di Mataram dan Pangeran Mangkubumi di Yogyakarta. Dengan menegaskan simbol-simbol kekuasaan baru, pendiri dinasti bukan hanya mendapatkan kekuasaan tetapi juga keabsahan yang tidak bisa dibantah. Hal ini tidak terjadi pada para *primus inter pares* yang hanya sampai pada pembentuk komunitas lokal. Periksa Benedict G.O. Anderson, *Language and Power: Exploring Political Culture in Indonesia* (Jakarta, 2006, Equinox Publ.), halaman 39.

Hindu, berubah menjadi aturan hukum. Aturan-aturan hukum ini mengatur segala aspek kehidupan sosial masyarakat yang kemudian dilengkapi dengan sanksi dan hak bagi para pelaksananya. Sementara itu hubungan antara mereka yang kemudian dilimpahi oleh kewenangan dan kekuasaan politik, dan mereka yang wajib patuh kepadanya diletakkan pada konsep kosmologis yang bersumber pada filosofis keagamaan (kultus dewa-raja dalam Hindu, dan *kalifatullah* dalam Islam).¹¹

Bertolak dari konteks ini, muncul kewenangan raja atau penguasa untuk menguasai seluruh lahan yang ada di bawah kewenangannya. Dua sumber hukum menjadi dasar dari tuntutan ini : statusnya sebagai pembuka lahan sekaligus cikal bakal daerah itu, dan dukungan filsafat-ideologis yang mewarnai hubungan kekuasaan. Berdasarkan keduanya, raja menjadi penguasa mutlak atas seluruh tanah yang ada di bawah kekuasaan politiknya (*salumahing bumi, sakurebing langit, hamung narendra kang wenang murba lan misesa*).¹²

Dengan berlandaskan pada konsep tersebut, rakyat sebagai kawulanya mengakui hak penguasaan raja ini dalam hubungan patron-klien yang bertumpu pada ikatan primordial atau ikatan feodal. Mereka merasa bahwa dengan menggarap tanah yang dianggap sebagai milik penguasa, sebagian besar hasilnya menjadi hak penguasa dan mereka harus puas dengan sisa produksinya selain ditambah dengan hak perlindungan dan berkah yang dianggap memancar dari pusat kekuasaan. Dengan demikian dalam prinsip *vorstdomein* terdapat ketergantungan dalam hal kepemilikan tanah, yang sepenuhnya dipegang oleh penguasa.¹³

¹¹ Soemarsaid Moertono, *Negara dan Usaha Bina Negara di Jawa Masa Lampau* (Jakarta, 1985, Yayasan Obor), halaman 32-33. Pandangan tersebut tidak bisa dilepaskan dari konsep kosmologi yang awalnya bersumber dalam konsep kekuasaan Hindu, ketika raja menduduki posisi penting antara alam makrokosmos dan mikrokosmos. Dalam hal ini sebagai titisan dewa, raja menjadi penghubung antara alam manusia dan alam di atas manusia (*supranatural sphere*). Dalam konteks Islam, posisi tersebut tidak berubah kecuali dalam hal penyebutan yaitu dengan gelar sebagai *Kalifatullah Sayidin Panatagama Ngabdulrachman*, yang memberi raja kewenangan dan kekuasaan sangat besar.

¹² Stuart Wilson and Singgih Wibisono, *Javanese English Dictionary* (Singapore, 2002, Periplus), halaman 246. Meskipun dalam perkembangannya muncul interpretasi yang berbedabeda mengenai ungkapan tersebut, pada prinsipnya maknanya tetap yaitu melukiskan kekuasaan mutlak raja-raja Jawa atas kehidupan kawulanya di seluruh wilayah kekuasaannya. Di era Kerajaan Mataram Islam pada abad XVI-XVII, pandangan kekuasaan ini dipertegas lagi dengan adanya tambahan *gung binathara baudenda hanyakrawati wenang wisesa ing saknegari* (berkuasa mutlak dan tak terbatas atas seluruh negeri, sekaligus menjadi pengendali hukum dan penguasa duniawi). Periksa G. Moedjanto, "Konsep Kepemimpinan dan Kekuasaan Jawa Tempo Dulu" dalam Hans Antlov and Sven Cederroth, *Kepemimpinan Jawa, Perintah Alus, Pemerintahan Otoriter* (Jakarta, 2001, Yayasan Obor), halaman xvii.

¹³ D.H. Burger, *Structural Changes in Javanese Society: the Supravillage Sphere* (Cornell, 1956, Cornell University Press), halaman 29. Hubungan antara penguasa atau raja dan kawulanya dalam kehidupan sosial politik dan ekonomi tradisional di Jawa ini didasarkan pada ikatan primordial yang diatur berdasarkan kewilayahan. Ketika kekuasaan raja diambil alih oleh pemerintah kolonial, praktis hak-hak

B. Penerapan Hukum Positif

Ketika pemerintah jajahan Belanda mulai memperluas lingkup kekuasaannya dari wilayah yang telah didominasi oleh VOC pada akhir abad XVIII, mereka menjumpai bahwa dua prinsip kepemilikan tanah di atas berlaku di Jawa. Di wilayah yang tidak berada di bawah kekuasaan raja-raja, yaitu wilayah di luar Banten, Cirebon, Yogyakarta dan Surakarta, prinsip *volksdomein* lebih banyak berlaku, meskipun juga dengan sedikit sisa-sisa prinsip *vorstdomein* yang masih bisa ditemukan. Khususnya bagi daerah yang telah dianeksasi dari raja-raja pribumi, prinsip *vorstdomein* masih tersisa pada para bupati setempat, yang akhirnya dihapuskan oleh Gubernur Jenderal H.W. Daendels ketika para bupati dijadikan pegawai pemerintah dan dimasukkan dalam korps birokrasi kolonial.¹⁴

Ironisnya, meskipun rezim kolonial telah melikuidasi sisa sistem *vorstdomein* di bawah kekuasaannya, justru sistem yang berlaku tetap dipertahankan untuk menopang kepentingannya. *Preangerstelsel*, yang diterapkan di Priangan sejak akhir abad XVII, dan kemudian juga *Kultuurstelsel* yang diberlakukan sebagai kebijakan eksploitasi agraria sejak 1830 di tanah-tanah pemerintah, menunjukkan dengan jelas penerapan kembali sistem *vorstdomein* namun dengan pemerintah kolonial yang menggantikan peran dan posisi raja-raja. Dalam kedua sistem ini, pemerintah kolonial menjadi sponsor utama bagi eksploitasi ekonomi. Meskipun untuk memudahkan pelaksanaan kebijakannya kepemilikan tanah secara komunal di kalangan masyarakat diperkuat, prinsip itu bukan untuk mengakui kepemilikan oleh penduduk melainkan demi kepentingan produktivitas yang menguntungkan bagi tuntutan pemerintah, baik dalam bentuk hasil bumi maupun tenaga kerja (*heerendiensten*).¹⁵

kekuasaannya beralih kepada pemerintah Belanda termasuk juga hak pengaturan atas kepemilikan tanah kawulanya.

