

## KELAS SOSIAL DALAM SISTEM *LANDELIJK STELSEL* MASA RAFFLES (1811-1816)

Aah Syafaah

IAIN Syekh Nurjati Cirebon (aah.syafaah2002@gmail.com)

### **Abstract**

*Instead of being called the motor of bureaucratic change from the traditional to the modern system of government, Raffles gave space and opportunity for the colonial officials to enlarge their power. Meanwhile, kings, sultans and local rulers are increasingly discouraged, especially in political and economic activities. One form of bureaucratic reforms decided by Raffles is the establishment of the Landelskel Stelsel System (Lease of land) which is considered to initiate a change in the socio-cultural movement and elevate the position of the peasants by abolishing the system of forced cultivation into a land contract system. On the contrary, this system became a proof of dominance against the much reduced priyayi. Especially after Raffles formed a new policy of lifting European employees. The new European employees and serve as escort officers, supervisors of regents and land-gained inspectors (Opziener der landelijke inkomsten) later referred to as pangreh praja (Controleur van het Binnenlands Bestuur).*

**Keywords:** *landlord, farmer, landrent, Raffles*

### **Abstrak**

Alih-alih disebut sebagai motor penggerak perubahan birokrasi dari sistem pemerintahan tradisional ke modern, Raffles justru memberikan ruang dan kesempatan bagi para pejabat kolonial untuk semakin memperbesar kekuasaannya. Sementara, para raja, sultan dan penguasa lokal semakin dikecilkan perannya, terutama dalam kegiatan politik dan ekonomi. Salah satu bentuk reformasi birokrasi yang diputuskan oleh Raffles adalah penetapan Sistem *Landelijk Stelsel* (Sewa tanah) yang dianggap mengawali perubahan dalam gerakan sosial budaya dan mengangkat posisi para petani dengan cara menghapuskan sistem tanam paksa menjadi sistem kontrak atas tanah. Sebaliknya, sistem ini menjadi bukti dominasi terhadap priyayi yang banyak dikurangi tersebut. Apalagi setelah Raffles membentuk kebijakan baru yaitu mengangkat pegawai Eropa. Para pegawai Eropa yang baru dan dijadikan sebagai petugas pendamping, pengawas para bupati dan para pengawas penghasilan yang diperoleh dari tanah (*Opziener der landelijke inkomsten*) yang kemudian disebut sebagai *pangreh praja* (*Controleur van het Binnenlands Bestuur*).

**Kata Kunci:** tuan tanah, petani, sewa tanah, Raffles

### **A. Pendahuluan**

Kelas sosial pada masyarakat Jawa dibentuk sedemikian rupa oleh kolonialis Belanda yang tentu saja untuk memuluskan kepentingan mereka untuk tetap menguasai sebanyak mungkin tanah jajahan yang sudah menjadi “miliknya”

berikut sumber daya manusia yang ada di dalamnya.

Masyarakat Jawa saat itu bisa digolongkan menjadi empat kelompok yaitu: di *pertama*, golongan Cina yang merupakan bangsa pendatang yang sampai ke

Nusantara dengan menggunakan perahu dan jumlah mereka terus bertambah setiap harinya dan walaupun mereka kembali ke negeri asalnya jumlah mereka pasti lebih sedikit dari yang datang. Para imigran ini sebenarnya datang tanpa uang atau keterampilan, tetapi berkat ketekunan yang dimiliki, mereka dapat hidup layak di negeri baru.

*Kedua*, orang Moor mereka berasal dari penduduk India yang berasal dari pantai Koromandel dan Malabar. Akan tetapi setelah ditetapkannya aturan monopoli perdagangan oleh Belanda, kapal dagang orang-orang Moor ini tidak pernah lagi diperbolehkan berlayar ke Jawa. Meskipun demikian, perahu-perahu orang Moor, khususnya dari Koromandel masih tetap bisa berlayar ke berbagai pelabuhan di Nusantara seperti ke Sumatera, Penang dan Malaka. Dalam hal ini, Moor berasal dari istilah untuk kelompok orang Islam abad pertengahan yang ada di Semenanjung Iberian seperti Spanyol dan Portugis. Dari istilah ini pula, orang-orang Eropa menyebut kelompok muslim yang ada di sekitar Filipina selatan dengan istilah kaum Muslim Mooro.

*Ketiga*, orang Arab yang sebagian besar terdiri dari kalangan para pedagang dan ulama. Mereka

pada umumnya adalah para sayyid<sup>1</sup> atau syarif yang tidak hanya terlibat pada unsur perdagangan tetapi juga melakukan konversi masyarakat Nusantara ke dalam Islam (islamisasi). Kehadiran para pedagang ini pula yang kemudian membuat denyut ekonomi di Nusantara masih dapat berkembang di tengah pemberlakuan ekonomi yang bersifat terbatas oleh kompeni dan kemudian pemerintahan kolonial Hindia Belanda.

