

**LAND RENT SYSTEM  
DARI RAFFLES  
1996**

*Land Rent*

**SKRIPSI**



Oleh :

*Listyorini*

N I M : 91 214 035

NIRM : 911052010604020030



**PROGRAM STUDI PENDIDIKAN SEJARAH  
JURUSAN PENDIDIKAN ILMU PENGETAHUAN SOSIAL  
FAKULTAS KEGURUAN DAN ILMU PENDIDIKAN  
UNIVERSITAS SANATA DHARMA  
YOGYAKARTA**

**1996**

**LAND RENT SYSTEM  
DARI RAFFLES**

**SKRIPSI**

**Diajukan Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat  
Memperoleh Gelar Sarjana Pendidikan  
Program Studi Pendidikan Sejarah**

Oleh :

*Listyorini*

N I M : 91 214 035

NIRM : 911052010604020030

**PROGRAM STUDI PENDIDIKAN SEJARAH  
JURUSAN PENDIDIKAN ILMU PENGETAHUAN SOSIAL  
FAKULTAS KEGURUAN DAN ILMU PENDIDIKAN  
UNIVERSITAS SANATA DHARMA  
YOGYAKARTA**

**1996**

SKRIPSI  
LAND RENT SYSTEM  
DARI RAFFLES

Oleh :

*Listyorini*

N I M : 91 214 035

NIRM : 911052010604020030

Telah Disetujui Oleh :

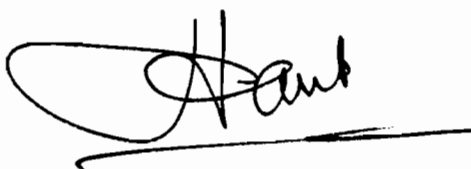
Pembimbing I



Drs. G. Moedjanto, M.A.

Tanggal : 22 - 8 - 1996 .

Pembimbing II



Drs. A.K. Wiharyanto

Tanggal : 22 - 8 - 1996 .

# LAND RENT SYSTEM DARI RAFFLES

## SKRIPSI

Yang telah dipersiapkan dan disusun oleh :

*Listyorini*

N I M : 91 214 035

NIRM : 911052010604020030

Telah dipertahankan di depan Panitia Penguji

Pada tanggal : 31 AGUSTUS 1996

Dan Dinyatakan Telah Memenuhi Syarat

SUSUNAN PANITIA PENGUJI :

Ketua : Drs. J. Markiswo

Sekretaris : Drs. A.K. Wiharyanto

Anggota : 1. Drs. G. Moedjanto, M.A.

2. Drs. A.K. Wiharyanto

3. Drs. J.B.M. Mudjiharjo

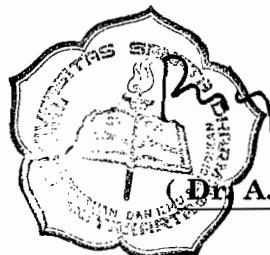
Yogyakarta, 4 OKTOBER 1996 .

Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan

Universitas Sanata Dharma

Yogyakarta

Dekan,



*Priyono Marwan*  
(Dr. A. Priyono Marwan, S.J.)

## PLAGIAT MERUPAKAN TINDAKAN TIDAK TERPUJI

MOTTO :

"Dalam setiap langkah ... sebutlah nama-Nya  
Bulatkan tekad, yakinkan niat,  
Jangan pernah ragu."





Skripsi ini kupersembahkan kepada :

- "Teristimewa Ibunda Suliyah serta adikku tersayang Heri yanto."
- Mas P. Suparyana dan teman-teman Pendidikan Sejarah '91
- Almamaterku, Universitas Sanata Dharma Yogyakarta.

# PLAGIAT MERUPAKAN TINDAKAN TIDAK TERPUJI

## KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis ucapkan ke hadapan Tuhan Yang Maha Esa, sebab atas rahmat dan bimbingannya-lah sehingga penulisan skripsi yang berjudul Land Rent System Dari Raffles dapat terselesaikan.

Penyusunan skripsi ini dimaksudkan untuk memenuhi persyaratan guna meraih gelar Sarjana Pendidikan Sejarah di Universitas Sanata Dharma Yogyakarta. Penulisan skripsi ini dapat berjalan berkat bantuan serta dorongan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, pada kesempatan ini Penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada :

1. Bapak Drs. J. Markiswo sebagai Ketua Jurusan PIPS, yang telah memberikan izin penulisan skripsi ini.
2. Bapak Drs. A.K. Wiharyanto sebagai Koprodi Jurusan Pendidikan Sejarah yang telah mendukung penulisan skripsi ini.
3. Bapak Drs. G. Moedjanto, M.A., selaku Pembimbing I yang telah banyak memberikan bantuan berupa referensi-referensi yang sangat menunjang dalam penyusunan skripsi ini, serta bimbingan dan arahan hingga selesainya penulisan skripsi ini.
4. Bapak Drs. A.K. Wiharyanto, selaku Pembimbing II yang telah banyak membantu Penulis dalam menyelesaikan skripsi.

## PLAGIAT MERUPAKAN TINDAKAN TIDAK TERPUJI

5. Romo Drs. Dwijo Atmaka, SJ, selaku Pembimbing Akademik yang banyak mendorong Penulis untuk menyelesaikan penulisan, serta Bapak Ibu dosen Jurusan Pendidikan Sejarah tanpa terkecuali.
6. Staf perpustakaan USD yang dengan sabar menangani dan membantu Penulis dalam mencari referensi-referensi yang dibutuhkan.
7. Semua pihak yang telah membantu penulisan skripsi ini yang tidak dapat disebutkan satu per satu, tanpa mengurangi rasa penghargaan terhadap mereka.

Penulis menyadari benar akan keterbatasan baik pengetahuan maupun pengalaman yang dimiliki, yang sudah barang tentu menjadikan skripsi ini mengandung kelemahan dan kekurangan. Meski demikian penulis boleh meyakinkan bahwa penulis seepenuhnya akan bertanggung jawab atas keaslian dan kebenaran skripsi ini. Untuk segala saran, kritik maupun masukan-masukan yang membangun dari semua pihak sangat diharapkan, demi perbaikan skripsi ini.

Akhir kata harapan Penulis semoga skripsi ini akan membantu dan bermanfaat bagi semua pihak yang membutuhkannya.

Yogyakarta, 1996

penulis



DAFTAR ISI



	Halaman
HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING .....	ii
HALAMAN PENGESAHAN .....	iii
HALAMAN MOTTO .....	iv
HALAMAN PERSEMBAHAN .....	v
KATA PENGANTAR .....	vi
DAFTAR ISI .....	viii
ABSTRAK .....	xi
BAB I. PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Perumusan Masalah .....	16
C. Metode Penelitian .....	16
1. Pengumpulan Data .....	18
2. Pengolahan Data .....	20
D. Sistematika Penulisan .....	20
E. Tujuan Penelitian .....	23
F. Manfaat Penelitian .....	24
BAB II. LATAR BELAKANG RAFFLES MEMPERKENALKAN SISTEM SEWA TANAH DI JAWA.	
A. Gagasan Sistem Sewa Tanah .....	25
B. Latar Belakang Pelaksanaan Sewa Tanah Di Jawa Dan Tujuannya .....	29

C. Usaha Raffles Pada Awal Pengenalan Sewa Tanah Di Jawa .....	46
<b>BAB III. ATURAN-ATURAN SEWA TANAH DAN PRAKTEK PELAKSANAAN NYA.</b>	
A. Pokok-Pokok Aturan Sistem Sewa Tanah ....	60
B. Dasar Pertimbangan Raffles Atas Teori Dan Aturannya .....	62
C. Pelaksanaan Sistem Sewa Tanah .....	67
1. Penghapusan Ikatan Feodal Jawa .....	68
2. Penetapan Sewa Tanah Dengan Sistem Zamindari Atau Cara Per Desa Dan Kesulitannya.....	85
3. Penetapan Sewa Tanah Dengan Sistem Ryotwari Dan Kesulitannya .....	100
<b>BAB IV. PENILAIAN TERHADAP KEBERHASILAN PELAKSANAAN SISTEM SEWA TANAH DI JAWA</b>	
A. Inkonsisten Tindakan Raffles Dalam Pelaksanaan Sewa Tanah .....	108
B. Penilaian Terhadap Keberhasilan Pelaksanaan Sewa Tanah .....	114
C. Dampak Pelaksanaan Sistem Sewa Tanah ....	129
1. Rakyat Jawa .....	129
2. Pembesar-Pembesar Feodal Jawa .....	131
3. Orang-Orang Asing .....	132
D. Reaksi Terhadap Pelaksanaan Sistem Sewa	

## PLAGIAT MERUPAKAN TINDAKAN TIDAK TERPUJI

Tanah .....	133
BAB V. KESIMPULAN .....	138
DAFTAR PUSTAKA .....	140
LAMPIRAN-LAMPIRAN .....	143
1. Ukuran Atau Satuan Mata Uang, Berat Dan Luas Tanah	144
2. Kompensasi Yang Diberikan Pemerintah Inggris Di Surabaya, Gresik, Sidayu, Lamongan, Bangil, Dan Pa suruan .....	145
3. Kompensasi Yang Diberikan Pemerintah Inggris Di Cirebon .....	146
4. Kompensasi Yang Diberikan Pemerintah Inggris Di Tegal, Brebes Dan Pemasang .....	147
5. Kompensasi Yang Diberikan Pemerintah Inggris Di Semarang, Kendal Dan Demak .....	148
6. Kompensasi Yang Diberikan Pemerintah Inggris Di Jepara, Juana, Pati Dan Kudus .....	149
7. Laporan Pendapatan dan Pengeluaran di Bawah Peme - rintah Inggris di Indonesia.....	150
PETA	
1. Peta Jawa Tengah Dan Jawa Timur Pada Permulaan Tahun 1811 .....	152
2. Gugusan Pulau-Pulau Melayu Dalam Kurun Ke-XIX ....	153

# PLAGIAT MERUPAKAN TINDAKAN TIDAK TERPUJI

## ABSTRAK

Skripsi yang berjudul Land Rent System dari Raffles ini memuat tiga pokok permasalahan : Pertama Latar belakang pelaksanaan sistem sewa tanah di Jawa; Kedua Aturan-aturan sistem sewa tanah dan praktek pelaksanaannya; Ketiga Penilaian terhadap keberhasilan pelaksanaan sistem sewa tanah di Jawa. Tujuan penulisan skripsi ini adalah mengetahui bagaimana pelaksanaan sistem sewa tanah yang dikenalkan Inggris dibawah Thomas Stamford Raffles selama masa pemerintahannya di Jawa. Sejalan dengan studi yang ditekuni penulis, skripsi inipun akan menekankan aspek historis yang berdasar pada sumber-sumber primer maupun sekunder yang tersedia. Melalui studi pustaka langkah-langkah penulisan yang ditempuh tidak lepas dari sistem metode sejarah, dengan harapan akan menghasilkan sebuah karya yang deskriptif-analitis.

Intisari skripsi ini dapat digambarkan sebagai berikut: Jatuhnya Jawa ke tangan Inggris pada September 1811, menandai suatu babak baru kolonialisme di Indonesia. Sesuai haluan politiknya yang liberal, selama kepemimpinannya, di Jawa Raffles banyak melakukan pembaharuan radikal dan salah satunya melalui sistem sewa tanah. Maksud penerapan sewa tanah tentu tidak lepas dari kepentingan pemerintah Inggris yaitu ingin menjadikan daerah koloni (Jawa) sebagai tempat pemasaran hasil industrinya. Untuk itu diperlukan suatu kondisi masyarakat yang mendukung, dengan tingkat kesejahteraan dan kemakmuran yang tinggi. Dengan kondisi semacam itu diharapkan daya beli masyarakat terhadap produk industri Inggris tinggi. Namun kenyataannya kondisi yang diharapkan tidak dijumpai dalam kehidupan masyarakat Jawa, akibat besarnya kekuasaan penguasa feodal atas kehidupan rakyat, dan sebagai solusinya harus dilakukan pembaharuan secara menyeluruh.

Atas dasar latar belakang kondisi itu, maka pembaharuan Raffles melalui sewa tanah diarahkan pada suatu perombakan yang bersendikan pada penghapusan segala bentuk sistem feodal, pelaksanaan sistem pemerintahan langsung, serta pengenalan sistem penanaman, pengelolaan dan perdagangan bebas. Pada periode awal pelaksanaan sewa tanah pemerintahan menerapkan sistem zamindari atau cara pemungutan sewa per desa. Prosedur pelaksanaannya pemerintah melalui perantara kepala desa langsung menyewakan tanah kepada rakyat. Sedang peran para bupati dan pembesar feodal lainnya diputuskan dalam kegiatan pemungutan pendapatan, sebab mereka dianggap sebagai sumber penindasan terhadap rakyat karena tidak kesewenang-wenangannya. Namun dalam pelaksanaan selanjutnya Raffles

## PLAGIAT MERUPAKAN TINDAKAN TIDAK TERPUJI

menemukan banyak kelemahan dari sistem ini, salah satunya masih adanya peluang bagi kepala desa menindas rakyat sebagaimana yang dilakukan para bupati dulu.

Dengan bukti itu berarti tujuan utama pemerintah dalam melindungi rakyat dari penindasan penguasa pribumi belum terlaksana. Untuk itu Raffles kemudian berketetapan untuk mengubah pelaksanaan sewa tanah dengan sistem ryotwari atau cara pemungutan per individu. Prosedur pelaksanaannya, dalam menyewakan tanah pemerintah langsung berhubungan dengan rakyat, tanpa perantara pembesar pribumi siapapun. Sebaliknya rakyat dalam membayar sewa langsung kepada kolektor, sebagai petugas resmi pemungut pajak yang ditunjuk pemerintah. Sayangnya pelaksanaan sistem inipun mengalami kegagalan karena kendala teknis, akibatnya total pendapatan sewa tanah terus mengalami penurunan hingga berakhirnya pemerintahan Raffles di Jawa.

Melihat kenyataan ini dapat disimpulkan bahwa secara prinsipial penerapan sistem sewa tanah di Jawa gagal. Terbukti, secara finansial selama periode pelaksanaan sewa tanah di Jawa tidak mendapatkan surplus pendapatan bagi Inggris. Di samping itu maksud pemerintah untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan tidak terlaksana, akibatnya target pemerintah pun untuk menjadikan Jawa sebagai tempat pemasaran industri Inggris tidak terealisasi.

Namun demikian tidak seluruh ide pembaharuan Raffles melalui sistem sewa tanah ini berdampak negatif. Sentuhan terdalem dari rangkaian program pembaharuan ini adalah semangat yang digarapnya yang mana merupakan hasil yang abadi, karena mampu menggerakkan imajinasi para pemimpin Belanda periode selanjutnya untuk berpikir dan bertindak liberal serta memperhatikan aspek humanistik dalam memerintah negeri ini (Indonesia).



ABSTRACT

RAFFLES' LAND RENT SYSTEM

Listyorini  
Sanata Dharma University  
Yogyakarta

This thesis aims to describe 1) the background of practicing land rent system, 2) the rules and practice of land rent system, 3) and the evaluation on the success of land rent system in Java in the period of Raffles.

The method of historical research uses library-research consisting of the primary and secondary sources available.

The result shows that in principle the practice of land rent system in Java under Lieutenant-Governor Raffles failed. The British Government failed to make Java a place for selling their industrial products. The Government failed to make Javanese society prosperous, because there was a powerful feudal authority. During the period of land rent system practice, the revenue was deficit.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pada akhir abad ke-18 VOC harus mengakhiri otoritasnya atas Indonesia, selanjutnya kekuasaan diserahkan sepenuhnya kepada pemerintah Hindia Belanda. Pergantian kekuasaan pemerintah ini dilatarbelakangi oleh berbagai faktor, diantaranya kebangkrutan yang dialami VOC. Hal itu terjadi akibat kecurangan pembukuan dan korupsi yang dilakukan pegawai-pegawainya, kualitas pegawai yang rendah, serta pelaksanaan sistem monopoli dan sistem paksa yang berakibat pada kemerosotan moral para penguasanya, sedang penduduk harus menanggung penderitaan berat.<sup>1</sup>

Adapun cara yang dipakai para pegawai untuk memperkaya diri diantaranya melalui :<sup>2</sup>

a. morshandel (perdagangan partikelir);

-----

1 Sartono Kartodirdjo, Sejarah Perkebunan di Indonesia Kajian Sosial Ekonomi, Aditya Media, Yogyakarta, 1991, p. 41. Juga Prajudi Atmosudirdjo, Sejarah Ekonomi Indonesia Dari Segi Sosiologi, Pradnya Paramita, Jakarta, 1962, p. 137.

2 C.R. BOXER, Jan Kompeni Sejarah VOC dalam Perang dan Damai 1602-1799, Sinar Harapan, Jakarta, 1983, P. 107-111.

- b. overwichten (kelebihan penyetoran dari rakyat pada kompeni, yang lebihnya dimanfaatkan untuk pegawai kompeni);
- c. spillagie (pertanggungjawaban yang kurang dari semestinya);
- d. contributies (hadiah yang harus diberikan oleh pemborong-pemborong Tionghoa kepada pegawai kompeni);
- e. hommagen (hadiah yang harus diberikan oleh kepala-kepala Indonesia kepada pegawai kompeni);
- f. stillewinsten (keuntungan pribadi dengan kerugian perdagangan kompeni).

Di sisi lain kehancuran VOC tidak lepas dari pengaruh perang yang berkepanjangan antara kongsi dagang itu dengan Inggris di satu pihak, dan dengan negara-negara Eropa di lain pihak, dalam rangka memperebutkan wilayah perdagangan yang tentu saja menyerap dana besar untuk pembiayaan. Bahkan dalam rangka mempertahankan Batavia dari serangan Inggris, VOC harus minta bantuan kurang lebih dua ribu tiga ratus (2300) orang prajurit dari Surakarta dan Yogyakarta, di samping juga harus meminjam bantuan keuangan kepada pemerintah negeri Belanda.<sup>3</sup> Atas dasar ketidakmampuan lagi dalam menciptakan

---

<sup>3</sup> M.C. Ricklefs, Sejarah Indonesia Modern, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1991, p. 168.



keuntungan dan justru semakin terbelit dalam hutangnya yang besar, maka pemerintah Belanda secara resmi membubarkan dan mengambil alih segala hak dan wilayah-wilayah yang dimiliki pada tanggal 1 Januari 1800. Ini terbukti pada saat pengambilalihan kekuasaan, pemerintah harus menanggung hutang yang ditinggalkan kompeni dagang ini sebesar 134 juta gulden.<sup>4</sup>

Sementara itu kondisi dalam negeri Belanda dalam pengaruh kekaisaran Perancis dibawah Napoleon, sebagai akibat ekspansi militer Perancis ke negara-negara tetangga. Berkuasanya Perancis atas Belanda menambah buruk pertentangan dengan Inggris, sebab antara Inggris dan Perancis sudah lama terlibat dalam perang koalisi di Eropa. Ini berakibat Inggris semakin intensif dalam menyerang daerah-daerah taklukan Belanda, termasuk Batavia.

Pertentangan Inggris-Perancis di Eropa berpengaruh terhadap banyak wilayah, terlebih wilayah yang menjadi koloni dari dua negara tersebut. Hal ini dapat dipahami, sebab kedua belah pihak ingin menang hingga usaha apapun dibenarkan, termasuk penekanan dan pengeksploitasian negeri jajahan.

---

4 Benard H.M. Vlekke, Nusantara Sejarah Indonesia, Dewan Bahasa dan Pustaka, Kuala Lumpur, 1967, p. 237.

Begitu pula Indonesia, negeri itu harus tunduk pada peraturan pemerintah Napoleon akibat jatuhnya Belanda ke tangan Perancis. Negeri Belanda sebenarnya telah berada di bawah kekuasaan Perancis sejak 1795. Sehubungan dengan sentralisasi kekuasaan yang semakin besar, Napoleon mengangkat saudaranya, Louis Napoleon, sebagai penguasa di Belanda pada tahun 1806. Untuk membenahi hubungan Jawa-Belanda, pada tahun 1808 Louis mengirim Marsekal Herman Willem Daendels sebagai Gubernur Jendral yang baru.<sup>5</sup>

Berkenaan dengan prinsip kebijakan politiknya di Jawa, Daendels menunjukkan sebagai seorang tokoh penganut idealisme liberal. Untuk itu sudah barang tentu jika konsep dasar politik kolonialnya diarahkan untuk terciptanya pembaharuan liberal. Dia berusaha melakukan suatu perpaduan antara semangat pembaharuan dengan metode-metode kediktatoran yang ada di Jawa. Secara konseptual Daendels ingin memperjuangkan diterapkannya kebebasan perseorangan, baik dalam hak milik tanah, bercocok tanam, berdagang, menggunakan hasil tanaman, maupun dalam kepemilikan kepastian hukum dan keadilan bagi rakyat negeri jajahan. Dalam bidang pemerintahan dia berusaha melakukan perubahan misalnya penyederhanaan upacara kerajaan,

-----

5 M.C. Ricklefs, *op. cit.*, p. 170.

perombakan sistem pemerintahan serta pengurangan kekuasaan bupati maupun perluasan sistem pengadilan pribumi.<sup>6</sup> Namun apa yang menjadi idealisme Daendels harus terbentur oleh tugas-tugas penting dan mendesak yang menjadi tanggung jawabnya selaku Gubernur Jendral. Seperti diketahui, tugas utama Daendels adalah mempertahankan pulau Jawa dari kemungkinan serangan Inggris. Dia sendiri diangkat sebagai Gubernur Jendral Hindia Timur ketika Perancis dan Belanda terlibat perang Eropa dengan Inggris, dan ketika pula bangsa Inggris telah merebut sebagian wilayah Indonesia kecuali pulau Jawa.<sup>7</sup> Hal itulah yang menjadikan Daendels tidak konsisten dengan idealismenya dalam menjalankan pemerintahan di Jawa, sampai akhirnya ia harus meninggalkan Jawa dan digantikan oleh Gubernur Jendral Jan Willem Janssens dalam tahun 1811.

Dalam meneruskan kepemimpinan di Jawa, Janssens harus menghadapi situasi dan kondisi yang sulit. Penderitaan dan kemiskinan yang diderita rakyat akibat penindasan Daendels masih terasa, di samping kondisi keuangan Batavia yang memprihatinkan. Di sisi lain ia harus tetap waspada terhadap serangan Inggris yang

-----  
6 Sartono Kartodirdjo, *op. cit.*, p. 42.

7 M. Prijohutomo, Tentang Orang dan Kediadian yang Besar dari Sedarah Indonesia, Versluys, Djakarta, p. 79.

dirasakan semakin intensif dalam menekan Jawa.

Rencana penyerangan Inggris atas Jawa sebenarnya sudah cukup lama dipersiapkan. Dalam bulan Agustus 1810 Dewan Pengawas India Timur Inggris mengeluarkan perintah kepada Lord Minto, Gubernur Jendral India, bahwa "musuh" harus didepak keluar dari Jawa. Namun demikian Inggris tidak bermaksud untuk menduduki secara tetap Indonesia, sebab di mata penguasa Inggris, Indonesia dianggap tidak potensial. Satu-satunya tujuan mereka adalah menghadapi rencana Napoleon yang bermaksud mengurung India, terlebih lagi setelah diketahui tujuan dan kekejaman Daendels atas Jawa yang dinilai tidak berkemanusiaan.<sup>8</sup>

Pada awal Agustus 1811, armada Britania yang membawa sekitar 100 buah kapal dengan awak kurang lebih 12.000 orang pasukan, telah mengepung Batavia di bawah komando Lord Minto, yang memaksa Janssens dan pasukannya untuk segera menyerah. Akan tetapi Janssens menolak instruksi tersebut. Pertempuran pun tak dapat dihindarkan, namun Janssens harus mundur dan melarikan diri sampai Semarang untuk menyusun pertahanan di Jawa Tengah dengan mengandalkan bantuan dari raja-raja Jawa. Janssens sangat kecewa karena bantuan yang diharapkan dari para raja

-----

<sup>8</sup> D.G.E. Hall, Sejarah Asia Tenggara (terjemahan), Usaha Nasional, Surabaya, 1955, p. 450.

Jawa tidak kunjung datang, hingga berpengaruh terhadap semangat juang laskarnya. Bersama sisa pasukannya Janssens melarikan diri ke Tuntang dan di tempat tersebut dia harus menanda-tangani surat penyerahan tanpa syarat pada tanggal 17 September 1811, yang berisi :<sup>9</sup>

1. Jawa dan semua pos-pos bawahannya, termasuk Palembang, Timor dan Makasar diserahkan kepada Britania;
2. Semua serdadu menjadi tawanan perang;
3. Hutang yang terjadi selama pemerintahan Perancis tidak menjadi tanggungan Inggris;
4. Pasukan raja-raja Jawa boleh bergabung dengan Inggris;
5. Pegawai-pegawai yang mau bekerjasama dengan Inggris dapat ditempatkan pada kedudukannya semula.

Sejak saat itu dimulailah penjajahan Inggris atas Indonesia. Sebagai pimpinan, EIC mengangkat Thomas Stamford Raffles menjadi Letnan Gubernur Jawa yang bertanggung jawab kepada Gubernur Jendral yang berkedudukan di Calcuta. Untuk memahami bagaimana pola pikir dan pola prilaku Raffles sehubungan dengan politik kolonial dan kebijakan pemerintahannya atas Jawa, alangkah baiknya bila diketahui latar belakang kehidupannya.

Thomas Stamford Raffles, lahir pada tanggal 6 Juli

-----  
<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 251 - 252.



1781, di atas kapal Hindia Barat yang bernama Ann, sebuah kapal dimana ayahnya yaitu Benjamin Raffles sebagai Kapten, pada saat kapal tersebut sedang bertolak dari Jamaica untuk kembali ke Inggris.<sup>10</sup>

Perjalanan kariernya diawali ketika dia berusia empat belas tahun bekerja sebagai juru ketik dalam Badan Kompeni India Timur di London. Dua tahun kemudian ayahnya meninggal, untuk itu ibu dan saudara perempuannya menjadi tanggung jawabnya. Raffles seorang yang cakap, dia banyak belajar dari pengalaman pribadinya selama bekerja di jawatan ini. Ketekunan dan kerajinannya menjadikan kariernya cepat menanjak, terbukti pada 1805 dia dikirim ke Penang menjabat asisten sekretaris dengan gaji 1500 poundsterling per tahun. Pada waktu itu Penang baru saja ditingkatkan statusnya menjadi suatu Presidensi, dengan seorang Gubernur dan Dewan, yang diharapkan wilayah ini akan berkembang menjadi pusat perdagangan yang besar bagi pulau-pulau di India Timur. Raffles banyak belajar tentang sejarah, tradisi, kebudayaan, dan bahasa Melayu dengan segenap minat dan perhatian yang besar. Keahlian dan kecintaan akan budaya timur ini berlanjut ketika dia menjabat pimpinan di Jawa. Ini terbukti dengan buah

---

10 Maurice Collis, Raffles, Faber and Faber Limited 24 Russell Square, London, p. 21.

karyanya yang dengan penjang lebar menceritakan hal ikhwal tentang Jawa, yang terangkum dalam buku History of Java.

Melalui keahlian ini, Raffles diperintahkan untuk melakukan kontak dengan orang-orang Melayu, terlebih di saat Inggris bersiap menyerang Jawa. Pada tahun 1809 dia diangkat sebagai "Agen Gubernur Jendral dengan negara-negara Melayu". Selanjutnya dia mendirikan markas di Malaka dan mulai merencanakan penyerangan atas Jawa, hingga akhirnya Jawa jatuh ke tangan Inggris dan Raffles diangkat sebagai Letnan Gubernur pada tahun 1811.<sup>11</sup>

Seperti halnya Daendels, Raffles juga seorang penganut idealisme liberal dan menjunjung tinggi semboyan-semboyan revolusi Perancis tentang prinsip liberty, equality dan freternity, yang kesemuanya itu telah menumbuhkan kesadarannya bahwa baik penguasaan maupun rakyat memiliki hak dan kewajiban sama atas negara. Begitu pula dengan hak-hak privelege yang dimiliki dihapus,<sup>12</sup> sebagaimana kondisi dalam struktur masyarakat Jawa. Meski demikian pelaksanaan prinsip-prinsip tersebut tetap disesuaikan dengan situasi dan kondisi setempat.

-----

11 D.G.E. Hall, op. cit., p. 450 - 451.

12 Sutarjo Adisusilo, Kapita Selekta Sejarah Eropa Abad XVIII = XIX, Jurusan Sejarah dan Geografi Sosial Universitas Sanata Dharma, Yogyakarta, 1994, p. 11 - 12.

Raffles berusaha menerapkan ide-ide liberal dengan menjalankan kebijakan baru, yang menuntut pelaksanaan kedaulatan dan kekuasaan administrasi di seluruh Jawa dengan tujuan memanfaatkan, memperbaharui, bahkan menghancurkan lembaga-lembaga asli tradisional secara keseluruhan.

