
STANDARDISASI PENGUKURAN DAN REGISTRASI TANAH DI BESUKI, 1813–1826

Johny A. Khusyairi

Departemen Ilmu Sejarah FIB Universitas Airlangga

Email: johnykhusyairi@fib.unair.ac.id

Abstrak

Artikel ini bertujuan untuk mengetahui sistem registrasi tanah di kawasan ujung timur pulau Jawa, Besuki. Letnan Gubernur Jenderal Thomas Stamford Raffles adalah yang pertama kali melakukan pendataan melalui penerapan standar pengukuran dan registrasi tanah di wilayah ini. Artikel ini menggunakan metode sejarah dalam melacak rujukan yang menginspirasi Raffles dalam melakukan standar pengukuran tanah di Besuki. Sebagai pejabat baru, Raffles cepat memahami wilayah kekuasaannya. Standardisasi dan registrasi tanah di Besuki mendesak dilakukan karena isu ini menimbulkan masalah serius di sebelah barat Besuki, Probolinggo. Raffles melakukan pendataan tanah di Besuki sebagaimana Inggris melakukannya di India. Semula Raffles menerapkan model Bengal (*zamindari*), pajak tanah dipungut secara kolektif oleh kepala desa. Lima bulan kemudian di menggantinya dengan sistem India lainnya, *ryotwari*, pemungutan pajak secara perorangan dengan mendasarkan kepemilikan secara perorangan. Pemberlakuan peraturan ini tetap digunakan hingga dua pemerintahan setelahnya.

Kata Kunci: Besuki; pendaftaran tanah; standardisasi pengukuran tanah

STANDARDIZATION OF LAND MEASUREMENT AND REGISTRATION IN BESUKI, 1813-1826

Abstract

*This article aims at finding out the land registration system in the eastern tip of Java, Besuki. Lieutenant Governor General Thomas Stamford Raffles was the first one who applied data collection through the implementation of land measurement and registration standards in this region. This article traced the references that inspired Raffles in carrying out standard land measurements in Besuki. As a new official, Raffles quickly understood his territory. Land standardization and registration in Besuki was urgent because this issue caused serious problems on the west of Besuki, Probolinggo. Raffles applied land data collection in Besuki as the British did in India. Initially Raffles implemented the Bengal model (*zamindari*), where land tax was collected collectively by village heads. Five months later he replaced it with another Indian system, *ryotwari*, individual tax collection based on individual ownership. The implementation of this regulation continued to be used by two governments later.*

Keywords: *Besuki; land registration; standardisation of land measurement*

I. PENDAHULUAN

Ketika Raffles mulai memperkenalkan sistem pendapatan baru di Jawa pada tahun 1813, ia berharap bahwa setiap desa akan mampu memiliki deposit sejumlah beras dan/atau uang. Deposit ini didasarkan pada kualitas dan kuantitas tanah garapan yang dinilai menurut survei yang dilakukan oleh beberapa orang yang ditunjuk oleh Raffles. Ternyata penilaian atas tanah itu tidak mudah karena kondisi lahan di satu daerah bisa sama namun kerap sangat berbeda. Sebagian tanah

dimiliki sebagai secara pribadi, sementara tanah lainnya dimiliki secara kolektif (Boomgaard, 1989a; Ginting & Sutomo, 2011; Sururi et al., 2016; Van Niel, 1964).

John Bastin menunjukkan ide-ide Raffles pada sistem persewaan tanah di Jawa (Bastin, 1954). Bastin membahas dari ide-ide di balik sistem persewaan tanah hingga pada penerapannya serta reaksi yang muncul. Dia juga membahas peran para penasihat dan asisten Raffles dalam pelaksanaan sistem tersebut. Bastin hanya menyorot pada masa pemerintahan Raffles (1811-1816), disamping melakukan analisis penerapan sistem ini secara umum di Jawa secara menyeluruh.

Wouter Roeland Hugenoltz membahas sistem sewa selama masa kekuasaan Inggris dan pada awal masa penjajahan Belanda (W. R. Hugenoltz, 1994; W. R. T. B. Hugenoltz, 2008). Rentang waktu pembahasan sistem sewa tanah mencakup tahun 1812-1920 yang jauh lebih luas dibanding Bastin. Hugenoltz menyimpulkan bahwa terdapat persoalan dan kegagalan pada awal pelaksanaan sistem sewa tanah. Namun, pemerintah kolonial Belanda telah belajar dari persoalan dan kegagalan yang telah terjadi agar dapat menjalankan sistem sewa tanah secara efektif.

Peter Boomgaard dan Robert van Niel memberikan perhatian khusus terhadap perkembangan hak atas tanah di Jawa (Boomgaard, 1989b; van Niel, 2023). Setiap daerah memiliki ragam pengaturan kepemilikan lahan yang bercampur-baur. Sebagian besar tanah yang dimiliki secara komunal seperti di wilayah Pasisir (Jawa Tengah bagian utara). Sementara di Jawa bagian Barat dan Timur dan di Jawa Tengah bagian Selatan kepemilikan komunal belum dikembangkan sebaik di daerah Pasisir. Boomgaard juga menegaskan bahwa Jawa baru diatur secara modern setelah kedatangan Daendels dan Raffles (Boomgaard, 1989a). Alih-alih hanya membahas beragam jenis cara kepemilikan tanah, ia mengaitkan kepemilikan tanah dengan perkembangan ekonomi dan pertumbuhan penduduk. Dia menyimpulkan bahwa terdapat korelasi positif antara perkembangan ekonomi selama awal pemerintahan kolonial Belanda dengan pertumbuhan penduduk.

Robert van Niel menganalisis awal pengembangan pantai timur Jawa pada tahun 1740 hingga pada masa “kemapanan” pada tahun 1840 (Niel, 2005). Pertanyaan yang diajukannya ialah tentang bagaimana orang-orang di pantai timur Jawa hidup di bawah pemerintahan kolonial, Inggris dan Belanda. Niel kemudian lebih memfokuskan perhatiannya pada wilayah administrasi secara luas, kawasan pantai ujung timur Jawa yang meliputi wilayah yang cukup luas, tidak fokus pada salah satu daerah di kawasan tersebut.

