

# INDONESIA : HUKUM TANAH DI ZAMAN PENJAJAHAN\*

Oleh : Erman Rajagukguk\*\*

## 1. Pendahuluan

Indonesia pernah dijajah Inggris selama lima tahun (1811-1816). Gubernur Jenderal Raffles mengenalkan sistem sewa tanah di pulau Jawa. Raffles memandang semua tanah sebagai milik raja-raja Jawa. Karena raja telah mengakui kedaulatan Inggris, maka tanah menjadi kepunyaan negara. Teori ini menjadi dasar untuk penerapan sistem sewa tanah di Jawa. Gagasan ini datang dari pengalaman Inggris di India.

Raffles meninggalkan Jawa pada tahun 1816, setelah pulau tersebut dikembalikan Inggris kepada Belanda. Belanda meninjau kembali kebijaksanaan mereka atas Jawa. Gubernur Jenderal Van Der Cappellen menerapkan suatu kebijaksanaan, diantaranya ialah, bahwa penduduk Jawa bebas menggunakan tanah mereka untuk menanam yang mereka kehendaki, tapi sebagai imbalan atas hak ini, orang-orang tersebut harus membayar sewa atas tanah. Pada tahun 1827, sebagian besar sewa harus dibayarkan baik dalam bentuk mata uang perak atau emas, dan sisanya dalam bentuk mata uang tembaga. Diharapkan dengan konsep liberal ini, penduduk Jawa kemudian akan memproduksi hasil bumi yang lebih dapat di pasarkan, dan dengan demikian mampu membayar sewa tanah.

## 2. Tanam Paksa Menjadikan Rakyat Sengsara

Kebijakan Belanda kemudian berubah karena kesulitan keuangan dan persaingan ketat. Pemberontakan Diponegoro tahun 1852-1830 menguras keuangan pemerintah kolonial di Jawa. Kebijakan Belanda yang membingungkan kedudukan orang-orang Eropa dan Jawa menyebabkan pecahnya perang. Pertentangan mulai setelah pemerintah kolonial membatalkan perjanjian-perjanjian sewa tanah antara pengusaha-pengusaha

---

\* Disampaikan pada Seminar Antarbangsa, "Tanah Keterhakisan Sosial dan Ekologi : Pengalaman Malaysia dan Indonesia", Dewan Bahasa dan Pustaka Institut Alam dan Tamadun Melayu (ATMA), Universiti Kebangsaan Malaysia, Kuala Lumpur, 4-5 Desember 2007.

\*\* Guru Besar Universitas Indonesia. Sarjana Hukum (SH) Universitas Indonesia (1974), LL.M. University of Washington, School of Law, Seattle (1984), Ph.D University of Washington, School of Law, Seattle (1988). Dekan Fakultas Hukum Universitas Al Azhar Indonesia.

Eropa dan para pangeran dari kerajaan Surakarta dan Jogjakarta di Jawa Tengah. Penghapusan atas kontrak-kontrak ini menyebabkan kesulitan keuangan bagi penyewa-penyewa pribumi, yang telah benci terhadap bermacam pelanggaran terhadap hak-hak istimewa bangsawan oleh Deandels dan pengganti-penggantinya. Mereka menyerahkan kepemimpinan kepada Diponegoro, seorang pangeran dari kalangan istana Jogjakarta yang diakui sebagai seorang penantang pengaruh Eropa di istana dan yang mempunyai suatu reputasi kuat sebagai pemimpin mistis. Diponegoro menyatakan suatu “perang suci” Islam melawan Belanda. Pemberontakan ini dapat dipadamkan setelah melalui berbagai kesukaran dan kerugian yang besar.<sup>1</sup> Walaupun perang ini mempunyai ciri keagamaan atau Imam Mahdi, terdapat alasan-alasan yang kuat bahwa pemberontakan yang didukung oleh rakyat pada intinya merupakan kebencian kepada pemerintah kolonial sebagai akibat dari kondisi ekonomi yang buruk. Contohnya, keluhan pahit menentang permintaan-permintaan yang berlebihan dalam bentuk pajak dan jasa-jasa atas *Particuliere Landaerijen* (tanah-tanah pertikulir).<sup>2</sup> Di Belanda, Pemerintah juga menghadapi kesulitan keuangan dan memerlukan sumbangan dari daerah-daerah jajahannya.<sup>3</sup> Kesulitan keuangan tersebut ditambah lagi dengan kenyataan bahwa harga komoditi pertanian daerah tropis jatuh di pasar dunia dan petani Jawa harus bersaing dengan negeri-negeri lain, terutama Amerika dan Hindia Barat, yang dapat menghasilkan komoditi yang sama seperti gula dan nila dengan tingkat harga yang rendah berkat penggunaan tenaga budak.<sup>4</sup>