¹⁴ Sebelum pemerintahannya, di bawah rezim VOC para bupati masih dipertahankan posisi dan statusnya seperti di masa kekuasaan raja-raja Jawa. Mereka bertindak dan memiliki kewenangan seperti raja-raja kecil termasuk juga dalam hal penguasaan tanah. Di bawah pemerintahan Daendels, bupati diubah statusnya menjadi bagian dari korps pemerintahan, atau dengan kata lain dijadikan sebagai pegawai pemerintah dengan gaji tetap. Perubahan status ini membawa dampak bahwa bupati tidak lagi memiliki tanah-tanah jabatan atau menjadi penguasa tanah lokal dan juga tidak berhak mendapatkan pelayanan kerja wajib dari rakyatnya. Periksa H.W. van den Doel, *Het Rijk van Insulinde: Opkomst en Ondergang van een Nederlandse Kolonie* (Amsterdam, 1996, Prometheus), halaman 15.

¹⁵ Kerja wajib bersumber dari pemahaman yang muncul di wilayah raja (*vorstdomein*), yaitu bahwa mengingat semua yang hidup dan mati adalah milik raja (rajapati, rajakaya, rajabrana), kawula wajib mempersembahkan tenaga dan hasil kerjanya. Jika hasil kerja diwujudkan sebagian dari panen tanah, persembahan tenaga muncul dalam bentuk kerja wajib. Kerja wajib terdiri atas kerja bagi raja atau penguasa, bagi istana, bagi masyarakat dan bagi komunitasnya. Kerja bagi masyarakat dan komunitasnya sering juga disebut dengan istilah kerja bakti. Mengenai pemahaman kerja wajib sebagai pengganti upeti, bisa dilihat pada Anon, *Regeling der heerendiensten op Java* (s Gravenhage, 1866, J.A. de la Vieter), halaman 4-5.

Namun demikian bersamaan dengan kemerosotan produktivitas *Kultuurstelsel* yang diikuti oleh serangan gencar dari pihak kelompok pengusaha swasta di belakang partai liberal dalam parlemen Belanda (*Staten Generaal*) terhadap monopoli pemerintah, kesadaran mulai tumbuh di antara para petinggi dan politikus Belanda baik di Den Haag maupun di Batavia, bahwa kepastian hukum di tanah koloni sangat diperlukan. Hal ini penting untuk meletakkan fondasi yang kuat bagi perkembangan lebih lanjut sistem administrasi kolonial yang semakin mengarah pada model legal-rasional. Dengan kepastian hukum, bukan hanya terdapat batasan yang jelas antara hak dan kewajiban, melainkan juga ada penegasan dalam hubungan antara negara induk di Eropa dan tanah koloni.

Akan tetapi yang paling penting dalam perubahan ini adalah bahwa kepastian hukum diperlukan untuk menjamin kelangsungan eksploitasi ekonomi, yang tidak lagi menjadi monopoli negara melainkan juga bagi kepentingan modal swasta. Meskipun sejak tahun 1818 peluang bagi investasi telah terbuka, baru pada tahun 1850an perhatian lebih besar dicurahkan ke situ. Sementara itu investasi modal swasta bukan hanya menuntut penghapusan monopoli negara melainkan juga kejelasan dalam hal hak-hak individu atas tanah dan hubungan antara penguasaan tanah dan keberadaan institusi sosial. Melalui kejelasan ini, kalangan swasta menggunakan sebagai sarana untuk menuntut penghapusan dominasi pemerintah dengan alasan memaksimalkan eksploitasi tanah koloni sekaligus meningkatkan kesejahteraan penduduk pribumi yang selama ini terkekang oleh dominasi *Kultuurstelsel*.¹⁶

Setelah melewati perdebatan yang panjang sejak tahun 1848, akhirnya Parlemen Belanda memutuskan akan mengeluarkan sebuah peraturan yang digunakan sebagai sumber rujukan bagi ketentuan hukum di tanah koloni. Peraturan ini dikenal dengan nama *Regeerings Reglement* yang diundangkan pada tahun 1854, sebagai landasan hukum tertinggi di tanah koloni. Di samping isi dari peraturan baru ini, nuansa yang muncul dengan pengundungannya menunjukkan bahwa sudah waktunya peraturan yang bertumpu pada hukum positif Barat diberlakukan di tanah koloni, mengingat semua tujuan yang dimaksudkan di atas tidak mungkin bisa terwujud tanpa menggunakan sistem hukum Barat. Oleh karena itu semua hukum yang berlaku di Belanda juga berlaku di tanah koloni, atau setidaknya tanah koloni memiliki peraturan yang modelnya merujuk pada perundangan di negara induk (azas konkordansi). Semua peraturan ini dinyatakan berlaku bagi semua kawula

¹⁶ Kritik yang semakin keras dari kalangan swasta terhadap *Kultuurstelsel* muncul sejak terjadinya kemerosotan produksi yang membuktikan ketidakmampuan negara mengendalikan monopolinya atas produktivitas program ini. Kasus kelaparan di sejumlah daerah yang meskipun terkait juga dengan kondisi alam digunakan sebagai sarana untuk menyerang pemerintah agar segera melepaskan monopoli dan mengakhiri *Kultuurstelsel*, sambil memberikan peluang semakin besar bagi investasi modal swasta. Periksa Cornelis Fasseur, *The Politics of Colonial Exploitation: Java, the Dutch, and the Cultivation System* (Ithaca, 1992, Cornell University Press), halaman 124-125.

pemerintah kolonial, sedangkan penduduk pribumi diberikan kebebasan untuk mengikutinya.¹⁷

Dalam peraturan yang diterbitkan itu, pemerintah kolonial bukan hanya mengakui status klasifikasi kelompok yang menghuni tanah koloni Hindia Belanda (*ingezetenen van Nederlandsch Indie*), namun juga mengenai pengakuan terhadap hak orang pribumi atas tanah yang juga dilindungi oleh pemerintah kolonial. Hal ini terlihat dari pasal 62 peraturan tersebut sebagai berikut:

De Gouverneur Generaal mag gene gronden verkoopen. In dit verbod, zijn niet begrepen kleine stukken gronds, bestemd tot uitbreiding van steden en dorpen en tot het oprichten van inrichtingen van nijverheid. De Gouverneur Generaal kan gronden uitgeven in huur, volgens tregels, bij algemeene verordening te stellen. Onder die gronden worden niet begrepen de zoodanige, door de inlanders ontgonnen, of als gemeene weide, of uit eenigen anderen hoofed tot de dorpen of dessa's behoorende. Volgens regels bij algemeene verordening te stellen, worden gronden afgestaan in erfpacht voor niet langer dan vijf-en-zeventig jaren. De Gouverneur Generaal zorgt dat geenerlei afstand van grond inbreuk gemaakt op de rechten der inlandsche bevolking.