Sementara itu, Wijayati membahas Probolinggo selama masa peralihan Inggris (*British interregnum*) dan menunjukkan peran Cina dalam perekonomian (Wijayati, 2001). Orang Cina yang menjadi penyewa daerah ini, Han Kit Ko, terlalu eksploitatif terhadap rakyat setempat sehingga memicu terjadinya pemberontakan pada tahun 1813.

Besuki merupakan bagian dari ujung timur (*Oosthoek*) Jawa yang tidak lagi menjadi wilayah otoritas raja Jawa (Mataram) sejak tahun 1743 (Ricklefs, 2001). Pada tahun tersebut Pakubuwono II menyerahkan wilayah ini bersama dengan Jepara, Rembang, Surabaya, dan Madura Barat kepada VOC (*Vereenigde Oost-Indische Compagnie*) sebagai imbalan atas jasanya dalam mengembalikan

tahta. VOC tidak menaruh perhatian pada wilayah Besuki. Sejak tahun tersebut, wilayah Besuki disewakannya kepada orang Cina sejak tahun 1743 (Wijayati, 2001).

Pada masa Daendels, daerah tersebut dijual kepada orang Cina. Raffles baru menerapkan sistem sewa tanah di Besuki sebelum ia mengeluarkan peraturan tentang memperoleh pendapatan atas tanah pada tahun 1814. Pada 1818, Komisaris Jenderal telah melakukan revisi atas sistem sewa tanah yang sebelumnya telah dikeluarkan oleh Raffles (Boomgaard, 1989a).

Artikel ini hendak mengungkap bagaimana tanah di Besuki diregistrasikan sejak masa kekuasaan Raffles. Informasi apa sajakah yang dibutuhkan dalam rangka penerapan registrasi tanah tersebut? Bagaimana pemerintah menggunakan informasi untuk melakukan penilaian atas tanah di Jawa (Besuki)? Bagaimana pemerintah kolonial Belanda berikutnya mengadaptasikannya? Apa saja persamaan dan perbedaan pada pemerintah kolonial Inggris dan Belanda berkait dengan registrasi tanah di Jawa?

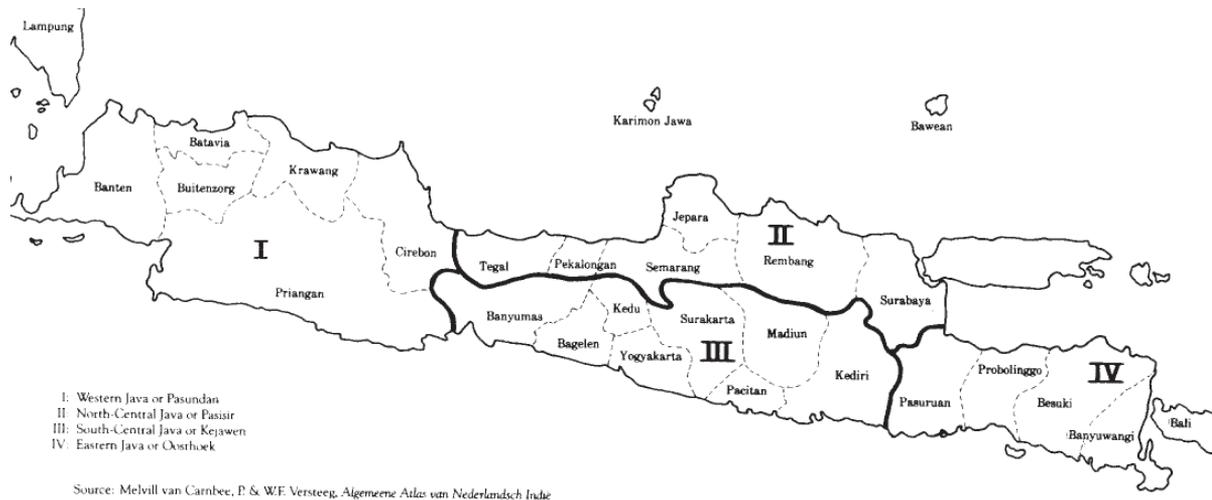
Sumber utama yang digunakan dalam artikel ini adalah *Substance of a Minute* yang ditulis oleh Thomas Stamford Raffles di mana tertulis instruksi pendapatan tanah (Bastin, 2022; Raffles, 1814). Disamping itu juga digunakan *Indisch Staatsblad 1818 no. 14* (*Indisch Staatsblad 1818 No. 14*, 1818) dan *Indisch Staatsblad 1819 no. 5* (*Indisch Staatsblad 1819 No. 5*, 1819). Beberapa bibliografi disebutkan di atas sangat berharga untuk digunakan sebagai sumber sekunder. Sumber sekunder lainnya yang relevan juga akan digunakan untuk menulis artikel ini.

II. PEMBAHASAN

Besuki terletak di ujung timur (*Oosthoek*) pulau Jawa (Gambar 1). Raffles menyatakan bahwa Kedu, Rembang, Pasuruan, Probolinggo, dan Besuki sebagai daerah yang telah memiliki ‘permukiman detil’, dalam konteks penilaian tanah individu yang telah diperkenalkan pada tahun 1814 (Boomgaard, 1989a: 47). Daerah itu diserahkan kepada Belanda sebagai semacam kompensasi oleh Sunan Pakubuwana II Surakarta, dalam perjanjian yang ditandatangani pada tanggal 11 November 1743. Berdasarkan perjanjian 1743 tersebut, VOC punya pilihan untuk jalur sempit sepanjang pantai utara Jawa dan semua sungai yang mengarah ke laut (Ricklefs, 2001). Perjanjian itu sebetulnya saling menguntungkan. Bagi VOC, daerah ini merupakan potensi sumber keuntungan. Sementara bagi raja Mataram, daerah ini menjadi solusi atas ketidakmampuan kekuasaan Mataram untuk memerintah pantai utara, seperti telah terjadi satu abad sebelumnya. Sunan Pakubuwana II tidak tahu bagaimana bertindak, tetapi Van Imhoff menekan Sunan, sehingga sang raja memberikan pantai ini untuk dikelola oleh VOC.