*Keempat*, golongan budak yang dianggap memiliki fungsi dan kedudukan yang khas. Para budak itu kebanyakan diambil oleh para pedagang kaya yang kebanyakan dari mereka itu berasal dari Bali dan Celebes. Orang Jawa asli sendiri jarang masuk ke dalam kategori ini. Kelompok terakhir ini, selain berasal dari para tawanan perang atau pihak-pihak yang kalah dalam pertempuran

---

<sup>1</sup> Secara umum orang Arab komunitas Hadrami selain mencari keuntungan dalam sisi ekonomi mereka juga sangat berpengaruh kepada kehidupan keagamaan Muslim Nusantara terutama pada abad ke-19, ketika jumlah mereka cukup signifikan. Kemudian mereka membangun perkampungan di jalur-jalur perdagangan di Nusantara. Aceh menjadi perkampungan pertama selanjutnya mereka bergerak ke Palembang dan Pontianak, kemudian Batavia dan ke berbagai pusat perdagangan penting di Jawa seperti Cirebon, Tegal, Pekalongan, Surabaya dan Madura. Lihat lebih lanjut dalam, Jajat Burhanudin, *Islam dalam Arus Sejarah Indonesia*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2017), hal. 297.

tertentu di masa lalu, juga berasal dari rampasan para penguasa dari desa-desa yang ada. Meskipun demikian, masalah perbudakan ini cukup pelik disikapi mengingat tradisi dalam beberapa kebudayaan tertentu di Nusantara masih menganut sistem *patron-client* yang memungkinkan praktik-praktik tersebut tetap berjalan hingga abad modern ini.

Pendapat berbeda disampaikan oleh Koentjaraningrat yang menjabarkan empat lapisan sosial masyarakat Jawa, yaitu *ndara* (bangsawan), *priyayi* (birokrat), *wong dagang* (pedagang), dan *wong cilik* (rakyat jelata). Golongan *ndara* adalah mereka yang dapat menunjukkan identitasnya sebagai para penguasa di antara tiga lapisan sosial lainnya. Mereka pun terbagi lagi berdasarkan pangkat dan gelar yang berlainan sesuai dengan derajat kekerabatannya dengan salah satu di antara empat keluarga raja. *Priyayi*, menempati kedudukan di pemerintahan dan tersusun menurut hierarki (tata tingkat) birokrasi, mulai dari *priyayi* rendahan sampai *priyayi* di level yang tinggi. Akan tetapi, klasifikasi masyarakat asli Jawa dalam konteks penelitian ini cukup mengambil dua lapisan sosial

saja yaitu golongan ningrat atau disebut juga *priyayi*<sup>2</sup> dan petani.<sup>3</sup>

## B. Sekilas tentang Thomas Stamford Raffles

Thomas Stamford Raffles lahir di lepas pantai Jamaika dekat Port Morant di atas geladak kapal Ann pada tanggal 6 Juli 1781. Ia lahir dari pasangan Benjamin Raffles (1739-1812) dan Anne Lyde Linderman (1752-1824).

Krisis ekonomi yang melanda Inggris saat itu menyebabkan keluarga Benjamin Raffles

---

<sup>2</sup> Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, *priyayi* adalah orang yang termasuk ke dalam lapisan masyarakat yang kedudukannya dianggap terhormat. Istilah ini juga dikenal dalam kebudayaan Jawa untuk melambangkan kelas sosial tertentu dalam golongan bangsawan atau suatu golongan tertinggi dalam masyarakat. Karena mewarisi garis keturunan dari keluarga kerajaan. Sementara itu menurut Geertz *priyayi* adalah orang yang dirujuk kepada kalangan aristokrasi turun temurun yang oleh Belanda diambil dari raja-raja Pribumi yang ditaklukkan untuk kemudian diangkat sebagai pegawai sipil (elite pegawai kerah putih) yang digaji. Clifford Geertz, *Agama Jawa Abangan, Santri, Priyayi dalam Kebudayaan Jawa*, (Jakarta: Komunitas Bambu, 2013), hal. Xxxii.

