

ANTARA CAMBUK DAN TEMBAKAU eksploitasi agraria di Sumatra Timur Jaman Kolonial

SYAFRUDDIN KALO

**Program Studi Hukum Pidana
Fakultas Hukum
Universitas Sumatera Utara**

Pada tanggal 11 Januari 1926 Dr. Tengku A. Machmoed menulis dalam sebuah artikel di harian *Pewartar Deli* yang berjudul "Pengaroeh Concessie di Soematra Timoer: Kapitalis Minoem Soesoe, Zelfbestuurder toeroet memerah ra'jat". Dalam tulisan tersebut, Machmoed menggambarkan bagaimana kondisi kehidupan penduduk pribumi di wilayah raja-raja Melayu yang sangat menderita akibat dari eksploitasi agraria oleh penguasa daerah dan pemilik modal besar. Artikel ini menimbulkan kegemparan di kalangan pers khususnya dan masyarakat Sumatra Timur umumnya masa itu.

Yang menjadi pokok persoalan utama bukan hanya kondisi kehidupan ekonomi yang ada pada saat itu menjadi sasaran kritik tulisan Tengku Machmoed, namun juga bahwa Tengku Machmoed sebagai seorang bangsawan dari salah satu Kesultanan Melayu di Sumatra Timur bertindak berani dengan mengungkap kebobrokan akibat konspirasi dan kolusi yang dilakukan oleh para petinggi kerajaannya dengan orang-orang asing. Machmoed sendiri adalah seorang keturunan elit Melayu dan termasuk beberapa gelintir bangsawan Melayu yang berhasil menyelesaikan pendidikannya sehingga tampil sebagai seorang elit intelektual sebelum kemerdekaan.

Apa yang diungkapkan oleh Tengku Machmoed tersebut sebenarnya hanya merupakan klimaks dari rangkaian perjalanan sejarah panjang dari proses penerapan sistem eksploitasi agraria di Sumatra Timur sejak pertengahan kedua abad XIX. Kesuburan daerah dan kecocokan jenis tanah bagi jenis produk agraria telah merubah situasi di Sumatra Timur dari bentangan lahan ladang dan persawahan menjadi kompleks perkebunan (*onderneming*) bagi kepentingan investor agro-bisnis asing yang bertugas memasok pasaran internasional di Eropa dan Amerika dengan kebutuhan produk tropis.

Perkembangan Sektor Perkebunan

Perkebunan besar (*onderneming*) di Sumatra Timur dirintis oleh Nienhuys yang membawa tanaman tembakau dan menanamnya di lahan Sumatra Timur melalui kontrak tanah dengan Sultan Deli pada tahun 1863 selama 75 tahun (Karl J. Pelzer, 1978). Keberhasilan yang diperoleh Nienhuys dengan keuntungan besar yang diperoleh telah menarik perhatian para pengusaha perkebunan asing Eropa untuk berlomba-lomba melakukan investasi di sektor agrobisnis Sumatra Timur. Prioritas komoditi yang mereka tanam adalah tembakau yang sangat terkenal di pasaran tembakau Amsterdam, kemudian menyusul karet dan kelapa sawit.

Perkembangan yang didukung dan disertai dengan penegakan kekuasaan kolonial Belanda di Sumatra Timur ini semakin dipicu oleh keluarnya *Agrarische Wet* tahun 1870 yang mengatur tentang kepemilikan tanah. Meskipun pada mulanya ditujukan bagi Jawa dan Madura, namun kemudian Undang-Undang ini diterapkan juga dengan peraturan lokal di Sumatra Timur. Kemudahan diperoleh

setelah adanya kejelasan tentang status kepemilikan tanah oleh penduduk yang memperlancar persewaan lahan.