Van Den Bosch, yang menggantikan Van Der Cappellen, muncul dengan suatu gagasan *Culturstelsel*. Tujuannya adalah untuk membuat Jawa sebagai suatu asset yang bernilai dengan menghasilkan sebanyak mungkin kopi, gula dan nila dengan biaya produksi yang serendah mungkin.

Menurut sistem yang baru ini, rakyat harus menanam 1/5 tanah desa dengan tebu, kopi atau nila. Persyaratan tersebut kemudian diganti menjadi 1/3. Pada tahun

---

<sup>1</sup> Robert Van Niel, “The Course of Indonesia History,” dalam Ruth T. McVay *Indonesia* (New Haven : Southeast Asian Studies, Yale University, 1963), h. 283-289.

<sup>2</sup> Lihat Sartono Kartodirjo, *Protest Movement in Rural Java: A Study of Agraria Unrest in the Nineteenth and Early Twentieth Countries* (New York : Oxford University Press, 1973), h. 21-22.

<sup>3</sup> Situasi semakin lebih menyedihkan ketika Belanda sendiri, setelah kehilangan Belgia tahun 1830, mengalami suatu kebangkrutan, Ailsa Zainuiddin, *A Short History of Indonesia* (Victoria : Cassel Australia, Ltd., 1968, h. 128, lihat juga John.O.H. Broek, *Economic Development of The Netherlands India* (New York : Institute of Pacific relation, 1942), h. 10.

<sup>4</sup> Robert Van Neil, “The Function of Land Rent under the Cultivation System in Java”, *Journal of Asian Studies* 23 (1964) : 359 R.E. Elson, *Javanese Peasants and the Colonial Sugar Industry* (London : Oxford University Press, 1984) h. 34-35.

1983 Van Den Bosch mengumumkan bahwa sewa tanah tidak perlu dibayar jika rakyat menanam tanaman-tanaman ini pada tanah mereka dan menjualnya kepada pemerintah dengan tingkat harga yang rendah. Penerapan kebijaksanaan ini bertentangan dengan konsep awalnya. Di beberapa daerah, kebijaksanaan ini diterapkan dibawah tekanan dan paksaan yang keras. Sewa atas tanah masih diwajibkan sebagai tambahan atas tanam paksa, dimana Pemerintah yang menentukan jenis komoditi yang harus ditanam dan hasilnya harus dijual pada pemerintah. Pandangan-pandangan yang berbeda tampak diantara kalangan akademis mengenai apa sebenarnya fungsi sewa tanah di bawah sistem tanam paksa. Beberapa orang percaya bahwa ini hanyalah suatu ukuran untuk menjamin hasil produksi pertanian guna keperluan ekspor pemerintah. Jika suatu desa menghasilkan jumlah yang lebih besar dari uang sewa, pemerintah akan membayar imbalan kepada penduduk desa tersebut. Sebaliknya, jika produksi mempunyai nilai yang kurang dari uang sewa, desa harus membayar kekurangannya dalam bentuk uang tunai atau hasil bumi.<sup>5</sup>