Dari berbagai usaha pembaharuan yang dijalankan selama masa pemerintahannya di Jawa, land rent system merupakan usaha pembaharuan yang terpenting. Pelaksanaan sistem ini sendiri mengandung tiga aspek dasar yaitu pertama usaha untuk memperkenalkan penyelenggaraan sistem pemerintahan secara modern, kedua usaha pengenalan tentang sistem sewa tanah dan pelaksanaan pemungutannya, ketiga usaha memperkenalkan jenis tanaman dan cara penanaman tanaman dagang untuk diekspor.<sup>13</sup>

Land rent system sering di terjemahkan menjadi sistem sewa tanah, yang mengandaikan bahwa pemerintah adalah pemilik tanah sedang rakyat sebagai penyewanya, atau sistem pajak tanah yang mengandaikan bahwa petanilah pemilik tanah.<sup>14</sup>

Alasan dasar Raffles menerapkan sistem sewa tanah di

---

13 Marwati Djoened Poesponegoro dan Nugroho Notosusanto, Sejarah Nasional Indonesia Jilid IV, Balai Pustaka, Jakarta, 1984, p. 92.

14 G. Moedjanto, Land Rent System dari Raffles, Makalah Seminar Dosen-Dosen FPIPS USD, 1992, p. 1.



Jawa, dapat dimengerti bila ditinjau dari berbagai sudut pandang. Penerapan kebijakan politik pemerintah Raffles di Jawa, tentu saja tidak lepas dari orientasinya terhadap negeri induk, Inggris. Sebagaimana diketahui, Inggris merupakan salah satu negara imperialisme terbesar pada saat itu. Imperialisme sendiri dapat didefinisikan sebagai usaha dan tindakan suatu negara untuk mengembangkan kekuasaan dalam bentuk pendudukan langsung terhadap negara atau bangsa lain, dengan jalan membentuk pemerintahan-pemerintahan jajahan atau dengan menanamkan pengaruh di bidang politik dan atau ekonomi.<sup>15</sup> Khususnya di Inggris istilah imperialisme diartikan sebagai suatu usaha untuk memperoleh hubungan yang lebih erat antara bagian-bagian kerajaan Inggris dengan negeri induk. Selanjutnya Dr. J. Bartstra mengartikan imperialisme sebagai usaha bangsa Inggris, yang akan memberi penguasaan daerah yang lebih besar kepada "kerajaan" baik dengan cara menaklukkan negeri-negeri yang karena letak geografisnya mungkin mendatangkan bahaya apabila negeri-negeri tersebut jatuh ke tangan negara saingannya, maupun dengan cara merampas daerah-daerah yang dapat dijadikan pasaran yang baik atau tempat yang dapat memberi bahan-

-----  
<sup>15</sup> Hasan Shadily, Ensiklopedi Indonesia Jilid 3, Ichtiar Baru, Jakarta, 1982, p. 1396.

bahan pokok untuk industri-industri dalam negeri, yang justru pada waktu itu mulai menderita karena saingan luar negeri.<sup>16</sup>

Sebagaimana definisi imperialisme di atas, Inggris bermaksud menanamkan pengaruh baik di bidang politik maupun ekonomi atas Jawa, setelah wilayah ini dapat direbut dari Belanda. Berkembangnya Inggris sebagai negara Imperialisme yang ekspansif, terjadi setelah revolusi industri di akhir abad ke-18. Dalam revolusi industri perubahan yang terjadi bukan hanya dalam aspek industri, melainkan merupakan pula kehidupan masyarakat dalam segala aspeknya.<sup>17</sup> Revolusi industri juga diwarnai oleh perombakan dan pergantian secara mendasar dalam sistem perekonomian, dari sistem pengawasan produksi secara ketat serta sistem pembagian kekayaan tidak seimbang menjadi sistem ekonomi persaingan bebas.<sup>18</sup>

Pada awal perkembangannya, industri Inggris meningkat relatif cepat, dan hal ini memang tidak begitu mengkhawatirkan terutama dalam masalah penyediaan bahan

---

16 Darsiti Soeratman, Sedjarah Afrika Zaman Imperialisme Modern I, Vita, Yogyakarta, 1965, p. 10 - 11.

17 T.S. Ashton, The Industrial Revolution 1760 - 1830, Oxford University Press, London, 1960, p. 2.

18 Arnold J. Toynbee, The Industrial Revolution, The Beacon Press, Boston, 1961, p. 58.

mentah maupun lokasi pemasarannya. Ini dapat dimengerti karena baik kondisi Inggris maupun koloninya masih mampu mengatasi. Namun demikian kondisi semacam ini tidak stabil, sebab dampak revolusi cepat menyebar ke luar wilayah. Ini berarti banyak negara Eropa yang kemudian mengikuti jejak Inggris dalam mengembangkan industri dalam negerinya. Persaingan pun tak dapat dihindarkan, terlebih dalam menghadapi masalah perluasan wilayah guna memasarkan produk. Di sisi lain kondisi dalam negeri Inggris mengalami banyak tekanan terutama di saat produksinya mengalami surplus. Hal inilah yang memacu Inggris memperluas wilayah demi kepentingan hasil industrinya.

Bertolak dari motivasi Inggris dalam menguasai sebuah wilayah, maka dapat dipahami alasan penerapan kebijaksanaan Raffles atas Jawa, dimana menurut pandangannya Jawa berfungsi sebagai tempat pemasaran hasil industri negaranya. Pasaran yang bebas dan tingkat kesejahteraan rakyat yang makmur merupakan syarat pendorong keberhasilan pemasaran hasil industri, sebab dengan kondisi semacam ini dapat memacu daya kreasi dan kemampuan berkarya penduduknya. Dengan demikian diharapkan pendapatan bertambah hingga meningkatkan daya beli terhadap barang-barang industri Inggris. Kewajiban pemerintah hanya menjamin keamanan dan menegakkan

keadilan pada satu pihak, serta melalui perantara memungut pajak guna penyelenggaraan pemerintahan pada pihak lain. Tetapi prasyarat demikian tidak ditemukan Raffles dalam struktur masyarakat Jawa, karena kuatnya pengaruh penguasa feodal yang mendominasi disetiap aspek kehidupan rakyat serta kondisi ekonomi yang bersifat tertutup.<sup>19</sup>

Untuk itu Raffles bermaksud melakukan pembaharuan di berbagai aspek baik sosial, politik, maupun ekonomi. Raffles bermaksud mengubah sistem lama dari pengawasan tidak langsung terhadap ekonomi rakyat ke sistem langsung sesuai model barat, dimana pemerintah dapat berhubungan langsung dengan kehidupan desa tanpa melalui perantara. Dalam kehidupan ekonomi, dia bermaksud melakukan perubahan terhadap sistem perdagangan, yang mana sistem barter mendominasi dalam aktifitasnya. Dia mencoba menghapuskan sistem perdagangan barter rakyat desa di Jawa, dengan memperkenalkan sistem ekonomi uang. Uang dijadikan sebagai alat tukar menukar yang utama dan sah. Melalui organisasi ekonomi semacam ini diharapkan Jawa akan berpotensi bagi ekspor industri Inggris.

Adapun tujuannya adalah agar kebijaksanaan ekonomi

-----

<sup>19</sup> Sartono Kartodirdjo, Pengantar Sejarah Indonesia Baru 1500 - 1900, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992, p. 293.

yang diterapkan melalui land rent system dapat terealisasi, sehingga kesejahteraan rakyat meningkat dan pemasaran hasil industri Inggris pun lancar. Disamping itu land rent system dipandang sebagai langkah tepat dalam memacu pertumbuhan dan kemajuan koloni, sebagaimana kebijaksanaan di India.

Penulisan tema sejarah penjajahan Inggris di Indonesia khususnya tentang land rent system dari Raffles dipandang penting dan menarik. Kita dapat melihat sejauh mana usaha pembaharuan Raffles di Jawa terlebih di bidang ekonomi hingga berpengaruh terhadap perilaku politiknya, meski dalam hal ini dia tidak selalu konsisten. Pada periode ini pula Raffles dikatakan sebagai tokoh pencetus Revolusi Penjajahan,<sup>20</sup> yang berarti sebagai tonggak pembaharuan dalam menerapkan kebijakan pemerintahan atas azas-azas liberal, sehingga menjadi inspirasi bagi penguasa selanjutnya (Belanda) untuk lebih memperhatikan aspek kemanusiaan bagi pribumi dalam menjalankan pemerintahan.

Secara keseluruhan skripsi ini akan membahas tentang usaha Raffles dalam memperkenalkan sistem sewa tanah serta latar belakang pelaksanaannya, aturan-aturan dan prakteknya serta penilaian terhadap keberhasilannya.

.....  
20 M.C. Ricklefs, op. cit., p. 176.



menjadi satu kesatuan rangkaian dalam suatu proses. Sebagai batasan ruang lingkup permasalahan, akan difokuskan pada aktifitas Raffles di Jawa yang berlangsung kurang lebih lima tahun.

#### B. Perumusan Masalah

Atas dasar latar belakang di atas, penulis dapat merumuskan beberapa pokok masalah yang dijadikan sebagai acuan obyek penulisan. Pertama, bagaimana latar belakang Raffles memperkenalkan sistem sewa tanah ? Kedua, bagaimana aturan-aturan sewa tanah dirumuskan serta praktek pelaksanaannya ? Ketiga, sejauh mana keberhasilan pelaksanaan sistem sewa tanah di Jawa ?

#### C. Metode Penelitian

Sebagai sebuah disiplin ilmu, sejarah harus dapat mensejajarkan dengan ilmu-ilmu sosial lain sehingga keberadaannya tidak mudah tergeser. Untuk itu sejarah harus memenuhi kriteria sebagaimana ilmu pada umumnya yaitu kritis, obyektif, metodis dan sistematis.<sup>21</sup>

Dalam membahas suatu permasalahan, analisa yang teliti sangat dibutuhkan terlebih jika obyek kajian tergolong lampau usianya. Oleh karena ilmu sejarah bersifat empiris, maka sumber primer yang digunakan

-----  
<sup>21</sup> G. Moedjanto, Ilmu Sejarah dan Masa Depan, Basis XLIII-NO.9, Yogyakarta, 1994, p. 323.

berpangkal pada fakta-fakta yang tersaring dari sumber sejarah baik primer maupun sekunder yang tersedia, yang dipertajam dengan teori dan konsep sebagai alat untuk mempermudah analisis dan sintesis sejarah.<sup>22</sup>

Sejalan dengan perkembangannya, penulisan sejarah Indonesia kini diarahkan menuju historiografi yang bercakrawala Indonesia meskipun tema penulisan mengenai kolonialisme. Ini berarti penulisan berfokus kepada sejarah Indonesia secara keseluruhan yang mencakup berbagai lapisan sosialnya.

Adapun untuk langkah penulisan diterapkan metode sejarah, yang mencakup pokok-pokok sebagai berikut :<sup>23</sup>

1. heuristik : penemuan sumber;
2. kritik sumber : ekstern dan intern;
3. analisis sumber : penguraian informasi dan relasinya satu dengan lainnya;
4. sintesis sumber : perbandingan dan pemanduan;
5. interpretasi : menangkap apa yang tersirat dari yang tersurat;
6. koroborasi : pengukuhan sumber;

---

22 Sartono Kartodirdjo, Pendekatan Ilmu Sosial Dalam Metode Sejarah, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992 , 5 - 6.

23 G. Moedjanto, op. cit., p. 323 - 324. Juga Louis Gottschalk (terjemahan), Mengerti Sejarah, UI Press, Jakarta.1986, p. 18.

7. historiografi : penulisan sejarah sehingga menghasilkan kisah atau kajian.

Untuk mempertajam fenomena historis yang kompleks maka digunakan metode pendekatan multidimensional, yaitu metode yang menggunakan konsep-konsep dari disiplin sendiri. Hal ini dipandang penting dengan pertimbangan bahwa :<sup>24</sup>

1. Pendekatan menurut satu garis penelitian saja akan terlalu sepihak dan keterangannya terlalu sederhana.
2. Faktor atau unsur ekonomi, sosial, politik juga religius digunakan dalam mengungkapkan kehidupan historis yang bersegi banyak.
3. Kompleksitas kehidupan historis diuraikan tidak hanya sebagai kesatuan yang terdiri dari faktor-faktor itu, melainkan juga bagaimana jalinan faktor-faktor tersebut dalam interaksinya dan mana yang lebih dominan.

Lebih lanjut sebagai langkah penulisan hal-hal yang perlu dilakukan penulis mencakup :

1. Pengumpulan Data

Pemanfaatan data historis merupakan langkah

-----  
<sup>24</sup> Sartono Kartodirdjo, Lembaran Sejarah No 6, UGM, Yogyakarta, 1970, p.32. Juga Sartono Kartodirdjo, Pemikiran dan Perkembangan Historiografi Indonesia, Gramedia, Jakarta, 1982, p. 46.



utama guna mendapatkan sumber-sumber tulisan. Data historis yang dimaksud adalah pengumpulan keterangan yang berhubungan dengan proses perkembangan historis dari fenomena atau gejala sosial dalam perurutan temporal yang mengandung dimensi waktu, yang memberikan stempel pembentuk sehingga terwujud keadaan yang sekarang.<sup>25</sup> Data historis juga diartikan sebagai data mengenai kejadian kronologis dengan ciri-ciri pokok dan faktor-faktor kausal yang menyebabkan timbulnya peristiwa, perubahan-perubahan serta dinamika sosial.<sup>26</sup>

Data historis yang berupa records (catatan), dapat ditemukan di museum, perpustakaan baik berupa dokumen-dokumen, buku, atau publikasi lain yang tersedia. Penelitian yang memanfaatkan jasa perpustakaan sebagaimana yang dilakukan penulis pada kesempatan ini, lazim disebut sebagai studi pustaka. Sebagai penunjang dalam penulisan, penulis memanfaatkan buku-buku yang dipinjam dari beberapa perpustakaan di DIY diantaranya perpustakaan Universitas Sanata Dharma, perpustakaan UGM, perpustakaan wilayah DIY, perpusta-

---

25 Kartini Kartono, Pengantar Metodologi Research Sosial, Alumni, Bandung, 1980, p. 225 - 226.

26 Ibid., p. 225.

kaan St. Ignatius Kota Baru dan beberapa buku milik dosen pembimbing.

## 2. Pengolahan Data

Atas dasar obyek penelitian yang dibahas, maka digunakan metode historik, artinya suatu metode penelitian yang menerapkan cara pemecahan masalah secara ilmiah dari perspektif historis suatu masalah.<sup>27</sup> Dengan pemakaian metode ini diharapkan hasil penulisan sejarah tidak hanya sebagai kumpulan fakta-fakta serta urutan-urutan belaka, namun kesemuanya itu menjadi rangkaian yang diskriptif analitis, yang disusun menurut kausalitas pola-pola yang mendasarinya serta kerangka yang mencakupnya sebagai suatu kesatuan.

### D. Sistematika Penulisan

Susunan sistematis secara garis besar bab-bab dalam penulisan skripsi ini sebagai berikut :

#### BAB I PENDAHULUAN

Dalam bab ini akan diuraikan mengenai latar belakang permasalahan yang diawali dengan uraian sebab-sebab hancurnya VOC, masa pemerintahan Daendels dan Janssens di Jawa, peralihan

---

<sup>27</sup> Winarno Surakhmad, Pengantar Penelitian Ilmiah Dasar. Metode, Teknik, Tarsito, Bandung, 1982, p. 132.

kekuasaan ke tangan Inggris yang ditandai dengan pengangkatan Raffles sebagai Letnan Gubernur Jawa. Selanjutnya diterangkan mengenai biodata Raffles, perjalanan kariernya, idealismenya yang berpengaruh terhadap politik kolonialnya atas Jawa. Adapun alasan penerapan sistem sewa tanah di Jawa tentu saja tidak lepas dari kepentingan negeri induk yaitu Inggris. Dengan harapan Jawa dapat dijadikan sebagai tempat pemasaran hasil industrinya. Untuk memahami tentang sistem sewa tanah dan pelaksanaannya lebih lanjut akan dijelaskan pada bab-bab berikutnya.

## BAB II LATAR BELAKANG RAFFLES DALAM MEMPERKENALKAN SISTEM SEWA TANAH DI JAWA

Penjelasan dalam bab ini pertama-tama akan menguraikan tentang gagasan sistem sewa tanah itu sendiri yang bermula di India, kemudian dijelaskan tentang latar belakang pelaksanaan sistem sewa tanah di Jawa beserta tujuannya, yang mana hal ini tidak lepas dari kondisi sosial ekonomi masyarakat Jawa yang feodalistik. Adapun usaha yang dilakukan Raffles pada awal pengenalan sewa tanah di Jawa adalah melakukan pendekatan kepada penguasa-penguasa feodal Jawa disamping menginstruksikan pada para pembantunya

untuk melakukan studi kelayakan sehubungan dengan maksud penerapan sewa tanah di Jawa. Berdasarkan hasil penyelidikan inilah sewa tanah mulai dijalankan.

### BAB III ATURAN-ATURAN SISTEM SEWA TANAH DAN PRAKTEK PELAKSANAANNYA

Dalam bab ini lebih lanjut akan diterangkan mengenai pokok-pokok aturan sistem sewa tanah, dasar pertimbangan yang dipakai Raffles untuk membangun teorinya yang diwujudkan dalam aturan-aturannya sehingga dipandang sah. Untuk pelaksanaan sistem sewa tanah dilakukan dengan dua cara pertama sistem Zamindari yang memanfaatkan peranan para kepala desa. Kedua sistem Ryotwari dimana dalam pemungutan sewa pemerintah tidak lagi menggunakan jasa kepala desa, melainkan langsung berhubungan dengan rakyat. Namun apa yang dijalankan Raffles ternyata tidak konsisten dengan prinsip-prinsipnya.

### BAB IV PENILAIAN TERHADAP KEBERHASILAN PELAKSANAAN SISTEM SEWA TANAH DI JAWA

Uraian dalam bab ini akan membahas tentang berbagai tindakan Raffles yang dinilai tidak konsisten dengan prinsip-prinsipnya, penilaian terhadap keberhasilan pelaksanaan sewa tanah.

sebab-sebab kegagalannya serta segi kelebihannya. Adapun dampak pelaksanaan sewa tanah berpengaruh baik terhadap rakyat, pembesar feodal-feodal Jawa maupun bagi orang asing. Sebagai akhir pembahasan akan dijelaskan mengenai reaksi yang muncul akibat dilaksanakannya sewa tanah. Reaksi tersebut terutama datang dari lawan politik Raffles disamping kritikan dari pemerintah Inggris di India. Untuk mempertajam pemahaman terhadap pembahasan permasalahan ini, untuk kajian-kajian yang akurat maka akan dilampirkan tabel yang berkaitan dengan pelaksanaan sewa tanah di Jawa.

## BAB V KESIMPULAN

Dalam bab penutup ini akan disimpulkan berbagai jawaban dari permasalahan seperti yang telah diuraikan dalam bab-bab sebelumnya sehingga pembaca dapat memahami gambaran secara keseluruhan mengenai penulisan sistem sewa tanah oleh Raffles di Jawa. Di samping itu akan disampaikan saran yang mungkin bermanfaat bagi pembaca.

### E. Tujuan Penelitian

#### 1. Tujuan Umum

Tujuan penulisan skripsi dengan judul Land Rent Sistem dari Raffles adalah untuk mengetahui gambaran

secara jelas bagaimana masa penjajahan Inggris di Indonesia di bawah Raffles dalam kaitannya dengan usaha pembaharuan yang dilakukan khususnya dalam bidang ekonomi melalui sistem sewa tanah.

2. Tujuan Khusus

- a. mengetahui secara jelas apa yang dimaksud dengan land rent sistem dan alasan penerapannya di Jawa
- b. mengetahui usaha-usaha yang dilakukan Raffles dalam rangka memperkenalkan sistem sewa tanah di Jawa.
- c. mengetahui isi aturan-aturan sewa tanah dan relevansinya dengan praktek pelaksanaan.
- d. mengetahui sejauh mana penilaian terhadap keberhasilan pelaksanaan sewa tanah di Jawa.

F. Manfaat Penelitian

Memperluas cakrawala dan pengetahuan bagi para pembaca pada umumnya yang berminat mengetahui sejarah Indonesia pada masa kolonial, terlebih mengenai sejarah penjajahan Inggris di Indonesia pada tahun 1811-1816, sehubungan dengan pelaksanaan pembaharuan Raffles melalui sistem sewa tanahnya di Jawa.

Demikian kiranya gambaran dalam bab pendahuluan yang telah diuraikan penulis. Untuk memahami lebih lanjut tentang sistem sewa tanah, akan dijelaskan dalam bab-bab selanjutnya. Sementara dalam bab berikut penulis akan membahas tentang latar belakang Raffles dalam memperkenalkan sistem sewa tanah di Jawa.



BAB II

LATAR BELAKANG RAFFLES DALAM MEMPERKENALKAN  
SISTEM SEWA TANAH DI JAWA

Dalam bab ini pembahasan akan difokuskan pada gagasan tentang sistem sewa tanah itu sendiri, latar belakang pelaksanaan dan tujuannya, serta usaha-usaha yang dilakukan Raffles sebelum pelaksanaan sistem sewa tanah di Jawa.

A. Gagasan Sistem Sewa Tanah

Gagasan Raffles tentang sistem sewa tanah di Jawa dapat dimengerti jika kita melihat pelaksanaan sistem pajak yang dikembangkan Inggris di India dari abad 18 sampai awal abad 19. Lebih lanjut akan dijelaskan sistem Inggris dalam pengumpulan pajak yang dibebankan pada rakyat India.

Pendapatan tanah di India dikenal jauh sebelum masa kolonial. Dalam masyarakat Hindu pungutan pajak pendapatan terbagi dalam tingkatan mulai dari  $\frac{1}{6}$  sampai  $\frac{1}{3}$  total produksi kotor, dan pada periode Mughal pungutan ditingkatkan menjadi  $\frac{1}{3}$  sampai  $\frac{1}{2}$  dari total



produksi kotor yang harus dibayarkan secara tunai.<sup>1</sup>

Ketika Inggris berhasil menguasai India, maka tugas memungut pendapatan tanah diambil alih dan diubah menjadi sistem sewa tanah. Pelaksanaan sewa tanah di India mulai pada tahun 1765, ketika pemerintah Mughal menyerahkan hak kuasa pengumpulan pendapatan kepada perusahaan India Timur (EIC) untuk memungut pajak di daerah Bengal, Bihar dan Orisa. Sebagai imbalan pihak kekaisaran menerima uang sebesar 26 rupee per tahun.<sup>2</sup>

Dalam pelaksanaan pungutan selanjutnya, perusahaan merasa keberatan jika harus mengumpulkan pajak sendiri secara langsung dari petani. Untuk itu sekitar tahun 1770-an Philip Francis menganjurkan suatu penyelesaian melalui sistem zamindars. Menurut pendapatnya, tanah itu bukanlah milik East India Company (EIC) melainkan milik zamindar dan golongan pribumi lainnya, yang mana mereka tidak berhutang sesuatu apapun pada pemerintah, namun mereka berkewajiban memberikan suatu bagian tetap dari produk yang dihasilkan di atas tanah tersebut. Kata

---

1 C.A. Bayly dan D.H.A. Kollf (editors), Two Colonial Empires, Comparative Essays on The History of India and Indonesia in The Nineteenth Century, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Netherlands, 1986, p. 204.

2 John Sturgus Bastin, The Development of Raffles, Ideas on The Land Rent System In Java, SGravenhage, Netherlands, 1954, p. 1.



zamindar sendiri berarti pemilik tanah atau tuan tanah, yang berasal dari bahasa Persia zamin yang berarti tanah dan dar yang berarti seorang pemilik.<sup>3</sup> Di bawah pemerintahan Mughal, golongan zamindar ini diambil dari semua golongan masyarakat dan dana bantuan tanah sebagai ganti dari gaji. Namun dalam kenyataannya untuk pelaksanaan selanjutnya hak kepemilikan tanah tidak pernah diberikan sepenuhnya pada para zamindar oleh pemerintah Inggris.

Selanjutnya pada tahun 1793 Cornwallis mencoba memperkenalkan sistem perkampungan permanen bagi zamindars, dengan ketentuan mereka harus membayar sewa secara tetap perdasawarsa pada pemerintah. Dia meyakinkan Direktur EIC bahwa melalui pemukiman terus menerus semacam ini, dapat menjamin sebagian besar hak penduduk secara sama berdasarkan keadilan dan kepastian hukum sesuai dengan jumlah sewa yang dibayarkan. Mereka dapat bebas menikmati hasil kerjanya di atas pemukiman yang dimiliki. Dalam perkembangannya sistem perkampungan permanen berhasil meningkatkan pajak yang surplus bagi pemerintah Bengal. Dengan keberhasilan ini Direktur EIC bermaksud menerapkan sistem Bengal di berbagai wilayah di India, termasuk di propinsi Madras India Selatan.

Maksud penerapan sistem zamindar di propinsi ini

-----

3 Ibid., p. 3.

diawali ketika Baramahal, yang merupakan salah satu distrik, diserahkan pada EIC dan Cornwallis segera menunjuk kapten Alexander Read untuk melaksanakannya. Letnan Thomas Munro, salah seorang anak buah Read, merasa kurang setuju bila sistem zamindar diterapkan di wilayah ini. Menurutnya, penerapan sewa semacam itu terhadap lahan khusus secara permanen salah. Dia memandang kemungkinan penilaian masing-masing lahan secara terpisah, serta membebaskan rakyat dalam mengolah lahannya. Sewa diberikan secara individu pada rakyat dengan cara yang sederhana, tanpa melalui perantara. Besar kecilnya sewa tergantung pada hasil survey yang telah dilakukan dengan terperinci. Sistem ini selanjutnya lebih dikenal dengan istilah Ryotwari. Dalam opininya Munro mengemukakan bahwa sistem Ryotwari merupakan sistem asli penduduk India bagian Selatan.<sup>4</sup>

Kelebihan dari sistem ryotwari ini adalah lebih terjaminnya kepastian hukum bagi rakyat dalam pembayaran sewa dari tindak kecurangan, sebagaimana sering terjadi dalam sistem zamindari. Lebih lanjut dikatakan bahwa dalam sistem ryotwari cenderung untuk mempekerjakan pegawai pribumi dalam kantor pajak. Keutamaan ciri ini sekaligus menjadikan kesulitan dalam prakteknya akibat

-----

4 Ibid., p. 6.

rendahnya kualitas pegawai pribumi.

Pada saat kepemimpinan Lord Minto sebagai Gubernur Jendral India, dia mendukung penerapan sewa tanah melalui sistem zamindari. Seperti halnya Cornwallis, dia percaya bahwa pengakuan hak atas tanah secara tegas dan permanen bagi zamindar akan berdampak pula pada terciptanya kepastian kepemilikan lahan bagi para ryots. Namun dukungan Minto ini tidaklah berdasar pada realitas tindakan yang dilakukan para zamindar, sehingga secara praktik konsep ini salah. Atas dasar pemahaman inilah berpengaruh terhadap kebijakan pemerintah Inggris di Jawa, dimana sewa tanah dicoba untuk diterapkan sebagaimana India. Melalui Raffles, Minto segera menginstruksikan penerapan sewa tanah di seluruh Jawa, mengikuti metode-metode yang ada di India.

## B. Latar Belakang Pelaksanaan Sewa Tanah Di Jawa dan Tujuannya

Salah satu hal yang khas selama pemerintahan Raffles di Jawa adalah penerapan sistem sewa tanah. Sasaran utama Inggris dalam penerapan kebijakan ini adalah demi kepentingan perdagangannya di tanah jajahan. Mereka bermaksud menjual hasil industrinya dan memperoleh produk-produk tanaman perdagangan lokal untuk kepentingan ekspor. Khususnya di Jawa, maksud tersebut terbentur oleh kondisi Jawa yang masih feodalistik, dimana

kebiasaan penyerahan wajib maupun tanam wajib masih membudaya. Agar tujuan tersebut tercapai maka segala yang bersifat wajib dihapuskan dan digantikan dengan sistem baru melalui sewa tanah, sehingga akan tercipta suatu model ekonomi uang yang merupakan syarat pokok bagi pemasaran barang-barang industri Inggris.<sup>5</sup>

Untuk memahami tindakan Raffles dalam mewujudkannya, alangkah baiknya jika diketahui situasi dan kondisi Jawa baik dilihat dari aspek sosial, ekonomi maupun budaya masyarakatnya pada masa itu. Sebab atas dasar latar belakang inilah yang menjadi pendorong Raffles menerapkan sewa tanah di Jawa.

Pada saat Raffles mengawali tugas di Jawa, ia menemukan kondisi yang sulit. Rakyat hidup dalam penindasan baik oleh penguasa feodal maupun penjajah Belanda di satu sisi, dan kesukaran keuangan bagi pemerintah di sisi lain. Berikut akan diuraikan situasi dan kondisi masyarakat Jawa pada awal abad-18 hingga menjelang kehadiran Inggris di Jawa.