<sup>3</sup> Golongan ini disebut juga golongan *wong cilik*. Bukan hanya petani sebenarnya yang menjadi golongan *wong cilik*, tapi juga ada tukang, pedagang, dan juga artis pendukung budaya yang ada di desa-desa kecil. Lihat Suhartono, "Kerajaan-kerjaan Islam di Jawa", dalam *Sejarah: Perkembangan kerjaan islam dan perjuangan melawan kolonialisme*, (Jakarta: PT Pustaka Widya Utama, 1993), hal. 40-41.

mengalami kesulitan ekonomi yang cukup berat, sehingga memaksa Thomas Raffles mencari pekerjaan untuk menopang kesulitan ekonomi keluarganya. Pekerjaan pertamanya didapatkannya dari teman ayahnya yang memintanya menjadi seorang Juru Tulis di Perusahaan Hindia Timur pada tahun 1795. Berkat keuletannya, Ia kemudian dipromosikan sebagai Asisten Sekretaris di perusahaan yang sama untuk wilayah Kepulauan Melayu.

Nama Stamford dicantumkan di tengah namanya ketika Ia berhasil menjadi seseorang yang diperhitungkan di kawasan Laut Cina Selatan melalui kinerja baiknya di perusahaan dagang tersebut. Dan sejarah penting dalam hidupnya dimulai ketika Ia diutus ke Pulau Penang pada tahun 1804 untuk melakukan tugas yang diembankan kepadanya.

Karirnya semakin melejit terutama ketika pada tahun 1811-1817, ketika ia disertakan dalam rombongan ekspedisi ke tanah Jawa sebagai Letnan Gubernur (*Lietenant Governor of Java*) di bawah perintah Gubernur Jendral Sir Elliot Murray-Kynynmond (1751-1814) atau lebih dikenal sebagai Lord Minto.<sup>4</sup> Saat

itu, Raffles menjabat sebagai pemimpin tertinggi pemerintahan Inggris di Jawa dan melakukan banyak perubahan di wilayah tersebut sepeninggal pemerintahan pemimpin-pemimpin Belanda yang pro-Prancis.

### C. Masa Transisi dan Polarisasi dalam Stratifikasi Sosial

Sebelum membahas lebih jauh terkait Raffles dan kebijakannya, hal penting lainnya yang perlu diulas adalah masa transisi di mana Raffles menggantikan sistem pemerintahan yang sebelumnya. Lebih tepatnya adalah kekuasaan di bawah dominasi Daendels. Pada saat itu, terjadi instabilitas dan krisis ekonomi yang kemudian mendorong Daendels untuk mengambil kebijakan untuk menyelamatkan keuangan negara. Salah satunya adalah dengan mendirikan *General Rekenkamer* (Dewan Pengawas Keuangan). Adapun strategi-strategi yang diberlakukan oleh Daendels di antaranya adalah mencetak uang kertas dalam jumlah besar, menjual tanah, menerapkan pinjaman paksa dari orang-orang swasta, melakukan monopoli beras oleh pemerintah. Meskipun demikian, kebijakan-kebijakan tersebut pada akhirnya tidak bisa menyelamatkan pemerintahan. Tapi justru malah membuat keadaan menjadi semakin

---

<sup>4</sup> Dalam Zaenal Masduqi, *Cirebon Dari Kota Tradisional Ke Kota Kolonial*, (Cirebon: Nurjati Press, 2011), hal. 36.

buruk dibandingkan dengan krisis yang terjadi pada pemerintahan sebelumnya.

Khusus mencermati hubungan diplomatik dengan Raja-Raja Jawa, Daendels cenderung melakukan pendekatan yang kurang akomodatif. Bahkan terkesan cukup agresif. Hal ini dilihat dari beberapa tindakannya yang banyak menentang kedudukan dan kedaulatan Raja Jawa. Misalnya, Daendels menggunakan taktik kekerasan pada proses pemecatan Sultan Banten tahun 1808, yang kemudian disusul dengan konflik pembangunan benteng militer di Merak dan Teluk Meeuwen. Tak lama setelah itu, Sultan Banten diasingkan ke Batavia yang membuatnya menerima kebencian dari masyarakat. Hingga pada akhirnya di tahun 1810, Daendels terpaksa mengembalikan kedudukan sultan sebagai penguasa di Banten Selatan setelah terjadi kekacauan.

Tidak hanya Banten yang merasa gerah oleh kebijakan dan kesewenang-wenangan Daendels. Sultan Cirebon juga tak luput dari intervensi dan arogansi Daendels. Bahkan di Cirebon sendiri, Daendels memisahkan kesultanan menjadi tiga bagian dan membentuk Cirebon

sebagai daerah gubernemen.<sup>5</sup> Rakyat dan penguasa Jawa Tengah justru dikatakan mengalami masa yang lebih sulit lagi. Meskipun demikian, Daendels tidak memiliki kesempatan lebih lama untuk meneruskan kekejamannya terhadap rakyat dan penguasa lokal. Daendels pun harus menyerahkan kekuasaannya kepada J.W. Janssens (Mei – September 1811). Di bawah kepemimpinan Janssens inilah, pada akhirnya kekuasaan atas Jawa dan daerah lainnya di bawah Belanda, harus diserahkan kepada Inggris. Akibat kekalahan yang diderita dalam invasi yang terjadi pada Agustus dan September 1811.