Van Den Bosch berpendapat bahwa sistem ini hanya akan berfungsi jika suatu persekutuan dibentuk antara pemerintah kolonial, bupati-bupati, dan kepala-kepala desa. Tahun 1831 dia mengembalikan kekuasaan bupati-bupati, yang pada waktu itu dihapuskan oleh Raffles. Menurut Van Den Bosch, kebijaksanaan liberal Raffles pada waktu lampau, yang begitu menaruh perhatian terhadap kekuasaan bupati-bupati atas rakyat dan hendak menghapuskannya, bertanggung jawab atas ketidakstabilan yang di pulau ini. Stabilitas di Jawa hanya dapat di capai, kata Ven Den Bosch, “atas dasar penegakkan kekuasaan bangsawan yang berdiri kukuh, melalui pengaruh mereka, berjuta-juta penduduk dapat tunduk pada kita”. Tahun 1863, dia mengeluarkan suatu peraturan yang memperbaharui kekuasaan bupati-bupati atas Rakyat.<sup>6</sup> Setelah mengadakan perundingan-perundingan dengan para bupati dan kepala-kepala distrik, pemerintah memutuskan mana tanah yang harus ditanami, misalnya dengan tebu; dan desa mana yang akan diwajibkan untuk menyediakan buruh-buruh untuk keperluan penanaman, pengangkutan hasil pertanian, pengelohan, dan sebagainya. Adminitrasi Belanda tidak terlibat secara langsung dalam pengurusan tersebut; kepala-kepala desa

---

<sup>5</sup> Robert Van Neil, op.cit., h. 366. Lihat juga “A Kumar, *The Peasantry and The State on Java : Changes in Relationship, Seventeenth to Nineteenth Centuries*”, dalam *Indonesia : Australia Perspectives*, ed. J.A.C. Mackie (Canberra : Australia National University, 1980), h. 577-600.

<sup>6</sup> John Bastin, *The Native Policies of Sir Stanford Raffles in Java and Sumatera, an Economic Interpretation* (London : Oxford University Press, 1957), h. 71.

yang memeriksa perkebunan atas nama pemerintah dan bertanggung jawab atas keberhasilannya. Setiap hari mereka memberikan tugas-tugas kepada penduduk desa, yang menggarap tanah, meliputi penanaman dan pekerjaan lain yang ada hubungannya dengan pengolahan tanah.<sup>7</sup>

Sistem tanam paksa mengakibatkan perubahan pola penguasaan tanah di desa-desa Jawa pada waktu itu. Tanah yang semula digarap secara individu, kini menjadi milik bersama orang-orang desa. Dalam kerangka tersebut tanah dibagi-bagikan kepada sebanyak mungkin orang sebagai cara untuk mendapatkan tenaga kerja. Penduduk desa yang mendapatkan tanah desa diharuskan bekerja untuk desa atau untuk pemerintah. Sebagai akibat dari hal tersebut *sikep* (petani-petani yang mempunyai tanah) menjadi tidak ada lagi, sebab tanah mereka didistribusikan kepada *petani numpang* (petani-petani yang tak mempunyai tanah), sehingga dapat membujuk mereka untuk tidak pindah ketempat lain demi menghindari beban yang berat sebagai buruh paksa.<sup>8</sup> Sebaliknya, kaum bangsawan dan kepala-kepala desa mempunyai kepentingan atas tanah untuk menjadikannya sebagai hak milik dari desa-desa yang mereka kuasai.