Pengorganisasian ekonomi masyarakat Jawa pada waktu itu dapat dibedakan menjadi dua tingkatan. Pertama ikatan desa, yaitu dunia kehidupan ekonomi yang sederhana dari

---

5 Sartono Kartodirdjo, Pengantar Sejarah Indonesia Baru dari Kolonialisme sampai Nasionalisme Jilid 2, Gramedia, Jakarta, 1990, p. 9.

penduduk tani, yang menghasilkan barang-barang untuk pemuas langsung kebutuhan-kebutuhan sendiri. Kebutuhan-kebutuhan dan cara produksi mereka ditentukan oleh tradisi, seperti halnya seluruh kehidupan desa mengandung sifat turun temurun.<sup>6</sup> Sifat gotong royong merupakan ciri khas dalam pergaulan hidup masyarakat desa. Karena itu alat organisasi utamanya terdiri dari ikatan-ikatan komunal, yaitu rasa persaudaraan antar penduduk desa dan rasa tunduk warga kepada kepala desa. Akibatnya kedudukan seorang kepala desa terutama di Jawa Tengah dan Jawa Timur hampir sama bagaikan seorang raja. Dalam perdagangan aktivitas lebih banyak dilakukan dengan sistem barter, sedangkan sewa menyewa dan kontrak belum banyak dikenal.

Kedua ikatan feodal, suatu dunia kehidupan ekonomi yang susunanya lebih luas dan teratur, dimana untuk memenuhi kebutuhan barang-barang dan pelayanan-pelayanan yang diperlukan oleh kelompok hirarkhi seperti Bupati, Tumenggung, dan Ngabei dicukupi oleh penduduk yang telah meninggalkan desa bahkan tenaga dari sebuah desa.<sup>7</sup> Pemenuhan kebutuhan barang-barang tidak melalui mekanisme

-----

<sup>6</sup> Prajudi Atmosudirdjo, Sejarah Ekonomi Indonesia Dari Segi Sosiologi, Pradnya Paramita, Jakarta, 1962, p. 104.

<sup>7</sup> Ibid., p. 105 - 106.



ekonomi pasar sebagaimana di negara barat, melainkan dicukupi dengan barang-barang yang diatur oleh pihak pemerintah yang memanfaatkan organisasi desa. Hubungan kemasyarakatan didasarkan pada ikatan vertikal (raja, bupati, kepala desa, rakyat) yang berlandaskan kekuasaan dan menuntut ketaatan dan pengabdian serta tidak mengandung ikatan persaudaraan. Jadi yang dimaksud dengan ikatan feodal semata-mata dilihat dari hubungan yang bersifat kolot antara kekuasaan dan ketaatan, seperti kenyataannya hubungan antara penguasa yang berdiri di atas lingkungan desa dengan rakyat jelata.

Disamping kedua ikatan tersebut di atas, orang-orang asing merupakan kelompok tersendiri dalam masyarakat seperti Belanda, Tionghoa dan Arab. Keterlibatan mereka dalam roda pemerintahan Jawa besar karena kedudukan, kekuasaan dan kekayaan yang dimiliki. Untuk itu tidaklah heran jika tindakan mereka tidak ubahnya seperti pembesar-pembesar feodal Jawa dalam memperlakukan rakyat.

Pokok penderitaan rakyat sangat berkaitan dengan pemenuhan produksi yang diwajibkan baik bagi keperluan pemerintah Indonesia\*, Belanda maupun orang-orang Tionghoa. Adapun metode pelaksanaannya dapat diuraikan sebagai berikut :

-----

\*) Yang dimaksud dengan pemerintah Indonesia di sini adalah keseluruhan daripada raja-raja, bupati beserta pembantunya yang berkuasa di Jawa waktu itu.



Produksi arus barang-barang dan jasa yang besar dilakukan melalui jalan feodal. Pertama, dilakukan untuk kepentingan pemerintah Indonesia, baik di daerah raja-raja maupun di daerah kompeni. Kedua, untuk kepentingan Belanda dan kebutuhan eksportnya. Dalam praktek, pemenuhan arus-arus barang tersebut berjalan bersamaan. Melalui para penguasa feodal (bupati dan pembantunya), raja berhak menuntut penyerahan barang dan pelayanan dari rakyat yang dilakukan secara kontinue. Oleh para penguasa feodal, rakyat diwajibkan untuk memenuhinya di samping harus melayani dan memenuhi keperluan mereka pula, yang boleh dibilang sama besar seperti tuntutan raja. Alat koordinasi yang dipandang efektif melalui perantara para kepala desa, mengingat ikatannya dengan rakyat. Tidak jarang para penguasa feodal dan kepala desa menuntut pemungutan dan pelayanan lebih dari rakyat dengan tujuan untuk kepentingan pribadi. Otomatis dengan sistem semacam ini beban rakyat bertambah besar, meskipun kebiasaan ini merupakan kewajaran bagi masyarakat Jawa.

Ketika Belanda semakin berkuasa di Jawa, mereka juga menuntut para bupati melalui ikatan feodalnya untuk menyerahkan hasil tanah, pekerja rodi serta tenaga rakyat yang telah dipersenjatai. Penyerahan hasil tanah yang diwajibkan antara lain beras, kapas, lada, kopi, nila, gula dan kayu. Adapun rodi yang diwajibkan untuk

pembuatan benteng-benteng, gudang, pabrik, pertahanan dan pekerjaan umum lainnya, mengurus keperluan-keperluan militer, pos, penebangan kayu, pembuatan garam, jalan, parit dan lainnya.

Beban rakyat semakin bertambah saat para bupati menjalankan usaha persewaan desa dengan orang-orang Tionghoa. Selama berlangsungnya persewaan desa ini banyak peraturan yang dibuat para bupati untuk melindungi para penyewa dan pada umumnya peraturan-peraturan tersebut merugikan rakyat. Para penyewa Tionghoa mendapat kekuasaan untuk dalam satu atau beberapa tahun, misalnya 3, 5, 8 atau 10 tahun menarik pendapatan dari desa-desa itu. Mereka juga menuntut penyerahan beras, wajib kerja misalnya untuk membuat garam, gula serta menuntut pelayanan-pelayanan lain.

Mengenai akibat dari pelaksanaan persewaan desa ini memunculkan berbagai pendapat yang berbeda. Dirk van Hogendorp berpendapat bahwa meskipun orang-orang Tionghoa tamak namun menurut penilaiannya nasib desa-desa yang disewakan itu lebih baik dibanding desa-desa yang tidak disewakan, dan yang diperlukan sewenang-wenang oleh bupati. Pandangan semacam ini dapat dipahami sebab sebagai pemikir liberal, van Hogendorp melihat begitu kuatnya pengaruh feodalisme setempat sehingga mengurangi kebebasan dan terciptanya kesejahteraan umum. Namun W.H.

van Ijseldijk berpendapat sebaliknya, bahwa dengan hak kepemilikannya ini orang-orang Tionghoa dengan sewenang-wenang bebas memeras penduduk dari desa-desa yang disewanya, demi keuntungan usahanya. Ini terbukti tidak kurang dari 1466 dari total 16083 desa di sepanjang pantai utara berada di tangan orang-orang Tionghoa dengan kondisi yang menyedihkan akibat tekanan dan pungutan yang besar dari mereka. Akibatnya kekacauan pun sering terjadi sebagai reaksi kekejaman mereka. Sedang N. Engelhard menyatakan pendapatnya dengan membenarkan bahwa orang-orang Tionghoa cenderung bertindak sewenang-wenang terutama untuk desa-desa yang disewa untuk jangka pendek. Tujuan utama mereka hanya untuk melakukan pengeksploitasian desa sebanyak-banyaknya sehingga melalui keuntungan tersebut mampu mengembalikan uang pokok sewa. Tetapi untuk penyewa jangka panjang, demi kepentingan mereka sendiri berusaha menarik rakyat dari desa lain dengan memberi beban yang lebih ringan dan perlakuan yang lebih baik dibanding daerah lain. Jadi dapat disimpulkan bahwa kejam tidaknya perlakuan penyewa Tionghoa terhadap penduduk untuk setiap desa berbeda.<sup>8</sup>

Melihat kedudukan penguasa feodal yang strategis sebagai perantara hubungan baik antara raja dengan

8 Ibid., p. 115.

rakyat, ataupun Belanda dengan rakyat, menjadikan kehidupan mereka lebih baik. Ini terbukti dari banyaknya kekayaan dan kemuliaan yang dimiliki. Baik bupati maupun para pembantunya, biasanya dikelilingi oleh pengiring yang banyak.<sup>9</sup> Jika bupati melakukan sebuah perjalanan dalam wilayahnya, maka desa yang dilalui berkewajiban menyediakan makanan dan segala keperluan bupati serta pengiringnya, begitu pula tuntutan dari pegawai kompeni.

Beban berat yang dirasakan akibat besarnya pajak barang dan penyerahan paksa oleh rakyat berlatar dari penghasilan mereka sendiri yang rendah. Seperti diketahui bahwa sebagian besar mata pencaharian penduduk Jawa bercocok tanam dengan mengandalkan sistem produksi yang masih tradisional. Lahan pertanian yang subur pun tidak merata dan lahan yang cukup baik banyak berpusat di daerah pedalaman. Hal ini terjadi karena daerah pedalaman secara geografis memenuhi syarat-syarat ekologi seperti iklim, topografi, dan geologi setempat yang memungkinkan diadakannya persawahan di daerah tersebut. Misalnya di

---

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 125. Di rumah biasanya para bupati memiliki lebih dari 500 orang hamba yang digunakan untuk kemegahan. Sebagai contoh pengiring yang dibawa oleh bupati dari karisidenan Gresik dalam menghadiri pertemuan membawa serta pengiring yang terdiri dari 400 orang termasuk bujang-bujang, pembawa tombak tentara, juru masak, menteri ageng, menteri alit, demang, kajineman serta beberapa ratus kuda dan tandu.

daerah sekitar dataran segi empat yang dibentuk oleh gunung-gunung berapi Merapi, Merbabu, Sumbing dan Sindoro. Lahan disekitarnya menjadi subur karena aktivitas vulkanisme yang membawa banyak unsur hara yang dibutuhkan tanaman. Di samping itu di daerah tersebut juga dilalui aliran sungai-sungai besar seperti sungai Progo, Bengawan Solo, Serayu, dan Bogowonto, dimana ini sangat bermanfaat untuk pengairan lahan. Melihat kenyataan geografis yang ada, maka daerah tersebut sangat potensial untuk pertanian, sehingga tidaklah heran bila tingkat kesejahteraan penduduknya pun tinggi.<sup>10</sup>

Namun demikian tidak semua wilayah di Jawa berpotensi untuk pertanian. Penghasilan rakyat di sebagian besar pulau Jawa rendah, dan produksi sebatas untuk memenuhi kebutuhan sendiri. Permintaan penguasaan feodal untuk menyerahkan hasil tanaman dalam jumlah yang ditentukan sangat membebankan, mengingat produksi yang dihasilkan tidak sebanding dengan jumlah permintaan yang tinggi. Rakyat harus bekerja keras untuk memenuhinya, disamping dituntut juga untuk memenuhi pelayanan-pelayanan lain. Bagi rakyat yang tidak mampu membayar pajak, diwajibkan untuk bekerja tetap sebagai budak.

-----

10 Clifford Geertz (terjemahan). Invlusi Pertanian Proses Perubahan Ekologi Di Indonesia, Bhratara K.A., Jakarta, 1976, p. 41 - 43.



Kebiasaan feodal semacam ini dimanfaatkan kompeni ketika berhasil berkuasa di beberapa wilayah Jawa. Seperti halnya Portugis, awal kehadiran Belanda di Indonesia untuk memperoleh rempah-rempah. Namun orientasi ini berubah ketika Belanda mulai mencari produk pertanian lain yang dapat mereka jual di pasaran dunia. Pusat perhatian mereka mulai beralih ke Jawa, diikuti dengan pembangunan armada laut yang besar guna mengawali ekspansinya ke wilayah pesisir-pesisir Jawa. Secara bertahap daerah-daerah pedalaman pun mulai ditaklukan. Politik ekonomi perdagangannya melalui sistem monopoli dengan menekan dan memaksa para pembesar feodal Jawa untuk bekerjasama. Tugas ekonomi pokoknya adalah menjaga agar perbedaan antara harga import dan re-eksport dari produk pertanian Hindia Belanda tetap layak. Suatu tugas yang berarti mengembangkan lembaga-lembaga perdagangan Belanda dan merintangi lembaga perdagangan pribumi. Dipandang dari sudut ekonomis kebijakan ini merupakan suatu usaha jangka panjang untuk membawa tanaman Indonesia memasuki dunia modern, sedangkan penduduknya tetap di dunia lama. Cara yang ditempuh dengan menjaga agar penduduk pribumi tetap dalam keadaan semula tetapi juga membuat mereka mampu menghasilkan produk untuk pasaran dunia, melalui pembentukan struktur ekonomi yang disebut dual, dimana secara intrinsik merupakan struktur ekonomi yang tidak



seimbang. Dalam sektor ekspor terdapat kapitalisme administratif yaitu suatu sistem dimana Belanda sebagai pemegang modal, mengatur harga penjualan dan upah, mengontrol output, bahkan mendikte proses produksi. Dalam sektor domestik terdapat pertanian unit keluarga, industri rumah dan perdagangan dalam negeri secara kecil-kecilan. Pertimbangan penerapan kebijakan ini adalah di saat sektor ekspor berkembang dan meluas karena didorong oleh meningkatnya harga barang dagang dunia maka sektor domestik merosot. Tanah dan tenaga kerja tidak digunakan untuk mengusahakan padi dan bahan mentah desa lainnya, namun dimanfaatkan untuk mengusahakan tanaman perdagangan seperti tebu, nila, kopi, tembakau dan sebagainya. Sebaliknya jika sektor ekspor menurun sebagai reaksi atas merosotnya pasaran internasional, maka sektor domestik bertambah. Tujuannya untuk mencari ganti bagi pendapatan uang yang hilang dengan jalan mengintensifkan produksi tanaman subsistensi (bahan makanan). Bila dilaksanakan secara konsekuen, teori ini sebenarnya baik. Namun dalam prakteknya sistem ini jauh dari sempurna, akibat monopolistis dan politik kolonial yang kolot sehingga banyak kekacauan dalam pelaksanaannya. Pada intinya Belanda dalam mengelola tanah jajahan di Jawa tetap mempertahankan sistem lama dengan memanfaatkan perangkat feodal guna

memaksa dan menindas rakyat.<sup>11</sup> Ini berarti bahwa metode perdagangan Belanda sangat merusak dan merugikan sistem perekonomian pribumi.

Rakyat sebagai pemegang peranan utama dalam produksi pertanian justru tidak memiliki jaminan kepastian hak lahan yang digarapnya. Ini karena politik ekonomi baik raja-raja Jawa maupun kompeni bukanlah politik kemakmuran rakyat, tetapi diarahkan untuk kepentingan pribadi masing-masing. Sifat demikian menimbulkan rendahnya pandangan, serta kecilnya penghargaan penguasa terhadap hak-hak penduduk. Status penguasaan tanah hanya mengandung arti terbatas yaitu sebatas hak garap serta hak pakai, dan itupun masih dipengaruhi perasaan pribadi like or dislike tuan tanah.<sup>12</sup>

Bentuk penindasan lain yang dilakukan para pembesar feodal Jawa terhadap rakyat adalah kebiasaan pembayaran gaji dengan apanagestelsel (sistem gaduh, lungguh, tjatu, perwataran). Para pemegang apanage disebut patuh atau juragan, dimana mereka diberi kekuasaan untuk menarik

-----

11 Ibid., p. 52 - 53.

12 Prajudi Atmosudirdjo, op. cit., p. 126 - 128. Pengakuan hak milik tanah atas daerah Kedu Lama dan Bagelan merosot hampir pada tingkat hak pakai. Begitu juga di daerah Banyumas, dimana hak milik tanah pada waktu itu sama sekali tergantung dari kesewenang-wenangan para penguasa feodal. Dimata raja dan penguasa feodal bahwa tanah-tanah rakyat adalah haknya.

penghasilan dari tanah tersebut dan memanfaatkan tenaga rakyat di wilayahnya dengan sewenang-wenang. Begitu pula di daerah kompeni, para pembesar feodal di beri upah dengan jasa-jasa dan hasil-hasil yang dipungut dari rakyat, dan kebanyakan diwujudkan dalam bentuk tanah jabatan yang dikerjakan oleh penduduk melalui wajib kerja. Dengan kebiasaan semacam ini berakibat peredaran uang kurang berjalan.<sup>13</sup>

Dalam perdagangan dan distribusi barang-barang konsumsi pun terikat pada pola-pola pergaulan hidup masyarakat waktu itu, baik akibat perdagangan tersebut yang berada di tangan pemegang kekuasaan, maupun karena cara-cara barang itu diperoleh dan didistribusikan. Barang-barang seperti beras dan garam diperoleh melalui jalan feodal yakni dari penyerahan wajib atau persewaan desa. Sedangkan barang semacam kopi, tebu, kayu diperoleh dengan keja paksa diperkebunan ataupun hutan. Perdagangan yang berkembang melalui sistem barter. Di Priangan misalnya, kopi ditukarkan dengan garam, candu atau barang dagangan lain. Jadi perdagangan waktu itu sedikit dalam

13 Ibid., p. 109. : Juga Suhartono, Apanage dan Bekel Perubahan Sosial di Pedesaan Surakarta 1830 - 1920. Tiara Wacana, Yogyakarta, 1991, p. 1. Tanah Apanage atau tanah Lungguh adalah tanah jabatan sementara, sebagai upah atau gaji seorang priayi atau bangsawan. Tanah apanage tersebut dapat dieksploitasikan sehingga menghasilkan pajak yang berupa uang, barang dan tenaga rakyat.

menciptakan peredaran uang antara penduduk desa, dan terbatas pada lapisan atas masyarakat, seperti kompeni dan para pegawainya, para penguasa feodal, serta para pedagang Tionghoa.

Akibat kesewenang-wenangan, penindasan dan pemaksaan yang dilakukan baik para pembesar feodal, kompeni maupun para pedagang Tionghoa, maka kesejahteraan rakyat menurun. Terlebih ketika perekonomian Jawa semakin memprihatinkan. Melihat kondisi sosial, ekonomi dan pemerintahan Jawa yang demikian, Raffles terdorong melakukan pembaharuan radikal melalui sistem sewa tanah. Di samping latar belakang seperti yang telah diuraikan di atas, gagasan pembaharuan Raffles atas Jawa ini juga diilhami oleh pendapat yang diusulkan oleh Dirk van Hogendorp dalam rangka melawan sistem monopoli perdagangan VOC dan sistem feodal Jawa. Menurut pendapatnya sistem penyerahan paksa dan tekanan-tekanan yang dibebankan bupati pada penduduk, sangat berkaitan dengan peningkatan produktivitas pertanian, sebab tindakan ini mematikan rangsangan bagi penduduk untuk bekerja. Dia menganjurkan, seperti halnya yang diyakini Raffles kemudian, bahwa kepentingan dan kebebasan pribadi yang dimiliki merupakan pemacu pokok sebuah usaha. Untuk merangsang semangat semacam ini, segala tekanan dan monopoli yang diberlakukan harus dihapus, diganti dengan

sistem baru yang lebih sesuai seperti sistem sewa tanah.

Dalam karyanya yang berjudul Berigt, van Hogendrop menyarankan lima prinsip pembaharuan yaitu kepemilikan tanah, kebebasan individu, kebebasan berdagang, penghapusan paksaan dan pelayanan pribadi, serta terjaminnya keadilan pemerintahan. Dia mengusulkan untuk kepemilikan tanah di Jawa sebaiknya dilakukan pembagian ke dalam bagian-bagian yang kecil-kecil dan disewakan pada petani sebagai milik pribadi. Selanjutnya dilakukan pendaftaran tanah yang diperkuat dengan sertifikat sebagai bukti kepemilikan yang sah. Sebagai imbalan petani membayar sewa pada pemerintah, dimana besar sewa tergantung pada tingkat kesuburan tanahnya dan dipungut secara kelompok. Dengan sistem demikian diharapkan kesejahteraan rakyat akan lebih baik, di sisi lain pemerintah pun akan memperoleh keuntungan yang besar. Namun oleh pemerintah Belanda usulan ini ditolak sebab bertentangan dengan kebijakan konservatifnya.<sup>14</sup>

Atas dasar berbagai alasan dan realita semacam inilah mendorong Raffles untuk segera menjalankan kebijakan barunya melalui sewa tanah. Menurut pengamatannya keadaan Jawa sangat tidak memuaskan, dimana

-----

14 John Bastin, The Native Policies of Sir Stamford Raffles In Java And Sumatra, Oxford University Press, London, 1957, p. 13 - 14.



rakyat dan hak-haknya tertindas. Adapun tujuan Raffles dengan diterapkannya sewa tanah di Jawa adalah sebagai berikut :

1. Mewujudkan kebebasan yang mana hal ini berlawanan dengan sistem monopoli dan paksaan yang selama ini diterapkan baik oleh pemerintah Belanda maupun para pembesar Jawa. Maksud monopoli adalah pemegang kekuasaan yang mana diberikan kepada perdagangan Belanda, dengan menutup pintu baik terhadap pedagang-pedagang pribumi atau para pedagang Eropa lainnya. Kebiasaan semacam ini harus diganti dengan perdagangan dan pasar bebas berdasarkan peredaran uang. Sedangkan paksaan maksudnya tuntutan wajib yang harus dilakukan oleh penduduk Jawa dalam penyerahan paksa dan kerja paksa. Paksaan feodal inipun, harus diganti dengan prinsip kebebasan baik bagi orang dan benda, bertanam dan bekerja, serta kebebasan dalam mempergunakan hasil usahanya.<sup>15</sup>
2. Memperbaiki nasib rakyat Jawa dan melindungi dari penindasan penguasa-penguasa feodal. Caranya dengan mewujudkan kepastian hukum, dengan harapan rakyat terjamin dalam berprakarsa dan memproduksi sendiri.

---

<sup>15</sup> Ibid., p. 11. Juga Prajudi Atmosudirdjo, op. cit., p. 141.



Dengan demikian kesejahteraan meningkat, sehingga mampu mengkonsumsi barang-barang industri Inggris.<sup>16</sup> Untuk mewujudkan semuanya itu diperlukan perubahan baik di bidang ekonomi, politik, aparatur pemerintahan dan sarana ketatanegaraan yang sesuai.

3. Menggantikan sistem pengawasan tidak langsung atas ekonomi pribumi yang mana perantara feodal masih mendominasi dalam pelaksanaannya, dengan sistem baru yang menjamin hubungan langsung dengan desa. Dengan demikian tidak akan terjadi lagi penyelewengan dalam pemungutan seperti yang biasa dilakukan oleh para penguasa feodal.
4. Secara bertahap menggantikan pemakaian sistem ekonomi barter dengan sistem ekonomi uang, dengan mewajibkan rakyat membayar sewa dalam bentuk uang. Dengan begitu rakyat akan terbiasa dalam mengelola uang baik untuk pembayaran sewa maupun kepentingan pribadi. Sirkulasi uang negara pun menjadi lancar sehingga meningkatkan import barang-barang industri Inggris.<sup>17</sup>
5. Mengubah fungsi pemerintah dari pedagang seperti VOC

---

16 J.S. Furnivall, Netherlands India, Cambridge U.P., Kualalumpur, 1967, p. 139.

17 G. Moedjanto, Land Rent System Dari Raffles, makalah Seminar Dosen-Dosen FPIPS USD, Yogyakarta, 1992, p. 3 - 4.

dan EIC menjadi lembaga resmi pengatur negara, yang mewakili pemerintah negeri induk. Melalui instansi-instansi yang terkait bertugas diantaranya memungut pajak negara, baik pajak tanah yang disewakan pada para petani maupun pajak pemukiman.

6. Dengan pembaharuannya melalui sewa tanah, Raffles bermaksud membuktikan pada Direktur EIC bahwa Jawa pun akan menjadi koloni yang produktif jika dikelola sama seperti koloni-koloni Inggris lainnya. Dengan demikian dia akan mendapat dukungan dan bantuan dalam menjalankan pemerintahan Inggris di Jawa.

C. Usaha Raffles Pada Awal Pengenalan Sewa Tanah Di Jawa

Dengan ditunjukkan Raffles sebagai Letnan Gubernur Jawa oleh Minto pada tanggal 11 September 1811, dia segera memulai tugas barunya. Sebelum sewa tanah dijalankan berbagai usaha sebagai langkah awal dilakukan, diantaranya :

1. Penegasan hubungan dengan para pangeran pribumi baik yang mendukung atau yang menentangnya. Terhadap kerajaan Banten, Raffles mengambil alih segala kekuasaan sultan. Sebagai imbalan raja menerima sejumlah uang tahunan dan tetap diijinkan memakai gelar sultan. Pencopotan kedaulatan ini berakibat keleluasaan Inggris dalam memerintah dan mengeksploitasi wilayah tersebut. Begitu pula

tindakannya terhadap kerajaan-kerajaan pedalaman seperti Yogyakarta dan Surakarta. Tindakan Raffles terhadap ke dua kerajaan itu sebatas memaksa agar mereka bersedia mengakui kedaulatan Inggris atas Jawa dan mau diajak kerjasama. Begitu pula dengan pemberian hak kepada Inggris, untuk ikut campur dalam urusan pemerintahan kerajaan. Setelah melalui beberapa perlawanan, akhirnya kedua kerajaan itupun harus mengakui keunggulan Inggris dimana mereka harus menerima kekuasaan hukum pemerintah pusat atas semua penduduk non-Jawa dalam kerajaannya dan pengawasan atas perjanjiannya. Sebagai wakil pemerintah pusat ditempatkan seorang residen yang memiliki hak dan kewajiban sama sebagaimana raja. Baru setelah Raffles merasa cukup kuat dalam menegakkan posisi dan kekuasaan atas Jawa, dia bersiap untuk melakukan tugas pembaharuan pemerintahan melalui sistem sewa tanah.

2. Berkaitan akan dilaksanakannya sewa tanah di Jawa, atas instruksi Minto, Raffles mengumpulkan informasi tentang Jawa khususnya yang berkaitan dengan kepemilikan tetap atas tanah. Dalam instrusinya tentang perbaikan administrasi perpajakan di Jawa, Minto menyarankan
  - a. Hak pengolahan tanah yang pada awalnya menjadi tanggung jawab pemerintah, sebagai langkah awal hak

pengolahan tanah sebaiknya diserahkan pada pihak swasta melalui sistem sewa.

- b. Monopoli perdagangan segara ditinggalkan dan membiarkan petani bebas menjual produknya dengan harga yang pantas.
- c. Penghapusan pengumpulan paksa serta sistem penanaman paksa.
- d. Pelarangan bagi residen di Yogyakarta dan Surakarta memungut keuntungan yang diambil dari petani pengumpul sarang burung.

Berkaitan dengan tugasnya dalam mengumpulkan informasi tentang kepemilikan tanah di Jawa, setelah Minto kembali ke India, Raffles memulai dengan melakukan reorganisasi pemerintah Jawa. Tindakan pertama yang ditempuh yaitu melakukan penyelidikan atas seluk beluk kepemilikan tanah di Jawa melalui pembentukan komisi pejabat tanah di bawah kepemimpinan Mackenzie. Langkah ini dipandang penting sebelum Raffles lebih jauh menerapkan kebijakan sewa tanahnya, sehingga segala permasalahan yang mungkin muncul pemerintah telah siap mengatasinya.

Dalam rangka mendapatkan informasi tentang kondisi pertanian dan ekonomi Jawa, Raffles mengajukan pertanyaan pada semua pegawainya baik lama maupun baru. Untuk pengefektifan pelaksanaan tugas ini, dia menyerahkan sepenuh-

nya pada komisi Mackenzie yang beranggotakan Mackenzie sendiri dan dibantu oleh F.J. Rothenbuhler, P.H. van Lawick van Pabst, dan J. Knops. Dalam instruksinya Raffles menjelaskan tujuan penyelidikan tersebut, dimana menurut pemikirannya sistem monopoli, penyerahan wajib dan kerja wajib bertentangan dengan prinsip kemakmuran. Harapannya sistem semacam ini sebaiknya dalam proses untuk dihapuskan dan bahwa perdagangan bebas serta pengolahan bebas yang diikuti dengan pajak yang teratur, merupakan alternatif yang tepat dan diharapkan mampu membiayai kebutuhan-kebutuhan koloni sebagai ganti sistem lama.

Seperti diketahui bahwa para bupati pribumi sebagai penentu hak kepemilikan tanah dan cara-cara pengolahannya di wilayah mereka dengan sewenang-wenang. Melalui komisi itu Raffles bermaksud mengetahui lebih jauh mengenai awal hak kepemilikan tanah para bupati tersebut dan pengakuan rakyat atas hak ini, serta kemungkinan bagi pemerintah untuk menerapkan kebijakan baru melalui sistem sewa tanah. Studi ini penting sebab jika kebijakan baru diterapkan berarti akan terjadi alih kepemilikan tanah dari para penguasa feodal ke tangan pemerintah.