Di Sumatra Timur sendiri berlaku dua macam sistem kepemilikan tanah. Yang pertama adalah sistem *vorstdomein*. Menurut sistem ini raja selaku kepala negara dianggap sebagai pemilik dari semua tanah (Gaetano Mosca, 1939) dan menyerahkan kepada para kawulanya untuk digarap. Rakyat yang menggarap tanah-tanah tersebut wajib menyetorkannya kepada raja sebagian besar hasilnya sebagai upeti, sedangkan sisanya digunakan mereka untuk memenuhi kebutuhan sendiri. Dalam hal ini raja atau sultan mempunyai hak untuk membagi-bagikan hak garap dan hak pakainya, namun tetap menguasai hak milik sepenuhnya atas tanah.

Di sisi lain, berlaku juga prinsip *volksdomein*. Menurut prinsip ini tanah merupakan hak milik dari individu yang membuka dan menggarapnya secara rutin. Selama dia menghuni dan mengerjakan tanah tersebut, maka dia masih memegang kepemilikannya yang diakui secara komunal oleh masyarakatnya. Perkembangan lebih lanjut menjadikan tanah-tanah semacam ini sebagai tanah bersama (tanah komunal) dan diakui sebagai tanah adat dengan hak *ulayat* yang berlaku. Penggunaan tanah tersebut disahkan selama kepentingan adat menuntutnya dan tidak ada pelanggaran atas aturan adat (B. Ter Haar, 1959).

Para pengusaha perkebunan besar hanya mengakui raja sebagai kepala negara atau penguasa tanah semuanya. Oleh karena itu negosiasi dan kontrak dibuat dengan raja/sultan yang akan menyerahkan lahan wewenangnya dieksploitasi. Mengingat di wilayah Kesultanan Melayu berlaku juga prinsip *vorstdomein* maka kontrak sewa yang dibuat oleh sultan dengan para pengusaha perkebunan dianggap sah. Para pengusaha perkebunan berhak juga melakukan pengusiran dan penggusuran terhadap penduduk yang menggarap dan menghuni tanah-tanah yang ditunjuk oleh sultan untuk disewakan. Sebagai gantinya pengusaha perkebunan menggunakan lahan tersebut untuk kepentingan pemukiman kolonisasi kuli kontrak yang didatangkannya dari Jawa sebagai tenaga kerja perkebunan (*Memorie W.P.F.L. Winckel*, 1925).

Sumber Konflik

Pengusiran penduduk pribumi yang sering disebut dengan istilah *ra'jat penunggu* dari daerah pemukimannya dan larangan mereka untuk menggarap tanah tersebut segera menimbulkan persoalan sengketa. Rakyat merasa bahwa tanah itu adalah milik sultan mereka dan menjadi hak mereka untuk menggarapnya sebagai sumber kehidupan. Persoalan semakin bertambah ketika dalam kontrak sewa tersebut diikuti juga tanah-tanah *ulayat* yang diakui secara adat sebagai milik komunal penduduk. Dari tanah-tanah *ulayat* yang disewa perkebunan, rakyat juga tidak diperkenankan untuk menggarapnya.

Sebagai akibat dari kondisi ini kehidupan rakyat pribumi menjadi tidak menentu, mengingat sumber penghasilan mereka yang diperoleh dari penggarapan tanah tidak lagi ada. Meskipun sebagian dari mereka ada yang berangkat ke kota-kota untuk bekerja sebagai tenaga buruh atau profesional lainnya, namun sebagian besar dan terutama yang tidak mempunyai keahlian tidak bisa meninggalkan kampung halamannya. Mereka hanya bisa mengharap bisa kembali menggarap tanah-tanah tersebut dengan berbagai cara (Mahadi, 1976).

Kondisi pengangguran agraria ini tentu saja menciptakan kerawanan situasi dalam kehidupan. Beberapa tindakan kejahatan sosial muncul sebagai jalan alternatif untuk mencari cara menyelesaikan kebutuhan hidupnya. Dalam

laporan para pejabat lokal Belanda yang ditempatkan di wilayah Sumatra Timur tercatat adanya kenaikan prosentase kejahatan di daerah perkebunan dalam perempatan pertama abad XX. Meskipun ada juga yang dilakukan oleh para kuli pendatang, namun keterlibatan oleh penduduk pribumi setempat tidak bisa dihindari.