Untuk pemerintah kolonial, sistem tanam paksa di bawah Van den Bosch membawa hasil-hasil yang tak terduga. Nilai ekspor dari Jawa terus meningkat, naik menjadi 11,3 juta gulden pada tahun 1830. Pada 1840, perhitungan ini meningkat menjadi 66,1 juta. Total ekspor dari Jawa volumenya meningkat selama periode tersebut dari 36,4 menjadi 161,7 juta kilogram. Persentase dari ekspor ini yang ditujukan ke Belanda meningkat dari 66 pada tahun 1830 menjadi rata-rata 83 pada tahun 1841 sampai 1850 dan menjadi lebih dari 90 dalam periode setelah 1861.<sup>9</sup> Tidak ada keraguan bahwa setelah tahun 1840 negeri Belanda memperoleh keuntungan dari laba ekspor kolonial yang meningkat sangat besar, dan keuntungan-keuntungan atas ekspor ini memainkan peranan sebagai pemasukan yang sangat besar bagi anggaran Negeri Belanda.

---

<sup>7</sup> C. Fasseur, "The Cultivation System and its Impact on the Dutch Colonial Economy and The Indigenous Society in Nineteenth Century Java," dalam *Two Colonial Empires*, ed, C.A. Bayly and D.H.A. Kolf (Dordrecht : Martinus Nijhoff, 1986), h. 191.

<sup>8</sup> Onghokham, *Perubahan Sosial di Madiun Selama Abad 19 : Pajak dan Pengaruhnya Terhadap Penguasaan Tanah*, (Bogor : Survey Agro Ekonomi, Institut Pertanian Bogor, 1979), h. 15-16.

<sup>9</sup> C. Fasseur, "The Cultivation System and its Impact on the Dutch Colonial Economy and The Indigenous Society in Nineteenth Century Java," dalam *Two Colonial Empires*, ed, C.A. Bayly and D.H.A. Kolf (Dordrecht : Martinus Nijhoff, 1986), h. 137.

Ada yang berpendapat bahwa sistem tanam paksa juga meningkatkan standar kehidupan di Jawa, khususnya di wilayah dimana terdapat perkebunan tebu. Ini dapat diukur dari peningkatan import tekstil untuk penduduk asli Jawa dan Madura, lebih banyak beras yang diekspor, dan lebih banyak pendapatan yang diperoleh dari pajak-pajak perdagangan lokal pada pasar-pasar pribumi.<sup>10</sup> Juga terdapat peningkatan dalam populasi ternak yang dikelola oleh pribumi. Penduduk juga meningkat karena perbaikan-perbaikan tersebut. Namun pendapat-pendapat seperti ini tentu dapat disangkal. Sistem kerja paksa membutuhkan lebih banyak buruh sehingga, keluarga-keluarga Jawa dipaksa untuk mempunyai lebih banyak anak. Tambahan anak memungkinkan tersedianya tenaga kerja untuk mengolah tanah penyambung nafkah hidup, sementara tenaga lainnya dapat menjalankan kerja wajib yang diharuskan oleh sistem tanam paksa.<sup>11</sup>

Pendapat yang berbeda tentang pengertian “kesejahteraan” ini, jika kesejahteraan itu benar-benar ada, yaitu hanya sebagian kecil orang-orang tertentu yang diuntungkan oleh sistem tersebut yaitu golongan elite pada waktu itu seperti bupati-bupati, kepala-kepala desa, dan pengusaha-pengusaha Cina. Kesejahteraan mereka diperoleh hanya atas beban yang dipikul oleh rakyat Jawa.<sup>12</sup> Rakyat menderita, karena harus menanam tanaman-tanaman yang diperlukan dan menyediakan diri pula sebagai tenaga kerja yang diperlukan oleh para pejabat untuk melakukan pekerjaan-pekerjaan umum. Pengaturan ini membutuhkan begitu banyak waktu sehingga mereka tidak mampu memenuhi kebutuhan-kebutuhan mereka sendiri. Di beberapa daerah, seperti Cirebon (1840an) Semarang (1849-1850) dan Demak, hal itu telah menimbulkan bencana kelaparan. Di Semarang, bencana kelaparan diduga mengakibatkan 200.000 korban meninggal atau terpaksa pindah ke daerah lain. Hal tersebut menjadi halaman hitam dalam sejarah pemerintahan Belanda di Jawa.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> R.E. Elson, *Javanese Peasant And The Colonial Sugar Industry* (Singapore, Oxford, New York : Oxford University Press, 1984), h. 83 C. Fasseur, *Ibid.*, h. 145-147.