Untuk itu pada tanggal 8 Februari 1812 komisi melakukan pertemuan di Surabaya dan memutuskan bahwa cara terbaik untuk mendapatkan informasi tersebut melalui



pemeriksaan secara perorangan terhadap semua penguasa feodal Jawa, dengan pembagian kerja sebagai berikut :

1. Rothenbühler ditunjuk menyelidiki daerah sebelah timur dari Tuban sampai wilayah Oosthoek.
2. Knops menyelidiki wilayah dari Tuban sampai ke Pekalongan.
3. Lawick van Pabts menyelidiki dari Pekalongan ke Priangan termasuk Cirebon. Selanjutnya hasil dari penyelidikan tersebut akan dijadikan bahan pertimbangan bagi komisi dalam menyusun laporan secara keseluruhan.

Dalam menjalankan tugas ini komisi harus bertindak dengan hati-hati. Mereka sadar terlalu bahaya menentukan kepemilikan tanah sepanjang penghuninya disangkutkan. Pada tanggal 19 Maret 1812 Raffles secara pribadi menulis surat kepada Direktur EIC, dimana dia menggambarkan kondisi Jawa serta kesulitan-kesulitan yang dihadapi dalam menjalankan pembaharuannya. Raffles juga meyakinkan Direktur bahwa pada akhirnya dia akan sanggup membawa dan membimbing Jawa, menuju suatu perubahan menyeluruh dari sistem kepemilikan tanah.

Sementara komisi Mackenzie melanjutkan penelitiannya, Raffles menerima sebuah laporan dari John Crawford, seorang residen dari Yogyakarta. Dalam laporannya yang berjudul Observations The Nature And Resources Of The





Territories Under The Authority Of The Sultan Of The Mataram, Crawford menggambarkan tentang kondisi pertanian dan kepemilikan tanah di Jawa, dimana dalam lingkup ini rakyat diberi beban atas pajég dan upeti serta kerja Wajib<sup>18</sup>, oleh mereka yang dianggap berdaulat yang mana para pangeran di Jawa tampaknya telah lama mengklaim hak istimewa ini. Para penguasa yang dianggap berdaulat, mereka ibarat pemilik tanah yang tidak perlu dipersoalkan lagi keabsahannya. Mereka berhak memberi dan mengambilnya kembali dalam waktu yang bersamaan. Hal semacam itu menjadi wajar, sebab tidak ada satu areal tanah di desa-desa tersebut yang merupakan hak turun temurun yang dimiliki penduduk. Jadi sangat tergantung dan berkaitan dengan puas tidaknya atau senang tidaknya tuan tanah.

---

18 Suhartono, op. cit., p. 40 - 41. Jenis-jenis pajak menurut Rouffaer meliputi kerigaji, pacumpleng, pangiring, pasumping, panampa, pemilih, bulu bekti, abon-abon, sekar asem, pamulud, sekul anget, pamalem, uba rampe, beceran, riyayan, pagunungan, palawang (pajeg omah), pilewing, monggang, serayudan, waalan wilah welit, sangon putra, sangon punakawan, tukon kuluk, tukon kembang, tukon songsong, tukon dodot, pasewan prabot, tambur suling, kere, sikatan tembok, sewa gamelan, palawija, sujen, wragad, pagunungan, tukon wedhi, tukon sesek, padhang bulan, pangan kapetengan, gaji pulisi, tukon pethuk & pikulan. sedangkan bentuk kerja wajib antara lain : a) keringan (desadiensten) seperti perbaikan jalan, pematang dan jembatan. b) gugur gunung berupa perbaikan infrastruktur desa karena banjir dan gangguan alam lainnya. c) kerigaji (heerendiensten) yaitu kerja wajib untuk raja dan patuh. d) kerja wajib di perkebunan atau intiran (cultuurdiensten).

Begitu pula bagi tuan tanah (para pangeran dan pembesar feodal lainnya), mereka berhak mengklaim tanah penghargaan yang diberikan raja hanya sementara sifatnya. Berdasarkan teori milik raja (vrostendomein) dari Rouffaer, raja adalah pemilik tanah di seluruh kerajaan dan dalam menjalankan pemerintahannya ia dibantu oleh para birokrat yang terdiri dari sentana dan narapraja. Mereka diberi tanah apanage atau tanah lungguh sebagai gaji yang merupakan imbalan atas jasanya. Adapun sifat kepemilikan tanah yang diterima itu hanya sementara. Maksudnya tanah itu berhak diklaim para sentana selama mereka mempunyai hubungan kekerabatan yang dekat dengan raja, dan kepada narapraja, selama mereka masih menduduki jabatan dalam pemerintahan.<sup>19</sup> Untuk pengelolaan tanah tersebut pada umumnya diserahkan pada suatu kelompok orang dibawah satuan demang, bekel, atau lurah, yang sering bertindak sewenang-wenang pada buruhnya, dengan menentukan besar pajak dan denda sekehendaknya.

Disamping itu rakyat juga dibebankan pajak rumah dan sumbangan atas pemakaian jalan. Melihat kenyataan ini dapatlah dipastikan bahwa rakyat dijadikan budak dan tidak dapat menikmati hasil kerjanya. Untuk itulah Craw-

19 Ibid., p. 27 -29.

furd berpikiran untuk menerapkan sewa di wilayah ini melalui sistem pajak pamukiman tetap, sebagaimana diterapkan Inggris di Benggala. Melihat laporan Crawford, Raffles setuju untuk mengenakan sistem sewa tanah di Jawa.

Kepada komisi Mackenzie, Raffles meminta agar mereka segera memikirkan langkah lebih lanjut kemungkinan penerapan prinsip sewa tanah di seluruh Jawa. Rupanya sulit bagi komisi Mackenzie untuk sesegera mungkin menentukan dan menerapkan metode pembaharuan atas Jawa.

Sementara komisi terus melanjutkan penelitiannya, Hope menyarankan agar Raffles terus memberlakukan sistem pengumpulan dan penyerahan paksa. Dia berpendapat bahwa EIC akan rugi jika sistem lama dihapuskan, sementara sistem baru belum yakin untuk diterapkan. Lebih lanjut dikatakan bahwa pendapatan yang akan diperoleh pemerintah dari sistem lama tidaklah kecil. Sebagai contoh selama periode kejayaan VOC, jumlah pengumpulan beras yang dikirim secara tahunan di wilayah Semarang mencapai 2100 koyan. Harga jual yang diterima pemerintah tiga kali lipat dari total pengeluaran yang dibayarkan secara kontan. Disamping itu rempah-rempah, kopi, nila serta produk kolonial lain yang diproduksi di pulau ini, meski tidak besar jumlahnya tetap mendatangkan keuntungan. Mempertimbangkan segala pendapat Hope, pemerintah memu-

tuskan untuk sementara waktu pemungutan pendapatan melalui sistem lama terus dijalankan sampai sistem baru siap dilaksanakan.

Selama bulan Juni 1812, Raffles sibuk melakukan kunjungan langsung ke berbagai daerah di Jawa untuk mengetahui kemungkinan dilaksanakannya sewa tanah. Sementara itu Knops dan Lawick van Pabs melanjutkan penelitiannya di Yogyakarta, sebagaimana instruksi Raffles berdasarkan laporan Crawford. Dalam laporannya mereka menegaskan bahwa tidak ada satupun kepemilikan tanah di wilayah ini dimiliki secara tetap dan pribadi terutama oleh rakyat, yang mana kondisi semacam itu tidak dijumpai di Batavia dan sekitarnya. Berkaitan dengan masalah metode peningkatan pengolahan tanah di daerah itu, sebagai penganut paham liberal mereka menyangkal pendapat yang menyatakan bahwa orang Jawa itu pemalas dan penurut. Jika kenyataan itu di ditemukan, tentu akibat sistem monopoli yang dipaksakan Belanda dengan menghilangkan kebebasan baik dalam bidang ekonomi maupun bidangnya,<sup>20</sup> seperti kepastian hukum dalam kepemilikan tanah. Untuk itu dibutuhkan pembaharuan, dan salah satunya melalui penyerahan tanah pada perseorangan dengan jaminan

-----  
20 G. Gongrijp (terj.), Sejarah Ekonomi Indonesia, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1967, p. 52.

kebebasan dalam pengolahannya. Peralihan tanah dilakukan dengan jalan menjual tanah tersebut pada perseorangan, baik terhadap orang Jawa maupun Eropa kecuali terhadap orang-orang Cina atas dasar pengalaman masa lalu. Pertimbangan mereka terhadap kebijakan ini adalah dimungkinkan timbulnya tindakan yang dilakukan para pembeli atas tanah miliknya, misalnya :<sup>21</sup>

1. Sebagai pembeli tanah mereka berhak menikmati semua pajak dan retribusi yang semula dibayarkan pada pemerintah oleh penduduk. Dalam pelaksanaan selanjutnya pembeli tanah mungkin mengurangi jumlah pungutan, tetapi tidak menambah sebab ketentuan maksimal pungutan diatur pemerintah.
2. Sebagai pemilik tanah mereka berhak memaksa penduduk yang tinggal diatas miliknya untuk bekerjasama dalam mengolah lahan, dengan ketentuan hubungan mereka atas dasar kontrak. Dengan begitu penduduk akan mendapatkan upah sesuai hasil kerjanya, dan tidak diperlakukan lagi dengan sewenag-wenang sebab dengan adanya kontrak tuan tanah tidak dapat mengusir mereka begitu saja.

Untuk penjualannya mereka menyarankan dengan sistem lelang. Selama tanah itu belum terjual, pemerintah tetap

-----

<sup>21</sup> John Sturgus Bastian, *op. cit.*, p. 57 - 59.



berhak memungut pajak dan hasil dari tanah-tanah tersebut, disamping pajak dari tanah yang tidak dijual. Pajak perseorangan pun bertahap mulai diperkenalkan untuk menghindari kesewenang-wenangan para pemungut pajak, dan untuk pemungutannya ditunjuk petugas khusus yang disebut kolektor. Melalui pembaharuan semacam inilah niscaya perdagangan dan pengolahan bebas serta pungutan sewa yang teratur dapat berjalan.

Membaca uraian tersebut Raffles merasa tertarik. Namun untuk pelaksanaan lebih lanjut dia tetap menunggu laporan akhir penyelidikan komisi Mackenzie. Dalam laporannya tertanggal 11 Agustus 1812, Mackenzie menuliskan gagasannya tentang program pembaharuan dari sistem pengolahan tanah atas dasar data hasil kerja tim-nya. Menurutnya hak kepemilikan tanah di Jawa diberikan dalam bentuk kedaulatan. Maksudnya, pemberian tanah apanage atau tanah lungguh oleh raja kepada para pembesar pribumi dilakukan jika mereka sebagai pembesar memiliki peranan di mata raja, baik karena hubungan kekerabatan atau jabatan mereka dalam pemerintahan kerajaan. Jadi sebagai pembesar, karena statusnya mereka mempunyai kekuasaan tertinggi atau hak dipertuan atas pemerintahan negara, begitu pula dalam kepemilikan tanah. Disamping itu penjualan tanah pun tidak diijinkan, tentang sistem pembagian wilayah sudah lama dikenal, yang menunjukkan

metode Hindu dengan istilah-istilah seperti Adi-Pati, Desa dan Negeri. Untuk desa dilakukan pembagian dalam kelompok masyarakat-masyarakat kecil. Untuk wilayah-wilayah tertentu dari pulau ini seperti Cirebon dan pantai Timur Jawa tunduk pada pemerintah Eropa. Pembagian tanah jabatan merupakan bentuk gaji yang diberikan pada para pegawai. Untuk pemungutan dan penyerahan panen terutama dibebankan pada wanita. Dalam menjamin kepemilikan tanah yang telah diakui kedaulatannya, diperkuat dengan ajaran Mahone yang menyatakan bahwa para pemilik tanah memiliki hak tertentu untuk menaikkan prestisnya sehingga dihormati terutama dikalangan pribumi, dan akan memperoleh perlindungan dalam hal-hal tertentu seperti dalam berproduksi dan pengolahan hasil tanahnya. Dengan melihat kenyataan-kenyataan tersebut, lebih lanjut Mac-kenzie menyatakan bahwa penerapan kebijakan pembaharuan Raffles mungkin dilakukan jika dia mampu melegitimasi kekuasaannya sebagaimana mereka yang berdaulat di Jawa, terlebih dalam rangka melakukan alih kepemilikan tanah para penguasa feodal pada pemerintah.

Dengan mempertimbangkan hasil laporan komisi Mackenzie tentang hak kepemilikan tanah di Jawa dan kemungkinan baginya dalam melaksanakan ide-ide pembaharuannya, Raffles sesegera mungkin untuk menjalankan kebijakannya. Dalam laporan yang ditujukan pada Direkktur

EIC, Raffles mendasarkan langkah-langkah kebijakan barunya dengan mangacu hasil laporan. Dengan berakhirnya tugas komisi Mackenzie, Raffles bersiap menjalankan pembaharuannya melalui sewa tanah, dan untuk pelaksanaan lebih lanjut akan diuraikan dalam bab berikut.



**BAB III**  
**ATURAN-ATURAN SISTEM SEWA TANAH**  
**DAN PRAKTEK PELAKSANAANNYA**

Dalam bab ini penulis mencoba meneropong lebih jauh tentang aturan-aturan sistem sewa tanah yang secara teoritis dirumuskan Raffles, dasar pertimbangan yang digunakan Raffles dalam menerapkan sistem ini serta praktek pelaksanaannya.

Sistem sewa tanah yang dikenalkan Raffles pada masa pemerintahannya di Jawa, merupakan salah satu realisasi gagasan pembaharuan kaum liberal terhadap tanah jajahan, dimana hal semacam ini akan besar pengaruhnya bagi perubahan masyarakat setempat untuk waktu mendatang. Seperti halnya diketahui bahwa gagasan ini timbul dari upaya Raffles untuk mengganti sistem paksa yang dianggap memberatkan dan merugikan penduduk. Menurutnya, sistem penyerahan wajib dan kerja wajib yang selama ini dijalankan memberikan peluang dilakukannya tindak pidana misalnya menganiaya atau mencambuk penduduk jika mereka tidak mampu memenuhi tuntutan penguasa, disamping mematikan segala aspirasi dan daya kreasi penduduk dalam berkarya sehingga merugikan pendapatan negara. Untuk itu Raffles menghendaki perubahan sistem pemungutan paksa

menjadi sistem sewa tanah. Untuk melihat bagaimana perealisasi program pembaharuan tersebut, akan diuraikan sebagai berikut :

A. Pokok-pokok Aturan Sewa Tanah

Berdasarkan realita kondisi sosial ekonomi masyarakat Jawa, serta laporan penelitian para pembantunya, Raffles merumuskan aturan-aturan yang dijadikan sebagai pedoman kerja dalam pelaksanaan sewa tanah. Adapun pokok-pokok aturan tersebut antara lain :<sup>1</sup>

1. Pemerintah secara langsung menyewakan tanah kepada kepala desa melalui suatu kontrak atau perjanjian yang memuat jangka waktu sewa dan besar uang sewa yang harus dibayarkan, baik dalam bentuk uang (perak atau tembaga) maupun barang (beras) yang harus diserahkan oleh kepala desa dua kali dalam setahun. Selanjutnya kepala desa akan menyewakan kembali tanah tersebut kepada petani ;
2. Kebaktian feodal, kerja paksa dan penyerahan paksa dihapuskan kecuali di daerah Priangan dan hutan ;
3. Pajak pintu gerbang dan cukai lalu lintas di daerah

-----  
<sup>1</sup> John Bastian, The Native Policies of Sir Stamford Raffles in Java and Sumatra, Oxford University Press, London. 1957, p. 11. ; Juga Thomas Stamford Raffles, History of Java Vol. I, Oxford University Press, London, 1957, p. 155 - 158. ; Juga Brian Horrison, Asia Tenggara Satu Sejarah Ringkas (terj.). Dewan Bahasa dan Pustaka, Kuala Lumpur, 1966. p. 193.



pedalaman dikurangi ;

4. Pemberian incentive pada petani dalam rangka mengembangkan penanaman kopi bebas dan hasil bumi lainnya ;
5. Bupati dan pembesar feodal lainnya dibebaskan dari tugas pemungutan pendapatan negara, sebagai kompensasi mereka diberi gaji dan sebidang tanah ;
6. Besar sewa tanah yang harus dibayarkan para petani ditentukan oleh derajat kesuburan, yang diperhitungkan sebagai berikut :<sup>2</sup>

A. Pajak tanah sawah

B. Pajak tanah tegal

1. Kualitas terbagus 1/2

1. Kualitas terbagus 2/5

2. Kualitas sedang 2/5

2. Kualitas sedang 1/3

3. Kualitas rendah 1/3

3. Kualitas rendah 1/4

Dimana hasil sawah ditentukan dengan padi, sedangkan tegal dengan jagung ;

7. Sebagai perlindungan hukum, para petani penyewa tanah akan diberi semacam sertifikat atas tanah miliknya. Bila terjadi kegagalan panen, pemerintah akan memberikan tenggang waktu pembayaran sewa yang

.....

<sup>2</sup> John Sturgus Bastin, The Development Of Raffles Ideas on The Land Rent System in Java, Gravenhage, Netherland, 1954, p. 178. Juga Sartono Kartodiharjo, Sejarah Perkebunan di Indonesia Kajian Sosial Ekonomi, Aditya Media, Yogyakarta, 1991, p. 44.

disesuaikan dengan situasi dan kondisi setempat.

Secara teoritis rumusan pokok-pokok aturan sewa tanah dari Raffles ini baik dan jelas. Namun bagaimana pelaksanaannya dapat dilihat dalam uraian berikut.

B. Dasar Pertimbangan Raffles Atas Teori Dan Aturannya

Sebelum membahas lebih jauh tentang pelaksanaan sewa tanah, perlu diketahui dasar pertimbangan apa yang digunakan Raffles untuk mensahkan tindakannya. Pernyataan Raffles yang mengatakan bahwa pemerintah secara langsung berhak menyewakan tanah, ini didasarkan pada asumsinya bahwa semua tanah menurut hukum adat timur adalah milik penguasa (raja) yang kemudian kedudukannya diambil alih oleh pemerintah kolonial. Dengan demikian posisi pemerintah sekarang sebagai pemilik semua tanah dan berhak untuk menyewakan. Rakyat melalui kepala desa berhak untuk mengusahakan tanah tersebut, dengan ketentuan sebagai penyewa mereka harus menyerahkan uang sewa sesuai dengan perjanjian yang telah disepakati.<sup>3</sup>

Ini berarti telah terjadi alih kepemilikan tanah dari penguasa feodal kepada pemerintah kolonial. Pengkonsolidasian kekuasaan wilayah ke tangan pemerintah kolonial inilah yang sering menimbulkan permasalahan, sebab tidak

-----  
3 John Bastin, *op. cit.*, p. 35 & 45 - 48

semua wilayah di Jawa bersedia mengakui kedaulatan mereka. Untuk wilayah-wilayah seperti Batavia, Cirebon, dan sekitarnya tidak masalah, sebab daerah-daerah tersebut langsung di bawah Gubernurnemen ketika Jawa pertama kali ditaklukkan Inggris. Sementara untuk daerah pedalaman, seperti kesultanan Yogyakarta dan Surakarta, jelas tidak bersedia tunduk terhadap kekuatan asing. Untuk itulah berbagai usaha dilakukan Raffles agar dapat mengklaim wilayah-wilayah tersebut, diantaranya melalui perampasan, penaklukan dan perjanjian. Sepertimisalnya ketika terjadi persekongkolan antara Pakubuwana IV dengan Sultan Yogyakarta dalam rangka menentang Inggris, Raffles segera menghentikan persekongkolan dengan mengancam Pakubuwana akan diturunkan dari tahta disamping merebut beberapa wilayah baik Yogyakarta maupun Surakarta. Akibatnya banyak pejabat tinggi dari kedua kerajaan tersebut yang kehilangan tanah apanagenya. Selain itu Inggris juga mengambil alih pengelolaan atas cukai lalu lintas gerbang-gerbang tol dan pasar.<sup>4</sup>

Pengklaiman kepemilikan tanah ini disertai dengan penerapan kebijakan baru dalam pemerintahan. Melalui

-----

4 M.C. Ricklefs, Sejarah Indonesia Modern, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1991, p. 175.; juga Peter Carey, Orang Jawa dan Masyarakat Cina (1755-1825), Pustaka Azet, Jakarta, 1986, p. 47-48.

sistem sewa tanah hak kepemilikan individu diakui keberadaannya, dan kebijakan semacam ini sangat berlawanan dengan peraturan lama. Pelaksanaan pembaharuan ini diperkuat dengan pendapat Mutinghe yang menyatakan bahwa <sup>5</sup>

Jika seseorang dicabut semua hak istimewa, hak kepemilikan dan setiap kesempatan yang dimiliki untuk meningkatkan keadaannya, maka secara langsung dia akan menjadi malas dan apatis. Sebaliknya jika seseorang diberi hak kepemilikan dan diarahkan jalan pengembangannya, maka dia akan menunjukkan prinsip dan kemampuan diri yang akan dikembangkannya.

Menurutnya kondisi terbelenggu semacam itu banyak dijumpai dalam kehidupan masyarakat Jawa yang ditindas oleh bupati dan penguasa feodal lainnya. Sebagai pemecahannya diperlukan suatu pembaharuan dengan mengambil alih kekuasaan bupati dari kegiatan administrasi perpajakan. Sebagai kompensasi mereka diberi gaji untuk mengantisipasi kemarahannya.

Dalam usaha mencegah kekuatiran, Raffles menegaskan pada Direktur EIC bahwa tidak akan ada bahaya dalam pengurangan kekuasaan bupati karena pemerintah telah memberikan kompensasi yang cukup sesuai dengan pola hidup mereka. Namun untuk generasi mereka selanjutnya akan diperlakukan sama sebagaimana masyarakat pada umumnya,

-----

<sup>5</sup> John Sturgus Bastin, *op. cit.*, p. 51.

karena mereka tidak memiliki hak turun temurun terhadap kekuasaannya.<sup>6</sup>

Atas dasar pendapat dan asumsi inilah, Raffles merasa bahwa tindakannya sah dalam mengklaim tanah di Jawa. Secara langsung dia berhak menyewakannya dan memungut uang sewa atas produk yang dihasilkan. Pemerintah juga mengakui kepemilikan individu, dalam hal ini para penyewa. Mereka diberi kebebasan dalam pemanfaatan dan pengolahan lahan, maupun dalam memperdagangkan produknya dengan konsekuensi mereka harus membayar sewa sesuai perjanjian.

Kebiasaan feodal seperti kebaktian feodal, kerja paksa dan penyerahan paksa akan dihapuskan, sebab hal ini merupakan wujud nyata tindak kesewenang-wenangan penguasa atas rakyat, yang dengan sengaja telah menghilangkan individualitas dan kebebasan yang dimiliki seseorang dan ini bertentangan dengan prinsip-prinsip liberal. Disamping itu beban rakyat akan bertambah jika dalam waktu bersamaan harus memenuhi dua kewajiban sekaligus yaitu sewa tanah pemerintah dan kebiasaan-kebiasaan feodal Jawa. Padahal tujuan pemerintah menerapkan kebijakan baru ini untuk meningkatkan kesejahteraan penduduk dengan harapan sebaliknya, mereka

-----

<sup>6</sup> John Bastin, *op. cit.*, p. 34.



pun nantinya mampu mengkonsumsi barang-barang industri Inggris.

Sedangkan mengenai besar kecilnya sewa yang harus dibayar ditentukan berdasarkan penelitian yang dilakukan para pembantunya. Dengan begitu akan lebih sesuai realitas kesuburan tanahnya, sehingga baik pemerintah maupun penduduk tidak merasa dirugikan karena penafsiran yang sembarangan. Sebagai permulaan penyerahan sewa pun dibebaskan, dapat berupa uang maupun barang (padi). Tujuannya agar rakyat yang belum terbiasa menggunakan dan mengalokasikan sesuatu dengan uang, tidak merasa kebingungan disamping pada waktu itu jumlah uang yang beredar pun terbatas hingga sulit untuk mendapatkannya. Dalam penyerahan pajak disarankan bila rakyat membayar dalam bentuk uang, langsung pada kepala desanya. Tetapi bila pembayaran dalam bentuk barang (padi), penduduk harus langsung menyerahkannya pada kantor-kantor residen. Meski dalam hal ini rakyat harus menanggung biaya angkut sendiri, namun dipastikan mereka terhindar dari tindak kecurangan sebagaimana biasa dilakukan para penguasa feodal. Argumen ini berpangkal dari : Jika pembayaran dalam bentuk uang, besar pungutan pasti sesuai standar pemungutan. Namun bila berwujud barang, dimungkinkan terjadinya kecurangan yang dilakukan para kepala desa mengingat jabatan dan posisi mereka, misalnya dengan

mengancam penduduk agar memberikan setoran lebih atau bertindak curang dalam penimbangan.

Bila penyeteroran langsung pada pejabat pemerintah di kantor residen, bukan berarti menutup kemungkinan tindakan curang mereka. Namun yang pasti kontrol atasan lebih ketat sehingga kecil kemungkinan bagi pegawai sipil pemerintahan untuk bertindak curang. Berbeda dengan kontrol terhadap para kepala desa, disamping jumlah desa di Jawa banyak yang tidak memungkinkan bagi pemerintah untuk mengawasi secara ketat satu persatu, juga jarak keduanya yang jauh sehingga pengawasan kurang.

Sebagai jaminan kepastian hukum atas kepemilikan tanah, pemerintah memberikan semacam sertifikat (pernyataan tertulis), mengingat tingkat pendidikan penduduk yang rendah sehingga mudah ditipu.

### C. Pelaksanaan Land Rent System

#### 1. Penghapusan ikatan feodal Jawa

Seperti diketahui bahwa kondisi masyarakat Jawa pada tahun 1800-an masih terikat kuat oleh tradisi paksaan yang berdasarkan atas kepatuhan penduduk pada junjungannya. Maka bentuk hubungan yang terjadi atas dasar ikatan adat merupakan alat organisasi utama masyarakat pada waktu itu. Kondisi semacam itu tidak dapat terus dipertahankan, terlebih pada saat pengaruh Barat mulai dirasakan. Begitu pula disaat Raffles

bermaksud menerapkan land rent system atas Jawa, otomatis prasyarat perubahan ini harus direalisasikan. Ini karena kebiasaan-kebiasaan tradisional bertentangan dengan sendi-sendi liberal yang dicoba untuk diperkenalkan. Dalam pandangan liberal suatu pergaulan hidup yang berdasarkan pada kebebasan individu dalam segala aspeknya sangat dijunjung tinggi, termasuk dalam bidang ekonomi. Alat organisasi ekonomi yang dibutuhkan adalah perjanjian atau kontrak-kontrak antara individu-individu. Hal ini berbeda dengan kebiasaan pribumi yang memanfaatkan ikatan adat dengan jalan paksaan termasuk dalam aktivitas ekonomi.

Berkaitan dengan penerapan pembaharuan di Jawa, ini mengandung konsekuensi seluruh kehidupan ekonomi tingkat tinggi tidak lagi diorganisir oleh para penguasa feodal (bupati dengan alat ikatan adatnya serta para pembantunya), tetapi oleh kebebasan baik dalam bertanam, pengolahan maupun dalam memperdagangkannya yang didasarkan atas perjanjian oleh organisasi dengan lalu lintas pertukaran yang bebas. Disamping itu dalam sistem baru ini menuntut pengaruh penetrasi barat tidak hanya sampai pada lapisan teratas dari pergaulan hidup, namun terus meresap ke dalam masyarakat bawah yakni para petani dan penduduk desa pada umumnya.

Tuntutan perubahan semacam itu, baik Raffles maupun

tokoh liberal lain disadari sangatlah berat. Hal ini akibat kuatnya jalinan ikatan adat, sehingga untuk suatu perubahan dibutuhkan perombakan dalam masyarakat secara menyeluruh, baik struktural maupun mental. Kehidupan masyarakat pun masih dikuasai oleh kekuatan agama dan tradisi, sehingga orang cenderung berpikir sebagai manusia komunal yang patuh pada ikatan adat setempat. Untuk mewujudkan kepastian hukum dan kebebasan sehingga apa yang menjadi tujuan dari sistem tanah tercapai. Menurut Raffles tujuan itu mungkin jika pembaharuan disertai dengan penciptaan pemerintahan model barat di daerah pedalaman dan mematahkan kekuasaan penguasa yang mendukung cita-cita feodal. Pemerintahan Eropa harus berhubungan dengan rakyat dan mengesampingkan para Bupati, begitu pula dalam urusan ketatanegaraan. Jadi dapatlah disimpulkan bahwa pelaksanaan land rent system akan berhasil bila dalam setiap aspek kehidupan masyarakat, baik ekonomi, sosial, politik maupun ketatanegaraan didasarkan atas azas-azas Barat.<sup>7</sup>

Sebagai contoh tindak kesewenang-wenangan yang dilakukan para Bupati terutama tampak di wilayah Gubernemen. Dalam sistem kolonial yang mempertahankan

-----  
<sup>7</sup> Prajudi Atmosudirdjo, Sejarah Ekonomi Indonesia dari Segi Sosiologi, Pradnya Paramita, Jakarta, 1983, p. 145 - 147.

struktur feodal, kedudukan para Bupati menjadi strategis sebab dalam sistem pemerintahan tidak langsung mereka justru memegang peranan ganda. Di satu sisi mereka tetap menjabat kedudukan sebagai penguasa tinggi di wilayahnya, di sisi lain mereka berperan sebagai perantara hubungan antara pemerintah kolonial dengan rakyat. Posisi ini menandai peningkatan kekuasaan politiknya. Dengan sistem semacam ini, kecenderungan tindak kesewenang-wenangan mereka sangat besar. Ini karena menurut adat, sebagai penguasa tertinggi atas wilayahnya, para bupati berhak menuntut penyerahan penghasilan maupun pelayanan pada rakyat, terlebih setelah pengukuhan posisi mereka dari pemerintah kolonial.<sup>8</sup>

Untuk itulah baik Daendels maupun Raffles berusaha keras melakukan reorganisasi pemerintahan atas Jawa. Dalam merealisasikan usaha tersebut terutama tindakannya terhadap para bupati, Raffles menegaskan sebagai berikut: Pertama, memutuskan hubungan antara bupati dengan desa. Para bupati tidak lagi diberi kekuasaan dalam menjalankan pemerintahan sipil, termasuk kebiasaan memungut pajak. Status mereka disamakan seperti pegawai pemerintah kolonial dan mendapat gaji. Tugas utama mereka sebagai

-----

<sup>8</sup> Sartono Kartodirdjo, Pengantar Sejarah Indonesia Baru 1500 - 1900, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992, p. 298 - 299.