Nasib Jawa masih dipandang berharga oleh pemerintahan Inggris. Sehingga, gagasan untuk menghancurkan Pulau Jawa sebagai basis pertahanan Prancis di daerah Timur Jauh, pada akhirnya diubah menjadi basis pertahanan koloni Inggris. Jatuhnya Jawa menyebabkan seluruh jajahan Belanda di Asia jatuh ke tangan Inggris. Dalam hal ini, Jenderal Lord Minto membagi daerah kekuasaan menjadi empat *gubernemen* yaitu Malaka, Sumatera Barat, Maluku dan Jawa (Meliputi Madura, Palembang, Makassar,

---

<sup>5</sup> Daerah tertentu yang langsung dikuasai dan pemerintahannya diatur oleh Belanda seperti Kesultanan Cirebon dan Banten, *Ibid.*, hal. Viii.

Banjarmasin serta pulau-pulau Sunda Kecil – Nusa Tenggara). Di antara keempat gubernemen tersebut, hanya Pulau Jawa yang selanjutnya mengalami perkembangan yang pesat di bawah pemerintahan Raffles sebagai Letnan Gubernur Jendral.

Raffles dianggap bukan hanya melakukan kebijakan strategis di bidang ekonomi dengan menghilangkan sistem tanam paksa yang selalu digencarkan oleh VOC. Raffles lebih memilih untuk menerapkan sistem sewa tanah atau yang bisa disebut dengan *landelijk stelsel*. Melalui sistem inilah, Raffles mengusung lahirnya sebuah perubahan sosial dan budaya. Lebih tepatnya dengan cara menghapuskan ikatan adat tradisional dengan cara sistem tanam paksa menjadi sistem kontrak atas tanah. Tentu saja dengan menetapkan pajak atas tanah yang disewa dengan memberikan kebebasan kepada para petani untuk menentukan jenis tanaman yang diinginkan dan merapikan aturannya melalui sistem administrasi ala Inggris. Suatu hal yang dianggap baru dan belum pernah dipelajari pada sistem sebelumnya.<sup>6</sup>

Sistem sewa tanah yang diyakini Raffles bisa mengatasi

permasalahan yang sangat pelik di antara para petani dengan penguasa pribumi. Apalagi ditambah dengan campur tangan pihak kolonial yang terjadi secara berlebihan terkait bagaimana tata cara dan tanaman apa yang harus ditanam oleh para petani. Penyewa (*ryot*) berhak memutuskan jenis tanaman apa yang akan ditanamnya selama jangka waktu penyewaan tanah atau bagi hasil berlangsung. Tuan tanah (*zemindar*) menerima hasil sewa. Selain itu, tuan tanah juga berperan sebagai penengah antara penyewa dan penguasa. Kewajiban tuan tanah adalah membayar pajak kepada pemerintah dan berhak untuk mewariskan tanah tersebut kepada keturunannya.

Pada implikasinya, kebijakan Raffles ini juga masih mengandung dualisme kepentingan. Di mana tanah sewaan yang ada di Jawa merupakan bagian dari tanah yang terasing. Sistem sewa tanah ini sendiri tidak diperkenalkan di distrik Sunda. Bahkan sebagian besar pulau Jawa, di bagian distrik timur dan tengah pada saat itu belum mengenal perjanjian tanah antara penguasa lokal dengan petani.

Menurut catatan Raffles, ada beberapa lahan yang tidak memberi kontribusi apapun untuk pemerintah. Di mana petani yang mengolahnya

---

<sup>6</sup> *Ibid.*

tidak pernah membayar sewa, dan dari beberapa lahan sewa uang hasilnya justru dikuasai sendiri oleh para penguasa lokal. Melihat hal ini, Raffles menganggap bahwa cara petani dalam mengolah dan memberi sejumlah hasil pada pihak yang berkuasa, menjadi bukti bahwa di Jawa sistem pertanahan yang ada juga berdasarkan pada wewenang penguasa. Penguasalah yang mempunyai hak untuk mendapat bagi hasil dan merasa berhak untuk menentukan berapa bagian yang dimilikinya. Bahkan sebelum diberlakukannya UU Konsolidasi, bunga sewa tanah ditentukan berdasarkan pada berapa kali hasil produksi dilakukan. Penguasa pun berhak untuk menentukan kepada siapa upeti ini diberikan.<sup>7</sup>