<sup>11</sup> Benjamin White, “*Demand For Labor and Population Growth in Colonial Java*”, *Human Ecology* Vol. 1,3 (1973) : 217 lihat juga Daniel Chirot, *Social Change in The Modern Era*, (New York, Chicago : Harcourt Brace Jovanivick, Publishers, 1986), h. 174.

<sup>12</sup> G.R. Knight, “From Plantation to Padi Field : The Origins of The Nineteenth Century Transformation of Java’s Sugar Industry”, *Modern Asian Studies* 14,2 (1980) : 149-199. W.F Wertheim, *Indonesia Society in Transition, a Study of Social Change* (The Hague Bandung W. Van Hoeve Ltd., 1956), h. 240-241.

<sup>13</sup> W.R. Hugenhaltz, “Famine and food supply in Java 1830-1914”, dalam *Two Colonial Empires*, ed, C.A. Bayly and D.H.A. Kolf (Dordrecht : Martinus Nijhoff, 1986), h. 165.

Sistem tanam paksa menciptakan kekuasaan otoriter pada tingkat atas dan kesengsaraan pada kalangan rakyat. Sistem itu juga menghapuskan peranan usaha-usaha swasta. Situasi ini menjadi pusat kritik Partai Liberal, yang kemudian berkembang semakin kuat dan akhirnya pada tahun 1854, memenangkan suatu mayoritas di Parlemen Belanda.<sup>14</sup>

### **3. Agrarische Wet 1870 Untuk Mengundang Investor Swasta**

Kekeuatan Partai Liberal yang terus meningkat di Negeri Belanda mendorong perubahan-perubahan politik di wilayah jajahan yang sebagian didasarkan pada alasan kemanusiaan, sebagian lainnya bersumber pada filsafat ekonomi liberal. Kaum liberal percaya mengenai keuntungan-keuntungan ekonomi pasar bebas, tidak hanya untuk rakyat Jawa tetapi juga untuk perusahaan-perusahaan Belanda secara umum. Sistem tanam paksa secara berangsur-angsur dihapuskan, begitu juga monopoli pemerintah. Pada akhirnya kemudian perusahaan swasta boleh meluaskan usahanya.

Salah satu masalah yang dihadapi adalah bagaimana membuka pulau Jawa untuk investor swasta. Pada tahun 1854 lahir *Regerings Reglement* yang memungkinkan tanah disewa oleh pihak swasta. Pasal 62 dari peraturan ini berbunyi :

1. Gubernur Jenderal tidak boleh menjual tanah.
2. Larangan ini tidak termasuk bidang-bidang tanah yang kecil untuk maksud perluasan kota-kota atau desa-desa.
3. Gubernur Jenderal boleh menyewakan tanah berdasarkan undang-undang yang nanti akan dikeluarkan. Ini tidak meliputi tanah-tanah yang diakui milik orang Indonesia asli atau tanah milik bersama dan tanah lain milik desa.<sup>15</sup>

Pasal 62 *Regering Reglement* tidak memuaskan para pemilik modal sebab peraturan yang dihasilkan memang mengizinkan tanah untuk disewa tetapi untuk tidak lebih dari dua puluh tahun. Jangka waktu tersebut dipandang tidak cukup untuk tanah sewa agar dapat digunakan sebagai jaminan pinjaman. Lagi pula, tanah yang tersedia terletak di wilayah pedalaman dimana tenaga kerja tidak cukup tersedia. Kaum pemodal meneruskan usaha mereka untuk memperoleh tanah dengan menciptakan hukum agraria yang baru.