Gubernur Jenderal tidak boleti menjual tanah. Dalam larangan ini, tidak termasuk petak-petak tanah kecil yang dimaksudkan bagi perluasan kota-kota dan desa-desa dan untuk mendirikan infrastruktur industri. Gubernur Jenderal bisa menyewakan tanah-tanah menurut aturan yang ditetapkan dalam peraturan umum. Dalam tanah-tanah ini tidak termasuk tanah-tanah yang digarap oleh orang pribumi atau sebagai lahan pengembalaan, atau karena alasan lain termasuk milik desa atau dusun. Menurut aturan-aturan yang ditetapkan dalam peraturan umum, tanah-tanah ini diserahkan dalam bentuk hak sewa erfpacht selama tidak lebih dari tujuh puluh lima tahun. Gubernur Jenderal memperhatikan agar tidak ada pelepasan tanah yang melanggar hak-hak penduduk pribumi.

Ketentuan tersebut di atas, meskipun masih dalam nuansa *Kultuurstelsel* yang konservatif, mulai menunjukkan adanya pandangan pemerintah untuk mengakui hak-hak penduduk dan melindunginya terhadap pelanggaran. Terlepas dari aplikasinya, semangat yang berada di balik penyusunan peraturan tersebut menunjukkan adanya niat dari negara untuk mulai memperhatikan hak-hak penduduk atas tanah.

Hal ini semakin jelas dalam ketentuan berikutnya :

Over gronden door inlanders voor eigen gebruik ontgonnen, of als gemeene weide of uit eenigen anderen hoofed tot de dorpen behoorende, wordt door den

¹⁷ G.J. Resink, "Conflictenrecht van de Nederlands-Indische staat in internationaal-rechterlijke setting" dalam *Bijdrage tot de Koloniaal Instituut (BKI)*, tahun 1959, jilid 115, halaman 2. Dasar pemikiran ini adalah bahwa Dewan Negara (*Raad van Staat*) pada tahun 1845 memutuskan dalam sidangnya bila tanah koloni Hindia bukan merupakan wilayah atau negara asing, melainkan bagian yang tak terpisahkan dari Kerajaan Belanda. Oleh karena itu adalah wajar apabila hukum yang berlaku di Kerajaan Belanda juga berlaku di tanah koloninya.

Gouverneur Generaal niet beschikt dan ten algemeenen nutte, op den voet van art 77 en ten behoeve van de op hoog gezag ingevoerde cultures volgens de daarop betrekkelijke verordeningen, tegen behoorlijke schadeloostelling. Grond door inlanders in erfelijk individueel gebruik bezeten, wordt, op aanvraag van den rechtmatigen bezitter, aan dezen in eigendom afgestaan onder de noodige beperkingen, bij algemeene verordening te stellen en in den eigendomsbrief uit te drukken, ten aanzien van de verplichtingen jegens den lande en de gemeente en van de bevoegheid tot verkoop aan niet-inlanders. Verhuur of in-gebruik-geving van grond door inlanders aan niet-inlanders geschiedt volgens regels, bij algemeene verordening te bepalen.

Tentang tanah-tanah yang dibuka untuk digunakan sendiri oleh orang pribumi, atau sebagai lahan penggembalaan umum atau karena alasan lain termasuk milik desa, oleh Gubernur Jenderal tidak bisa dikuasai kecuali demi kepentingan umum, atas dasar pasal 77 (Regeerings Reglement) dan demi kepentingan perkebunan yang dikelola oleh penguasa menurut peraturan yang terkait, dengan pembayaran ganti rugi yang memadai. Tanah yang dikuasai hak pakainya secara individu turun-temurun oleh orang pribumi, atas permohonan pemiliknya yang sah, bisa diserahkan kepada pemerintah hak kepemilikannya dengan pembatasan-pembatasan yang diperlukan, seperti yang ditetapkan dalam peraturan umum dan dimuat dalam surat hak milik, sehubungan dengan kewajiban terhadap negara dan komunitas serta wewenang untuk menjual kepada non-pribumi. Persewaan atau penyerahan hak pakai tanah oleh orang pribumi kepada non-pribumi dilakukan menurut aturan-aturan yang ditetapkan dalam peraturan umum.

Dalam ketentuan ini tampak adanya dua hal penting : pemerintah mulai mengarahkan pada hak milik tanah oleh orang pribumi (*eigendom*), dan pemerintah tetap menegaskan kewenangannya sebagai penguasa atas tanah di seluruh wilayah koloni, termasuk juga mengorbankannya apabila memang negara atau kepentingan umum membutuhkan lahan itu. Dengan demikian, fakta yang dualistis ini mengarah pada adanya suatu sistem kepemilikan tanah dengan negara sebagai pihak yang paling dominan dalam struktur bare yang dibentuk kemudian setelah 1870.

C. Perubahan menuju Hak Milik (*eigendom*)

Meskipun *Kultuurstelsel* tidak mengakui kepemilikan individu atas tanah dan mengarah pada kepemilikan komunal demi kepentingan produktivitasnya, pada prakteknya sistem ini justru memperkuat institusi desa sebagai pemegang kewenangan atas tanah. Jika di masa sebelumnya desa lebih banyak bergantung pada kehendak warganya dalam hal penggarapan dan produktivitas tanah, akibat *Kultuurstelsel* kewenangan desa atas tanah diperkuat sementara hak individu merosot tajam.¹⁸

¹⁸ Salah satu kebijakan pemerintah yang memperkuat institusi desa adalah dengan merekrut para petani yang sebelum masa ini diketahui menguasai sebagian tanah desa karena faktor keturunan, diangkat menjadi kepala desa atau aparat desa.