Seluruh lahan yang ada di Jawa berada di bawah kekuasaan penguasa baik pemerintah Eropa maupun penguasa pribumi. Selama itu pula tidak ada aturan yang jelas tentang kepemilikan pribadi atas tanah yang diolahnya. Karena itulah, tidak pernah ada petani yang berhak mengaku memiliki suatu tanah, meskipun dia telah mengolah tanah yang terbengkalai atau tanah yang telah dirawatnya dengan baik. Pihak

penguasa akan datang kapan saja mereka mau untuk mengambil hasil panen tersebut. Sementara para petani itu tidak pernah mendapatkan status apapun, baik sebagai penyewa apalagi pemilik. Karena sistem yang diberlakukan adalah sistem *despotik* yang tidak memerlukan perjanjian antara penguasa dan pengolah lahannya.<sup>8</sup>

Melihat hal ini, Raffles kemudian mengusung sebuah sistem baru yang disebut-sebut lebih pro terhadap para petani. Dalam hal ini, petani diubah statusnya menjadi seorang penyewa tanah melalui perjanjian kontrak antara pemilik lahan dengan petani. Sistem sewa tanah ini berlaku sampai tahun 1830 sebagai salah satu bentuk implementasi dari prinsip kebijakan terbaik yang diyakini Raffles.

Terkait kedudukan para priyayi dengan para petani yang berbeda. Ada polarisasi yang secara sosial budaya memang telah terbentuk sejak lama. Hal ini bisa kita lihat paada bagaimana golongan priyayi melihat para petani sebagai pengganggu yang tidak bisa dikendalikan tingkah lakunya. Bahkan dianggap bebas dari aturan

---

<sup>7</sup> Lihat Raffles, Thomas Stamford. *The History of Java*, (Yogyakarta: Penerbit Narasi, 2016), hal. 88-89.

---

<sup>8</sup> Despotik adalah bentuk pemerintahan dengan satu penguasa baik individual maupun oligarki, yang berkuasa dengan kekuatan politik absolut. *Ibid.*

yang mengekang. Hal inilah yang membuat golongan priyayi merasa sangat berbeda kelas dengan para petani. Sebaliknya, para petani memandang golongan priyayi berada di atas mereka. Golongan priyayi dianggap mendapatkan apapun yang mereka inginkan, berbudaya dan memiliki pengetahuan dibandingkan mereka.

Golongan priyayi memiliki strata tertentu. Di mana golongan priyayi tertinggi disebut dengan priyayi *ageng* (bangsawan tinggi). Gelar dalam golongan ini terbagi menjadi bermacam-macam berdasarkan tinggi rendahnya posisi kehormatan mereka. Gelar priyayi ini bisa didapatkan seiring semakin dewasa usianya. Misalnya ketika seorang anak laki-laki lahir diberi nama Bomantara. Kemudian ia diberi gelar Raden Mas (Bomantara). Maka ketika *akil baligh*, gelarnya menjadi Bandara Raden Mas (Bomantara). Ketika menginjak usia dewasa (antara 18 atau 21 tahun) gelarnya berubah menjadi Bandara Raden Mas Aryo (Bomantara). Jika dewasa nanti ia memiliki jabatan dalam hierarki kebangsawanan, maka gelarnya pun ikut berubah menjadi Gusti Pangeran Adipati Haryo (Bomantara). Ini berlaku ketika ia menjadi pemimpin ksatria. Semakin bertambah tinggi jabatannya, maka gelar

kebangsawanan yang melekat di dalam dirinya pun akan terus bertambah.

Golongan priyayi adalah mereka yang menjadi seorang raja atau disebut juga Susuhunan, susunan atau sultan yang merupakan para pemilik kekuasaan utama. Golongan ini yang paling dihormati oleh semua kalangan. Anggota keluarga raja lainnya disebut pangeran. Istri dari raja disebut dengan Ratu. Putra mahkota raja disebut dengan pangeran adipati. Perdana menteri raja disebut dengan raden adipati.

Pada masa kekuasaan Belanda, struktur birokrasi pemerintahan terdiri dari: Gubernur yang mengepalai sebuah provinsi disebut *regents* dan *bopatis* (bupati) oleh penduduk atau *angabeis* (*ngabei*). Para gubernur ini merupakan penguasa suatu daerah. Penguasa di bawah gubernur disebut *radens* (raden), *mantris* (mantri), *demangs* (demang), *luras* (lurah) dan lain sebagainya. Ada pengecualian bagi penguasa di desa yang diberi gelar *kuwua*, *bukuls*, *patinggis*, dan yang lainnya ini dipilih sendiri oleh para penduduk desa. Kuwua inilah yang nantinya berperan sebagai bangsawan kecil (*petite noblesse*) untuk mengerjakan kewajiban tertentu.