---

<sup>14</sup> J.S. Furnivall, *Colonial Policy and Practice, A Comparative Study of Birma and Netherlands India* (New York : New York University Press, 1956).

<sup>15</sup> A.D.A. De Kat Angelino, *Colonial Policy* (The Hagve : Marthinus Nijhoff, 1931), h. 438.

Terdapat perbedaan pendapat antara golongan Liberal dan golongan Konservatif mengenai kebijaksanaan pertanahan di Jawa. Kaum liberal menekankan perlunya perusahaan swasta diijinkan untuk mengolah tanah, yaitu dengan mengakui hak kepemilikan perseorangan atas tanah yang dimiliki oleh orang Indonesia asli sehingga tanah tersebut dapat disewakan atau dijual oleh mereka; dan menyatakan semua tanah yang kepemilikannya tidak dapat dibuktikan menjadi tanah negara. Oleh karena itu dapat tersedia tanah yang cukup untuk disewakan kepada pihak swasta untuk jangka waktu yang lama (99 tahun) pada tingkat harga yang rendah.<sup>16</sup> Kaum konservatif menentang usul ini dengan menyatakan bahwa hak penduduk asli atas tanah didasarkan pada syarat-syarat yang bersifat asli, penguasaan bersama dan kebiasaan yang tidak dapat disatukan dengan konsep “hak milik” dari Barat modern.<sup>17</sup>

Tahun 1854, Partai Liberal, yang telah berkembang menjadi partai yang berkuasa sejak tahun 1848, melakukan pengawasan, melalui parlemen, atas masalah-masalah Hindia Belanda. Van de Putte, seorang pemimpin dari partai itu, mengajukan suatu Rancangan Undang-Undang Cultuur (Perkebunan). Rancangan ini mencita-citakan pengalihan tanah milik bersama menjadi milik perseorangan. Ini sebagian didasarkan pada pemikiran bahwa kepemilikan bersama dianggap sebagai suatu hambatan terhadap pengolahan tanah yang baik, tetapi sebab yang utama adalah kepemilikan perseorangan akan memudahkan penyewaan dan pembelian tanah-tanah oleh orang Eropa.<sup>18</sup> Golongan konservatif yang sejak mula menentang perusahaan swasta di Jawa, merasa bahwa usul ini akan melanggar hak-hak penduduk asli. Namun, dibalik itu adalah kekhawatiran bahwa pengakhiran milik bersama atas tanah, akan mengakibatkan suatu tingkat “kemakmuran”, akan hilang dengan adanya kepemilikan swasta, dan mengakibatkan kesulitan dalam mendapat tanah dan tenaga kerja.<sup>19</sup>

Fraksi yang menekankan kemanusiaan di Partai Liberal yang dipimpin Van Hoevell, mendukung pandangan Partai Konservatif yang tidak menginginkan campur tangan atas adat istiadat dan penguasaan tetap penduduk asli. Kekalahan atas rencana ini

---

<sup>16</sup> J.S. Furnivall, *Netherlands India, A Study of Rural Economy* (London : Cambridge University Press, 1939), h. 78-79. Mochammad Tauchid, *Masalah Agraria II* (Jakarta : Penerbit Tjakrawala, 1952), h. 63.

<sup>17</sup> Hiroyhoshi Kano, *Land Tenure System and the Desa Community in Nineteenth Century Java* (Tokyo : Institute of Development Economics, 1977), h. 5

<sup>18</sup> J.S. Furnivall, *op.cit.*, h. 164.

<sup>19</sup> J.S. Furnivall, *Ibid.*, h. 164.

menyebabkan Van de Putte kehilangan jabatannya.<sup>20</sup> Perbedaan antara golongan Liberal dan Konservatif menyebabkan Raja mengeluarkan instruksi kepada Gubernur Jenderal untuk melakukan suatu survey tanah di Jawa.