Pada tanggal 26 April 1746, Van Imhoff pergi ke *Oosthoek* untuk bertemu bupati Bangil, Pasuruan dan Probolinggo (Wijayati, 2001). Sementara Bupati Puger yang diperintah oleh Besuki tidak hadir ke pertemuan, karena kemungkinan saat itu Besuki belum diatur oleh bupati, tapi bekel. Besuki dibagi menjadi empat wilayah perbekelan yang berada di bawah kontrol dengan

Blambangan. Wilayah-wilayah tersebut mencakup Puger, Jember, Sentong, dan Prajekan yang sering saling berperang satu sama lain. Seorang *kuwu*, kepala desa, memiliki kewajiban baik dalam urusan pemerintahan serta pemungutan “pajak”. Gaji mereka adalah sebidang tanah yang ditanami secara kerja paksa oleh warganya. Jika bupati membutuhkan dana mendesak, VOC biasanya akan disarankan untuk menyewa desa di bawah kekuasaan bupati, yang biasanya disewa oleh orang Cina (Wijayati, 2001).



Gambar 1. Pembagian administratif Jawa, tercatat sekitar 1885

I: Jawa bagian Barat atau Pasundan, II: Pantai Utara Jawa Tengah atau Pasisir, III: Jawa Tengah bagian Selatan atau Kejawen, and IV: Jawa bagian Timur atau Oosthoek. Besuki adalah salah satu tempat tinggal di Oosthoek.

Sumber: Boomgaard, 1989: 10

Sejak 1743, Besuki disewakan seumur hidup kepada seorang tuan tanah Cina dari Surabaya, Han Boey Ko. Ketika dia meninggal (1789), salah seorang putranya, Han Tjan Pit, melanjutkan menyewa tanah di wilayah itu sejak pertengahan tahun 1810. Dia menyewa wilayah Besuki dan Panarukan. Sementara seorang saudaranya, Han Kit Ko, menyewa Probolinggo pada tahun 1782 (Bastin, 1954; Wijayati, 2001). Han Kit Ko, tampaknya terlampaui mengeksploitasi masyarakat di Probolinggo. Dia bertindak melampaui yang pernah dilakukan oleh bupati setempat. Bahkan dia memecat bupati tersebut. Dia tidak menyadari bahwa bupati memiliki keluarga yang tinggal di desa-desa yang justru memiliki peran penting. Pada 18 Mei 1813, muncullah pemberontakan terhadap tuan tanah Cina ini. Mereka diperintahkan oleh pemimpin agama di sebuah desa di Probolinggo, Moeneng. Pada hari yang sama, penyewa tanah Cina ini tewas dalam kejadian ini.

Tatkala Raffles mendengar pemberontakan ini, dia dengan segera mengirim J. Crawford ke Probolinggo untuk melakukan penyelidikan. Pada tanggal 4 Juni 1813, ia melaporkan:

“Seruan terhadap penindasan dan maladministrasi dari pemilik Cina ini ... begitu keras dan begitu seragam, sehingga tampak di luar jangkauan keraguan (bahwa) pemberontakan yang baru terjadi tersebut bermula dari ketidakpuasan yang muncul sebagai akibat dari penindasan. Kepentingan agama, seperti yang banyak terjadi sebelumnya merupakan titik temunya” (Bastin, 1954).

Hak prerogatif tuan tanah Cina disalahgunakan dengan memperlakukan penduduk Probolinggo secara kasar. Mereka menarik pajak per kepala secara berlebihan, selain memberlakukan sewa atas tanah. Hasil tanam dibeli dengan harga seenaknya. Pemberontakan ini memberikan inspirasi kepada pemerintah untuk secara langsung mengatur tanah-tanah di kawasan *Oosthoek*. Segera setelah berakhirnya pemberontakan ini, pemerintah kolonial Inggris menerapkan pajak atas tanah di daerah ini (Bastin, 1954).

Raffles menganggap bahwa hubungan feodal antara penguasa pribumi dengan masyarakat buruk. Bupati menuntut layanan tak terbatas dari masyarakatnya. Kasus Probolinggo menggambarkan situasi yang sama. Han Kit Ko mengutip pajak seperempat lebih besar dari nilai maksimum yang ditentukan. Dia tidak memberikan perlindungan kepada para pekerja perkebunan. Secara ilegal ia menarik pajak masuk beberapa gerbang. Ia pun memberlakukan denda, penangkapan, dan penyitaan hewan ternak sebagai konsekuensi atas pelanggaran atas aturan yang diterapkan (Wijayati, 2001).

Pemberontakan yang menewaskan Han Kit Ko ini memengaruhi saudaranya, Han Tjan Pit, penyewa tanah Besuki dan Panarukan. Pada tanggal 24 Mei 1813, dia menulis surat menyatakan ketidakmampuannya membayar sewa tanah dan menyerahkan kembali tanah kepada pemerintah. Dia berharap pemerintah membeli kembali kawasan tersebut. Raffles menerima tawaran ini dan mengirim Crawford untuk mengatur kontrak pada 13 Juni 1813 (Bastin, 1954; Day, 1904).

Akibat pemberontakan ini pula, maka pajak di Besuki ditetapkan dalam kelompok desa. Penetapan ini menjadikan kepala desa memiliki peranan penting. Selain itu, biasanya mereka memiliki hubungan dekat dengan bupati. Penugasan kepala desa bukan hanya melakukan efisiensi dalam pemungutan pajak, tetapi juga meningkatkan keamanan dan perdamaian. Pemerintah pun sadar bahwa pengusiran orang berpengaruh di suatu daerah berakibat munculnya pemberontakan yang dilakukan oleh kerabat mereka.