Penguatan hak desa atas tanah ini tampak dari adanya kewenangan desa yang diwakili oleh aparatnya untuk menggantikan posisi individu sebagai pemegang hak penguasaan tanah dengan orang lain selama kuota produksi tanah yang wajib disetorkan kepada pemerintah dipenuhi. Dengan demikian ada empat cara desa untuk mengurangi peran individu. Pertama, ketika desa menganggap bahwa penggarap tanah itu tidak mampu memenuhi target produksi yang ditetapkan. Kedua, memaksa individu meninggalkan desa dan tidak menggantikannya dengan warga lain tetapi menjadikannya sebagai tanah desa. Ketiga, sistem *dadal*, yaitu menempatkan tanah yang belum dibuka langsung menjadi hak kepemilikan (*bezitsrecht*) desa. Keempat, desa bisa mengundang orang dari luar untuk menggarap tanah yang dinyatakan milik desa namun tetap hanya dengan hak menikmati (*genootrecht*) selama beberapa kali panen.¹⁹

Kondisi tersebut di atas secara perlahan menciptakan perubahan baru dalam sistem kepemilikan tanah. Meskipun kewenangan institusi desa diperkuat, konsep hak penguasaan perlahan-lahan tergeser dengan hak kepemilikan (*bezitsrecht*). Dalam hal ini ada dua pihak yang paling berperan : desa itu sendiri dan pendatang dari luar desa yang berpeluang untuk menguasai tanah meskipun pada mulanya hanya terbatas menikmati hasilnya (*genotsrecht*). Kemunculan pendatang dari luar desa otomatis telah menandai memudarnya ikatan komunal desa dan hal ini akan berpengaruh pada kepemilikan tanah lebih lanjut.²⁰

Ketika pada tahun 1870 Parlemen Belanda mengesahkan Undang-Undang Agraria (*Agrarische Wet*) yang berlaku untuk wilayah koloninya di Jawa dan Madura, salah satu pasalnya menjamin hak-hak penduduk pribumi yang tercatat sebagai berikut:

Akibatnya dia harus bertanggungjawab pada pasokan kuota hasil bumi desanya yang ditetapkan oleh pemerintah dan statusnya, meskipun ia masih membawahi petani numpang atau orang bujang yang tinggal di rumahnya, merosot menjadi abdi pemerintah daripada orang kaya desa. Namun demikian hal ini justru memperkuat desa sebagai institusi yang menjadi ketergantungan pemerintah bagi pelaksanaan *Kultuurstelsel*. Periksa Nicolaas Gerard Pierson, *Het kultuurstelsel: zes voorlezingen* (Amsterdam, 1868, P.N. van Kampen), halaman 22-23.

¹⁹ C. Van Vollenhoven, *Javaansch adatrecht : Overgedrukt uit het adatrecht van Nederlandsch Indie* (Leiden, 1923, E.J. Brill), halaman 108. Menurut Van Vollenhoven semua praktek ini diijinkan oleh pemerintah dan dimungkinkan oleh sistem *Kultuurstelsel*. Karena tuntutan yang berlebihan dan menciptakan beban berat, banyak orang tidak lagi mampu bekerja dan memilih untuk meninggalkan desa dan mencari lahan baru yang bebas dari aturan eksploitasi tersebut. Kesempatan itu dimanfaatkan untuk memperkuat posisi desa dan menguntungkan bagi aparat desa, di samping juga membuka peluang bagi orang di luar desa untuk mulai ikut mengeksploitasi tanah komunal.

²⁰ Meskipun hak menikmati hasil (*genotsrecht*) di desa sudah ada sejak pembukaan pertama lahan tanah itu, pelimpahannya kepada orang luar baru bisa terjadi setelah adanya pembagian permanen dari tanah-tanah komunal untuk digunakan oleh setiap individu warganya (*gebruikrecht*) dan akhirnya mengarah pada kepemilikan (*bezitsrecht*). Dengan demikian yang dimaksudkan pelimpahan *genotsrecht* sebenarnya adalah hak menggarap individu (*persoonlijk gebruikrecht*) dan memetik hasil, bukan memiliki tanah. Periksa M.L.M. van der Linden, *De gronverhuring door inlanders aan niet-inlanders op Java en Madoera: vastgesteld door ordonnantie van 27 Augustus 1900* (Rotterdam, 1907, Masereeuw en Bouten), halaman 134.

Over gronden, door inlanders voor eigen gebruik ontgonnen, of als gemeene weide of uit eenigen anderen hoofde tot de dorpen behoorende, wordt door den Gouverneur Generaal niet beschikt dan ten het algemeenen nut op den voet van art 77 en ten behoeve van de op hoog gezag ingevoerde cultuurs volgens de daarop betrekkelijk verordeningen, tegen behoorlijk schadellostelingen. Grond, door inlanders erfelijk individueel gebruik bezeten, wordt, op aanvraag van den regelmatigen bezitter, aan dezen een eigendom afgestaan onder de noodige beperkingen, bij algemeene verordening te stellen en in den eigendomsbrief uitdrukken, ten aanzien van verplichtingen ferns den lande en de gemeente van de bevoegheid te verkoop aan niet-inlanders.²¹

Tentang tanah-tanah yang dibuka oleh orang pribunii untuk digunakan sendiri, apakah sebagai lahan penggembalaan atau karena alasan lain termasuk milik desa, oleh Gubernur Jenderal tidak bisa dikuasai kecuali demi kepentingan umum atas dasar pasal 77 dan demi kepentingan tanaman yang ditanam oleh pemerintah menurut peraturan terkait untuk itu dengan ganti rugi yang memadai. Tanah yang digunakan oleh orang pribumi secara individu turun-temurun, atas permohonan pemiliknya yang sah, bisa diserahkan kepadanya menjadi hak milik dengan pembatasan-pembatasan yang diperlukan, ditetapkan dalam peraturan umum dan dicetak dalam surat bukti hak milik, sehubungan dengan kewajiban-kewajibannya terhadap negara dan masyarakat yang berwenang untuk menjualnya kepada orang non-pribumi.

Dalam pasal tersebut terdapat suatu ketentuan yang menegaskan dua hal : pengakuan pada kepemilikan individu (*individueel gebruik bezeten*), meskipun pada mulanya hanya terbatas pada hak pakai, dan peluang untuk menjadikannya sebagai hak milik individu secara mutlak (*eigendom*) termasuk menjualnya kepada orang non-pribumi, meskipun masih berada dalam batas-batas tertentu.

Berdasarkan hal tersebut di atas, sejak tahun 1870 bisa dikatakan ada perubahan besar dalam apa yang disebut sebagai hak milik tanah bagi orang pribumi. Dengan adanya status hak milik yang jelas, hak-hak materi individu secara utuh diakui sehubungan dengan kepemilikan atas tanah oleh pemerintah, bahkan pemerintah sendiri tidak bisa melanggarnya kecuali jika kepentingan umum menuntutnya.