Penelitian yang dimulai tahun 1868, mencakup semua tanah yang ada dibawah pengawasan langsung pemerintah kolonial. Semua kabupaten di Jawa dan Madura, kecuali Batavia dan Kerajaan Yogyakarta dan Solo, menjadi bagian dari penelitian ini. Survey ini memilih dua desa di tiap kabupaten, sehingga jumlah keseluruhan desa yang disurvey adalah 808. Walaupun penelitian selesai tahun 1870, hasilnya belum segera tersusun. Semua laporan diterbitkan dalam 3 jilid pada tahun 1876, 1880, 1896 secara berturut-turut.<sup>21</sup> Oleh karena itu hasil penelitian tersebut hanya mempunyai sedikit pengaruh terhadap kebijaksanaan pertanian.

Sementara itu, pada tahun 1870 *Agrarische Wet* (Undang-Undang Agraria) berhasil dilahirkan. Undang-Undang tersebut memuat 3 bagian dari Pasal 62 *Regering Reglement* (1854) ditambah lima bab baru, yang meletakkan prinsip-prinsip dasar mengenai kebijaksanaan pertanian. Undang-Undang ini menggambarkan kemenangan untuk Partai Liberal dengan beberapa konsesi yang diberikan kepada Partai Konservatif. Diakui bahwa modal swasta diperlukan untuk perusahaan-perusahaan perkebunan, tetapi kepentingan-kepentingan penduduk pribumi akan terancam jika pengalihan tanah tetap tidak dibatasi. *Agrarische Wet* tahun 1870 menghilangkan kesulitan-kesulitan berkenaan dengan pemberian tanah berdasarkan peraturan tahun 1856, dengan mengizinkan para pemilik modal untuk memperoleh hak sewa turun temurun (*erpacht*) dari pemerintah untuk periode sampai dengan 75 tahun dan juga menyewa tanah dari penduduk pribumi. Pada saat yang sama undang-undang tersebut menjamin kepemilikan penduduk pribumi atas hak-hak adat mereka yang telah ada atas tanah, dan memungkinkan pula mereka mendapatkan hak milik pribadi. *Agrarische Wet* 1870 kemudian menjadi Pasal 51 *the wet op Staatsinrichting van Nedherlands Indie* (konstitusi Hindia Belanda), yang berbunyi sebagai berikut :

1. Gubernur Jenderal tidak boleh menjual tanah.
2. Larangan ini tidak berlaku terhadap bidang-bidang tanah sempit untuk perluasan kota atau desa atau penggunaan tanah untuk pendirian perusahaan-perusahaan komersial (bukan pertanian dan kerajinan).

---

<sup>20</sup> J.S. Furnivall, *Ibid.*, h. 164.

<sup>21</sup> J.S. Furnivall, *Ibid.*, h. 180.

3. Gubernur Jenderal boleh menyewakan tanah sesuai dengan Undang-Undang. Hak ini tidak berlaku terhadap tanah yang telah dibuka oleh penduduk asli atau terhadap tanah yang biasanya digunakan untuk pengembalaan atau yang meliputi wilayah perbatasan desa untuk maksud-maksud lain.
4. Sewa menurut hukum dapat sampai masa 75 tahun.
5. Dalam memberikan hak sewa sedemikian itu, Gubernur Jenderal akan menghormati hak-hak tanah penduduk asli.
6. Gubernur Jenderal tidak dapat menguasai tanah yang telah dibuka oleh penduduk asli, atau tanah yang biasa digunakan untuk pengembalaan, atau tanah yang termasuk wilayah perbatasan desa yang digunakan untuk tujuan-tujuan lain, kecuali : untuk tujuan-tujuan kepentingan umum yang didasarkan pada Pasal 133; dan untuk pendirian perkebunan atas suatu perintah atasan, ganti rugi yang wajar dapat diberikan.
7. Tanah-tanah yang dimiliki oleh penduduk asli dapat diberikan pada mereka berdasarkan hak eigendom (hak milik), termasuk hak untuk menjual kepada pihak lain, penduduk asli atau bukan penduduk asli.
8. Sewa tanah oleh penduduk asli kepada bukan penduduk asli harus dilakukan sesuai dengan Undang-Undang.<sup>22</sup>