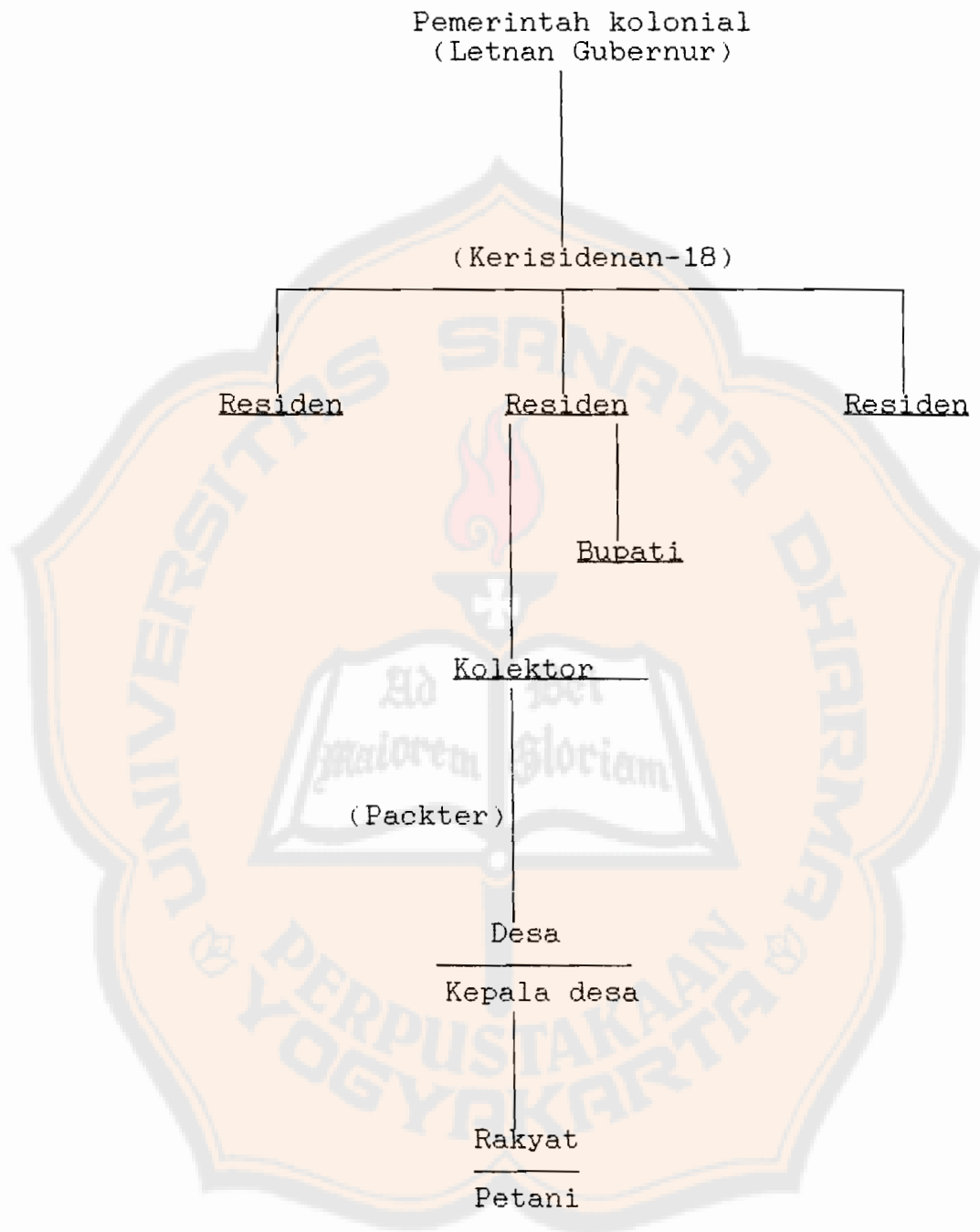


aparatur keamanan dan membantu tugas residen. Dengan posisi ini berarti mereka harus tunduk pada perintah residen. Sebagai kompensasi atas pengambilalihan kekuasaan dan tugas pemungutan ini, para bupati diberi tanah jabatan yaitu tanah yang hanya untuk mencukupi kebutuhan nafkah saja. Mengenai kepangkatan dan upacara-upacara adat tetap dipertahankan, namun dipersempit dalam pelaksanaannya serta diperketat dengan aturan-aturan. Sedangkan maksud pemberian gaji berupa uang pada mereka, menurut Raffles "Jika pemerintah memberikan tanah sebagai upah berarti bagian satu-satunya pemerintah dari hasil tanah tersebut telah diserahkan kepada mereka dan ini merupakan suatu kerugian. Untuk itu para bupati menurutnya hanya dapat memungut pajak tanah daripada tanah jabatannya."<sup>9</sup>

Melalui reorganisasi pemerintahan Jawa maka secara hirarkhis dapat digambarkan hubungan langsung antara pemerintah dengan rakyat sebagai berikut:

---

<sup>9</sup> Prajudi Atmosudirdjo, *op. cit.*, p. 151.



Melalui bagan tersebut terlihat bahwa bupati dibebastugaskan dalam kegiatan pengumpulan pendapatan. Kedudukan

mereka dibawah residen dan tugas utamanya sebagai pembantu residen dalam bidang keamanan.

Adapun tugas Residen sendiri antara lain: <sup>10</sup>

1. Sebagai penguasa lokal tertinggi, mereka bertanggung jawab penuh atas pemerintahan sipil di wilayah masing-masing dan mempertanggungjawabkan langsung pada Letnan Gubernur.
2. Memajukan pertanian khususnya padi dan pengolahan tanahnya, serta memperhatikan kepentingan dan kesejahteraan rakyat pribumi dan menjamin bahwa mereka tidak diperas.
3. Mendukung pengembangbiakan peternakan seperti sapi, kambing dan binatang jinak lainnya, serta melakukan pemeriksaan terhadap pemotongan ternak-ternak tersebut sesuai kebutuhan.
4. Mengawasi administrasi pengadilan dan pengumpulan pendapatan pemerintah, kecuali di Semarang dan Surabaya dimana kolektor resmi ditunjuk.
5. Mengirim laporan bulanan tentang pertanian di wilayah masing-masing, mendaftarkan pekerjaan pemerintah dengan lengkap serta mengatur secara rinci permintaan jasa dari rakyat.

Penyerahan pajak rakyat langsung pada pemerintah di

10 John Bastin, op. cit., p. 38 - 39.

kantor-kantor residen, yang dikumpulkan melalui kolektor. Adapun tugas kolektor antara lain: <sup>11</sup>

1. Secara berangsur-angsur menggantikan tugas residen dalam pengawasan pajak, sebab untuk selanjutnya tugas residen yang dibantu bupati dicurahkan sepenuhnya pada urusan pemerintahan dan peradilan.
2. Mengawasi pelaksanaan sewa tanah secara menyeluruh, dan dengan bantuan asisten pribumi mengumpulkan informasi bagi pemukiman Ryotwari, maksudnya pemukiman yang disewakan per individu (Ryot, petani).
3. Melakukan penelitian terhadap tanah-tanah desa dan mengatur penilaiannya sesuai dengan tingkat kesuburan tanah.
4. Mengkonfirmasi pada para pemilik tanah akan pengolahannya dan membantu kepala desa dalam menentukannya sendiri.

Namun dalam pelaksanaannya, pengumpulan pajak sering tidak diserahkan langsung oleh para kepala desa pada kolektor, tetapi melalui jasa para perantara atau packter. Para packter atau para pemborong pajak ini biasanya terdiri dari orang-orang Cina atau Arab. Peranan nyata para packter ini, tampak disaat pembayaran pajak berlangsung dimana sebagai perantara mereka membayarkan

11 Ibid., p. 39 - 40.

pajak rakyat pada kolektor. Rakyat menyerahkan sejumlah hasil bumi yang telah ditentukan besar dan harganya pada para packter. Selanjutnya packter menyerahkan pajak rakyat yang telah berwujud uang. Tentu saja dalam hal ini mereka memperoleh keuntungan. Keterlibatan dan munculnya para packter dalam pembayaran pajak rakyat ini akibat tuntutan pemerintah agar pajak sedapat mungkin diwujudkan dalam bentuk uang. Alternatif yang mudah menurut rakyat dengan memanfaatkan jasa para packter, sebab kelompok orang-orang inilah yang memiliki banyak persediaan uang.

Mengenai peranan kepala desa dalam hubungannya dengan pelaksanaan sewa tanah, telah diatur sebagai berikut : 12

1. Kepala desa menangani urusan pajak rakyat di desa masing-masing. Ini berarti mereka memegang peranan penting karena tugas pemungutan sewa dilakukan dengan perantaranya.
2. Sesuai hukum adat Timur, tanah milik raja kemudian diambil alih oleh pemerintah kolonial. Oleh pemerintah tanah tersebut disewakan kepada kepala desa yang selanjutnya dibagi-bagikan kepada rakyat untuk diolah,

---

12 J.S. Furnivall, Netherlands India, Cambridge U.P., Kuala Lumpur, 1967, p. 72. juga Ibid., p. 39.





dengan ketentuan rakyat membayar sewa sesuai dengan kontrak kepada kepala desa. Jadi dalam hal ini posisi kepala desa sebagai alat atau perantara hubungan bagi pemerintah pada rakyat.

3. Memberikan laporan dan pernyataan pada pemerintah berhubungan dengan pengumpulan sewa tanah dari setiap petani dan memberikan bukti pembayaran pada mereka.
4. Tiap desa harus memilih kepala desanya yang mana kepala desa terpilih harus bertanggung jawab atas pelaksanaan sewa tanah di desanya.
5. Kepala desa berhak menyewakan tanah pada petani swasta, menjaga sistem pemeliharaan serta menyerahkan semua sewa pada pemerintah Inggris.

Melalui kepala desa ini Raffles bermaksud melakukan hubungan langsung dengan rakyat, tanpa perantara para bupati yang mana mereka tidak saja pemeras tetapi juga dianggap pro Belanda. Dengan sistem baru ini Raffles berharap tidak ada tindak sewenang-wenang terhadap rakyat. Namun realita pelaksanaannya, tindakan para kepala desa tidak jauh berbeda dengan bupati dalam memeras rakyat. Ini akibat bertambah besarnya peranan dan kedudukan mereka di mata pemerintah kolonial. Melihat kenyataan ini Raffles ragu akan keberhasilan kebijakan barunya yang menggunakan sistem pemanfaatan kepala desa. Untuk itu dia terus mencoba mencari alternatif lain, agar

pelaksanaan land rent system berjalan sesuai harapannya.

Disamping reorganisasi dalam sistem pemungutan pendapatan, Raffles juga melakukan perubahan dalam susunan pemerintahan. Ke sembilan buah Perfecture diubah namanya menjadi Keresidenan yang berjumlah delapan belas buah. Perubahan jumlah ini dimaksudkan agar lebih memudahkan tugas pemerintah dalam mengawasi wilayahnya. Untuk pengadilan, Raffles menerapkan sistem Jury, dimana orang luar diangkat sebagai penentu dalam memutuskan salah tidaknya seorang pesakitan sebagaimana di Inggris.<sup>13</sup>

Dalam mengatasi perlawanan raja-raja Jawa, tindakan yang ditempuh Raffles antara lain dengan menghapuskan kerajaan (fungsinya) seperti di Cirebon dan Banten. Pemakaian gelar Sultan tetap diijinkan. Namun dalam menjalankan pemerintahan diserahkan sepenuhnya kepada Inggris. Mereka tidak lagi memiliki kadaulatan baik ke dalam maupun ke luar, jadi keberadaannya hanya simbol belaka. Untuk kerajaan pedalaman seperti Yogyakarta dan Surakarta, Raffles hanya melakukan penekanan dengan perampasan beberapa wilayah maupun pemaksaan perjanjian. Sebagai contoh perjanjian atas keterlibatan Inggris dalam

13) Sanusi Pane, Sejarah Indonesia II, P&K, Jakarta, 1956, p. 26 - 27.

semua urusan kerajaan dan setiap tindakan harus didiskusikan dengan residen terlebih dahulu. Dalam perjanjian tersebut juga ditetapkan penghapusan contingenten dan verplichte leverantien, penyerahan cukai gerbang dan karang tempat sarang-sarang burung, penyerahan hutan jati, pengurangan jumlah tentara kerajaan serta pemaksaan hak monopoli penjualan candu.<sup>14</sup>

Titik terlemah dari pelaksanaan sistem sewa tanah itu adalah sukarnya penghapusan kerja rodi. Rodi-rodi yang penting tetap dipertahankan, sebab kewajiban ini merupakan bagian dari wujud kebaktian rakyat pada penguasa. Sebagian tuntutan rodi memberatkan rakyat, seperti kewajiban pembuatan jalan atau jembatan, hingga banyak terjadi perpindahan penduduk atau penjualan tanah. Hal ini merupakan dampak yang tidak diperhitungkan dalam penerapan sewa tanah dan bertentangan dengan prinsip kepastian hukum dan kebebasan yang menjadi dasar pembaharuan. Untuk itu Raffles berusaha untuk menghapuskannya, dengan maksud agar pelaksanaan sewa tanah sesuai tujuan dan mengganti dengan sistem baru yang berlandaskan kontrak antara majikan dan pekerja dengan upah sebagai imbalannya.

-----

14 Ibid., p. 23 - 24.

Di sisi lain agar maksud penerapan sewa tanah tercapai, Raffles harus menghapus kebiasaan penjualan tanah kepada pihak partikelir. Sebab tindakan semacam ini semakin memperkuat ikatan feodal dan sangat bertentangan dengan azas-azas dalam sistem tanah. Tetapi dalam pelaksanaan selanjutnya maksud penghapusan ini susah dijalankan, karena kondisi ekonomi Jawa yang memaksa Raffles untuk tetap mempertahankannya.

Seperti diketahui, sejak uang kertas diperkenalkan di Jawa (1718), nilainya terus mengalami penurunan. Pada tahun 1807 diperkirakan terjadi penurunan sekitar 80% sampai 100%, dan ini terus berlanjut selama pemerintahan Raffles. Penurunan ini disebabkan antara lain oleh ekspor barang yang tidak sesuai dengan target sehingga tidak mendatangkan income. Selain itu disebabkan juga oleh banyaknya pengeluaran pemerintah menggunakan perak sementara persediaan terbatas. Dengan pembayaran semacam ini akan berpengaruh terhadap pengurangan peredaran uang kertas resmi hingga nilainya terus menurun. Seperti misalnya ketika import barang Inggris datang, mereka minta pembayaran dalam bentuk perak. Raffles mengalami kesulitan untuk memenuhi karena langkanya persediaan perak dalam negeri. Sebagai pemecahannya Raffles

menyarankan pembayaran dilakukan dengan surat kredit ke India. Sebagai jaminan Raffles akan mengatur eksport produk Jawa seperti timah Bangka, yang menurut perkiraannya akan menghasilkan pendapatan sebesar 1.000.000 dolar Spanyol per tahun. Namun kenyataannya selama periode pemerintahan Raffle, nilai produksi timah tidak pernah mencapai hasil seperti perkiraan.<sup>15</sup>

Dalam penafsiran keuntungan produk kolonial, Raffles memperkirakan akan mendapat 20.000 koyan padi dan 130.000 pikul kopi per tahun dengan keuntungan penjualan sekitar 25%. Sedang dari monopoli opium akan menghasilkan pendapatan sebesar 700.000 dolar Spanyol per tahun. Bersamaan dengan pajak cukai dan pertanian, maka total pendapatan pemerintah sekitar 5.278.373 dolar Spanyol, sedang total pengeluaran ditafsir hanya 631.032 dolar Spanyol, jadi saldo pemerintah sekitar 4.647.341 dolar Spanyol per tahun. Namun harapan itu gagal akibat jatuhnya harga kopi di pasaran dunia<sup>16</sup> serta rempah-rempah.

---

15 John Sturgus Bastin. *op. cit.*, p. 72 - 74.

16 Selama tahun 1812, produksi kopi Jawa mengalami kelebihan stok dan banyak tertimbun di gudang-gudang pemerintah, bahkan dimiliki secara perorangan oleh para militer Inggris. Pada awalnya perdagangan kopi lancar, terlebih ketika terjadi pemberontakan kaum budak di Haiti, yang berlanjut dengan penghentian produk kopi di Hindia Barat. Otomatis banyak pedagang baik Amerika



Sedang hasil padi menurun akibat kebijakan pemerintah melarang kebiasaan penyerahan dan pengumpulan paksa seperti periode sebelumnya. Begitu pula dengan monopoli opium Jawa, dalam import bebas ditiadakan oleh para pedagang Calcuta. Hapusnya pajak opium dan kegagalan perdagangan luar negeri, serta spekulasi dalam perdagangan rempah-rempah, mengakibatkan neraca perdagangan tidak seimbang dan menurunnya nilai uang kertas Jawa. Pada bulan Agustus 1812 saja tercatat penurunan nilai mata uang kertas hingga 90% dari nilai yang ditentukan oleh Minto dan terus turun hingga mendekati 100%.<sup>17</sup>

Akibat kegagalan dan spekulasi perdagangan semacam inilah, keadaan ekonomi Jawa semakin memburuk. Untuk mengatasi keadaan darurat, Raffles berpendapat melalui penjualan tanah-tanah partikelir sebagaimana pernah dilakukan Daendels dulu, sangat bermanfaat menolong kondisi koloni demi kelangsungannya. Dengan berbagai pertimbangan dan anjuran dari para pembantunya. Raffles

.....  
...Continued...

maupun Denmark yang berlayar jauh dan diantaranya sampai ke Jawa untuk membeli produk kopi. Namun perdagangan ini segera terhenti ketika pecah perang Anglo-Amerika dan ketika pula Denmark diserang Perancis akibat tindakan angkatan laut Inggris atas koloninya yaitu Kopenhagen, dan ini berpengaruh bagi semua koloni Inggris termasuk Jawa.

17 John Bastin, *op. cit.*, p. 17 - 18.

memutuskan untuk menjual sejumlah bidang tanah, diikuti kebijakan penarikan uang kertas dari peredaran. Dia mengemukakan beberapa keuntungan yang mungkin dicapai dengan pelaksanaan kebijakan ini, yaitu: <sup>18</sup>

1. Penjualan tanah ini memungkinkan bagi pemerintah untuk memungut pajak dalam bentuk perak.
2. Adanya jaminan dari pemerintah atas peredaran kertas kredit di pasaran berdasarkan instruksi Gubernur Jenderal tanggal 11 September 1811, karena keberadaan kertas kredit begitu besar bila dibanding uang kertas yang tengah beredar, karena ketidaksesuaiannya bila digunakan dalam perdagangan baik bagi individu atau bagi kepentingan pembayaran pemerintah.
3. Adanya jaminan bagi kepemilikan tanah di Jawa (seperti di kabupaten-kabupaten Batavia dan sekitar wilayah Semarang dan Surabaya) dan ini akan menguntungkan bagi kepentingan koloni secara umum untuk masa yang akan datang.
4. Dengan adanya persediaan uang dari hasil penjualan tanah ini, memungkinkan pemerintah untuk membayar biaya kebutuhan koloni tanpa menggantungkan dana bantuan pemerintah Inggris di Benggala.

---

18 John Sturgus Bastin, *op. cit.*, p. 77 - 78.

5. Penjualan tanah sangat sesuai dengan prinsip penghematan kebutuhan koloni, karena adanya sumber-sumber kebutuhan yang telah dimiliki sehingga dapat diusahakan semaksimal mungkin sesuai keinginan.

Atas dasar pertimbangan ini, Raffles kemudian melakukan penjualan tanah-tanah di Jawa kepada pihak partikelir, seperti di daerah Batavia, Krawang, Semarang dan Surabaya. Namun demikian tindakan semacam itu jelas tidak sesuai dengan prinsip-prinsip land rent system, karena dengan penjualan tanah justru akan memperkuat ikatan feodal meski dalam hal itu bukan oleh pembesar feodal pribumi, melainkan penindasan yang dilakukan oleh para tuan tanah Eropa terhadap rakyat.

Alternatif pemecahan masalah seperti yang ditempuh Raffles itu, menimbulkan kontroversial bila dikaitkan dengan program-program pembaharuannya. Namun demikian Raffles berusaha tetap konsisten dengan idealismenya tentang Jawa. Segala program pembaharuan terlebih yang berkaitan dengan pelaksanaan sewa tanah, semaksimal mungkin diwujudkan.

Tetapi sekali lagi dalam pelaksanaannya, tidak semua daerah di Jawa mengalami pemberlakuan sewa tanah. Untuk daerah sekitar Batavia, sewa tanah tidak mungkin

diterapkan sebab disamping daerah tersebut sebagai pusat pemerintahan juga terdiri dari tanah-tanah partikelir. Sedang untuk daerah Priangan, pemerintah tidak mau mengambil resiko dari akibat bilamana tanam wajib kopi dihapuskan, karena tanam wajib tersebut mendatangkan keuntungan besar sebagai komoditi ekspor. Untuk itu di Priangan sistem pemerintahan lama yang feodalistik tetap dipertahankan, yang dikenal dengan Priangan stelsel. Adapun untuk pelaksanaannya yaitu dengan memanfaatkan tanah kosong atau tanah liar, artinya tanah yang belum pernah digarap dan tidak bertuan, yang kemudian dijadikan kebun-kebun kopi dengan mempekerjakan penduduk sekitarnya yang diorganisir melalui ikatan tradisional. Sedang para bupati disertai tugas penyelenggaraannya. Untuk pimpinan teknis dibawah komando orang-orang Eropa.<sup>19</sup> Paksaan digunakan untuk menjamin berjalannya peraturan-peraturan perusahaan. Melalui sistem semacam itu, produksi kopi Priangan mengalami peningkatan. Demikian pula dengan areal hutan, sistem sewa tanah tidak dikenalkan.

Penerapan kebijakan dengan sistem lama di daerah Priangan pada masa pemerintahan Raffles, hal ini diperkuat dengan pendapat salah seorang pembantunya yang

19 Prajudi Atmosudirdjo, *op. cit.*, p. 112 - 114.

bernama Hope. Dia mengatakan bahwa <sup>20</sup>

"Jika sewa tanah atau bahkan penjualan kebun-kebun kopi dilakukan di Priangan, maka monopoli pemerintah terhadap produk ini akan hilang. Akibatnya pemerintah harus siap memasuki pasar bebas guna melakukan kompetisi dengan pihak swasta untuk mendapatkan produk tersebut. Lebih lanjut dikatakan bila sewa atau mungkin penjualan pada saat produk kopi melimpah, akan menjatuhkan harga. Di sisi lain jika seorang penyewa atau pembeli tidak sanggup berkompetisi justru akan merusak harga kopi, karena secara otomatis harga kopi akan diatur oleh pesaing yang lebih kuat. Untuk itu diingatkan jika ingin menyewakan atau menjual lahan yang produktif perlu dipertimbangkan kembali, kecuali jika lahan tersebut tidak mendatangkan keuntungan bagi pemerintah."

Dengan mempertimbangkan pendapat Hope tersebut, maka sewa tanah tidak pernah dikenalkan di Priangan selama periode pemerintahan Raffles di Jawa.

2. Penetapan sewa tanah dengan sistem zamindari atau cara per desa dan kesulitannya.

Berdasarkan laporan penelitian dan pertimbangan para pembantunya dimana secara langsung mereka melihat kondisi sosial ekonomi masyarakat Jawa yang masih feodalistik, tingkat kesuburan tanah, luas wilayah dan batas-batasnya, serta sumber daya manusia yang tersedia, Raffles berkesimpulan untuk segera menjalankan sistem sewa tanah di pulau ini. Adapun untuk sistem penetapan dan cara pemungutannya, sesuai

---

20 John Sturgus Bastin, *op. cit.*, p. 50.



pandangan Minto, Raffles berketetapan untuk mencontoh pelaksanaan pemungutan pajak di Benggala yang memanfaatkan jasa atau pelayanan para zamindar (kelompok tuan tanah di India). Berarti cara pemungutan dilakukan per desa yang diorganisir oleh kepala desa yang diibaratkan sebagai zamindar, yang disebut bekel, patuh atau petinggi. Dengan kata lain tugas seorang bekel adalah sebagai pengumpul pajak dari petani di desa masing-masing.<sup>21</sup>

Dahulu beras diperoleh dari penyerahan-penyerahan wajib, dan dalam mengatur penyerahannya para bupati diberi kebebasan. Dengan pembaharuan sistem administrasi melalui sewa tanah ini, maka kemudian para kepala desalah yang diberikan kebebasan untuk menentukan kebijaksanaan menurut keadaan setempat, tentu saja tetap di bawah kontrol pemerintah. Di bawah sistem sewa tanah per desa prosedur pelaksanaannya adalah tanah disewakan oleh pemerintah kepada kepala desa atau bekel, dengan kontrak yang telah ditentukan baik besar sewa maupun jangka waktunya. Sewa dibayarkan dalam bentuk uang atau barang, selama dua kali dalam setahun. Selanjutnya para bekel membagi-bagi dan menyewakan kembali tanah tersebut kepada

---

21 Suhartono, *op. cit.*, p. 29.

rakyat, yang mana rakyat harus membayar uang sewa yang dikumpulkan melalui kepala desa masing-masing. Pada prinsipnya maksud pemerintah menerapkan sistem baru ini adalah ingin melakukan hubungan langsung dengan rakyat terutama dalam masalah pemungutan penghasilan, tanpa melalui perantara penguasa feodal. Di samping juga untuk memperbaharui penguasa-penguasa di atas tingkat desa yang bersifat parasit serta memeras, sehingga para petani di Jawa dapat bebas mencari keuntungan ekonomis.<sup>22</sup>

Adapun peranan kepala desa atau bekel hanya sebagai sarana atau perantara hubungan antara pemerintah dengan rakyat. Sedang peranan para bupati dan penguasa feodal lain mulai dikesampingkan, bahkan dibebastugaskan sama sekali dalam kegiatan administrasi pendapatan. Sebagai kompensasi pemerintah menggantinya dengan sebidang tanah dan menetapkan fungsi bupati sebagai pegawai pemerintah yang mendapat gaji. Mengenai alasan pemerintah memilih para bekel atau kepala desa sebagai penyewa karena kelompok ini merupakan sarana yang tepat dan efektif bagi pemerintah sehubungan dengan pelaksanaan sewa tanah,

---

22 Anne Booth, William J. O' Malley dan Anna Weidemann (penyunting), Sejarah Ekonomi Indonesia, LP3ES, Jakarta, 1988, p. 123.

sebab rakyat sudah terkondisi dengan model pengumpulan di bawah sistem administrasi pribumi.

Untuk pembayaran sewa tanah, biasanya para petani akan membayar dengan uang jika mereka dapat menjual berasnya. Ini karena beras merupakan satu-satunya barang yang dapat ditawarkan dalam jumlah cukup banyak serta tinggi pula permintaannya. Dengan peraturan penarikan sewa dalam bentuk uang, berakibat hasil bumi rakyat Jawa terlebih beras, berangsur-angsur masuk dalam lalu lintas perdagangan secara kontrak yang pada umumnya dikelola oleh orang-orang Cina, yang berperan sebagai pemborong pajak. Sebagai perantara mereka berkewajiban melunasi pajak para petani pada pemerintah, dan sebagai kompensasi mereka mendapat hasil bumi rakyat. Dengan sistem ini mereka dapat lebih bebas dalam mendapatkan hasil-hasil bumi, karena dapat berhubungan langsung dengan rakyat tanpa harus melalui para penguasa pribumi. Akibatnya justru banyak petani yang terbelit hutang, karena kelicikan dan pemerasan orang-orang Cina. Mereka menerapkan bunga yang tinggi atas uang yang dipinjam para petani untuk membayar pajak, atau memungut hasil bumi lebih dari ketentuan pembayaran. Tak ada seorangpun orang Cina yang bersedia memberikan pinjaman tanpa jaminan, misalnya tanah, selanjutnya karena tingginya bunga,

maka banyak petani yang kemudian menyerahkan tanahnya sebagai jaminan. Jika dalam batas waktu petani tidak mampu melunasinya, niscaya banyak tanah desa yang jatuh ke tangan para rentenir Cina ini.