Namun demikian proses menuju perubahan menuju hak milik bukan merupakan sesuatu yang mudah. Selain latar belakang budaya dan adat yang berbeda dengan masyarakat Barat, pada orang pribumi nilai-nilai hukum materi yang menyangkut tanah saat itu juga masih rendah, di samping nilai-nilai ikatan adat komunal masih terasa sebagai akibat dari *Kultuurstelsel*.²² Hal ini seperti yang tampak pada kasus yang tercantum di bagian awal tulisan ini.

²¹ *Staatsblad van Nederlandsch Indie over het jaar 1870, no. 55*. Peraturan ini sebelumnya dikenal sebagai UU tanggal 6 April 1870 dan dicantumkan dalam Lembaran Negara Belanda tahun 1870 nomor 71.

²² Sulitnya mengikis sisa-sisa adat *Kultuurstelsel* ini bersumber pada tradisi budaya yang tumbuh dalam masyarakat Jawa tradisional. Gubernur Jenderal, kemudian Menteri Koloni, J.C. Baud menyatakan bahwa sistem kepemilikan lahan komunal yang ditopang oleh kerja bersama seperti gotong royong sangat sesuai bagi pengembangan

Salah satu kendala yang pertama-tama menghambat penyesuaian hak orang pribumi atas tanah adalah bahwa selain nilai-nilai adat, hak atas tanah pribumi juga diatur dengan nilai-nilai yang dimuat dalam hukum Islam. Menurut hukum Islam, setidaknya ada dua jenis tanah yang berlaku: tanah milik penguasa Islam dengan penduduk yang tinggal di atasnya atauenggarapnya dan memetik hasilnya, serta tanah yang menjadi milik individu. Hukum Islam mengakui bahwa mereka yang mengaku memiliki tanah akan tetap diakui apabila membayar upeti kepada penguasa, sebagai bukti ketundukkannya sementara penguasa akan melindungi dirinya dan hak-haknya.²³

Bersama dengan sistem adat yang berlaku, hukum Islam di atas diberlakukan terutama pada tanah-tanah yang dikuasai oleh raja-raja Jawa. Namun demikian setelah pemerintah Belanda menganeksasi wilayah mereka, sistem tersebut ternyata tetap dipertahankan dan pemerintah kolonial cenderung menggantikan status raja. *Kultuurstelsel*, dan juga *Agrarische Wet* 1870 yang meskipun menghapuskan prinsip dasar *Kultuurstelsel*, tetap menegaskan adanya dua pemilik tanah : penguasa dan individu sebagai rakyat.

Mengingat dalam hukum Barat yang diterapkan oleh Belanda melalui hukum perdata (*Bergerlijke Wet*) tujuan pemerintah selain untuk menguasai tanah tak bertuan sebagai milik negara (*staatsdomein*) juga bermaksud untuk melindungi penduduk atas hak-haknya, pemerintah bermaksud memberikan kepastian hukum. Satu-satunya cara adalah dengan memberikan penegasan tentang hak milik (*eigendom recht*) yang akan memudahkan pencapaian tujuan tersebut sekaligus melakukan pendataan bagi kepentingan pembayaran pajak tanah sebagai pengganti upeti atau bentuk sewa tanah.²⁴

Kultuurstelsel dan akhirnya kebijakan eksploitasi ekonomi agraris permanen pemerintah kolonial, daripada kerja bebas dan kepemilikan tanah individu. Menurut Baud sistem ekonomi bebas ini tidak sesuai dengan budaya masyarakat Jawa. Periksa Gerardus Hubertus van Soest, *Geschiedenis van het Kultuurstelsel*, vol. 3 (Rotterdam, 1871, Nijgh en van Ditmar), halaman 75.

²³ Beberapa ahli hukum Belanda berdebat mengenai hal ini. Ada sekelompok orang yang percaya bahwa sistem yang dianut orang pribumi, terutama di kalangan raja-raja Jawa, bertumpu pada hukum Islam khususnya dalam mengatur tanah. Sementara itu ada yang mengatakan merupakan campuran (*mengelmoe*) antara sistem kerajaan Hindu dan Islam. Kelompok ketiga justru berpendapat bahwa aturan itu bersumber dari nilai-nilai tradisional masyarakat pribumi. Tetapi pada prinsipnya mereka sepakat bahwa kepemilikan tanah tidak bisa dilepaskan dengan penguasaan atas hak kedaulatan untuk memerintah. Periksa Wop van W. Tadama, *Indische brieven van Mr. Wop over koloniale hervorming : proeven van wetsontwerpen voor radikale, geleidelijke en konservatieve hervormers* ('s Gravenhage, 1866, Martinus Nijhoff), halaman 18.

²⁴ Bentuk upeti lama (*schatting*) yang merupakan warisan sistem raja-raja dan dilestarikan oleh VOC, digantikan dengan *landrent* atau sewa tanah yang diterapkan oleh penguasa Inggris di Jawa pada tahun 1813. Dalam konsep *landrent*, Raffles telah mendahului dengan mengikuti sistem yang berlaku di Inggris bahwa semua tanah merupakan milik raja dan rakyat sebagai kawula hanya menyewanya. Oleh karena itu dalam sistem ini, hak milik tanah rakyat sama sekali tidak diakui. Pemerintah kolonial dengan *Kultuurstelsel* tidak menghilangkan *landrent* meskipun hak kepemilikan komunal diakui. Baru pada tahun 1873 pemerintah mulai

Akan tetapi langkah yang diambil tidak begitu mudah mengingat pemahaman hak milik dalam sistem hukum Barat dan pandangan orang pribumi berbeda. Bagi orang pribumi, hak pakai dan hak huni yang selama ini mereka gunakan dianggap sudah mewakili hak milik, sementara menurut hukum Barat keduanya belum mewakili hak milik mutlak. Untuk mengarah pada hak milik mutlak, kedua hak tersebut bersama dengan sejumlah hak lain yang muncul dari produktivitas tanah (seperti hak panen, hak petik, hak garap) diakui sebagai hak paten (*zakelijk rechten*). Dengan pengakuan ini, pemerintah bisa membuat aturan-aturan dan bahkan larangan bagi pengalihan hak (*vervremden*) dari orang pribumi kepada orang non-pribumi, dengan maksud untuk melindungi orang pribumi dari resiko kehilangan haknya.²⁵

Menurut pandangan pemerintah kolonial, hak paten yang diberikan kepada orang pribumi ini bisa disebut sebagai hak kepemilikan (*bezitsrecht*). Di samping mendapatkan lewat proses di atas, hak kepemilikan ini berdasarkan ketentuan yang ada bisa didapatkan lewat

1. Pembukaan lahan (*ontginning*) dan mendaftarkannya kepada petugas pemerintah, sehingga lahan yang dibuka tidak lagi diakui sebagai hak pakai seperti dahulu melainkan hak kepemilikan.
2. Pemberian hak atas lahan tertentu oleh pemerintah dengan status hak kepemilikan.²⁶