Prinsip-prinsip yang tercantum dalam *Agrarische Wet* tahun 1870 untuk Jawa dan Madura dituangkan dalam *Agrarische Besluit* tahun 1870. No. 118 dimana Pasal 1 menyatakan :

“Dengan kekecualian atas tanah-tanah yang termasuk dalam klausul 5 dan 6 Pasal 51 dari *Indisch Staatsinrichting Van Netherland Indie* semua tanah hak miliknya tidak dapat dibuktikan, akan dianggap milik negara”.<sup>23</sup>

Ketentuan ini melahirkan penafsiran yang berbeda, umpamanya, Prof. Nalts Trenite, mempertahankan pendapat bahwa tanah yang menurut hukum dikecualikan dari milik negara adalah hanya tanah yang menurut kenyataan dan biasanya digunakan oleh penduduk. Pandangan ini ditolak oleh sarjana lain, seperti Van Vollenhoven, Logemann dan Ter Haar. Menurut mereka, tujuan yang sebenarnya dari pembuat undang-undang

---

<sup>22</sup> Stlb. 1925-447

<sup>23</sup> Stlb. 1870-118.

adalah tidak mengecualikan tanah apapun juga. Semua tanah hutan, jika perlu sampai ke puncak gunung, jika penduduk mempunyai hak baik yang nyata maupun hak secara diam-diam diakui, tanah itu bukan tanah negara.<sup>24</sup> Menurut hukum adat, desa mempunyai hak untuk menggarap atau mencari nafkah dari hutan dengan ijin dari kepala desa. Menurut penafsiran Trenite, tanah tersebut milik negara, namun menurut pandangan Van Vollenhoven, Logemann dan Ter Haar tanah tersebut tidak dibawah kekuasaan negara. Apabila mengikuti pendapat Trenite, tidak cukup untuk menghentikan sewa atas tanah bebas apabila penduduk suatu desa atau desa yang lain menyatakan bahwa tanah bersangkutan dibawah kekuasaan mereka. Pernyataan ini tidak dapat ditolak. Namun mengikuti kenyataan bahwa tanah seperti itu selain perlu dibuktikan menjadi suatu bagian yang tidak terpisahkan dari bagian territorial desa, harus juga terdapat bukti tanah tersebut dimanfaatkan. Desa dapat menggunakan sedemikian rupa, baik sebagai padang rumput pengembalaan milik bersama atau untuk maksud-maksud lain.

Teori domein ini menciptakan hak-hak “barat” tertentu, seperti, hak *eigendom* (hak milik); *opstal* (hak untuk membangun atau mengusahakan tanah milik orang lain); dan *erfpacht* (hak sewa turun-temurun), dan lain-lain. Disamping hak-hak yang diundangkan tersebut, hak-hak adat terus berlanjut, seperti, hak milik adat, hak untuk memungut hasil hutan, hak pakai, hak gadai dan hak sewa.

#### 4. Penutup

Sejak diundangkannya *Agrarische Wet* 1870, yang memberikan hak ”*erfpacht*” (hak sewa turun temurun) dan hak ”*opstal*” (hak untuk membangun atau mengusahakan tanah milik orang lain) selama 75 tahun kepada perusahaan-perusahaan swasta, perusahaan Belanda dan negeri lain datang ke Indonesia membuka perkebunan-perkebunan tembakau, gula, karet, teh dan kelapa sawit. Komoditi tersebut di jual di pasar Eropa dan Amerika Utara.

---

<sup>24</sup> A.D.A. De Kat Angelino, *op.cit.*, h. 441.