Usaha Penyelesaian

Untuk mencegah kenaikan dan perluasan kriminalitas sosial tersebut, pemerintah Belanda mencoba mencari jalan keluar bersama Sultan dan pengusaha perkebunan. Beberapa cara ditempuh untuk memberi *ra'jat penunggu* ini lahan yang bisa digarap oleh mereka dan dipetik hasilnya. Pertama-tama dari pihak pemerintah ada tekanan kepada pengusaha perkebunan untuk memberikan tanah *jaluran* yang kosong setelah selesainya panen tembakau. Tanah-tanah kosong itu sebelum ditanami kembali dengan benih tembakau bisa digunakan oleh *ra'jat penunggu* untuk ditanami tanaman pangan. Akan tetapi tingkat kesuburan tanah setelah panen tembakau dan kebutuhan akan air bagi tanaman pangan tidak memenuhi persyaratan. Sebagai akibatnya beberapa kali kegagalan panen terjadi.

Alternatif kedua yang dipilih untuk menyelesaikan perkara ini adalah pemberian karunia Sultan (*grant Sultan*) dalam bentuk tanah-tanah kosong yang tidak disewakan. Dengan pemberian tanah-tanah tersebut diharapkan agar *ra'jat penunggu* bisa menggunakannya. Meskipun di atas kertas semua terlihat baik dan berjalan lancar, namun dalam pelaksanaannya semua tidak berhasil. Hal ini disebabkan oleh adanya eksploitasi yang dilakukan para kepala adat pribumi sebagai orang-orang yang ditunjuk Sultan untuk mengatur pembagian tanah tersebut. Para kepala adat ini sering melakukan pemerasan dalam bentuk tuntutan penyeteroran hasil tanah secara berlebihan dari penduduk penggarapnya. Akibatnya hasil yang diterima oleh penduduk tidak bisa mencukupi bagi kebutuhan hidupnya.

Kondisi tersebut memberi alasan bagi pemerintah kolonial Belanda untuk mengambil alih wewenang pengaturan agraria dari tangan Sultan. Setelah adanya persetujuan yang disepakati, Kontrolir sebagai pejabat tingkat bawah kolonial menggantikan Sultan dalam menangani kasus tersebut. Untuk itu dia mengeluarkan hak garap atas tanah-tanah yang disebut *grant Controleur* (karunia Kontrolir). Seperti halnya *grant Sultan*, tipe tanah-tanah ini mengalami kendala dalam pelaksanaan penggarapannya. Hal itu disebabkan oleh peraturan yang dikeluarkan pemerintah kolonial bahwa barang siapa yang menerima tanah itu untuk digarap harus melakukan kerja wajib dalam jangka waktu tertentu bagi kepentingan pemerintah Belanda. Selain itu mereka juga harus menyeterorkan sebagian hasil produksinya kepada pemerintah Belanda. Akibatnya penduduk tidak lagi mempunyai waktu untuk bekerja secara maksimal dalam menggarap lahan tersebut.

Kolusi Pengusaha-Penguasa

Berbagai macam langkah yang ditempuh baik oleh pengusaha perkebunan, penguasa kolonial maupun penguasa pribumi tradisional tidak bisa mengatasi persoalan *ra'jat penunggu* ini. Pada pihak pengusaha perkebunan berbagai macam kecurangan dilakukan. Mereka tidak lagi mematuhi ketentuan tentang tanah *jaluran* yang sudah disepakati. Untuk memaksimalkan hasil dan memulihkan biaya sewa kepada para penguasa pribumi, para pengusaha ini lebih suka menyewakan tanah-tanah *jaluran* kepada bekas kuli kontrak yang sudah