Akan tetapi selain persoalan di atas, pemerintah masih menghadapi persoalan lain yang merupakan warisan dari sistem kepemilikan komunal periode sebelumnya. Setidaknya diperlukan waktu lima belas tahun oleh pemerintah untuk menghapuskan kepemilikan komunal ini, termasuk kepemilikan oleh desa dan keluarga yang masih secara utuh. Baru pada tahun 1885, pemerintah kolonial akhirnya menyatakan bahwa hak kepemilikan komunal di Jawa dan Madura tidak lagi berlaku dan diganti dengan hak kepemilikan individu yang bersifat turun temurun.²⁷

Dalam ketentuan tersebut, sejumlah syarat diperlukan yaitu :

- a. Minimal tiga perempat dari pemegang hak pakai atas tanah menyetujui perubahan dan cara pembagiannya.
- b. Setiap pemegang hak pakai tanah memiliki andil dalam kepemilikan individu tersebut
- c. Bila ada sebagian lahan yang digunakan sebagai tanah jabatan, apakah permanen atau bergantian, oleh kepala desa atau aparat desa, lahan itu tidak ikut dibagi namun setelah dikurangi andil untuk tanah tersebut.

memperhitungkan tentang proses pengakuan hak dengan mengeluarkan aturan *verponding*. Lihat *Staatsblad van Nederlandsch Indie* tahun 1872 nomor 66.

²⁵ *Staatsblad van Nederlandsch Indie over het jaar 1875 no. 179*. Dengan keluarnya peraturan ini, yang dianggap berlaku surut, semua kesepakatan yang telah mengalihkan hak-hak itu selamanya dari orang pribumi kepada non-pribumi, dinyatakan batal demi hukum (*van rechtswege nietig*).

²⁶ *Staatsblad van Nederlangsch Indie over het jaar 1874 no. 78*.

²⁷ *Staatsblad van Nederlandsch Indie over het jaar 1885 no. 102*.

Dalam proses ini, tanah jabatan yang sering digunakan sebagai pengganti gaji bagi kepala desa dan aparat desa, muncul dan tetap dipertahankan dibandingkan dengan tanah komunal lainnya seperti *banda desa*, *kas desa*, lumbung desa, dan sebagainya yang berpeluang mengalami pengurangan.²⁸

Selain itu perubahan lain yang terjadi dalam proses itu adalah keterlibatan aparat pemerintah. Dalam pasal 3 peraturan tersebut, residen memiliki kewenangan untuk menentukan luas tanah jabatan seiring dengan meluasnya kontrol pemerintah atas institusi desa. Di samping kewenangan tersebut, residen juga berhak membatalkan pembagian jika dianggap berpotensi konflik dan membentuk suatu komisi yang terdiri atas aparat Eropa dan pribumi untuk melakukan penyelidikan tentang pembagian tanah tersebut jika dipandang perlu.

Sementara itu mengenai hak milik mutlak (*eigendomrecht*) dalam arti pemahaman hukum Barat, yang diharapkan oleh pemerintah kolonial bisa dimiliki oleh penduduk pribumi, tidak mudah diwujudkan. Meskipun di Jawa dan Madura tidak terdapat ikatan komunal seperti yang berlaku di luar Jawa (tanah marga, tanah ulayat, tanah adat), namun demikian konsep tersebut masih sedikit dipahami dan populer di kalangan masyarakat pribumi.²⁹

Namun demikian, sebagai dampak lebih lanjut dari *Agrarische Wet* tahun 1870, pemerintah kolonial memberikan peluang untuk mengarah pada hak milik mutlak tersebut. Peluang ini muncul pada tahun 1872 ketika sebuah peraturan dikeluarkan yang pada pasal 1 tercantum sebagai berikut:

*Elk inlander, die den door hem krachtens erfelijk individueel gebruiksrecht bezeten grond, overeenkomstig de vierde bepaling der wet van 9 April 1870 (Indische Staatsblad no. 55) in eigendom wenscht to verkrijgen, moet zich tot uitwijzing van zijn gebruiksrecht, met een verzoekschrift wenden tot den president van den landraad, binnen welke gebied de grond gelegen is, onder overlegging van een meetbrief, en voor zoover het gronden betreft waarvan geen landrente of gelijksoortige belasting verschuldigd is, ook van een taxatie brief.*³⁰

Setiap orang pribumi yang ingin mendapatkan hak milik atas tanah yang olehnya telah dikuasai berdasarkan hak pakai individu turun-temurun, sesuai dengan ketentuan keempat dari UU tanggal 9 April 1870 (Lembaran Negara no. 55), harus menghadap kepada pimpinan pengadilan untuk menunjukkan

²⁸ Lembaga-lembaga ini bukan hanya memenuhi kebutuhan bersama baik di tingkat pemerintahan desa maupun social-komunal, seperti perayaan desa, syukuran setelah panen, dan sebagainya, melainkan juga berkaitan dengan kebutuhan keagamaan, seperti mengatur subsidi bagi rumah ibadah, pembayaran zakat dan sebagainya. Dutch East Indies, *Onderzoek naar de mindere welvaart der inlandsche bevolking op Java en Madoera*, vol. 9 (Batavia, 1912, Landsdrukkerij), halaman 236.

²⁹ Salomon van Deventer, *Bijdragen tot de kennis van het landelijk stelsel op Java, derde deel* (Zalt Bommel, 1866, Joh. Noman en Zoon), halaman 235. Salah satu faktor yang menjadi penyebabnya, menurut Van Deventer, adalah rakyat selalu merasa meminjam tanah, baik dari raja maupun dari komunitasnya. Nilai-nilai moral yang tinggi mencegah mereka untuk menegaskan haknya di depan rajanya atau masyarakatnya, dengan resiko sanksi moral atau hukum.

³⁰ *Staatsblad van Nederlandsch Indie 1872 no. 117.*

hak pakainya dengan sebuah surat permohonan, di tempat tanahnya berada, dengan menyodorkan sebuah surat ukur dan sejauh menyangkut tanah-tanah yang tidak dibebani dengan pajak tanah atau pajak serupa, juga dengan surat penafsiran.

Dalam ketentuan itu, persoalan hak milik (*eigendom*) menjadi kewenangan kepala pengadilan setempat (*landraad*). Dengan demikian status hak milik memiliki dasar keputusan hukum yang diakui oleh pengadilan, bukan oleh pemerintah daerah (*gewestelijk bestuur*).