Sebuah prosedur mendasar bagi suatu pemerintahan untuk memerintah rakyat adalah dengan penyederhanaan dan standardisasi informasi. Pemberlakuan nama belakang permanen di banyak negara Barat, standarisasi ukuran berat dan ukuran lainnya, pembentukan survei tanah dan registrasi kependudukan adalah beberapa contoh dari upaya negara dalam melakukan simplifikasi dan keterbacaan informasi (Scott, 1998). Memang penyederhanaan semacam ini tidak benar-benar menggambarkan kondisi riil masyarakat atau daerah yang dinilai. Namun, penyederhanaan dibutuhkan agar suatu negara memiliki administrasi mudah dan standar.

Tindakan menonjol negara dalam menerapkan standardisasi ialah melalui pemberlakuan ukuran standar. Faktor-faktor yang turut mendorong penyederhanaan dan standarisasi pengukuran adalah ekonomi, budaya dan politik (Scott, 1998). Pertumbuhan kegiatan pasar, berkembangnya Filsafat Pencerahan, serta Revolusi Perancis khususnya pembentukan negara *ala* Napoleon merupakan tiga faktor penting yang mendorong standarisasi pengukuran. Semua negara modern

bermaksud untuk melakukan penerapan standar pengukuran. Dalam hal ini, negara tersebut juga berminat untuk memiliki yang tanah yang telah diukur. Dibutuhkan pernyataan secara hukum yang dikeluarkan oleh negara sebagai bukti kepemilikan, pewarisan dan penjualan tanah.

Negara melakukan penguasaan lanskap tanah secara administratif dengan apa yang disebut Scott sebagai jaring penyeragaman tanah homogen (Scott, 1998). Setiap sebidang tanah selalu memiliki pemilik legal dan karenanya menjadi wajib pajak. Penilaian atas tanah didasarkan atas luas dan kelas tanahnya, tanaman yang layak tanam di tanah tersebut, serta hasil panen yang diperkirakan. Penilaian semacam ini lebih mudah ketimbang memilah ladang milik bersama dan mencampur bentuk kepemilikan. Semua strategi administrasi pengukuran tersebut ditujukan mempermudah identifikasi lanskap perkotaan dan perdesaan serta populasi manusia. Untuk menyajikannya, diperlukan kemampuan untuk mengelola beragam macam hal dengan mengedepankan prinsip kesamaan yaitu standarisasi, penyederhanaan, kodifikasi, dan abstraksi. Dari beberapa prinsip kesamaan tersebut, penyederhanaan identifikasi atau keterbacaan informasi menjadi prinsip dasar ide ini. Cara menjalankan penyederhanaan identifikasi dan standarisasi ini didasarkan pada nilai-nilai ilmiah, yakni dengan menerapkan objektivitas, ketepatan atau presisi, dan validitas.

Berkenaan dengan gagasan Scott tentang simplifikasi dan standarisasi, terdapat klasifikasi keragaman dan heterogenitas atas informasi atau fakta. Klasifikasi sebenarnya merupakan tindakan spontan manusia dalam menyederhanakan beragam kriteria dengan mengkategorikan karakteristik serupa (Bowker, Geoffrey C. and Star, 1999). Memilih, melakukan kategorisasi, dan klasifikasikan itu sesuatu yang alamiah. Namun demikian, klasifikasi ilmiah atau yang resmi mencakup kategorisasi sistematis atas suatu entitas menjadi suatu hasil ukuran yang jelas. Dengan menganalisis klasifikasi sosial dan medis, Bowker dan Star menggambarkan bagaimana kategorisasi dan klasifikasi berpengaruh terhadap masyarakat. Dengan memberikan identitas rasial pada masyarakat Afrika Selatan selama masa *apartheid* menunjukkan bahwa klasifikasi membawa implikasi bagi masyarakat. Titik penting dari kajian Bowker dan Star ini adalah bahwa simplifikasi dan standarisasi sebetulnya dikonstruksikan secara politik dan sosial.

Karya Bowker dan Star tersebut menunjukkan bahwa tampaknya klasifikasi resmi atau ilmiah hanya bisa dilakukan oleh pemerintah atau lembaga-lembaga tertentu. Dengan kata lain, jenis klasifikasi menuntut adanya suatu otoritas atau kekuasaan. Dalam hal ini, pemerintah kolonial di Hindia Belanda memiliki kekuatan yang cukup untuk melakukan standarisasi dan penyederhanaan melalui kategorisasi dan klasifikasi (Bowker, Geoffrey C. and Star, 1999). Klasifikasi Ilmiah dan kekuasaan (otoriter) pemerintah yang dibahas oleh Bowker dan Star relevan dengan teori Scott. Menurut Scott, administrasi bertujuan untuk mengaktualisasikan suatu tatanan sosial. Tatanan sosial dan lingkungan percobaan dilakukan berdasarkan pada ilmu pengetahuan. Itu adalah cara pemerintah otoriter, dalam hal ini pemerintah kolonial, menerapkan peraturan, terutama ketika terdapat rendahnya jumlah masyarakat sipil yang mampu mengontrol pemerintah. Praktek

standardisasi di masa kolonial Jawa diterapkan oleh Thomas Stamford Raffles (1811-1816) ketika menjadi representasi kekuasaan Inggris di Jawa (Ricklefs, 2001; Sururi et al., 2016).

Orang pertama yang mendorong Raffles untuk melakukan sistem sewa tanah di Jawa adalah Lord Minto, Gubernur Jenderal Inggris di India (1806-1813) (Iswahyudi, 2023; Wright, 2013). Minto pernah menghabiskan waktu lima minggu di Jawa, setelah Raffles secara resmi ditunjuk sebagai Letnan-Gubernur Jawa pada tanggal 11 September 1811. Selama kurun waktu lima minggu ini, Minto mengumpulkan informasi terutama yang berkaitan dengan masalah kepemilikan lahan di Jawa. Minto ingin mengetahui kondisi tanah dan beragam jenis kepemilikan (Bastin, 1954). Informasi yang dikumpulkan oleh Lord Minto tersebut didasarkan pada laporan dari Karesidenan. Dia mengumpulkan informasi lebih bermanfaat dari orang-orang Belanda, Muntinghe dan Cranssen, yang telah ditunjuk ke Dewan Jawa.