Tentang pelaksanaan sewa tanah dengan sistem Zamindari, dalam laporannya tertanggal 14 Juni 1813, Raffles menyatakan bahwa tanah akan disewakan sedekat mungkin dengan penanam (petani), dan secara umum ini dicapai dengan menyewakan kepada para bekel atau kepala desa. Ini dimengerti bahwa Raffles bermaksud menyewakan tanah pada penduduk sampai kelas terendah dan para penanam asli. Pernyataannya ini didasarkan atas laporan baik komisi Mackenzie, Crawford maupun Horsfield yang meyakinkannya akan hak-hak kekuasaan pemerintah atas tanah. Adapun tentang tindakan penjualan tanah dan konsep-konsep dalam sistem sewa tanah didasarkan atas prinsip kedaulatan yang pada umumnya dimiliki para penguasa pribumi. Secara teori membuktikan bahwa kebijakan ini dimaksudkan untuk menggeser peranan lapisan atas pribumi dari kehidupan masyarakat.<sup>23</sup>

Sebagai pelaksanaan sistem sewa tanah ini diwujudkan dengan pendirian pemukiman permanen oleh Yule

---

23 John Sturgis Bastin, *op. cit.* 127.

di Batam (Banten) tahun 1812 atas instruksi Raffles. Yule pada awalnya hanya diperintahkan untuk menjalankan sewa tanah di Bantam tanpa konsep yang jelas. Sebagai Residen Bantam, ia hanya diinstruksikan untuk menggantikan peranan bupati baik dalam pembagian tanah, pemungutan hasil maupun dalam mendistribusikan sisa-sisa tanah sesuai rencana Yule. Selama tahun 1812, ia disibukkan dengan survei tanah di Bantam, guna menyusun laporan sehubungan dengan akan diterapkannya sewa tanah.

Pada bulan November 1812, Residen Yule menulis laporan pada Raffles yang berisi :<sup>24</sup>

"bahwa tanah merupakan milik Sultan yang kemudian dibagi-bagikan atau dianugerahkan sebagai warisan baik kepada kerabat Sultan maupun para pembesar lain, yang selanjutnya diturunkan pada keluarganya dan diklaim sebagai milik pribadi. Kepemilikan tanah warisan atau pusaka ini sebelum kehadiran Daendels tidak dibebani pajak apapun. Untuk periode selanjutnya Belanda menetapkan bahwa 1/5 dari hasil padi dan kapas dari tanah tersebut harus diserahkan pada pemerintah. Untuk hasil panen lain seperti tebu, kentang, kelapa tidak dikenakan pajak. Kebiasaan rakyat memberikan hadiah barang pada penguasa tetap diijinkan namun dalam jumlah tertentu. Untuk pengumpulan hasil panen, para pemegang apanage akan menugaskan agen-agen yang mana mereka akan menerima bagian 1/10 - 1/5 dari total panen. Disamping itu para pemegang apanage juga menuntut pelayanan dari para petani, yang dipekerjakan baik di rumah, kantor maupun perkebunan."

---

24 Ibid., 107



Berdasarkan penelitian tersebut, akhirnya Yule berketetapan untuk menerapkan sewa tanah melalui sistem zamindari di Bantam sebagaimana yang dikenalnya di Benggala. Dia mengibaratkan para kepala desa di Jawa seperti halnya tuan-tuan tanah di India, yang menyewa tanah pada pemerintah. Penyewaan tanah secara besar-besaran mulai dikembangkannya. Untuk mengantisipasi masalah-masalah yang mungkin timbul akibat alih kepemilikan tanah para pembesar feodal ke tangan pemerintah Inggris, Yule menganjurkan agar Raffles menyetujui permintaan Sultan dan kerabatnya untuk memberikan kompensasi berupa gaji dan ganti rugi karena diterapkannya sistem pajak baru yang secara finansial merugikan mereka. Sultan menuntut gaji sebesar 10.000 Spanyol dolar per tahun, juga 3.000 Spanyol dolar sebagai ganti rugi yang mana akan digunakan untuk melunasi hutang-hutangnya. Atas berbagai pertimbangan Raffles akhirnya setuju, dan memerintahkan Yule untuk segera menyerahkan akte persetujuan sehingga secara hukum tanah tersebut sah dimiliki pemerintah.

Dalam melaksanakan kontrak dengan para petani, pemerintah menetapkan ketentuan:<sup>25</sup>

-----  
25 *Ibid.*, p. 108 - 110.

1. Melepaskan segala bentuk pelayanan feodal dan merencanakan pemindahan semua hak kepemilikan tanah pada penyewa.
2. Penghapusan kerja rodi dalam pemeliharaan dan perbaikan jalan-jalan serta jembatan, diganti dengan kerja yang mempekerjakan para buruh yang mendapat gaji dari pemerintah.
3. Besar sewa yang harus dibayarkan para petani pada pemerintah dibedakan sebagai berikut:
  - a. Trukahan ..... 8 Spanyol dolar per jung
  - b. Parangaran ..... 4 Spanyol dolar per jung
  - c. Gaga, Tegal, Dukuh ... 3 Spanyol dolar per jung
4. Uang sewa dibayarkan dua kali dalam setahun yaitu bulan Juni dan Desember.
5. Untuk tanah-tanah yang tidak potensial untuk pertanian akibat kekurangan buruh atau faktor alam maka tidak akan ditafsir nilai pajaknya.
6. Jika terjadi kegagalan panen yang bukan kesalahan petani, maka pemerintah akan memberikan remisi atau toleransi dalam pembayaran sewa.
7. Sewa dapat dibayarkan baik dalam bentuk barang ataupun uang.

Secara bertahap pelaksanaan sewa tanah di Bantam menunjukkan perkembangan. Ini terbukti dari total pendapatan sewa tanah yang terkumpul tidak jauh

berbeda dari total tafsiran Yule atas tanah yaitu besar penafsiran 100.000 RJ, sedang total pendapatan sewa sebesar 98.846 Rupiah Jawa pada periode yang sama. Dengan keberhasilan ini Raffles menginstruksikan agar pelaksanaan sewa tanah melalui sistem zamindari terus dikembangkan di seluruh Jawa, seperti di distrik Pacitan, Kedu, Djapan, Djipan dan Grobogan.

a. Pacitan

Penerapan sewa tanah di Pacitan didasarkan pada hasil penyelidikan Crawford, yang mana melalui penelitiannya dia berkesimpulan sebagai berikut: Kepemilikan tanah di Pacitan tidak terlepas dari pengaturan para penguasa yang sewenang-wenang. Untuk itu melalui perjanjian, Inggris memaksa Sultan dan Susuhunan untuk menghentikan segala pengumpulan wajib yang dibebankan atas daerah itu. Menurutnya, meskipun para kepala desa atau bekel bukanlah sebagai penerima pertama atas tanah dari penguasa, namun kelompok ini dipandang cocok sebagai penyewa, sehubungan dengan maksud pemerintah menerapkan sewa melalui sistem Zamindari. Para bekel merupakan sarana yang tepat sebagai penyambung hubungan antara pemerintah dengan rakyat, sehubungan dengan fungsi tradisionalnya sebagai pejabat administrasi pribumi.

Sebagai langkah awal Crawford melakukan

pendekatan terhadap para kepala desa dan diharapkan kerjasamanya. Mereka diberi penjelasan tentang maksud dan prosedur pelaksanaan sistem sewa baru ini. Agar tidak memberatkan, tuntutan-tuntutan yang diajukan bertaraf ringan, agar penduduk lebih terkoneksi dengan sistem ini.

b. Kedu

Seperti halnya Pacitan, daerah inipun banyak mengalami tekanan dari penguasa terutama dalam masalah pungutan. Untuk itu Crawford juga menyarankan agar segala pungutan wajib dan kesewenangan dihapuskan dari daerah ini, dan diganti dengan sistem baru yang lebih menguntungkan. Melalui sistem sewa tanah, dia mencoba memberikan kontrak tahunan pada kepala desa. Menurutnya wilayah Kedu ini merupakan daerah terbaik di Jawa. Penafsiran pajak yang mungkin dihasilkan melalui sewa tanah dari daerah ini sekitar 150,000 Sp dolar per tahun.

c. Djapan dan Wirasaba

Di kedua wilayah itupun sistem sewa tanah diperkenalkan, dengan jalan memberikan kontrak pada para kepala desa. Berdasarkan penafsiran letnan R. Hart yang diperkuat dengan analisa Jourdan, daerah Djapan mampu untuk menghasilkan pendapatan sewa sebesar 11,346 Sp dolar, sedang daerah Wirasaba

ditafsirkan sebesar 11,220 Sp dolar per tahun. Meskipun hasil sewa kecil namun kedua wilayah ini cukup potensial dalam pemasukan pendapatan, terbukti dalam pelaksanaan selanjutnya hanya sedikit tunggakan yang terjadi.

d. Djipang dan Wirasari

Dalam memperkenalkan sewa tanah di kedua wilayah itu, letnan G.R. Pemberton berusaha menyisihkan peranan Tumenggung dan memberikan kontrak pada para Demang sebagai gantinya. Terhadap Djipang ditafsirkan pendapatan sewa yang akan didapatkan diperoleh sebesar 2,400 Sp dolar per tahun, sedang Wirasari sebesar 4,437 Sp dolar. Untuk wilayah Grobogan pemerintah memberikan ijin pada para Demang untuk menyewanya berdasarkan kontrak dengan jangka waktu satu tahun.

Melalui sistem ini pula, penafsiran sewa tanah juga dilakukan di daerah: (1 Sp dolar = 2.2 J Rs/Rupiah Jawa)

Nama Wilayah	Penafsiran hasil sewa tanah/tahun		
	hasil kotor	pengurangan	hasil bersih
Cirebon	218,738	34,270	184,466
Tegal	180,489	21,111	159,378
Pekalongan	260,838	-	-
Semarang, Demak, Kendal	330,517	28,600	301,917
Pasuruan, Malang	530,000	-	-
Besuki, Panarukan,	1236,000	176,060	1060,000



Nama Wilayah	Penafsiran hasil sewa tanah/tahun		
	hasil kotor	pengurangan	hasil bersih
Probolinggo, Puger, Lumajang, Banyuwangi.			
Surabaya, Gresik	605,404	72,302	533,102
Rembang, Lasem, Tuban	-	-	228,868
Jepara, Jumana, Pati, Kudus	260,433	35,939	224,494

Selama sistem sewa tanah diperkenalkan di berbagai wilayah di Jawa, berpatokan kepada penafsiran pendapatan awal ternyata menunjukkan perkembangan dengan hasil cukup memuaskan. Untuk sementara waktu pemerintah merasa yakin bahwa sistem sewa zamindari cocok untuk diterapkan dan dikembangkan di Jawa. Bagi Raffles dengan kesuksesan kerja ini telah menjawab keyakinannya, bahwa dengan menghilangkan penindasan feodal, akan meningkatkan nilai produksi pekerja yang diikuti dengan penambahan penduduk dan lahan pertanian. Disamping itu melalui sistem ini hak kepemilikan tanah pun lebih terjamin. Adapun mengenai penafsiran pemerintah terhadap tanah dilakukan agar pendapatan suatu daerah dapat diketahui dengan jelas, tidak serampangan dan didasarkan atas realitas dan kondisi suatu daerah. Dari patokan penafsiran tersebut diharapkan adanya perkembangan yang menunjukkan pada

surplus pendapatan.

Melalui sistem sewa tanah zamindari inipun, pemerintah juga bermaksud mempromosikan penanaman tanaman-tanaman dagang seperti kopi, indigo maupun lada yang laku dipasaran dunia, dengan harapan dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat disamping keuntungan pendapatan bagi pemerintah. Namun maksud ini gagal akibat kurangnya pengetahuan dan pengalaman penduduk dalam menjual produk tanamannya dipasaran bebas, sehingga situasi semacam ini dimanfaatkan kepala desa dengan menipu para petani. Dengan begitu pendapatan para petani dari pertaniannya tetap rendah, meskipun telah dilakukan pembaharuan.

Untuk perkembangan selanjutnya, ternyata Raffles menemukan banyak kelemahan dari sistem zamindari ini, dan salah satunya kecurangan para kepala desa. Aturan tentang pemberian hak pada kepala desa untuk menyewakan kembali tanah kepada rakyat, ternyata tidaklah menutup kemungkinan tindak penyelewengan dan kesewenang-wenangan mereka terhadap rakyat.

Kesadaran akan kecurangan dan kesewenang-wenangan para kepala desa, mendorong Raffles untuk melakukan suatu perubahan dalam tata cara pemungutan sewa tanah. Sebenarnya gagasan perubahan ini dilatar belakangi oleh berbagai alasan, diantaranya :

- a. Setelah beberapa waktu sewa tanah dengan sistem zamindari berlangsung, Raffles menemukan perlakuan tirani yang dibuat para kepala desa sebagai mana para bupati dulu. Secara teoritis kenyataan ini dapat dipahami sebab hubungan status mereka dimata umum jadi meningkat. Dengan begitu mereka dapat dengan bebas bertindak sekehendaknya terhadap rakyat yang menjadi bawahannya.<sup>26</sup>
- b. Ketika sewa tanah melalui sistem zamindari mulai dikenalkan di Jawa, Raffles mendengar tentang pengenalan sewa tanah dengan sistem lain di Madras, yang selanjutnya lebih dikenal dengan sistem ryotwari. Keraguan terhadap pelaksanaan sistem zamindari ini bertambah, ketika dia menerima laporan penemuan Hopkins yang bertugas di wilayah Oosthoek (daerah-daerah di sebelah timur Surabaya). Residen David Hopkins menemukan kenyataan bahwa penduduk di wilayah timur Surabaya memiliki hak pilih tahunan terhadap kepala desanya. Ini berarti bahwa hak tertentu terhadap tanah pada kenyataannya milik orang yang menempati, apakah dia sebagai ahli waris atau sebab lainnya. Sifat kepemimpinan seorang kepala desa tidak tetap, karena adanya hak pilih

---

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 147 - 148.

tiap tahun terhadap mereka. Dengan begitu kepala desa untuk tiap tahunnya dapat berganti-ganti. Disamping itu kekuasaan kepala desa atas tanah dan penduduk tidaklah mutlak, dan ini berbeda dengan sistem kepemilikan kepala desa di wilayah lain. Jika pemerintah bermaksud menerapkan sewa tanah melalui sistem zamindari di wilayah ini tentu saja tidak tepat. Hopkins menyarankan agar pelaksanaan dari sistem sewa lebih teliti untuk tiap-tiap daerah, serta mencoba untuk mencari alternatif lain yang lebih sesuai, misalnya dengan sistem ryotwari yang memperkenalkan pemukiman dan sistem pemungutan secara individu.<sup>27</sup>

Penemuan Hopkins itu tentu mengkhawatirkan dan menjadikan dilema bagi Raffles. Dia menjadi ragu akan kebijakannya, terlebih ketika membaca laporan penemuan Hopkins, yang secara rinci menjelaskan:<sup>28</sup>

- a. Bahwa hak kepemilikan pribadi atas tanah pada umumnya dilakukan dengan pengukuran dan selanjutnya akan dipatuhi dengan konsekuen.
- b. Tuntutan pemerintah dalam hak milik tanah tidak dapat dipahami secara jelas oleh penduduk.

---

27 John Bastin, *op. cit.*, p.35

28 John Sturgis Bastin, *op. cit.*, p. 158.

- c. Bahwa kepala desa pada umumnya adalah polisi dan pegawai pajak, yang dipilih oleh rakyat.
- d. Tidak adanya tuntutan dari pewaris dalam kepemilikan tanah.
- e. Petani sawah pada umumnya adalah pemilik tanah.
- f. Rakyat dibagi dalam empat kelas yaitu:
  - 1. pengawas (bupati atau tumenggung)
  - 2. kepala desa
  - 3. petani atau pemilik
  - 4. petani (buruh atau penyewa)

Atas dasar berbagai penemuan Hopkins di wilayah Oosthoek, Raffles berketetapan untuk menjalankan sistem lain dalam pelaksanaan sewa tanah di Jawa.

- 3. Penetapan sewa tanah dengan sistem ryotwari dan kesulitannya

Perubahan sistem pemungutan sewa tanah oleh Raffles tidak lagi dilakukan per desa namun langsung dipungut dari para petani. Setelah bulan Oktober 1813, gagasan baru dengan sistem ryotwari mulai dijalankan. Aturan pelaksanaan ini diperkuat dengan maklumat pada bulan Februari 1814 yang menyatakan bahwa tanah akan disewakan langsung pada para petani. Pernyataan ini ditujukan untuk menghindarkan tuntutan-tuntutan ilegal





dari kepala desa.<sup>29</sup>

Pada bulan November 1813 Raffles segera memberikan instruksi pada Lawrence, untuk segera mengenakan sistem ryotwari di distrik Kedu. Pada prinsipnya melalui sistem ini, Raffles bermaksud menghilangkan campur tangan dan penindasan para penguasa feodal secara total atas rakyat, sebagaimana yang dilakukan para bupati dan kepala desa, yang mana tindakan mereka sangat bertentangan dengan idealisme liberalnya. Melalui sistem ryotwari, Raffles menetapkan prosedur pelaksanaannya sebagai berikut: "pemerintah langsung berhubungan dengan rakyat dalam menyewakan tanah, tanpa perantara baik kepala desa maupun penguasa lain. Rakyat berkewajiban membayar sewa langsung pada pemerintah, sedang peranan kepala desa pada tugas ini ditiadakan. Sebagai kompensasi mereka diberi gaji dan bertugas sebagai aparat keamanan desa serta melakukan pencatatan terhadap para penyewa. Untuk menjamin hak kepemilikan tanah sewa rakyat dikeluarkan sertifikat singkat, disamping ditujukan juga untuk memudahkan tugas kolektor dalam memungut pajak. Melalui pelaksanaan sistem ini, Raffles berharap defeodalisasi baik oleh

---

29 Benard H.M. Vlekle (terj), Nusantara Sejarah Indonesia, Dewan Bahasa dan Pustaka, Kuala Lumpur, 1967, p. 268.

bupati maupun kepala desa benar-benar terwujud, sehingga tidak ada lagi campur tangan dan kesewenang-wenangan mereka terhadap rakyat".

Pada awal Februari 1814, pengenalan sewa tanah melalui sistem ryotwari menunjukkan perkembangan, terlebih di wilayah Oosthoek (Pasuruan, Probolinggo, Besuki, Puger, Banyuwangi) serta di beberapa bagian wilayah Rembang dan Kedu. Di wilayah Oosthoek pelaksanaan sistem ryotwari yang mengembangkan pemukiman petani individu lebih mudah dijalankan. Ini karena kondisi setempat lebih cocok sebab unsur-unsur feodal telah lama dihapuskan peranannya dalam kehidupan rakyat. Untuk itu sistem ini terus dikembangkan di berbagai wilayah Jawa seperti Cirebon, Gresik, Semarang, Surabaya, Grobogan, Bantam, dan Tegal.

Namun sayang untuk pelaksanaan selanjutnya banyak ditemui kesulitan dan hasilnya pun tidak sesuai seperti yang diharapkan Raffles. Kenyataan penurunan pendapatan ini dapat dilihat seperti di Cirebon, dimana pada tahun 1813 sewa tanah menghasilkan pendapatan sebesar 156,000 Rupiah Jawa, tahun 1814 sebesar 399,000 J Rs, tahun 1815 sebesar 212,000 J Rs, sedang tahun 1816 total pendapatan hanya mencapai 89,000 J Rs. Semakin menurunnya pendapatan sewa tanah ini menunjukkan bahwa sistem ryotwari pun telah gagal dalam mendatangkan

keuntungan bagi pemerintah dan meningkatkan kesejahteraan rakyat, dan ini juga terjadi di wilayah lain di Jawa.<sup>30</sup>

Adapun penyebab kegagalan pelaksanaan sistem ryotwari ini diakibatkan berbagai faktor, antara lain:

1. Perubahan cara pemungutan sewa dari sistem zamindari ke ryotwari dinilai terlalu tergesa-gesa dan kurang pertimbangan dalam menjalankannya, sebab tanpa didasari dengan penelitian yang teliti dan menyeluruh seperti sebelumnya. Di sisi lain perlengkapan administrasi untuk menjalankan kebijakan Raffles kurang. Para pegawai atau pemimpin desa kebanyakan tidak cakap, tidak mengetahui secara jelas masalah sewa dan banyak yang tidak dapat membaca atau menulis. Akibatnya penafsiran sewa tanah di beberapa wilayah serampangan, tidak sesuai dengan realitanya. Di Bantam misalnya, jumlah penafsiran sewa melebihi tafsiran sebelumnya. Penafsiran sewa tanah dengan sistem zamindari sebesar 438,702 J Rs, namun melalui sistem ryotwari petugas menaikkan jumlah tafsiran sebesar 549,271 J Rs, tanpa mempertimbangkan faktor-faktor lain yang

---

30 E.S. de Klerck, History of the Netherlands East Indies Vol.11, W.L dan J. Brusse N.V., Rotterdam. 1987, p. 58.

mempengaruhi. Begitu pula di Cirebon, penafsiran awal sewa tanah sebesar 156.722 J Rs, melalui sistem ryotwari penafsiran mencapai 399,942 J Rs. Di Pekalongan penafsiran naik mencapai 137,392 J Rs, begitu pula dengan wilayah-wilayah lain seperti Oosthoek, Kedu dan Tegal.<sup>31</sup> Bahkan di Surabaya dari 2700 tanah yang harus disurve sebelum sistem ryotwari dijalankan, hanya mampu mensurve 50 tanah akibat kurangnya pegawai yang cakap, selebihnya penafsiran dibuat sembarangan.<sup>32</sup>

2. Terjadinya tunggakan besar dalam pembayaran sewa oleh para petani. Tunggakan ini terjadi akibat tingginya tafsiran sewa tanah dibanding kondisi sebenarnya, sehingga rakyat tidak sanggup membayarnya secara tetap dan rutin. Misalnya di Pekalongan, dimana melalui sistem ryotwari tanah ditafsirkan lebih tinggi dari sebelumnya. Akibatnya hanya separo uang sewa yang diterima pemerintah karena tunggakan. Begitu pula di Kedu yang mana tunggakan mencapai 137,392 J Rs.

3. Terjadinya pemerasan dan penyelewengan yang

---

31 John Bastin, op. cit., p. 54 - 55.

32 D.G.E. Hall, Sejarah Asia Tenggara, Usaha Nasional, Surabaya, 1955, p. 456.

dilakukan oleh para pegawai (petugas penafsir tanah) yang mana mereka cenderung membuat laporan yang salah tentang kondisi suatu wilayah dengan tujuan mendapatkan keuntungan pribadi. Tindakan ilegal inilah yang menyebabkan penduduk harus bekerja berat untuk memenuhi tuntutan sewa dari kolektor yang tinggi. Dengan kondisi semacam ini dapatlah dikatakan bahwa pelaksanaan sistem ini telah gagal dalam tujuan utamanya yaitu melindungi petani atau rakyat dalam kerja berat, karena adanya tuntutan tambahan pembayaran sewa yang tinggi bagi pengguna tanah, disamping juga harus membayar pajak tambahan dari produk yang ditanam pada pemerintah. Dengan demikian rakyat harus memenuhi pajak ganda.

4. Adanya kebijakan sistem bebas tanam menjadikan kecenderungan para petani untuk menanam padi di semua lahan sewanya. Akibatnya produksi barang ekspor seperti kopi, nila, lada dan tebu menurun. Padahal dihitung secara nominal keuntungan penanaman tanaman-tanaman tersebut lebih tinggi dibanding padi. Dengan begitu pendapatan ekspor pemerintah dari barang-barang dagangan tersebut menurun. Di sisi lain pajak tambahan yang diterima pemerintah berdasarkan produk yang ditanam kecil, sebab nilai jual padi lebih rendah dibanding produk tanaman



dagang.

5. Dengan tuntutan pembayaran sewa berupa uang, menyebabkan nasib penduduk justru jatuh ke tangan rentenir-rentenir cina karena besarnya hutang.<sup>33</sup> Hutang tersebut disamping untuk membayar sewa terhadap pemerintah juga digunakan untuk membayar biaya keamanan panen masa selanjutnya. Tingginya bunga pinjaman menyebabkan petani tidak mampu mengembalikan hutang saat jatuh tempo. Akibatnya banyak lahan yang berpindah pemiliknya. Padahal lahan merupakan sumber kehidupan bagi petani dan keluarganya. Situasi inilah yang menyebabkan rusaknya kehidupan ekonomi desa.

Namun demikian tidaklah dapat dipungkiri bahwa pelaksanaan sewa tanah pada periode awal memang menunjukkan keberhasilan, dengan mendatangkan surplus dana bagi pemerintah. Pada tahun 1813 - 1814 sewa tanah mendatangkan keuntungan sebesar 1.253,516 J Rs dan secara berturut-turut meningkat hingga 3.148,725 J Rs. Sementara untuk pengeluaran hanya lebih kurang 500,000 J Rs pada periode yang sama. Tetapi menjelang akhir 1814, pendapatan pemerintah melalui sewa tanah ini

---

<sup>33</sup> John F. Cady, Southeast Asia its Historical Development, Mac Graw Hill, New York, 1964, p. 319.

terus menurun, sampai berakhirnya masa pemerintahan Raffles di Jawa.

Untuk melihat bagaimana penilaian keberhasilan Raffles dalam melaksanakan sistem sewa tanah di Jawa ini, akan dibahas dalam bab berikutnya.



**BAB IV**  
**PENILAIAN TERHADAP KEBERHASILAN PELAKSANAAN**  
**SISTEM SEWA TANAH DI JAWA**

Selama periode pelaksanaan sewa tanah di Jawa, kita dapat melihat baik kekurangan ataupun kelebihan sistem baru ini. Untuk itu tidaklah etis jika kita langsung memvonis bahwa sistem tersebut gagal ataupun berhasil dalam pelaksanaannya, tanpa memahami latar belakang dan segala tindakan yang dilakukan Raffles selama di Jawa. Untuk itu dalam bab IV ini, penulis mencoba menganalisa berbagai tindakan Raffles yang sekiranya tidak konsisten dengan prinsip-prinsipnya. Disamping juga menunjukkan kelebihan-kelebihan gagasan serta tindakan-tindakan yang dicetuskannya selama pelaksanaan sewa tanah di Jawa. Selanjutnya akan diuraikan dampak yang timbul akibat pelaksanaan sistem ini serta reaksi yang muncul.

**A. Inkonsisten tindakan Raffles dalam pelaksanaan sewa tanah.**

Dalam menjalankan pemerintahan Inggris di Jawa, Raffles mengalami suatu dilema. Di satu sisi sebagai penganut idealisme liberal berarti segala tindakannya harus berpegang teguh pada prinsip-prinsip liberal. Di sisi lain secara praktek tidak memungkinkan baginya

## PLAGIAT MERUPAKAN TINDAKAN TIDAK TERPUJI

untuk terus konsisten dalam menjalankan peraturan-peraturan yang dikeluarkannya, seperti :

1. Meskipun pemerintah telah mengetahui adanya kesewenang-wenangan para penguasa feodal (bupati dan para pembantunya) maupun para kepala desa, yang mana tindakan mereka jelas bertentangan dengan prinsip liberalnya namun tetap saja memanfaatkan mereka dalam pengumpulan pendapatan. Dalam teorinya, administrasi pajak dipisahkan dari urusan sipil dengan ketentuan pemungutan diserahkan sepenuhnya pada kolektor yang nantinya bertanggung jawab pada pemerintah (residen). Pemerintah hanya berkewajiban mengawasi kerja dari pelaksanaan sewa tanah dan mengalihkan tugas para bupati dari tanggung jawab tersebut, sehingga mereka tidak campur tangan lagi dalam masalah pajak. Bahkan secara bertahap Raffles bermaksud menghilangkan secara total keterlibatan mereka dalam pemerintahan, dan menjadikan keberadaan mereka sebagai simbol saja. Namun prakteknya, para bupati tetap mendapat keleluasaan untuk tetap terus mengontrol

pengadministrasian sewa tanah ini.<sup>1</sup> Begitu pula dengan keterlibatan kepala desa, sebab sebagai penguasa pribumi pengaruh mereka tidak dapat secara tuntas dipisahkan dari rakyat. Disamping pemerintah sendiri memandang keterlibatan mereka lebih efektifkan tugas-tugas pemerintah.