Dan pasal tersebut, apabila permintaan itu dikabulkan, pengadilan (*landraad*) akan mengeluarkan bukti hak milik (*acte van eigendom*) atas nama Gubernur Jenderal Hindia Belanda, yang kemudian didaftarkan untuk dicatat dan disesuaikan dengan kewajiban pemiliknya, seperti pembayaran pajak. Tentang pembayaran pajak ini, pasal 21 dari peraturan tersebut menetapkan:

De gronden, die krachtens dit besluit in eigendom verkregen worden, zijn, voor zoover daarvan geen landrente of gelijksoortige belasting verschuldigd is, onderworpen aan de belasting der verponding.

Tanah-tanah yang berdasarkan keputusan ini mendapatkan status hak milik, sejauh tidak dibebani dengan sewa tanah atau pajak serupa, harus tunduk pada pajak verponding.

Dengan ketentuan tersebut, ada dua alternative bagi pembebanan kewajiban dalam bentuk pajak atau kewajiban lain, yaitu sewa tanah atau pajak *verponding*. Mengingat sewa tanah (*landrent*) menurut konotasi lama menunjukkan bahwa pemegang hak tanah bukan pemilik³¹ tanah, *verponding* lebih sesuai untuk menegaskan kepemilikan tanah tersebut karena dengan *verponding* nilai pokok tanah mulai ditetapkan dibandingkan dengan sewa tanah.³²

Namun demikian, meskipun ada pembebanan kewajiban yang sah dan pemberian status yang sah, kepada pemegang hak milik tanah masih ada ketentuan pembatasan lain, yang dimuat dalam pasal 19 peraturan ini, yaitu:

³¹ Dalam pengertian lama, *landrent* atau sewa tanah, memuat konotasi bahwa pembayarannya bukan pemilik melainkan penggarap tanah, dan pihak yang menerima pembayaran adalah pemiliknya. Pemahaman ini bertumpu pada konsep yang dianut oleh pemerintah Inggris saat itu bahwa semua tanah adalah milik pemerintah atau raja Inggris, dan mereka yang menggarap berstatus meminjam. Meskipun ada kemiripan dengan prinsip yang berlaku di wilayah raja-raja pribumi khususnya di Jawa (*vorstenlanden*), perbedaannya terletak pada struktur yang melaksanakannya. Periksa Daniel Welco van Welderenp-Rengers, *The failure of a liberal colonial policy: Netherlands East Indies, 1816-1830* (The Hague, 1947, Martinus Nijhoff), halaman 21.

³² Pada mulanya, *verponding* diterapkan bagi perhitungan pajak lokal karena pemerintah menyadari kesulitan yang akan muncul apabila digunakan untuk seluruh macam pajak yang berkaitan dengan tanah dan langsung mengganti *landrent*. Dengan *verponding*, pajak dihitung atas sebagian dari nilai jual tanah dan tentu saja hal ini baru bisa dilakukan apabila ada peluang untuk menegaskan kepemilikan tanah itu secara mutlak dan individu. Periksa Willem Huender, *Overzicht van den economischen toestand der Inlandsche bevolking op Java en Mandoera* (;s Gravenhage, 1921, Martinus Nijhoff), halaman 183.

De ingevolge dit besluit in eigendom verkregen grond mag voor 's hands, op strafe van nietigheid der handeling, niet worden vervreemd aan niet-inlanders. Geen ander zakelijk regt mag daarop worden verleend dan dat van hypotheek.

Tanah yang memperoleh status hak milik menurut keputusan ini terutama tidak bisa dialihkan haknya kepada non-pribumi, dengan resiko pembatalan tindakan itu. tidak ada hak paten lain yang bisa diberikan kecuali hak hipotik.

Dengan demikian bisa dipahami bahwa mereka yang menerima hak milik (*eigendom recht*) adalah orang pribumi dan pemerintah menjaga sepenuhnya agar tidak dikuasai oleh non-pribumi. Di samping itu juga ada hak hipotik yang memperkuat status hak milik tanah itu, yang tidak bisa diberikan kepada jenis kepemilikan tanah yang lain. Hal ini menunjukkan bahwa nilai hak milik (*eigendom*) menjadi sangat kuat bagi pemegangnya (*eigenaar van het grond*), daripada pemegang hak kepemilikan (*bezitter*).

D. Penutup

Persoalan kepemilikan tanah di antara penduduk menjadi suatu persoalan rumit yang sering memicu pada terjadinya konflik, individu dan sosial. Di samping nilai ekonomi, kepemilikan tanah identik dengan faktor harga diri dan pada kelompok sosial tertentu juga berkaitan erat dengan nilai-nilai sosiofilosofis. Oleh karena itu sering ditemukan kasus sengketa tanah yang berakhir dengan konflik bahkan tidak jarang mengarah pada konflik massal.

Semua konflik dan sengketa yang terjadi praktis bersumber pada ketidakjelasan tentang kepemilikan tanah sebagai obyek. Akan tetapi kejelasan tentang pemilik obyek juga tergantung pada kejelasan dan penegasan pada statusnya, yang tidak terlepas dari sistem pengaturan legal yang berlaku dan valid pada zamannya. Banyak dari lahan yang menjadi obyek sengketa di Indonesia dewasa ini yang bersumber dari ketidakjelasan status, dan lebih buruk lagi, status turun-temurun. Dalam hal ini, penelusuran kembali pada awal kepemilikan tanah sangat diperlukan, dan dengan demikian pendekatan historis akan sangat membantu.

Dalam kajian historis, kepemilikan tanah khususnya bagi orang pribumi mengalami perkembangan yang kompleks. Perkembangan ini tidak terlepas dari pengaturan hukum atas tanah, dan berakibat pada perubahan hak dan status kepemilikannya. Penerapan hukum positif yang dilakukan sejak pertengahan abad XIX oleh pemerintah kolonial secara perlahan menggantikan penerapan hukum adat, sehubungan dengan status penguasaan dan kepemilikan tanah. Berbeda dengan sistem politik kolonial yang sering ditandai dengan konflik di antara elite, penggantian hukum positif dari hukum adat berlangsung secara bertahap dan damai. Meskipun ada beberapa konflik yang muncul di sektor agraria selama abad XIX, konflik itu bukan menolak penerapan hukum melainkan pada pelaksanaan di lapangan khususnya terkait dengan eksploitasi lahan.

Akan tetapi yang perlu diperhatikan di sini bahwa hukum positif Barat tidak selalu berdampak negative terhadap struktur sosial masyarakat. Meskipun memiliki motivasi dan kepentingan yang berbeda dengan masyarakat, pemerintah Belanda

telah mengambil langkah positif untuk menegaskan kepemilikan lahan oleh masyarakat pribumi. Dengan menetapkan pembagian hak khususnya hak milik tanah (*eigendom*), status kepemilikan lahan menjadi jelas dan sah. Pemilik hak (*eigenaar*) mendapatkan jaminan bukan hanya pada hak atas obyek tanah, melainkan juga perlindungan terhadap perampasan oleh orang asing.