Sebelum kembali ke Bengal, Minto memberi arahan pada Raffles tentang administrasi pendapatan Jawa (Bastin, 1954). Minto menyarankan adanya reformasi administrasi terutama pada administrasi pajak atau pendapatan. Dia tidak setuju jika orang Cina memiliki kepemilikan istimewa pada tanah, sistem kegiatan ekspor-impor di pelabuhan Batavia, pantai utara Jawa, dan Surabaya. Dia juga menaruh perhatian khusus pada perkebunan kopi yang menurutnya sebaiknya dilakukan oleh perusahaan swasta. Minto juga memperhatikan ketersediaan pangan bagi masyarakat, termasuk penyediaan gudang besar untuk biji-bijian.

Instruksi tersebut sebenarnya dimaksudkan untuk memberikan gambaran tentang hubungan antara gagasan Minto dengan Raffles, yang membutuhkan kecermatan dalam penerapannya (Bastin, 1954). Dalam upaya untuk dapat mengumpulkan informasi, Raffles membentuk sebuah komisi khusus. Komisi ini bertugas untuk mendaftarkan semua dokumen dan catatan dalam arsip di Jawa. Komisi yang diangkat pada bulan Januari 1812 ini beanggotakan mantan pejabat tinggi Belanda, seperti F. J. Rothenbühler, J. Knops, dan P.H. van Lawick van Pabst. Mereka melayani di bawah arahan MacKenzie, yang telah bertindak sebagai arsitek utama ekspedisi Inggris ke Jawa. Komisi ini kemudian dikenal sebagai Komisi Penguasaan Tanah MacKenzie (Bastin, 1954; Niel, 2005).

Para anggota Komisi bertemu untuk pertama kalinya pada tanggal 8 Februari 1812, di dekat Surabaya. Mereka memutuskan agar masing-masing melakukan pemeriksaan di tiga kawasan di Jawa. Rothenbühler bertugas menyelidiki distrik-distrik di timur, yakni dari Tuban ke hingga ke ujung timur Jawa. Knops menyelidiki daerah-daerah dari Tuban ke Pekalongan. Lawick van Pabst menyelidiki daerah dari Pekalongan hingga Priangan, termasuk Cirebon. Hasil dari setiap investigasi ini kemudian dipertimbangkan oleh Komisi lengkap, untuk selanjutnya diteruskan kepada pemerintah (Bastin, 1954). Pada tanggal 9 Februari 1812, mereka bertemu kembali untuk menentukan langkah lebih lanjut dari hasil investigasinya. Seminggu kemudian, MacKenzie meminta untuk menerjemahkan hasil investigasi ke dalam bahasa Inggris, dan diedarkan kepada para komisaris sipil dan otoritas lainnya di Jawa (Bastin, 1954).

Prinsip utama dalam melakukan investigasi bagi komisi ini adalah untuk mengetahui kemungkinan mengadopsi beragam sistem pertanian dan perdagangan. Raffles terutama ingin memastikan dua poin penting dari komisi ini. Pertama, memastikan hak bupati atas tanah mereka. Kedua, memastikan hak ini masih memungkinkan untuk pendistribusian sebagian tanah yang lain sebagai milik perorangan baik orang Jawa maupun Eropa (Bastin, 1954).

Knops dan Van Lawick melaporkan bahwa sebetulnya hanya terdapat dua jenis kepemilikan tanah di Jawa, yakni yang diberlakukan di Batavia dan di Cirebon. Lebih jauh ia menyebutkan bahwa tidak terdapat hal serupa di pantai timur Jawa (Niel, 2005). Laporan tersebut menunjukkan bahwa di daerah Batavia, di atas kertas tidak ada klaim individual atas setiap areal tanah karena otoritas tunggal hanya milik pemerintah. Setiap orang dari berbagai strata sosial memiliki sawah sendiri dalam kepemilikan penuh. Sementara di Cirebon, klaim individual atas tanah diakui, namun masih dalam konteks klaim oleh anggota keluarga atau orang yang disukai Sultan yang memiliki hak untuk memilah tanah ini (Niel, 2005).

Komisi tersebut juga melaporkan tentang tata cara pembagian sawah. Sawah dibagi ke dalam *cacah*. *Cacah* atau kepala unit produksi terdiri atas beberapa orang dengan cara yang akan diuraikan sebagai berikut. Tanah didistribusi ke dalam satuan pengukuran yang disebut dengan *jung*. Setiap *jung*, di banyak daerah, dirancang memiliki dua *cacah*. Namun, *jung* bermasalah tatkala dibandingkan dengan pengukuran Eropa. Satu *jung* bagi orang Eropa setara dengan 2.000 *rod* persegi batang Rhineland, sekitar 12 meter. Sementara, orang Jawa menganggap *jung* sebagai suatu lahan yang diukur dapat menghasilkan beras dalam jumlah tertentu, umumnya dihitung sebagai 30 sampai 35 *hangmat*, setara dengan 100 sampai 125 pon beras.

Komisi Kepemilikan Tanah MacKenzie menyelesaikan tugas esensial pada awal tahun 1813. Meskipun laporan akhir tidak pernah disampaikan, laporan dan rekomendasi individual dari komisaris menginspirasi Raffles untuk melakukan reformasi atas sistem tersebut. Para komisaris tersebut, Knops, Van Lawick, dan Rothenbühler, sepakat bahwa hambatan terbesar bagi kemakmuran dan tata kelola yang baik adalah para bupati (Niel, 2005). Orang Belanda lain yang memberikan informasi dan rekomendasi kepada Raffles adalah Herman Warner Muntinghe, yang setuju dengan pendapat komisaris (Wright, 2013). Muntinghe menganggap para bupati Jawa bersikap menindas, di sisi lain peran mereka sangat penting dalam menjaga perdamaian dan ketertiban, serta menyediakan hasil-hasil bumi. Menurutnya, kekuasaan bupati harus dikurangi. Cara terbaik adalah dengan menyediakan sebagian lahan di kabupaten-kabupaten yang diperkirakan dapat memberikan penghasilan yang sama besar dengan penghasilan mereka sebelumnya (Niel, 2005).