Semakin berkembangnya kebutuhan pemerintahan Hindia Belanda terhadap pengelolaan birokrasi pribumi, orang-orang awam di luar *trah* darah biru mulai mendapat kesempatan untuk mencapai jabatan administratif tertentu dalam birokrasi pemerintahan. Hal ini terjadi melalui jalur pendidikan dan kemampuan berbahasa Belanda. Misalnya saja, jabatan untuk para juru tulis, jaksa, petugas pajak, guru dan mantri umumnya dapat ditempati setelah mereka lulus pendidikan. Namun mereka tetap dibatasi untuk tidak bisa menduduki jabatan di posisi tinggi seperti bupati. Artinya, untuk menjadi seorang bupati tidak cukup memperhatikan kecerdasan, kemampuan ataupun ijazahnya saja. Tapi juga harus mewarisi darah biru. Karena itulah, golongan priyayi kemudian berkembang menjadi dua lapisan yaitu golongan priyayi tinggi (keturunan ningrat) dan priyayi rendah (priyayi sekolahan).

Sementara bagi para petani, kehidupan mereka dianggap sedikit berubah ketika Raffles berkuasa. Bahkan sistem kebijakan yang diusung oleh Raffles dianggap lebih humanis dan mementingkan kelas para petani. Di mana, sistem tanam paksa dihapuskan dan diganti dengan sistem sewa tanah. Meski hal ini tidak bisa diberlakukan di seluruh

wilayah Jawa. Sebab selama ini keuntungan atas tanah seakan-akan hanya menjadi milik para pemilik modal. Sementara para petani hanya dijadikan sebagai alat dan pengolahnya saja.

Setelah diberlakukannya sistem sewa tanah ini, para petani dapat meneruskan mengolah tanah tersebut seumur hidupnya, dan dapat mewariskan pada anaknya, selama mereka masih membayar kewajiban pada penguasa. Kepala desa yang disebut dengan *kuwua*, *bukul*, *petinggi* atau *lurah*, dapat meneruskan mengumpulkan pajak selama hidupnya dan mewariskannya pada penerusnya. Ia bertanggung jawab kepada seorang demang yang menjadi atasannya, yang menjabat selama mungkin dan dapat meneruskan kepada keluarganya. Tetapi di antara kedua penguasa ini tidak ada yang dapat mengalahkan kekuasaan atasan mereka, dengan dalih hukum atau adat apapun.<sup>9</sup>

Hanya sebagian kecil dari pajak yang dikumpulkan ke kas negara. Sebagian besar dibagikan di antara pegawai pemerintah dan untuk pembiayaan beberapa keperluan. Yang berhak membagi-bagi pajak tersebut adalah pihak-pihak yang ditunjuk pemerintah. Gaji para

---

<sup>9</sup> *Ibid.*

pegawai, mulai dari pegawai kantor, polisi, pegawai pengadilan dan semua pegawai negeri, mulai dari perdana menteri sampai birokrat terendah, bersumber dari penerimaan sewa tanah ini.<sup>10</sup>

Tatanan feodalisme yang telah mengakar sejak lama tersebut ditambah lagi dengan budaya masyarakat Jawa yang menganut paham patriarkal<sup>11</sup> menjadi faktor paling mendasar mengapa selama ini masyarakat Jawa sangat tunduk pada perintah orang-orang yang dianggap lebih tinggi derajatnya. Terutama dalam urusan ekonomi dan status sosial yang dimiliki. Akibatnya, mereka yang menduduki jabatan strategis biasanya menikmati kebahagiaan dan kemegahan yang mewah, mengumpulkan kekayaan dan menguasai pelayanan umum, korup, memamerkan keburukan dan hilangnya karakter asli yang toleran.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> Sistem patriarki ini adalah sistem sosial yang menempatkan laki-laki sebagai pemegang kekuasaan utama dan mendominasi dalam peran kepemimpinan politik, otoritas moral, hak sosial dan penguasaan properti. Dalam domain keluarga, sosok ayah adalah pemegang otoritas terhadap perempuan, anak-anak dan harta benda. Wikipedia.