Akan tetapi mengingat sistem hukum dan perundangan yang dibuat oleh pemerintah kolonial memiliki jangkauan yang terbatas, sehubungan dengan tingkat pemahaman masyarakat masa itu, ketentuan yang mengatur hak milik (*eigendom*) ini tidak diterima secara merata oleh semua warga koloni Hindia Belanda. Sebagian besar bahkan masih terbatas pada pemahaman tentang hak kepemilikan (*bezitsrecht*) atau bahkan masih terikat dengan aturan adat yang bersumber dari hak penguasaan (*beschikkingsrecht*) atas tanah. Tentu saja situasi ini menjadi penghambat bagi pelaksanaan kepastian hukum dan penerapan status hak milik mutlak individu, dan justru mengarah pada persoalan barn.

Proses perkembangan di bidang politik yang berlangsung sangat pesat, dengan berakhirnya rezim kolonial dan tampilnya pemerintah nasional pada tahun 1945, tidak segera diikuti dengan penyelesaian ketidakjelasan di atas yang berlangsung lambat. Pemerintah Indonesia barn mengambil langkah pertama tahun 1960 dengan mengeluarkan UUPA, yang meskipun dianggap sebagai suatu langkah progresif tetapi juga tidak begitu saja menyelesaikan masalah tersebut. Sampai dewasa ini, masih banyak sengketa lahan yang berkisar pada ketidakjelasan status kepemilikan seperti yang disampaikan di atas. Oleh karena itu diperlukan langkah-langkah yang intensif, dengan melibatkan berbagai pihak dari disiplin ilmu, oleh lembaga yang berwenang untuk memberikan penjelasan dan penerangan memadai kepada publik tentang pemahaman hak-hak kepemilikan lahan ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Anderson, Benedict. G.O., 2006, *Language and Power: Exploring Political Culture in Indonesia*, Jakarta, Equinox Publ.
- Anon, 1866, *Regeling der heeren diensten op Java*, 's Gravenhage, J.A. de la Vieter.
- Anon, "De koloniale staatkunde tegenover het Buitenland", dalam *Tijdschrift voor Nederlandsch Indie*, tahun 1867, jilid 1
- Antlov, Hans, and Sven Cederroth, 2001, *Kepemimpinan Jawa, Perintah Alus, Pemerintahan Otoriter*, Jakarta, Yayasan Obor.
- Burger, D.H., 1956, *Structural Changes in Javanese Society: the Supravillage Sphere*, Cornell, Cornell University Press.
- Circulaire aan de hoofden van Gewestelijk Bestuur op Java en Madoera*, 28 October 1875, dimuat dalam *Bijblad no. 2936*
- Collenbrander, H.T. , 1926, *Koloniale Geschiedenis, derde deel:• Nederlandsch Oost Indie sedert 1816*, s Gravenhage, Martinus Nijhoff.
- Deventer, Salomon van, 1866, *Bijdragen tot de kennis van het landelijk stelsel op Java, derde deel*, Zalt Bommel, Joh. Noman en Zoon.

- Doel, H.W. van den, 1996, *Het Rijk van Insulinde: Opkomst en Ondergang van een Nederlandse Kolonie*, Amsterdam, Promotheus.
- Dutch East Indies, 1912, *Onderzoek naar de mindere welvaart der inlandsche bevolking op Java en Madoera*, vol. 9, Batavia, Landsdrukkerij.
- Fasseur, Cornelis, 1992, *The Politics of Colonial Exploitation: Java, the Dutch, and the Cultivation System*, Ithaca, Cornell University Press.
- Heere, W.P., and J.P.S Offerhaus, 1998, *International Law in Historical Perspective* (The Hague, Kluwer Publ.
- Huender, Willem, 1921, *Overzicht van den economischen toestand der Inlandsche bevolking op Java en Mandoera*, ;s Gravenhage, Martinus Nijhoff.
- Lekkerkerker, C., *Land en Volks van Java*, vol I., Amsterdam, 1938, J.B. Wolters.
- Linden, M.L.M. van der, 1907, *De gronverhuring door inlanders aan nietinlanders op Java en Madoera: vastgesteld door ordonnantie van 27 Augustus 1900*, Rotterdam, Masereeuw en Bouten.
- Moertono, Soemarsaid, 1985, *Negara dan Usaha Bina Negara di Jawa Masa Lampau*, Jakarta, Yayasan Obor.
- Pierson, Nicolaas Gerard, 1868, *Het kultuurstelsel: zes voorlezingen*, Amsterdam, P.N. van Kampen.
- Resink, G.J., "Conflictenrecht van de Nederlands-Indische staat in internationaalrechterlijke setting" dalam *Bijdrage tot de Koloniaal Instituut (BKI)*, tahun 1959, jilid 115.
- Scheuer, Willem Philip, 1885, *Het grondbezit in de Germaansche mark en de Javaansche dessa*, Rotterdam, Wed. F.G. Mortelmans.
- Soest, Gerardus Hubertus van, 1871, *Geschiedenis van het Kultuurstelsel*, vol. 3, Rotterdam, Nijgh en van Ditmar.
- Staatsblad van Nederlandsch Indie over het jaar 1870*, no. 55. *Staatsblad van Nederlandsch Indie* tahun 1872 nomor 66 *Staatsblad van Nederlandsch Indie 1872 no. 117*
- Staatsblad van Nederlangsch Indie over het jaar 1874 no. 78. Staatsblad van Nederlandsch Indie over het jaar 1875 no. 179. Staatsblad van Nederlandsch Indie over het jaar 1885 no. 102*
- Tadama, Wop van W., 1866, *Indische brieven van Mr. Wop over koloniale hervorming : proeven van wets-ontwerpen voor radikale, geleidelijke en konservatieve hervormers*, 's Gravenhage, Martinus Nijhoff.
- Tjodronegoro, Sediono M.P., dan Gunawan Wiradi, 2008, *Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari masa ke masa*, Jakarta, Yayasan Obor.
- Vollenhoven, C. Van, 1923, *Javaansch adatrecht: Overgedrukt uit het adatrecht van Nederlandsch Indie*, Leiden, E.J. Brill.
- Vollenhoven, C. van, 1932, *Indonesier en zijn grond*, Leiden, E.J. Brill.
- Welderren-Rengers, Daniel Welco van, 1947, *The failure of a liberal colonial policy: Netherlands East Indies, 1816-1830*, The Hague, Martinus Nijhoff.

Wilson, Stuart, and Singgih Wibisono, 2002,,*Javanese English Dictionary*, Singapore, Periplus.