Berdasarkan masukan ini, Raffles memutuskan untuk melakukan pengawasan langsung dari tanah dan menarik uang sewa “tanpa adanya intervensi dari bupati”. Raffles beranggapan bahwa pemerintah berhak untuk menyingkirkan bupati dari perolehan pendapatan administrasi. Kedaulatan ini mengukuhkan adanya “*justice and right of interference*” (Raffles, 1814). Namun

demikian, bupati akan menerima kompensasi atas hilangnya pendapatan dari penghapusan hak mereka. Prinsip dasar Raffles adalah bahwa tanah harus berada sedekat mungkin dengan petani, orang yang mengolah tanah tersebut (Bastin, 1954).

Keputusan Raffles itu ditulis dalam *Substance of a Minute*. Keputusan ini dipaparkan kepada Dewan Java (*Java Council*) pada tanggal 14 Juni 1813. Dalam catatan ini, Raffles mengatakan bahwa pengerahan tenaga kerja telah begitu memberatkan sehingga banyak orang yang bermigrasi ke daerah-daerah kerajaan (*Vorstenlanden*). Raffles menyimpulkan bahwa hak atas tanah terletak pada kedaulatan pada yang membayar layanan yang diberikan dengan hibah atas tanah. *Bekel*, yang tinggal di perdesaan, mengurus kebijakan, dan mengumpulkan uang sewa dan pendapatan, dan ia sendirilah yang secara bersamaan merupakan pemilik tanah (Bastin, 2022; Niel, 2005; Raffles, 1814).

Pada bulan Januari 1814, Raffles mengubah sistem menjadi sistem India lainnya, sistem *Ryotwari*. Sistem ini telah diperkenalkan di Madras sejak tahun 1792. *Ryot* artinya petani, petani atau pemilik lahan (Bastin, 1954; Boomgaard, 1989a; Wijayati, 2001). Dalam sistem ini, pajak itu dikumpulkan langsung berdasarkan survai kepemilikan tanah yang telah dilakukan. Sementara itu, pajak perorangan telah dilaksanakan di Besuki sejak pertengahan 1813. Secara implisit, gagasan penentuan wajib pajak secara perorangan ini berdampak positif. Ketidakseimbangan antara luas lahan dan jumlah orang terdorong menuju pada ekuilibrium. Orang-orang bertempat tinggal di desa padat penduduk pindah desa yang lebih lapang (Wijayati, 2001).

Gagasan bahwa tanah dapat dimiliki secara individual berpotensi mengancam sistem sewa yang telah diterapkan sebelumnya (Bastin, 2022; Raffles, 1814). Pada sekitar tahun 1815, seluruh petani tidak memiliki tanah. Mereka adalah petani bagi hasil atau sebagai penyewa lahan pertanian. Melalui instruksi Penguasaan Tanah (*Land Tenure*) yang dikeluarkan pada tahun 1814 ini, setiap petani, apa pun jenis tanah yang dikelola, dapat terdaftar sebagai penyewa tanah (Boomgaard, 1989a). Sebagai akibatnya, ini memberikan petani klaim kepemilikan yang lebih kuat atas tanah yang dikelola.

Konstitusi kolonial tahun 1815 menetapkan bahwa kewajiban utama penduduk kepada pemerintah adalah untuk membayar pajak tanah. Mereka diizinkan untuk secara bebas membudidayakan beragam tanaman, kecuali rempah-rempah dan opium yang telah ditetapkan (Day, 1904). Komisaris Jenderal yang ditunjuk pada tahun 1814, mulai bekerja pada tanggal 19 Agustus 1816. Tindakan awal mereka adalah mengambil alih Jawa dari Inggris. Sebagai penguasa baru, mereka cenderung meneruskan peraturan kolonial sebelumnya. Komisaris Jenderal mempertahankan sistem sewa sebagai elemen utama kebijakan keuangan mereka. Namun, mereka berpendapat bahwa “penafsiran perorangan” sebagai wajib pajak seperti yang dinyatakan oleh Raffles sulit diterapkan karena pemerintah harus mampu menafsir jenis tanah dan menaksir jumlah orang yang harus ditarik pajak (Day, 1904).

Komisaris Jenderal merevisi peraturan perpajakan tersebut dua kali, yakni tanggal 9 Maret 1818, dan 4 Januari 1819. Kedua revisi dinyatakan pada *De Indische Staatsblad*, revisi pertama tertera pada no. 14, dan yang kedua adalah pada no. 5. Pada mulanya, revisi tersebut dirancang untuk diberlakukan secara sementara, tapi ternyata peraturan hasil revisi ini tetap berlaku hingga tahun 1872 (Boomgaard, 1989a).

Menurut peraturan yang direvisi tahun 1818 dan 1819 tersebut, pajak dikumpulkan berdasarkan kelompok desa (*Indisch Staatsblad 1818 No. 14*, 1818). Alasan pengumpulan pajak ini, pertama, karena pemerintah menganggap bahwa peran pejabat pribumi di perdesaan masih penting. Kedua, pemerintah tidak memiliki jumlah petugas yang memadai yang dibutuhkan untuk melakukan pekerjaan ini. Dengan mempekerjakan para kepala desa akan dapat mengurangi beban tugas administrasi para administrator Eropa.