<sup>12</sup> *Ibid.*

#### **D. Sistem *Landelijik Stelsel* bagi Para Petani**

Berbicara soal hak atas tanah di Jawa, Raffles tidak lagi berbicara soal bagaimana caranya hak itu diberikan oleh para penguasa kepada para petani. Tapi lebih kepada bagaimana caranya hak itu diambil. Artinya, ketika seorang petani tidak memiliki bukti hukum apapun atas tanah yang diolahnya, tapi berdasarkan pada kebiasaan lama, dia berhak menggarap lahan sekaligus menikmati hasilnya selama mematuhi peraturan yang berlaku. Dengan kata lain, selama seorang petani masih membayar upeti pada para penguasa. Selama itu pula ia berhak atas tanah yang disewanya.

Praktek lama yang sudah menjadi kebiasaan antara para penguasa dan petani, dianggap Raffles tidak lebih dari praktek perbudakan. Di mana para petani tidak memiliki keamanan dalam pekerjaannya. Karena dia harus menerima setiap paksaan dan tekanan penguasa menyangkut tanah tersebut. Sementara para penguasa hanya peduli soal mengumpulkan hasil panen. Tanpa pernah mau tahu resiko gagal panen dan atau keluhan para petani yang ditindas oleh para adipati, tumenggung, atau *angabei*, yang digaji dari sewa tanah yang dikumpulkannya, dan bertanggung

jawab atas pemasukan dari distrik yang dibawahinya.<sup>13</sup>

Para adipati, tumenggung, atau *angabei* memiliki pejabat dibawahnya yaitu demang atau mantri desa, yang bertugas untuk mengawasi subdivisi di tiap distrik, memilih kepala desa dan mengumpulkan sewa dari beberapa desa. Kepala desa atau *bukul* atau lurah, atau disebut apapun di berbagai daerah, mengepalai sebuah desa dan bertugas untuk mengumpulkan hasil panen petani dan menyetorkannya kepada demang. Bagi para petani, kepala desa inilah yang menjadi pemilik tanah yang sebenarnya. Karena ketika seorang bupati ingin mendapatkan hasil panen yang lebih banyak, maka kepala desalah yang terjun secara langsung untuk menekan para petani.<sup>14</sup>

Kebijakan Raffles melalui Sistem *landelijck stelsel* inilah yang kemudian menggantikan sistem tanam paksa yang semakin menyengsarakan rakyat pribumi terutama pada masa pemerintahan sebelumnya. Beberapa prinsip kebijakan yang sejak awal coba dipegang secara konsisten oleh Raffles untuk mengelola

pemerintahan di Jawa antara lain, *pertama*, penghapusan segala bentuk dan jenis penyerahan wajib maupun kerja paksa terhadap rakyat. Raffles justru menghendaki rakyat bisa bebas untuk menentukan jenis tanaman yang diinginkan tanpa ada unsur paksaan. *Kedua*, peranan para pemungut pajak dihapuskan dan sebagai penggantinya mereka dijadikan sebagai bagian integral dari pemerintah kolonial dengan fungsi-fungsi pemerintahan yang sesuai dengan asas-asas pemerintahan di Barat. *Ketiga*, pemerintah kolonial ditempatkan sebagai pemilik tanah. Maka para petani yang menggarap tanah dianggap sebagai penyewa tanah milik pemerintah.

Meski dianggap memiliki tampilan “wajah” birokrasi yang lebih meringankan rakyat pribumi, akan tetapi, kebijakan ini pada dasarnya tetap menempatkan rakyat pada posisi bawah. Di mana, pemilik modal yang diakui secara sah tetaplah pemerintahan kolonial. Apalagi pemberlakuan kebijakan ini tidak bisa meliputi seluruh Jawa. Karena daerah sekitar Batavia dan Parahyangan tetap dikecualikan dalam sistem sewa tanah. Pihak kolonial tetap memberlakukan sistem tanam paksa –kopi- yang dianggap jauh lebih menguntungkan daripada sistem sewa tanah. Selain itu, Raffles juga hanya berkuasa selama lima

---

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> *Ibid.*

tahun dari 1811-1816, hal itu berarti, Raffles tidak memiliki waktu yang cukup untuk menerapkan kebijakannya secara menyeluruh. Apalagi aparat pemerintah masih dianggap tidak mampu untuk melaksanakan sistem baru dan kurangnya dana pemerintahan akibat diterapkannya sistem ini.

Tidak cukup sampai di situ saja. Raffles juga menerapkan sistem pemerintahan tradisional ke modern. Maksudnya, pemerintahan modern ini dikelola sepenuhnya oleh para pejabat kolonial. Sementara para raja, sultan dan penguasa lokal yang sebelumnya masih berkuasa penuh terhadap masyarakatnya, mulai dikurangi fungsinya. Ini sama dengan menurunkan status para penguasa tersebut berada di bawah kendali pemerintahan kolonial dan mengurangi peran mereka di hadapan rakyat. Lebih jauh, sumber penghasilan para penguasa lokal juga semakin dikurangi.