2. Dalam aturannya Raffles bermaksud melakukan defeodalisasi terhadap para bupati di Jawa. Dia ingin mengurangi bahkan menghilangkan intervensi mereka terhadap rakyat desa, begitu juga dengan kebiasaan-kebiasaannya. Tugas pemungutan pendapatan diambil alih pemerintah dengan diberlakukannya sistem sewa tanah, sebagai kompensasi mereka dianugerahi tanah disamping gaji dari kas negara. Atas dasar kebijakan inilah menimbulkan kontradiksi, sebab tanah dalam kenyataannya tidak bisa dipisahkan dari petani karena merupakan sumber kehidupan mereka. Dengan dianugerahkannya tanah pada bupati, ini berarti memulihkan kembali kekuasaan feodal para bupati (refeodalisasi). Diatas tanah tersebut mereka tetap berhak memungut pajak dan menuntut pelayanan lain pada rakyat yang

---

1 John Sturgus Bastin, The Development of Raffles ideas on the land Rent System in Java, Gravenhage, Netherland, 1954, p. 177.



mendiami. Dalam catatan sepanjang sewa tanah dikenalkan di Jawa, pemerintah telah memberikan kompensasi berupa tanah maupun uang baik pada bupati ataupun pembesar lain dalam jumlah cukup besar. Lihat lampiran.

3. Dibawah peraturan baru Raffles memutuskan bahwa residen tidak memiliki hubungan dengan urusan perpajakan, tetapi mereka dengan dibantu bupati mencurahkan sepenuhnya perhatian pada masalah sipil dan peradilan di wilayahnya. Namun dalam pelaksanaannya aturan ini banyak dilanggar. Terbukti banyak residen yang menggunakan hak kekuasaannya masih campur tangan dalam masalah ini. Atas pertimbangan kelangsungan dan kelancaran tugas, Raffles tidak bertindak tegas agar semua aturannya dipatuhi. Akibatnya proses pelaksanaan sewa tanah banyak yang menyimpang dari aturan semula.<sup>2</sup>

4. Tidak semua wilayah di Jawa diberlakukan sewa tanah, seperti Batavia, daerah Priangan dan kehutanan. Orientasi ini tentu saja tidak lepas dari keuntungan finansial. Untuk Batavia penerapan

---

<sup>2</sup> John Bastin, The Native Policies of Sir Stamford Raffles In Java and Sumatra, Oxford U.P., London, 1957, p.40.

sistem ini tidak memungkinkan, sebab di daerah ini banyak tanah-tanah partikelir. Sedang daerah Priangan merupakan sumber devisa negara sebab ekspor kopi dari daerah ini mendatangkan keuntungan yang besar bagi pemerintah, begitu pula dengan daerah kehutanan yang menghasilkan kayu-kayu hutan. Untuk itulah ditempat-tempat tersebut sistem sewa tanah tidak pernah dikenalkan. Ini berarti bahwa di tempat-tempat tersebut, tetap diberlakukan sistem pemungutan lama melalui contingenten, verplichte leverentie maupun rodi.

5. Maksud pelaksanaan sewa tanah di Jawa adalah untuk memperluas pasaran industri Inggris dengan jalan memakmurkan penduduk setempat. Salah satu usaha yang dilakukan untuk mewujudkan maksud tersebut, dengan penghapusan kerja paksa dan perbudakan yang selama ini berlaku di Jawa. Maksud tindakan ini adalah agar tercipta suasana kerja yang harmonis, didasarkan atas kontrak yang mana buruh akan mendapat upah sesuai pekerjaannya. Dari upah tersebut diharapkan daya beli rakyat terhadap barang-barang industri Inggris meningkat. Disamping itu tindakan Raffles tentu tidak lepas dari orientasi kemanusiaannya. Pada tahun 1812 Raffles mengeluarkan peraturan tentang pajak pemilikan

budak, yaitu setiap tuan yang memiliki budak berusia lebih dari 8 tahun harus membayar 8 ringgit Spanyol tiap kepala. Untuk penjualan budak harus menyerahkan 1/2 ringgit Spanyol pada pemerintah. Dengan peraturan tersebut Raffles bermaksud memperkecil kegiatan perbudakan. Namun realitanya konsep kemanusiaan tidak sesuai dengan kebijakan politik yang dijelankannya. Ini terbukti dengan tindakannya dengan memaksa beberapa ribu orang Jawa pindah ke Banjarmasin untuk dijadikan budak perkebunan milik sahabatnya, yaitu Alexander Hare yang mana peristiwa ini dikenal dengan Banjarmasin Enormity. Peristiwa ini jugalah yang menjadikan nama Raffles tercemar.<sup>3</sup>

6. Dalam aturan sewa tanah Raffles berpendapat bahwa tanah tidak boleh dimiliki secara tetap, baik oleh pengusaha Eropa maupun orang Cina, sebab hal ini menyalahi adat rakyat.<sup>4</sup> Namun dalam prakteknya, Raffles banyak melakukan penjualan tanah pada partikelir pada awal pemerintahannya. Tindakan ini

---

3 D.G.E. Hall, Sejarah Asia Tenggara, Usaha Nasional Surabaya, 1955, p. 456.

4 Prajudi Atmosudirdjo, Sejarah Ekonomi Indonesia dari Segi Sosiologi, Pradnya Paramitha, Jakarta, 1962, p.161.

dilakukan untuk menanggulangi krisis keuangan Jawa. Dampak penjualan tanah sebagaimana Daendels dulu, mendatangkan kesengsaraan pada rakyat. Protes dan pemberontakan rakyat akibat penindasan tuan tanah sering terjadi, seperti di Probolinggo dan Cirebon. Akibat kebijakan ini pula Raffles banyak mendapatkan kritikan karena ketidakkonsistennya terhadap prinsip liberal.

**B. Penilaian terhadap keberhasilan pelaksanaan sewa tanah**

Secara garis besar pelaksanaan sewa tanah oleh Raffles di Jawa, yang didasarkan atas prinsip-prinsip liberal dan pokok-pokok aturannya, dapat dikatakan gagal. Untuk membahas satu persatu perkembangan pelaksanaan sistem tersebut di setiap wilayah di Jawa tidaklah mungkin, sebab pelaksanaan sewa tanah sendiri tidak merata. Ada wilayah-wilayah yang benar-benar menerapkan sistem tersebut secara konsisten, namun banyak juga yang hanya formalitas belaka. Jadi untuk mengukur berhasil atau tidaknya pelaksanaan sistem ini, sangatlah relatif sifatnya. Namun demikian berdasarkan bukti-bukti yang ada, tetap dapat ditentukan indikasi keberhasilannya. Untuk melihat sejauh mana keberhasilannya, maka harus ditinjau dari berbagai aspek, diantaranya :

1. Berdasarkan penafsiran, pendapatan yang akan

diperoleh pemerintah melalui sewa tanah mengalami surplus, namun kenyataannya berbeda. Atas dasar data pendapatan selama periode pemerintahan Inggris di Jawa, saldo pemerintah justru menunjukkan defisit.<sup>5</sup> Hal ini akibat total pengeluaran lebih besar daripada total pendapatan yang diterima (lihat lampiran). Pendapatan pemerintah terus mengalami penurunan, termasuk dalam penerimaan pendapatan sewa tanah, akibat tunggakan dalam pembayaran sewa. Bahkan ketika Komisioner Jenderal Belanda mengambil alih kedudukan sebagai pengawas Jawa pada bulan Juli 1816, mereka justru dihadapkan pada kondisi yang memprihatinkan. Untuk itu mereka melakukan pinjaman pada Pemerintah Hindia Belanda dengan bunga 9% per tahun, guna membayar gaji pegawai agar roda pemerintahan terus berjalan.<sup>6</sup> Atas dasar inilah dapat dikatakan bahwa ide pelaksanaan sewa tanah secara finansial tidak mendatangkan keuntungan.

2. Ditinjau dari tujuannya untuk memperkenalkan suatu model pemerintahan atas dasar-dasar modern, dengan

---

5 Thomas Stamford Raffles, History of Java, Oxford University Press, London, 1965, p. 306.

6 John Bastin, op. cit., p. 66.



jalan melenyapkan peranan penguasa feodal dan mengganti sistem pemerintahan tidak langsung menjadi sistem pemerintahan langsung terutama dalam hal pemungutan pendapatan, secara kuantitas memang menunjukkan perkembangan. Terbukti pembatasan kekuasaan para bupati baik dalam tugas administrasi pemerintahan maupun tuntutan-tuntutan pelayanannya sebagai penguasa feodal, dalam periode ini lebih besar. Namun demikian maksud pengenyampingan mereka dalam segala aspeknya secara tuntas dan menyeluruh tidak berhasil. Mereka masih saja melakukan campur tangan dalam masalah perpajakan, terlebih para kepala desa karena kendala teknis bagi pemerintah jika harus langsung berhubungan dengan rakyat. Bagi rakyat sendiri meskipun para penguasa feodal cenderung bertindak kejam, namun kepemimpinan mereka lebih utama dibanding penguasa asing. Segala bentuk penyerahan wajib dan layanan-layanan feodal yang dibebankan kepada mereka, diibaratkan sebagai tanda bakti hamba kepada junjungannya. Jadi tidak mudah bagi penguasa asing untuk meniadakan sistem feodalistik ini dari pemikiran rakyat begitu saja. Atas dasar kenyataan dan kendala ini, pemerintah mau tidak mau harus tetap mempertahankan struktur feodal masyarakat Jawa. Khususnya gengsi sosial

yang dimiliki para bupati dan kepala desa, perlu dimobilisasi lagi jika pemerintah bermaksud mencapai tujuan seperti yang diinginkan. Dengan demikian usaha pemerintah melalui sewa tanah dalam meniadakan peranan penguasa feodal, serta mengadakan hubungan langsung dengan rakyat tidak berhasil, sebab hubungan yang terjadi hanya sampai batas bawah pemerintahan saja.<sup>7</sup>

3. Begitu pula dalam tujuan utamanya yaitu meningkatkan kesejahteraan rakyat Jawa mengalami kegagalan. Terbukti penduduk justru mendapat beban berat dalam pembayaran sewa, akibat pungutan yang tinggi dan adanya pajak-pajak tambahan. Disamping itu ketidaksiapan penduduk dalam memasuki sistem perdagangan bebas dan sistem ekonomi uang yang dikenalkan pemerintah, justru menarik rakyat dalam cengkeraman para rentenir Cina. Hal ini karena besarnya hutang yang tidak terbayar. Akibatnya banyak lahan penduduk maupun barang-barang berharga lain diambil orang-orang cina. Tidaklah heran jika periode ini justru banyak penduduk yang jatuh miskin.

---

7 Marwati Djoened Poesponegoro dan Nugroho Notosusanto, Sejarah Nasional Indonesia, Jilid IV, Balai Pustaka, Jakarta, 1984, p. 95 - 96.

4. Usaha merangsang produksi tanaman dagang pun tidak berhasil, akibat kebijakan penanaman bebas yang diterapkan pemerintah. Adanya kebebasan ini, menjadikan para petani cenderung memilih jenis tanaman yang lebih cocok dan menguntungkan bagi mereka, seperti padi misalnya. Kecenderungan memilih tanaman padi (pangan) ini berakibat produksi tanaman dagang seperti kopi, tebu atau nila menurun.
5. Demikian pula dengan usaha dalam menciptakan pasar di Jawa bagi produk-produk industri Inggris, gagal. Hal ini akibat tetap rendahnya kesejahteraan penduduk, meski telah diupayakan perubahan melalui sewa tanah. Puncak kegagalan penjualan produk Inggris di Jawa terjadi tahun 1814. Setelah membaca laporan Raffles tentang kondisi Jawa, pihak Inggris setuju untuk mengirim produk kain catton dan wool ke Jawa. Dari pengiriman tersebut, total harga yang harus dibayar sebesar 87.143 pound. Kenyataannya pasar di Jawa tidak mampu mengkonsumsi kain-kain Inggris tersebut, karena daya beli masyarakat yang diwujudkan dengan uang sangat rendah. Ditambah masalah rusaknya kualitas kain-kain tersebut, sehingga ketika dilakukan pelelangan di Batavia dan Semarang menyebabkan kerugian besar. Akibat

kegagalan ini, para industriawan Inggris tidak berminat lagi melanjutkan pengiriman produksinya ke Jawa. Begitu pula ketika pemerintahan Raffles gagal melakukan eksport produk kopi dan gula ke Eropa, menyebabkan kesulitan besar bagi perekonomian Jawa. Sepanjang catatan direktur EIC yang menyangkut pemerintahan di Jawa, telah menyerap dana company lebih dari 7 juta J Rs. Ketidakproduktifan Jawa inilah yang mendorong pemerintah Inggris untuk segera menyerahkan kembali pulau ini ke tangan Belanda melalui perjanjian.<sup>8</sup>

Untuk mengetahui sebab-sebab kegagalan pelaksanaan sewa tanah di Jawa, kita perlu mengamati lebih jauh pertimbangan-pertimbangan atau motif-motif Raffles dalam memperkenalkan sewa tanah, seperti :

1. Dalam bab sebelumnya telah disinggung bahwa dalam menggariskan kebijakannya, Raffles sangat terpengaruh oleh azas-azas kolonial Inggris di India. Kesalahan Raffles adalah bahwa dia mungkin telah melebih-lebihkan persamaan-persamaan yang menurutnya ada antara India dan Jawa. Padahal terdapat perbedaan, baik struktural maupun kultural antara masyarakat Jawa dengan India waktu itu.

---

<sup>8</sup> John Bastin, *op. cit.*, p. 35 - 36.

Dalam bidang ekonomi pun dapat dikatakan bahwa tingkat perkembangan ekonomi India lebih tinggi di banding Jawa. India, penduduknya sudah jauh lebih lama mengenal sistem ekonomi uang, yaitu sejak abad 16. Oleh karena itu ketika pemerintah Inggris menerapkan sewa tanah yang pembayarannya melalui uang, dapat berjalan dengan lancar. Perdagangan pun maju pesat, sebab banyak tempat di India merupakan pusat lalu lintas perdagangan yang ramai baik lokal maupun internasional. Ini menunjukkan bahwa desa-desa di India bukan merupakan desa-desa terisolir yang hanya mampu mencukupi kebutuhan sendiri. Namun rakyat desa di India sudah terbiasa dengan sistem ekonomi perdagangan bebas. Sedangkan ekonomi Jawa pada awal abad ke-19 pun masih menunjukkan gambaran ekonomi tertutup. Perdagangan yang berkembang masih menggunakan sistem barter. Bahkan desa-desa umumnya hanya memenuhi kebutuhan sendiri tanpa banyak mengadakan perdagangan, apalagi untuk orientasi ekspor.<sup>9</sup> Melihat perbedaan yang jauh berbeda ini, maka dapatlah dipahami jika masyarakat Jawa merasa

---

<sup>9</sup> Sartono Kartodirdjo, Sejarah Perkebunan di Indonesia Kajian Sosial Ekonomi, Aditya Media, Yogyakarta, 1991, p. 50 - 51. Juga Marwati Djoened Poesponegoro dan Nugroho Notosusanto, op. cit., p. 96 - 97



berat dan tertekan ketika sewa tanah dan perdagangan bebas diterapkan.

2. Secara struktural susunan masyarakatnya pun berbeda. Di India ikatan feodal tidak sekuat di Jawa, sehingga banyak daerah di India telah dapat melepaskan diri dari ikatan feodal.<sup>10</sup> Sementara untuk Jawa, ikatan feodal sangat kuat pengaruhnya terhadap kehidupan rakyat, sehingga untuk melepaskannya susah. Kenyataan inilah yang dihadapi Raffles di Jawa sebagai kendala utama dalam penerapan sewa tanah, karena besarnya ketergantungan rakyat terhadap sistem administrasi tradisional yang dikendalikan oleh para penguasa feodal. Selama berlangsungnya pemerintahan Inggris di Jawa, pemerintah senantiasa dihadapkan pada pilihan yang sulit, antara menerima atau menolak pemakaian ikatan feodal. Jika menerima berarti telah menyalahi azas-azas dalam sistem tanah, tetapi jika menolak akan sulit bagi pemerintah untuk melanjutkan program kerjanya. Begitu pula dalam bidang kultural, keduanya sangat berbeda dengan tradisi khas masing-masing. Akibat ketidakpastian dan keragu-raguan dalam pelaksanaan pembaharuan ini,

---

10 Sartono Kartodirdjo, *op. cit.*, p. 51.

menyebabkan banyak program yang gagal dilaksanakan.

3. Kurangnya perhatian Raffles terhadap kondisi setempat ketika memperkenalkan program. Sementara terdapat perbedaan besar antara idealisme liberal yang dikenalkan dengan kondisi sosio kultural masyarakat Jawa, yang mana keduanya saling kontradiksi. Dalam idealisme liberal, rasionalisme dan cara berpikir modern rasional sudah ada sejak abad 17 di Eropa, sehingga pada akhir abad 18 telah menghasilkan pribadi dan masyarakat eropa yang mampu berpikir modern dan sebagai manusia individu. Sedangkan di Asia dan Jawa khususnya, masyarakatnya masih dikuasai agama dan tradisi. Dengan begitu orang cenderung berpikir sebagai manusia komunal. yang selalu patuh pada ikatan adat dan tradisi. Kepastian hukum, prinsip kebebasan baik orang, benda maupun tenaga, harus mampu mengubah pergaulan hidup. Sementara bagi masyarakat Jawa azas-azas tersebut merupakan hal-hal baru. Untuk mengubah kesemuanya ini tentulah sukar dan dibutuhkan waktu yang cukup lama, sebagaimana perjuangan panjang di Eropa sebelum mereka mencapai perubahan. Namun situasilah yang mendesak Raffles untuk sesegera mungkin melakukan pembaharuan, tanpa penelitian yang lebih matang. Di sisi lain untuk mengubah

seluruh sistem ekonomi feodal Jawa, menjadi sistem ekonomi lalu lintas perdagangan yang baru, berarti harus melakukan perubahan dalam segala aspek kehidupan masyarakat baik struktural maupun mental. Namun rupanya usaha pembaharuan yang dilakukan Raffles hanya bertumpu pada aspek struktural, yang mana dia hanya berjuang untuk mematahkan secara langsung kekuatan-kekuatan feodal Jawa melalui defeodalisasi. Sementara aspek mental kurang dipertimbangkannya. Untuk mengubah pemerintahan lama menjadi suatu pemerintahan yang berpedoman pada cita-cita baru, merupakan pekerjaan yang tidak mudah sebab membutuhkan perubahan radikal mentalitas baik para pemimpin maupun rakyatnya. Untuk itu dibutuhkan suatu pemecahan yang tepat dan efektif yaitu melalui pengadaan pendidikan pembaharuan (heropleiding, reeducation)<sup>11</sup> baik terhadap penguasa maupun rakyat. Sesuai ide Sir Thomas Munro, jika Raffles bermaksud melakukan perubahan terhadap suatu masyarakat, sebaiknya dia bersedia melakukan pendekatan untuk melakukan kerja sama dengan penduduk setempat dalam pekerjaan sipil, dan melatih mereka dalam ilmu pemerintahan

---

11 Prajudi Atmusudirdjo, *op. cit.*, p. 145 - 146.

serta memperhatikan pendidikan pribumi sehingga kualitas mereka meningkat dan akan bermanfaat bagi kepentingan pemerintah kolonial.<sup>12</sup> Dengan langkah pendekatan semacam ini, diharapkan akan menjembatani perbedaan yang menyolok antara ide-ide liberal dengan pandangan masyarakat pribumi yang tradisional. Namun kenyataannya tindakan Raffles cenderung radikal terhadap para penguasa pribumi, yang dianggapnya sebagai penghambat terbesar bagi perkembangan penduduk. Raffles secara langsung menolak segala campur tangan mereka selama pemerintahan Inggris di Jawa. Melihat kenyataan ini maka dapatlah dipahami jika maksud pembaharuan Raffles melalui sewa tanah mengalami kegagalan, akibat tindakannya yang kurang memperhatikan pendekatan mentalitas serta tradisi masyarakat setempat.

3. Sebab kegagalan lain diakibatkan oleh ketidakkonsistenan Raffles dengan prinsip dan aturan-aturannya dalam bertindak. Misalnya ketika dia sadar bahwa sistem ryotwari gagal dalam pelaksanaannya, Raffles mengambil tindakan dengan mengembalikan kekuasaan para bupati dan kepala desa pada kedudukan semula. Pemberian tanah jabatan

---

12 John Bastin, *op. cit.*, p. 40 - 43.

kepada bupati sebagai ganti rugi, sehingga memunculkan refeodalisasi yang mana hal ini sangat ditentangnya. Juga tindakannya dalam mempertahankan sistem penyerahan dan kerja wajib, seperti di Priangan karena alasan ekonomis.

4. Kegagalan sewa tanah ini tidak lepas akibat dari penyelewengan-penyelewengan juga, yang dilakukan baik oleh para penguasa pribumi maupun para pegawai eropa. Selama pelaksanaan sewa tanah melalui sistem zamindari, kelemahan sistem ini ternyata banyak dimanfaatkan oleh para kepala desa untuk kepentingan pribadinya. Begitu pula dengan pelaksanaan sistem ryotwari, akibat kendala teknis banyak menimbulkan kesalahan penafsiran atas tanah, yang kemudian diselewengkan para petugas pemungut pajak. Secara teoritis konsep sewa tanah baik dan cocok untuk sebuah pembaharuan. Namun kenyataan dalam prakteknya banyak terjadi penyelewengan, akibatnya rakyat tetap menderita karena beban yang justru bertambah.
5. Secara umum kegagalan ini juga dipengaruhi oleh sikap Raffles sendiri, yang dinilai kurang sabar dalam menghadapi sesuatu. Ketidaksabaran ini tampak ketika diketahui kelemahan penerapan sistem zamindari, sesegera mungkin Raffles menginstruksi-





kan perubahan pemungutan sewa tanah. Akibat ketidaksabaran dan kurangnya perhitungan, menyebabkan pelaksanaan sistem ryotwari pun tidak berjalan efektif seperti perkiraannya. Disamping itu pengenalan sewa tanah di Jawa dipandang terlalu dini. Berbeda di India, dimana saat sewa tanah dikenalkan, pemerintah Inggris sudah memperoleh data-data tentang India secara lengkap dan menyeluruh, berdasarkan hasil survei yang dilakukan beberapa tahun sebelumnya. Dengan begitu hasil dari pelaksanaan sistem inipun lebih memuaskan. Sementara di Jawa, karena tuntutan waktu mendorong Raffles sesegera mungkin menjalankan sistem tersebut, sementara data yang dibutuhkan belum lengkap. Akibatnya pelaksanaan sewa tanah banyak menemui kendala dan kesalahan, akibat perhitungan yang kurang matang.

Berdasarkan pertimbangan dan motif-motif yang ada, secara prinsipil pelaksanaan sewa tanah dinyatakan gagal, karena terbukti tidak mampu mendatangkan surplus pendapatan bagi pemerintah Inggris, di sisi lain kehidupan rakyat tetap menderita. Sebenarnya ide-ide Raffles ini dinilai benar dan realistis, hanya perhitungannya terlalu

optimis untuk masa itu.<sup>13</sup>

Namun demikian tidak semua gagasan dan usaha Raffles gagal, terbukti adanya beberapa perubahan setelah sistem sewa tanah dilaksanakan, seperti :

1. Berkurangnya otoritas para bupati dan penguasa feodal lainnya pada periode selanjutnya. Menurut Van der Capellen para bupati yang pada awalnya ibarat raja besar yang lalim diwilayahnya, kini kekuasaan mereka berhasil dikurangi sebagaimana pegawai pada umumnya.<sup>14</sup> Bahkan para residen memperlakukan mereka dengan rendah dan melarang campur tangan dalam segala urusan pemerintahan.
2. Penurunan harga garam di dalam negeri setelah keberhasilan Raffles membebaskan daerah-daerah pembuatan garam dari tangan pengusaha-pengusaha cina. Pada periode sebelumnya, Raffles menemukan banyak usaha persewaan desa terutama untuk tempat-tempat yang potensial. Tanah-tanah tersebut kebanyakan jatuh ke tangan penyewa tionghoa, seperti tempat pembuatan garam di pesisir Utara Jawa. Sebagai tuan tanah, orang-orang Tionghoa pada

---

13 J.S. Furnivall, Netherlands India, Cambridge University Press, Kuala Lumpur, 1967, p. 76 - 77, juga D.G.E. Hall, op. cit., p. 458.

14 John Bastin, op. cit., p. 69 - 70.

umumnya bertindak kejam terhadap penduduk daerah tersebut. Sebagai pekerja rodi, rakyat tidak menerima upah kerjanya, disamping masih harus membayar pajak pada tuan tanah. Akibatnya lalu lintas perdagangan garam pun dikuasai secara mutlak oleh mereka, sebab baik produsen maupun distributor garam dipegang oleh orang-orang tionghoa. Harga garam pun melonjak tinggi, karena garam yang berharga 25 ringgit Spanyol di pesisir, dijual dengan harga 140 ringgit di daerah lain. Tingginya harga garam sangat meresahkan masyarakat. Untuk itu Raffles dengan segala upaya, berusaha agar tempat-tempat tersebut dapat dikuasai dan dikendalikan pemerintah melalui sistem sewa tanah, dan usaha ini menunjukkan hasil.<sup>15</sup>

3. Melalui ide-ide Raffles atas Jawa, ketika wilayah ini dikembalikan pada Belanda, mereka menemukan keadaan Jawa lebih baik terutama dalam bidang administrasi dan pengadilan, meski hanya perubahan-perubahan tertentu. Namun peninggalan Raffles paling esensial adalah semangat yang digarapnya yang mana merupakan hasil yang abadi, karena

---

15 Sanusi Pane, Sedjarah Indonesia II, P.P&K, Jakarta, 1956, p. 28.

menyentuh imajinasi orang-orang Belanda untuk berpikir liberal dan mengilhami mereka dengan ide-ide humanistis dalam memerintah Indonesia untuk periode selanjutnya.<sup>16</sup>

4. Semakin meresapnya pengaruh barat, baik dalam bidang ekonomi, politik maupun sosial ke dalam kehidupan masyarakat Jawa, meskipun sampai batas tertentu saja. Secara kuantitatif pegawai eropa pun yang melakukan hubungan dengan rakyat desa semakin banyak. Perubahan ini menandakan maksud pemerintah ingin menjalankan sistem pemerintahan langsung mulai terealisasi.

#### **C. Dampak pelaksanaan sistem sewa tanah**

Pelaksanaan sistem sewa tanah di Jawa, tentu membawa pengaruh baik positif ataupun negatif. terutama bagi :

##### **1. Rakyat Jawa**

Pada prinsipnya pelaksanaan sewa tanah di Jawa telah dinilai gagal. Terlebih ketika sistem ini tidak mampu meningkatkan kesejahteraan hidup rakyat pribumi. Bahkan pelaksanaan sewa tanah justru mendatangkan kesengsaraan bagi rakyat. Ketidakkonsistenan Raffles dalam menjalankan

---

16 D.G.E. Hall, *op. cit.*, p. 459.

prinsip-prinsipnya menyebabkan sewa tanah berjalan tidak sesuai tujuannya. Diantara pelanggaran terhadap prinsip-prinsip tersebut adalah masalah kerja wajib bagi rakyat. Ini terbukti selama masa pendudukan Inggris di Jawa, pemerintah tetap mewajibkan kerja paksa baik dalam perkebunan kopi maupun pekerjaan negara. Awal tahun 1812 saja tercatat tidak kurang dari 12.500 orang laki-laki dipekerjakan setiap harinya dalam pembuatan jalan yang menghubungkan antara Batavia dan Cirebon melalui Kerawang. Disamping itu para buruh secara teratur diperintahkan memperbaiki jembatan, membangun benteng, dan memelihara jalan raya selama kurang lebih tiga tahun.

Melalui organisasi feodal, secara rutin pemerintah meminta disediakan tenaga buruh yang akan dipekerjakan dalam pekerjaan-pekerjaan pemerintah. Sebagai contoh di hutan-hutan Pamanukan, Cirebon, Tegal, Pekalongan, Kaliwungu, Demak, Jepara, Rembang, Juwana, Lasem, dan wilayah Oosthoek, lebih dari 20.000 keluarga pribumi dipekerjakan dalam pemotongan dan pengangkutan kayu untuk kepentingan pemerintah. Namun demikian dilihat secara keseluruhan kerja paksa yang dituntut pemerintah, berbeda dengan kebaktian



feodal yang dituntut para bupati, dan ini mengalami penurunan selama pemerintahan Inggris. Suatu perbandingan kerja paksa selama 3 dekade pemerintahan kolonial dapat dibuat sebagai berikut:

- a. kurang lebih 50.000 keluarga dipekerjakan sebagai tenaga kerja paksa oleh Inggris;
- b. kurang lebih 150.000 keluarga dipekerjakan sebagai tenaga kerja paksa oleh Daendels;
- c. tidak kurang dari 790.000 keluarga dipekerjakan sebagai pekerja paksa selama berlangsungnya culturstelsel.