Kepala desa ditugaskan untuk membagi tanah kepada penduduk dengan luas yang sama. Mereka tidak diperbolehkan untuk mengambil keuntungan dari pembagian tanah ini (*Indisch Staatsblad 1818 No. 14*, 1818). *De Indische Staatsblad 1818* tidak secara eksplisit menyebutkan kepemilikan komunal atas tanah. Namun, tersirat bahwa kepala desa merupakan petugas pemungut pajak sekaligus orang yang berbagi lahan dengan penduduk desa. Pewarisan kepemilikan tanah secara individual tidak diizinkan. Tidak ada penjelasan detil mengapa Komisaris Jenderal lebih menyokong kepemilikan tanah secara komunal. Wijayati beranggapan bahwa ini terjadi karena para komisaris tersebut mengharapkan terjadinya peningkatan jumlah wajib pajak dan kuli (Wijayati, 2001). Penduduk desa yang nenek moyangnya tidak memiliki lahan akan mendapatkan sejumlah areal tanah karena memang tanah tersebut dibagikan kepada seluruh penduduk desa. Oleh karena itu, dalam sistem distribusi tanah ini, akan terdapat lebih banyak orang yang memiliki tanah sendiri. Dengan kata lain, akan ada tambahan wajib pajak lagi.

Menurut *De Indische Staatsblad 1818*, pasal 10, serta pasal 20 pada *De Indische Staatsblad 1819*, orang dapat memilih cara pembayaran pajaknya, dalam bentuk uang atau hasil pertanian (*Indisch Staatsblad 1819 No. 5*, 1819). Oleh karena itu, dikeluarkanlah standar konversi untuk produk pertanian di mana pemerintah menyampaikan harga yang berlaku dari produk pertanian serta berapa banyak hasil pertanian yang dapat diterima. Untuk menopang cara pembayaran ini, gudang-gudang dibangun sedekat mungkin dengan perdesaan untuk menjadi tempat pengumpulan pajak dalam produk hasil bumi. Sementara itu, pajak dalam bentuk uang harus disetorkan langsung kepada kolektor atau administrator setempat. Jika jumlah pajak yang harus dibayar pada periode Raffles diputuskan oleh prinsip pajak perorangan (*the principle of individual tax*), maka dalam peraturan perpajakan yang dikeluarkan oleh Komisaris Jenderal ditetapkan bahwa besaran pajak ditentukan melalui kesepakatan antara para kepala desa dengan para petugas Eropa (Day, 1904).

Bagaimanakah metode penentuan jumlah pajak tersebut diterapkan? Pada waktu itu, besarnya pajak benar-benar sulit untuk diputuskan karena petugas tidak sepenuhnya memahami organisasi produksi petani. Situasi menjadi lebih buruk ketika ada ketidakpastian daerah berkategori bertanah

subur. Kurangnya pemahaman para petugas dalam organisasi produksi dan ketidakpastian daerah yang bertanah subur dan produksi yang dihasilkan mengakibatkan adanya tindakan sewenang-wenang dari para pemungut pajak. Pada tahun 1814 di Cirebon, misalnya, ketika jumlah wajib pajak meningkat tiga kali lipat, pengumpulan pajak menjadi lebih sewenang-wenang (Breman, 1986). Meskipun sewa tanah meningkat, pendapatan pemerintah kolonial justru berkurang. Komisaris Jenderal menyampaikan bahwa hasil pengumpulan pajak antara tahun 1815 dan 1817 mengalami penurunan. Selain itu, perolehan pajak jauh dari apa yang telah diharapkan. Oleh karena itu, pada tahun 1818 Komisaris Jenderal menerapkan kebijakan pemutihan perpajakan. Artinya bahwa pemerintah membebaskan pajak yang belum dibayar sebelum tahun 1818 (Wijayati, 2001).

Ketika Van Der Capellen berkuasa (1819-1826), ia mengeluarkan peraturan nomor 14 yang diumumkan pada tanggal 30 Maret 1819. Alih-alih mengeluarkan metode baru dalam pengukuran tanah, ia justru mengatur berapa banyak pajak yang harus dibayarkan oleh setiap residensi, selain mengatur cara pajak itu dikumpulkan. Van der Capellen melanjutkan sistem yang diterapkan oleh Komisaris Jenderal dan menetapkan harga kopi sebagai dasar nilai konversi uang atau hasil pertanian. Pada tahun 1823, ia memikirkan tentang kondisi lahan.

Menurutnya, pajak yang harus dibayar bergantung pada kondisi setiap lahan, tanaman yang ditanam, serta kesulitan yang terjadi dalam membudidayakan tanaman (drainase dan ketersediaan air). Tanah tidak diklasifikasikan per desa, tapi per kabupaten. Setiap residen menerima daftar ukuran tanah yang telah dikirim oleh para supervisor. Para bupati menerima daftar serupa dari para kepala desa. Dalam sistem ini, pajak itu dikumpulkan per distrik, bukan desa. Cara pengumpulan pajak ini berbeda dari cara yang dilakukan dua pemerintahan sebelumnya (Wijayati, 2001).

Dalam melakukan deskripsi masyarakat Jawa, Komisi Mackenzie melaporkan berulang kali bahwa terdapat beragam cara lokal dalam pengukuran, berat, kewajiban tenaga kerja, dan struktur kekuasaan sepanjang pantai Timur Laut. Tampaknya tidak ada model yang persis sama di dua tempat yang berbeda (Niel, 2005). Dalam rangka memperkenalkan permukiman desa di Besuki, Raffles menunjukkan kepada bawahannya, David Hopkins, bahwa keadaan masyarakat dan pengelolaan tanah yang sedang dikuasai oleh orang Cina, dapat menjadi suatu pengecualian. Namun demikian, Hopkins diberi keleluasaan untuk menyamakan sistem pengukuran agar terdapat standardisasi (Niel, 2005).

Hopkins telah mengamati bahwa pengaturan kepemilikan individual yang telah dilakukan oleh orang Cina yang memiliki tanah. Ia menyampaikan kepada Raffles bahwa beberapa kewajiban yang dilakukan oleh petani dan menunjukkan bahwa rodi dihapuskan. Para petani ditugaskan untuk mengolah bidang tanah yang harus ditanam dan sesuai dengan arahan pimpinan mereka. Tidak jelas benar apakah “permukiman rinci” yang difahami oleh Raffles itu persis sama seperti yang difahami oleh Hopkins. Namun, Hopkins menyebutkan di dalam *Substance of a Minute* bahwa yang dimaksudkannya adalah *ryotwari* permukiman di India (Bastin, 2022; Niel, 2005; Raffles, 1814).