Raffles kemudian membentuk kebijakan baru yaitu mengangkat pegawai Eropa. Para pegawai Eropa yang baru dan dijadikan sebagai petugas pendamping dan pengawas para bupati serta para pengawas penghasilan yang diperoleh dari tanah (*Opziener der landelijke inkomsten*) yang kemudian disebut

sebagai *pangreh praja* (*Controleur van het Binnenlands Bestuur*).

## E. Penutup

Selama ini, Thomas Stamford Raffles dikenal sebagai pelopor perubahan sistem pemerintahan modern. Namun di balik itu, kebijakan Raffles ternyata tidak sebaik yang orang ketahui karena dalam kebijakannya itu ia malah memberikan ruang dan kesempatan bagi para pejabat-pejabat kolonial untuk semakin memperbesar kekuasaan pemerintah kolonial dan mengesampingkan peran-peran para penguasa lokal, terutama dalam kegiatan politik dan ekonomi.

Sistem *Landelijik Stelsel* (Sewa tanah) yang dianggap mengawali perubahan dalam gerakan sosial budaya dan mengangkat posisi para petani dengan cara menghapuskan sistem tanam paksa menjadi sistem kontrak atas tanah merupakan salah satu bentuk reformasi birokrasi yang diputuskan oleh Raffles. Kebijakan ini membuktikan adanya pengurangan wewenang para priyayi dan memberikan keleluasaan yang lebih terhadap pegawai Eropa. Pegawai-pegawai baru ini lah yang kemudian disebut sebagai kontrolir *pangreh praja* (*Controleur van het Binnenlands Bestuur*).

## Daftar Pustaka

- Daliman, A. 2012. *Sejarah Indonesia Abad XIX-Awal Abad XXI: Sistem Politik Kolonial dan Administrasi Pemerintahan Hindia-Belanda*. Yogyakarta: Penerbit Ombak.
- Raffles, Thomas Stamford. 2016. *The History of Java*. Terj. Yogyakarta: Penerbit Narasi.
- Zaenal Masduqi. 2011. *Cirebon Dari Kota Tradisional Ke Kota Kolonial*. Cirebon: Nurjati Press.
- Clifford Geertz. 2013. *Agama Jawa Abangan, Santri, Priyayi dalam Kebudayaan Jawa*. Depok: Komunitas Bambu.
- Jajat Burhanudin. 2017. *Islam dalam Arus Sejarah Indonesia*. Jakarta: Kencana.
- Sumber Lain:
- Nuralia, Lia. 2015. *Peran Elite Pribumi dalam Eksploitasi Kapitalisme Kolonial: Komparasi Antara Prasasti dan Arsip*. Bandung: Balai Arkeologi Bandung.
- Wijaya, Daya Negri. 2017. *Thomas Stamford Raffles di Bengkulu: Politisi atau Ilmuwan?* Malang: Universitas Negeri Malang.
- Mappatoba, Mustainah. 2014. *Resensi Buku: Frans Husken (1998) Masyarakat Desa dalam Perubahan Zaman: Sejarah Diferensiasi Sosial di Jawa*. Palu: Universitas Tadulako.
- Wahid, Abdul. 2017. *Dualisme Pajak di Jawa: Administrasi Pajak Tanah di Wilayah Vorstenlanden pada Masa Kolonial, 1915-1942*. Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada.
- Wahyono, Effendi. 2017. *Stratifikasi Sosial pada Masyarakat Pedesaan di Jawa Abad ke-19*. Seminar Nasional Riset Inovatif Universitas Terbuka.
- Ittihadiyah, Himayatul. 2012. *Bagelen Pasca Perang Jawa (1830-1950): Dinamika Sosial Politik dan Ekonomi di Bekas Wilayah "Negaragung" Kesultanan Mataram Islam (Vorstenlanden)*. Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga.
- Nurtanti, Ike Evi dan Riyadi Sariyatun. T.T. *The Effect of Landrente on Land Mastery and Land Use in Mangunharjo Sub District, Madiun (1860-1870)*. Fakultas Sejarah.

Yulianti. 2013. *Dampak Kebijakan Kolonial di Jawa*. Malang: Universitas Negeri Malang.

Purnomo, Teguh. 2005. *Hukum dan Sengketa Pertanahan: Studi Kasus Gerakan Organisasi*

*Petani SeTam (Serikat Tani Merdeka) dalam Proses Reklaiming di Desa Mulyadadi Kecamatan Cipari Kabupaten Cilacap*. Solo: Universitas Muhammadiyah Surakarta.