menyelesaikan ikatan kerjanya dan tetap bermukim di tempat itu. Hal ini digunakan untuk mengikat juga tenaga kerja yang siap pakai bagi kebutuhan perkebunan. Kecuali itu sering perluasan tanah-tanah jaluran ini memakan lahan tanah milik penduduk setempat tanpa persetujuan lebih dahulu. Dengan alasan bahwa pengusaha telah membayarkan pajak penduduk kepada Sultan, pengusaha merasa berhak diberi prioritas dalam kebutuhan lahannya daripada *ra'jat penunggu*.

Dalam kasus *grant Sultan*, banyak terjadi pemerasan dan penipuan yang bersifat eksploitatif dilakukan oleh para bangsawan dan kepala adat seperti *penghulu*. Mereka meminta quota produksi hasil tanah yang berlebihan dan sering tidak membagikan ganti rugi yang diterima dari pengusaha kepada penduduk. Sikap korup yang digunakan oleh para kepala adat itu menjadi beban bagi penduduk yang tidak lagi bisa mempercayai mereka sebagai jalan keluar permasalahannya.

Tanah-tanah yang ditetapkan menurut *grant Controleur* juga tidak bisa digunakan karena batas-batas tanah yang ditunjuknya tidak jelas. Akibatnya sering terjadi sengketa di antara para penggarap dan tidak bisa diputuskan lewat musyawarah. Karena baik Kontrolir maupun Sultan juga tidak mampu menanganinya, tanah-tanah tersebut akhirnya jatuh ke tangan para penyewa Cina bekas kuli kontrak untuk digarap setelah membayar uang sewa kepada Kontrolir (*Memorie D.F. Pronk, 1923*).

Penutup

Dengan eksploitasi multi segi ini, maka kondisi menyedihkan dari penduduk Sumatra Timur seperti yang digambarkan oleh Tengku Machmoed ini tidak bisa dihindari. Dalam kasus ini terbukti bahwa pihak penguasa dan pemilik modal telah memilih penggunaan model penyelesaian hukum represif yang menekankan sistem legalitas kaku menurut versi penguasa atau pihak yang dominan. Sikap represif ini tidak mepedulikan fakta yang ada namun hanya menekankan pada sisi simbol dan perangkat kekuasaan yang dianggap legal dan sah (Philippe Nonet, 1978). Penerapan pendekatan hukum represif yang menjadi corak kekuasaan kolonial di Indonesia ternyata tidak bisa menyelesaikan persoalan sengketa di Sumatra Timur.

Kecuali itu, komitmen para pemegang kuasa untuk menyelesaikan perkara agraria di Sumatra Timur tersebut tidak menunjukkan kepastian. Sampai masa sekarang persoalan tersebut tidak terselesaikan, selama pihak penguasa masih lebih memberikan prioritas pada keuntungan ekonomi dan kepentingan modal daripada kepastian hukum yang perlu ditegakan. Pendekatan hukum represif jelas tidak lagi cocok untuk mengatasi perkara ini, namun berbagai macam penguasa tetap menggunakannya. Alternatif yang lebih sesuai dalam mencari jalan keluar ini akan ditemukan apabila dilakukan pendekatan hukum responsif. Dalam pendekatan ini prioritas akan diberikan pada jalur musyawarah yang memberikan porsi dan status sama kepada semua pihak. Penegakan hukum harus lebih diutamakan daripada kepentingan ekonomi yang sering menimbulkan benturan di lapangan. Namun demikian, penggunaan pendekatan hukum responsif juga harus disertai dengan penegakan kontrol yang memadai untuk mencegah terjadinya penyimpangan atau pengalihan pokok persoalan. Dengan demikian akan diharapkan terciptanya suatu kondisi yang kondusif bagi penyelesaian masalah hukum agraria dan penghormatan hak-hak dari penduduk sebagai warga.