Melihat data perbandingan tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa secara kuantitatif tuntutan kerja paksa bagi penduduk selama pemerintahan Inggris menurun dibanding dua pemerintahan lain.<sup>17</sup>

## 2. Pembesar-pembesar feodal Jawa

Pelaksanaan sewa tanah secara keseluruhan telah mengurangi kesejahteraan kehidupan para pembesar feodal Jawa. Pertama, dari sudut pendapatan jelas mengalami penurunan, sebab kebiasaan lama mereka dalam memungut penghasilan rakyat secara langsung dihentikan. Sementara kompensasi yang diberikan pemerintah, tetap saja

---

17 John Bastin, *op. cit.*, p. 65 - 66.

tidak sebanding dengan total pendapatan lama mereka. Kedua, segala bentuk prestise mereka seperti kepemilikan budak, hewan-hewan piaraan, prajurit serta pelaksanaan pesta ataupun upacara-upacara keagamaan selama pemerintahan Inggris dibatasi. Jadi keleluasaan mereka dalam mengeksploitasi penduduk terbatas, bahkan secara bertahap Raffles bermaksud menghentikannya. Atas dasar ini dapat disimpulkan bahwa pengurangan-pengurangan semacam itu berdampak penurunan kesejahteraan para pembesar feodal Jawa terlebih jika dibandingkan keadaan mereka sebelumnya (VOC).

### 3. Orang-orang asing

Melihat dampak pelaksanaan sewa tanah di Jawa, terlihat suatu kontradiksi. Di satu sisi rakyat yang seharusnya menjadi objek tujuan peningkatan kemakmuran justru menderita, di sisi lain kehidupan orang asing seperti orang Cina, Arab, maupun Eropa semakin sejahtera. Hal ini karena pengalaman dan kepandaian mereka dalam memanfaatkan kesempatan untuk kepentingan pribadinya. Sejak berkuasanya VOC di Indonesia, mereka hidup dengan baik. Segala posisi perekonomian di Jawa dapat mereka kuasai seperti perdagangan, pertanian maupun pelayanan jasa melalui peminjaman uang. Tidaklah heran jika

posisi keuangan mereka sangat kuat. Seperti ketika sewa tanah berlangsung, orang Cina dapat memanfaatkan kesempatan menjadi rentenir. Melalui usaha ini mereka dapat mengambil alih kepemilikan tanah dari rakyat. Begitu pula dengan kehidupan orang Eropa, relatif baik pada masa ini. Sebagian dari mereka menduduki posisi pemerintahan, sebagian lagi menjadi pengusaha atau tuan-tuan tanah. Pada masa ini pun banyak tanah pemerintah yang menjadi tanah partikelir, begitu pula dengan perkebunan-perkebunan. Dengan kondisi semacam ini dapatlah disimpulkan bahwa pada kenyataannya taraf kehidupan mereka, selama berlangsungnya sewa tanah semakin meningkat. Pada intinya peningkatan kesejahteraan ini karena di masa Raffles, liberalisme ekonomi lebih mendapat dukungan.

**D. Reaksi terhadap pelaksanaan sewa tanah**

Penerapan sistem sewa tanah di Jawa akhirnya mengundang banyak reaksi dari berbagai pihak, berkaitan baik tentang Raffles, ide-ide maupun praktek pelaksanaannya. Ditinjau dari tujuannya sistem ini baik, namun akibat kesalahan dan kegagalan dalam prakteknya, dia mendapat banyak kritikan diantaranya Lord Minto.

Sebagai Gubernur Jenderal, sejak awal Minto

menekankan agar pelaksanaan sewa tanah menggunakan sistem zamindari. Dengan berbagai gambaran, akhirnya pendapat Minto disetujui oleh pemerintah Inggris. Dalam pandangan mereka bupati sama dengan zamindar. Ketika Raffles bermaksud menerapkan sistem ryotwari, baik Minto maupun Direktur EIC menentang dengan alasan sistem yang direncanakan Raffles terlalu drastis untuk diterapkan di Jawa. Dengan pertimbangan bahwa soal pengetahuan baik Raffles maupun para pembantunya tentang Jawa terlalu minim, terlebih mengenai sistem kepemilikan tanahnya. Untuk itu saran mereka agar Raffles tetap memanfaatkan para bupati, sebagai agen pemerintah dalam pengumpulan sewa tanah, serta membayar jasa mereka dengan komisi dari pendapatan tersebut.<sup>18</sup>

Ketika Raffles mengumumkan pengenalan sistem ryotwari bulan Oktober 1813, pelindungnya yaitu Lord Minto telah diganti oleh Earl of Moira sebagai Gubernur Jenderal India. Dengan kondisi demikian maka tekanan terhadapnya di dewan semakin keras. Dalam surat perpisahannya, Minto berpesan agar Raffles berhati-hati, sebab kebijakannya kemungkinan besar akan dibatalkan oleh Direktur di London, namun dalam

---

18 *Ibid.*, p. 46 - 47.

hal ini Raffles tetap bersikeras.

Akibat keyakinannya dalam reformasi ini, tahun 1814 Raffles menerima surat keberatan dari pemerintah Inggris di India, yang secara umum berisi :<sup>19</sup>

1. Bahwa sistem sewa tanah yang dikenalkan Raffles di Jawa dinilai terlalu dini, sementara pemahamannya sendiri soal pulau tersebut kurang.
2. Bahwa penyingkiran dan pemecatan para bupati dinilai tanpa mempertimbangkan kedudukan dan martabat mereka.

Selanjutnya pemerintah menyarankan agar para bupati tetap dilibatkan dalam pengumpulan pendapatan.

Raffles kecewa terhadap pemikiran pemerintah yang dinilainya terlalu konservatif. Dalam sanggahannya, Raffles berpendapat memang waktu yang digunakan dalam pengenalan sewa tanah jika dibandingkan dengan India jauh berbeda. Ini karena orientasi pemerintah pun berbeda, terlebih di India didukung oleh situasi dan kondisi yang lebih memungkinkan. Sementara untuk Jawa jelas berbeda dimana Raffles dihadapkan pada situasi dan kondisi yang mendesak. Dalam waktu singkat dia dituntut harus mampu membuktikan produktivitas Jawa, yang akan memastikan berlanjut tidaknya Inggris dalam

---

19 John Sturgis Bastin, *op. cit.*, p. 181 - 182.



menguasai pulau ini. Sementara untuk pemecatan para bupati, menurutnya kebiasaan ini sudah ada sejak dinasti Mataram. Jika sekarang Inggrislah yang berkuasa, maka pengklaiman pemecatan bupati sudah sewajarnya. Atas dasar inilah maka para bupati harus tunduk dan patuh pada peraturan pemerintah kolonial.

Di sisi lain kritikan datang dari Gillespie. Dalam tuduhannya dia mengatakan bahwa Raffles telah mencampuri hak-hak dan tanggung jawab para bupati. Disamping juga telah menjual perkebunan kopi di Batavia dan Priangan, dimana hal ini telah merongrong monopoli EIC atas kopi dan hal itu melenyapkan keuntungan yang seharusnya jatuh ke tangan pemerintah.<sup>20</sup> Raffles menyangkal tuduhan ini dan menurutnya adalah hal yang terpenting bagi pemerintah adalah tersedianya dana agar segala program pembaharuan terlaksana. Karena tekanan keadaan, Raffles bersedia mengalah dengan merumuskan kembali sistemnya. Namun sebelum rencana perubahan terlaksana, telah diterima keputusan penyerahan kembali Indonesia ke tangan Belanda, yang didahului dengan pemberhentiannya.<sup>21</sup> Dengan demikian maka berakhirilah masa pemerin-

---

20 John Bastin, *op. cit.*, p. 61.

21 *Ibid.*, p. 50 - 51.

tahan Raffles di Jawa. Adapun mengenai sistem sewa tanah sendiri terus berlangsung di bawah Komisaris Jenderal. Sebagai akhir uraian maka dalam bab berikut akan disimpulkan pelaksanaan sistem sewa tanah di Jawa oleh Raffles secara keseluruhan.



BAB V

K E S I M P U L A N

Sebagai akhir penulisan akan disimpulkan sebagai berikut : Tingkat kesejahteraan masyarakat Jawa yang rendah akibat penindasan para pembesar feodal, merupakan latar belakang diterapkannya sistem sewa tanah oleh Raffles. Sebab kondisi semacam itu jelas tidak menguntungkan bagi tujuan utama pemerintah Inggris yaitu menjadikan Jawa sebagai tempat pemasaran hasil industri dalam negerinya. Untuk itu Raffles dalam merumuskan aturan-aturan pokok sewa tanah difokuskan pada penghapusan segala bentuk sistem feodal, pelaksanaan sistem pemerintahan langsung, serta pengenalan sistem penanaman, pengelolaan dan perdagangan bebas.

Akan tetapi dalam pelaksanaannya, banyak terjadi penyimpangan dari ketentuan pokok tersebut. Dalam pelaksanaan sewa tanah melalui sistem zamindari, penindasan terhadap rakyat oleh para kepala desa sering terjadi. Dengan begitu maksud perlindungan pemerintah terhadap rakyat belum berhasil. Begitu pula melalui sistem ryotwari, pelaksanaan sewa tanah mengalami kendala teknis sehingga pendapatan pemerintah dari sewa tanah terus mengalami penurunan.

Atas dasar kenyataan itu dapat dikatakan bahwa pelaksanaan sewa tanah oleh Raffles di Jawa mengalami kegagalan. Inkonsisten terhadap prinsip-prinsip sewa tanah yang dilakukan baik oleh Raffles maupun para pembantunya, merupakan sebab kegagalan. Maka tidaklah heran jika kemudian banyak kritik yang dilontarkan terhadap pemerintahan Raffles selama periode pelaksanaan sewa tanah di Jawa.

Sebagai catatan penting atas kesalahan utama Raffles selama menjalankan sistem sewa tanah ini adalah bahwa dia meremehkan perbedaan yang ada waktu itu antara Jawa dan India. Inti masalah di India adalah bagaimana pemerintah harus diatur, sehingga dapat memajukan rumah tangga, lalu lintas ekonomi yang telah ada, dan produksi ekspor yang telah berkembang. Sementara itu inti masalah di Jawa adalah bagaimana caranya menciptakan suatu lalu lintas ekonomi dan produksi ekspor yang sebelumnya tidak terdapat, karena telah hancur di jaman Mataram.

Sejarah kolonial Inggris di Jawa ini, mengandung suatu contoh peringatan agar jangan mudah mengikuti jejak dari daerah atau negara lain, tanpa menyelidiki apakah kondisi setempat cocok dan memenuhi syarat yang dibutuhkan agar dapat berhasil.

# PLAGIAT MERUPAKAN TINDAKAN TIDAK TERPUJI

## DAFTAR PUSTAKA

- Ashton, T.S.  
1960 The Industrial Revolution 1760-1830. Oxford University Press, London.
- Bastin, John Sturgus  
1954 The Development of Raffles Ideas on The Land Rent System in Java and The Work of The Mackenzie Land Tenure Commission. Gravenhage, Netherlands.  
1957 The Native Policies of Sir Stamford Raffles in Java and Sumatra. Oxford U.P., London.
- Boxer, C.R. (terj.)  
1983 Jan Kompeni Dalam Perang dan Damai 1602 - 1799 : Sebuah Sejarah Singkat Tentang Persekutuan Dagang Hindia Belanda. Sinar Harapan, Jakarta.
- Bayly, C.A. dan D.H.A. Kolff (edit.)  
1986 Two Colonial Empires : Comparative Essays on The History of India and Indonesia in The Nineteenth Century. Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht Netherlands.
- Booth, Anne, William J.O'Malley dan Anna Weidemann (peny.)  
1988 Sejarah Ekonomi Indonesia. LP3ES, Jakarta.
- Cady, John F.  
1964 Southeast Asia its Historical Development. Mac Graw Hill, New York.
- Collis, Maurice  
1966 Raffles. Faber and Faber Limited 24 Russell Square, London.
- Carey, Peter (terj.)  
1985 Orang Jawa dan Masyarakat Cina 1755 - 1825. Pustaka Azet, Jakarta.
- Darsiti Soeratman, 1965 Sedjarah Afrika Zaman Imperialisme Modern, Vita, Yogyakarta.
- Furnivall, J.S.  
1967 Netherlands India. Cambridge U.P., Kuala Lumpur.
- Gonggrijp, G. (terj.)  
1967 Sedjarah Ekonomis Indonesia. UGM, Yogyakarta.



## PLAGIAT MERUPAKAN TINDAKAN TIDAK TERPUJI

- Geertz, Clifford (terj.)  
1976 Involusi Pertanian Proses Perubahan Ekologi di Indonesia. Bhratara K.A. Jakarta.
- Gottschalk, Louis (terj.)  
1986 Mengerti Sejarah. UI Press, Jakarta.
- Hall, D.G.E. (terj.)  
1955 Sejarah Asia Tenggara. Usaha Nasional, Surabaya.
- Harrison, Brian (terj.)  
1966 Asia Tenggara Satu Sejarah Ringkas. Dewan Bahasa dan Pustaka, Kualalumpur.
- Hasan Shadily, 1982 Ensiklopedi Indonesia Jilid 3. Ichtiar Baru, Jakarta.
- Kartini Kartono  
1980 Pengantar Metodologi Research Sosial. Alumni, Bandung.
- Klerck, E.S. de  
1987 History of The Netherlands East Indies. Vol II. W.L dan J. Brusse N.V., Rotterdam.
- Marwati Djoened Poesponegoro dan Nugroho Notosusanto  
1984 Sejarah Nasional Indonesia, Jilid IV. Balai Pustaka, Jakarta.
- Moedjanto, G.  
1992 Land Rent System dari Raffles. Makalah Seminar Dosen-Dosen FPIPS USD, Yogyakarta.  
1994 Ilmu Sejarah dan Masa Depan. Basis XLIII-No.9. Yogyakarta.
- Prijohutomo, M.  
1952 Tentang Orang dan Kedjadian Jang Besar dari Sedjarah Indonesia. Versluys, Djakarta.
- Prajudi Atmosudirdjo  
1983 Sejarah Ekonomi Indonesia dari Segi Sosiologi Sampai Akhir Abad Ke-XIX. Pradnya Paramitha, Jakarta.
- Raffles, Thomas Stamford  
1965 History of Java. Vol I. Oxford University Press, London.
- Ricklefs, M.C.  
1991 Sejarah Indonesia Modern. Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.

## PLAGIAT MERUPAKAN TINDAKAN TIDAK TERPUJI

- Sanusi Pane  
1956 Sedjarah Indonesia II. P&K. Jakarta.
- Sartono Kartodirdjo  
1970 Lembaran Sejarah No. 6. UGM, Yogyakarta.
- 1982 Pemikiran dan Perkembangan Historiografi Indonesia. Gramedia, Jakarta.
- 1990 Pengantar Sejarah Indonesia Baru dari Kolonialisme Sampai Nasionalisme, Jilid 2. Gramedia, Jakarta.
- 1991 Sejarah Perkebunan di Indonesia Kajian Sosial Ekonomi. Aditya Media, Yogyakarta.
- 1992 Pengantar Sejarah Indonesia Baru 1500-1900. Gramedia, Jakarta.
- 1992 Pendekatan Ilmu Sosial Dalam Metode Sejarah. Gramedia, Jakarta.
- Soemarsaid Moeptono  
1985 Negara dan Usaha Bina Negara di Jawa Masa Lampau: Studi Tentang Masa Mataram II Abad XVI Sampai XIX. Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Suhartono  
1991 Apanage dan Bekel: Perubahan Sosial di Pedesaan Surakarta 1830 - 1920. Tiara Wacana, Yogyakarta.
- Sutarjo Adisusila  
1994 Kapita Selekta Sejarah Eropa Abad XVIII-XIX. Jurusan Sejarah dan Geografi Sosial USD, Yogyakarta.
- Toynbee, Arnold J.  
1961 The Industrial Revolution. The Beacon Press, Boston.
- Taufik Abdullah  
1985 Sejarah Lokal di Indonesia. Gadjah Mada U.P., Yogyakarta.
- Vlekke, Benard H.M.  
1967 Nusantara Sejarah Indonesia. Dewan Bahasa dan Pustaka, Kualalumpur.
- Winarno Surakhmad  
1982 Pengantar Penelitian Ilmiah: Dasar, Metode, Teknik. Tarsito, Bandung.

# LAMPIRAN



## PLAGIAT MERUPAKAN TINDAKAN TIDAK TERPUJI

### SATUAN MATA UANG

- 1 Rupiah Jawa = 1,50 Poundsterling
- 1 Dolar Spanyol = 2,2 Rupiah Jawa (J Rs)

### SATUAN BERAT ATAU TAKARAN, <sup>1</sup>

#### A. TAKARAN GARAM

- 1 koyang berisi 200 pasu besar atau 100 pikul
- 1 pikul berisi 2 pasu besar atau 120 kati
- 1 pasu besar berisi 60 kati

#### B. TAKARAN BERAS

- 1 koyang berisi 30 pikul
- 1 pikul berisi 6 pasu = 61,76 kg
- 1 pasu berisi 3 gantang
- 1 gantang berisi 5 kati

### SATUAN UKURAN LUAS TANAH/SAWAH, <sup>2</sup>

Jung sama dengan Ujung Tombak

- 1 jung = 4 bahu/cacah/karya/ ± 23.386 m<sup>2</sup>
- 1 bahu = 0,7 Ha
- 1 Ha = 10.000 m<sup>2</sup>

---

1) Taufik Abdulah. Sejarah Lokal Di Indonesia. Gadjah Mada U.P. Yogyakarta, 1985, p. 131 - 132.

2) Soemarsaid Moeptono. Negara dan Usaha Bina Negara Di Jawa Masa Lampau, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1985. p. 144.

# PLAGIAT MERUPAKAN TINDAKAN TIDAK TERPUJI

## KOMPENSASI YANG DIBERIKAN PEMERINTAH

### DI SURABAYA, GRESIK, SIDAYU, LAMONGAN, BANGIL DAN PASURUAN

Kepala Pemerintahan	Jumlah sawah	Nilai Tanah per tahun		Uang yang dibayarkan		Total	
		Jung	J.Rs.	Sts	J.Rs.	Sts	J.Rs.
Bupati Gresik	400½	8,000	-	11,000	-	19,000	-
Patih Gresik	20½	410	-	-	-	410	-
Patih Gresik	16	320	-	-	-	320	-
Jaksa Gresik	4½	97	15	-	-	97	15
Penghulu Gresik	2	40	-	-	-	40	-
Bupati Sidayu	150	7,500	-	8,800	-	16,300	-
Patih Sidayu	22	960	-	-	-	960	-
Penghulu Sidayu	2	40	-	-	-	40	-
Bupati Lamongan	400	8,000	-	8,800	-	16,800	-
Patih Lamongan	16	320	-	-	-	320	-
Jaksa Lamongan	2½	50	-	-	-	50	-
Penghulu Lamongan	2	40	-	-	-	40	-
Sahid Ali Jafir (Pensiunan)	98½	2,000	-	-	-	2,000	-
Bupati Surabaya	200	-	-	15,400	-	-	-
Patih Surabaya	25	-	-	-	-	-	-
Jaksa Surabaya	5	-	-	-	-	-	-
Bupati Bangil	4.400	-	-	6.600	-	-	-
Bupati Pasuruan	4.400	-	-	6.600	-	-	-

1.

3) John Sturgus Bastin. The Development of Raffles' Ideas on The Land Rent System in Java. Sgravenhage, Netherlands. 1954. p. 138.



**PLAGIAT MERUPAKAN TINDAKAN TIDAK TERPUJI**

**KOMPENSASI YANG DIBERIKAN PEMERINTAH DI CIREBON**

Kepala Pemerintahan	Jumlah sawah	Nilai Tanah per tahun		Uang yang dibayarkan		Total	
		Jung	J.Rs.	Sts	J.Rs.	Sts	J.Rs.
Sultan Sepuh	400%	8.000	-	11.000	-	19.000	-
Sultan Anom	20%	410	-	-	-	410	-
Sultan Cirebon	16	320	-	-	-	320	-
Raja Kertaningrat	4%	97	15	-	-	97	15
Tumenggung Be - ngawan	2	40	-	-	-	40	-
Tumenggung Blandong	150	7.500	-	8.800	-	16.300	-
Demang Blandong	22	960	-	-	-	960	-
Tumenggung Raja Galuh	2	40	-	-	-	40	-
Tumenggung Sindang kasih	400	8.000	-	8.800	-	16.800	-
Tumenggung Panjang	16	320	-	-	-	320	-
Tumenggung Tela ga	2%	50	-	-	-	50	-
Pangeran Ciamis	2	40	-	-	-	40	-
Tumenggung Kuningan	98%	2.000	-	-	-	2.000	-
Tumenggung Cikaso	200	-	-	15.400	-	-	-
Tumenggung Linggajati	25	-	-	-	-	-	-
Tumenggung Losari dan Gebang	5	-	-	-	-	-	-
Tumenggung Cirebon	4.400	-	-	6.600	-	-	-
Tumenggung Cirebon	4.400	-	-	6.600	-	-	-
Tumenggung Cirebon	4.400	-	-	6.600	-	-	-
Tumenggung Cirebon	4.400	-	-	6.600	-	-	-
Tumenggung Cirebon	4.400	-	-	6.600	-	-	-
Tumenggung Cirebon	4.400	-	-	6.600	-	-	-
Tumenggung Cirebon	4.400	-	-	6.600	-	-	-
<b>Total</b>	<b>1.306%</b>	<b>19.608</b>	<b>11</b>	<b>33.292</b>	<b>24</b>	<b>52.901</b>	<b>5</b>

4) Ibid., p. 130.

KOMPENSASI YANG DIBERIKAN PEMERINTAH  
DI TEGAL, BREBES DAN PEMALANG

Kepala Pemerintahan	Jumlah sawah	Nilai Tanah per tahun		Uang yang dibayarkan		Total	
		Jung	J.Rs.	Sts	J.Rs.	Sts	J.Rs.
Bupati Tegal	250						
Mantan Bupati Tegal	25	10,337	24	7.920	-	18.257	24
Fatih Tegal	33%	1,205	18	-	-	1.205	18
Jaksa Tegal	30	1,302	12	-	-	1,302	12
Pendeta Tegal	24%	1,080	6	-	-	1,080	6
Bupati Brebes	175						
Mantan Bupati Brebes	8	4,461	18	5,280	-	9,741	18
Patih Brebes	33%	732	18	-	-	732	18
Pendeta Brebes	24%	554	12	-	-	554	12
Bupati Pemalang	150	4,243	24	4,620	-	8,863	24
Patih Pemalang	33%	1,245	6	-	-	1,245	6
Pendeta Pemalang	24%	433	12	-	-	433	12
Total	812	25.597	-	17.820	-	43,417	-

5) *Ibid.*, p. 132.

## PLAGIAT MERUPAKAN TINDAKAN TIDAK TERPUJI

### KOMPENSASI YANG DIBERIKAN PEMERINTAHAN

#### DI SEMARANG, KENDAL, DAN DEMAK

Kepala Pemerintahan	Jumlah sawah	Nilai Tanah per tahun		Uang yang dibayarkan	
		Jung	J.Rs.	Sts	J.Rs.
Eupati Semarang	300	-	-	11.000	-
Patih Semarang	15	-	-	-	-
Jaksa Semarang	dalam porsi pendapatannya saat ini				
Penghulu Semarang	40	-	-	-	-
Ipar laki-laki Bupati Semarang	40	( separuh tak ditanami )		-	-
Bupati Kendal dan Kaliwungu	200	-	-	5.000	-
Patih Kendal	10	-	-	-	-
Patih Kaliwungu	10	-	18	-	-
Keluarga Bupati Kendal	20	-	12	-	-
Pendeta Kendal	15	-	24	4.620	-
Pendeta Kaliwungu	10	-	6	-	-
Bupati Demak	200	-	12	-	-
Patih Demak	10	-	12	-	-
Keluarga Bupati Demak	20	-	12	-	-
Mantan Bupati Demak	200	( separuh tak ditanami )		-	-
Mantan Bupati Demak Ke-2	60	( separuh tak ditanami )		-	-
Keluarga Mantan Bupati Demak ke-2	20	( separuh tak ditanami )		-	-
Masjid Demak	40	-	-	-	-

6) Ibid., p. 133

**PLAGIAT MERUPAKAN TINDAKAN TIDAK TERPUJI**

**KOMPENSASI YANG DIBERIKAN PEMERINTAH  
DI JEPARA, JUWANA, PATI DAN KUDUS**

Kepala Pemerintahan	Jumlah sawah	Nilai Tanah per tahun		Uang yang dibayarkan	
		Jung	J.Rs.	Sts	J.Rs.
Bupati Jepara	400	-	-	11.000	-
Mantan Bupati Jepara	40	( separuh tak ditanami )			
Makam Leluhur Bupati yang diamankan oleh keluarganya	100	-	-	-	-
Bupati Juwana	150	-	-	4.400	-
Makam Leluhur Bupati yang diamankan oleh keluarganya	-	-	-	-	-
Bupati Kudus	200	-	-	6.600	-
Makam Leluhur Bupati yang diamankan oleh keluarganya	-	-	-	-	-

7) Ibid.. p. 135.

# PLAGIAT MERUPAKAN TINDAKAN TIDAK TERPUJI

## LAPORAN PENDAPATAN DAN PENGELUARAN DI BAWAH PEMERINTAHAN INGGRIS DI INDONESIA

Pendapatan	tahun 1812-13		tahun 1813-14		tahun 1814-15	
	R.J.	Cts	R.J.	Cts	R.J.	Cts
Di Jawa:						
Sewa Tanah .....	-		1,253,516	48	2,473,228	8
Rempah-rempah...	191,996	11	72,804	18	42,862	86
Minyak, beras...	469,339	33	409,866	42	13,927	44
Ternak .....	1.518,319	73	1.025,040	13	1.090,898	20
Opium .....	614,086	24	583,250	65	375,318	73
Rumah Adat .....	953,206	83	627,332	7	442,589	39
Pasar.....	23,134	19	34,038	9	218,583	44
Cukai Pelabuhan	23,806	64	38,497	51	28,869	97
Pos.....	30,430	29	26,619	27	20,706	52
Pajak Warisan...	45,005	86	40,323	29	24,643	14
Pajak Pemindahan Rumah dan Tanah.	70,843	54	125,531	8	87,108	41
Bea kapal, Pela- buan dan uang gelap.....	66,683	39	48,140	79	54,490	13
Pajak Jalan dan Jembatan.....	3,293	20	4,860	92	6,152	30
Dewan Pedagang.. Departemen Perda- gangan.....	-		-		-	
Bank.....	129,006	37	92,044	6	54,142	0
Pajak Kota.....	-		-		-	
Pajak Kantor....	-		18,942	88	22,817	84
Pajak Budak.....	-		4,679	47	13,037	90
Pajak Rumah, Tanah.....	81,672	96	59,001	69	20,864	53
Pajak Kuda.....	69,463	44	70,560	53	29,091	48
Pajak Kuda.....	28,178	48	30,897	0	6,150	0
Pajak Pohon Co- klat.....	-		-		-	
Mata Uang.....	117,430	72	52,251	32	9,061	93
Pajak Pembuatan Garam.....	-		213,440	13	346,979	0
Kopi.....	-	7	132,492	80	700,376	0
Denda dan Ongkos	14,475	67	17,536	84	17,298	18
Sarang Burung...	173,294	0	275,334	40	308,200	0
Pohon Jati.....	368,251	36	103,459	84	85,941	7
Lisensi untuk perdagangan Cina ke Makasar.....	-		44,440	0	35,860	0
Pajak Pemoangan pohon.....	-		-		6,240	4
Pajak Pegawai Si						





**PLAGIAT MERUPAKAN TINDAKAN TIDAK TERPUJI**

pil.....	-		-		-	
Lain-lain.....	4.067	85	13.551	65	13.817	61
R.J.	4.995,986	20	5.418,723	49	6.549,594	49
Di Luar Jawa :						
Pendapatan dan kai di Banjarmasin.....	-		-		32.542	28
Pendapatan dan cukai di Makasar	139.602	32	107,754	55	85.473	4
Pendapatan dan cukai di Palembang dan Bangka, pengumpulan timah.....	264.156	90	363.146	0	853.371	14
Total Pendapatan	5.399,745	42	5.889,624	4	7.520,980	95
<b>PENGELUARAN</b>						
Di Jawa :						
Biaya Departemen Umum. Pengadilan Keuangan dan Per dagangan.....	3.659,972	78	4.116,699	86	4.292,824	87
Biaya Departemen Angkatan laut...	440.854	39	327,203	36	352,910	24
Biaya Departemen Militer.....	4.101,380	80	2.745,908	32	3.002.250	52
Biaya Ekspedisi.	241,001	55	79.640	68	100.109	51
Biaya Muatan Ka- Kapal.....	-		-		-	
Lain-lain.....	-		-		-	
R.J.	5.443,209	52	7.269.346	22	7.808.395	14
Di Luar Jawa :						
Banjarmasin ....	102.422	23	97,503	94	297,139	75
Makasar.....	141,259	12	126,513	79	246.025	47
Palembang dan Bangka.....	420.809	84	567,967	40	740,558	24
Total Pengeluaran ....	9.107,700	71	8.061,331	35	9,091,418	60
Total Pendapatan.....	5.339,745	42	5,889,624	4	7,520,980	95
Defisit.....	3.707.955	29	2.171,707	31	1.571.437	65

8) Thomas Stamford Raffles, History of Java, Oxford University Press, London, 1965. p. 306.

# PLAGIAT MERUPAKAN TINDAKAN TIDAK TERPUJI

Lampiran: Peta Jawa Tengah dan Jawa Timur pada permulaan tahun 1811