III. PENUTUP

A. Kesimpulan

Pengukuran tanah, konversi pajak tanah pada komoditas pertanian yang berharga, dan tiga kategorisasi utama penduduk (Jawa, Cina, dan orang asing lain) merupakan cara pemerintah kolonial dalam melakukan standar administrasi. Tanah, sawah, dan tegal dan sebagainya diukur dengan *jung* dan *bau*. Dalam melakukan standardisasi pengukuran dan registrasi kepemilikan tanah di Jawa, penguasa Inggris tidak hanya mempertimbangkan administrasi dari sudut pandang ekonomi, tetapi juga dari perkembangan politik. Sistem penarikan pajak secara perorangan telah diberlakukan di Besuki sejak pertengahan 1813, mendahului berbagai daerah lain di Jawa, yang baru menerapkannya melalui *the Land Revenue Instruction* pada tanggal 11 Februari 1814. Raffles memperhatikan relevansi atas adaptasi sistem yang diadopsi dari India, *zamindari* dan *ryotwari*. Pertimbangan yang matang ini berdampak pada bertahannya standardisasi dan registrasi kepemilikan atas tanah ini digunakan pada dua masa pemerintahan sesudahnya, Komisaris Jenderal dan Gubernur Jenderal Van Der Capellen. Kedua penguasa setelah Raffles hanya merevisi beberapa pasal dalam Surat Keputusan yang dikeluarkan pada tahun 1818 dan 1819. Pada dasarnya, ketiga pemerintahan tersebut memiliki kepentingan yang sama, kepemilikan lahan diukur dengan pengukuran standar dan seragam.

B. Saran

Standardisasi pengukuran dan registrasi tanah di Besuki memberikan pelajaran berharga dalam menerapkan kebijakan perpajakan. Standardisasi yang merupakan terjemahan dari simplifikasi membuat administrasi perpajakan menjadi efisien. Standardisasi tidak semata dilakukan hanya melihat kualitas ekonomi lahan dan nilai ekonomis dari komoditas tanaman, namun juga mempertimbangkan perkembangan politik dan hubungan politik yang terjalin antara pemimpin dan masyarakat suatu daerah. Penyewaan tanah secara masif kepada orang atau kelompok tertentu tanpa adanya pengawasan dari pemerintah bukanlah keputusan bijak. Kehadiran negara dan pemerintah yang adil dibutuhkan dalam kehidupan sosial ekonomi masyarakat menyangkut urusan yang esensial seperti kepemilikan tanah dan pemberlakuan pajak atasnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Bastin, J. (1954). *Raffles' ideas on the landrent system in Java and the mackenzie land tenure commission*. Martinus Nijhoff.
- Bastin, J. (2022). Minutes and reports on the land rent system 1813. In *Raffles' ideas on the land rent system in Java and the mackenzie land tenure commission*. https://doi.org/10.1163/9789004286368_007

- Boomgaard, P. (1989a). *Children of the colonial state: population growth and economic development in Java, 1795-1880*. Free University Press.
- Boomgaard, P. (1989b). *Between sovereign domain and servile tenure: the development of rights to land in Java, 1780-1870*. Free University Press.
- Bowker, Geoffrey C. and Star, S. L. (1999). *Sorting things out: classification and its consequences*. The MIT Press.
- Breman, J. (1986). *Penguasaan tanah dan tenaga kerja: Jawa di masa kolonial*. LP3ES.
- Day, C. (1904). *The policy and administration of the Dutch in Java*. Macmillan Company.
- Ginting, R., & Sutomo, A. (2011). Sistem sewa tanah dalam upaya penghapusan feodalisme di Jawa abad XIX. *CIVIS*.
- Hugenholtz, W. R. (1994). The land rent question and its solution, 1850-1920. In *The late colonial state in Indonesia* (pp. 139–172). KITLV Press.
- Hugenholtz, W. R. T. B. (2008). *Landrentebelasting op Java, 1812- 1920*. Leiden.
- Indisch Staatsblad 1818 no. 14*. (1818).
- Indisch Staatsblad 1819 no. 5*. (1819).
- Iswahyudi, I. (2023). The reign of Raffles in Java in 1811-1816. *Humanities and social science research*. <https://doi.org/10.30560/hssr.v6n2p11>
- Nawiyanto, S. (2020). *Perkembangan pertanian rakyat di wilayah frontir Jawa: Karesidenan Besuki 1870-1990an*. LaksBang PRESSIndo.
- Nawiyanto, S. (2021). The economy of Besuki in the 1930s depression. In *weathering the storm*. https://doi.org/10.1163/9789004487246_013
- Niel, R. van. (2005). *Java's Northeast Coast: a study in colonial encroachment and dominance*. CNWS.
- Raffles, T. S. (1814). *Substance of a minute recorded by the honourable Thomas Stamford Raffles, Lieutenant-Gouvernor of Java and its Dependencies, on the 11 February 1814; on the introduction of an improved system of internal management and the establishment of a landrental on*.
- Ricklefs, M. C. (2001). *A history of modern Indonesia since c. 1200*. Palgrave.
- Scott, J. C. (1998). *Seeing like a state*. Yale University Press.
- Sururi, M. A., Swastika, K., Keguruan, F., & Unej, U. J. (2016). Sistem penguasaan tanah di Jawa pada masa pemerintah Letnan Gubernur Thomas Stamford Raffles Tahun 1811-1816. *Record and Library Journale*.
- van Niel, R. (2023). Rights to land in Java. In *Java under the cultivation system*. https://doi.org/10.1163/9789004486881_010
- Van Niel, R. (1964). The function of landrent under the cultivation system in Java. *The Journal of Asian Studies*. <https://doi.org/10.2307/2050755>

Wijayati, P. A. (2001). *Tanah dan sistem perpajakan masa kolonial Inggris*. Tarawang.

Wright, H. R. C. (2013). Muntinghe's advice to Raffles on the land question in Java. *Bijdragen Tot de Taal-, Land- En Volkenkunde*. <https://doi.org/10.1163/22134379-90002430>