

KORUPSI DAN KOLUSI PADA MASA RAFFLES

*Machmoed Effendhie**

ABSTRACT

In this article will be explained reasoning of sales policy appearance of private land during Raffles period. The focus of study is processing sale of private land in Java done by Raffles, starts from advertisement, auction, and individuals that is finally gets of best of private land. This simple article fully stems from gathering of archive or dokumen mustered by Dr. Rost is containing official letters, memorandum, petition, written testimony, minute, proceeding, and others. Main conclusion from this article is sales policy of government land done by Raffles not pure as effort overcomes finance crisis, but also entangles interest of business of the functioners.

Key words: private land, corruption, collusion, and interest of business

PENGANTAR

Pada masa pemerintahan Raffles (1811-1816) telah dijual beberapa persil tanah di wilayah sekitar Batavia, Krawang, Priangan, Semarang, Surabaya, dan Sukabumi. Alasan penjualan tanah itu, baik pada masa Daendels maupun Raffles, sering kali dikemukakan dengan cara lebih umum, yakni negara sangat membutuhkan dana segar untuk kegiatan operasional pemerintahan. Akan tetapi, persoalan mengapa negara harus menjual tanah negara dalam mengatasi krisis keuangan itu, apakah tidak ada sumber dana lain selain harus menjual tanah, biasanya pihak pemerintah jarang sekali memberi penjelasan secara mendalam dan terbuka. Begitu juga mengenai berapa luas tanah negara yang dijual oleh Raffles, tidak ada penjelasan detail dari pemerintah. Tanah-tanah negara yang dijual oleh pemerintah biasanya berupa persil-persil yang batas-batasnya sudah ditentukan berdasarkan batas-batas alam seperti sungai, pegunungan, atau laut. Untuk menunjukkan betapa luasnya tanah negara yang dijual oleh Raffles, berikut ini sepenggal

data yang diperoleh dari Broersma.¹ Untuk persil 3 dan persil 4 luasnya 526.100 *acree* atau sekitar 2129,108 km², padahal tanah negara yang dijual Raffles lebih dari 20 persil.

Dalam kasus penjualan tanah negara secara besar-besaran pada masa pemerintahan Raffles juga disertai dengan pelimpahan hak milik mutlak (*allodiaal eigendom*) kepada pembeli.² Bahkan, untuk beberapa persil yang luas, para pembeli diberi hak pertuanan (*heerlijke rechten*) dan hak kenegaraan (*overheidrechten*),³ artinya para pembeli berhak mengatur tanah dan penduduk yang tinggal di tanah tersebut sesuai dengan keinginan pembeli. Akibat pelimpahan hak tersebut adalah beberapa persil tanah yang dijual Raffles kemudian berkembang menjadi “negara kecil” dalam negara (*Staatjes binnen de Staat*).

Dalam kasus penjualan tanah negara secara besar-besaran oleh Raffles ini, apakah memang murni negara mengalami defisit anggaran atau adakah kepentingan-kepentingan pribadi beberapa pejabat teras ikut bermain di balik alasan-alasan formal yang mendasari

* Staf Pengajar Jurusan Sejarah, Fakultas Ilmu Budaya, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta

proses penjualan tanah itu? Untuk menjawab permasalahan tersebut, dalam pembahasan berikut ini selain akan dijelaskan bagaimana proses penjualan tanah di wilayah Jawa pada saat itu, juga akan ditunjukkan bahwa penjualan tanah negara yang dilakukan pemerintahan Raffles kepada perorangan maupun perusahaan tidak hanya sekadar karena negara mengalami kesulitan keuangan saja, tetapi juga akan dijelaskan bagaimana korupsi dan kolusi yang terjadi di antara para pejabat, termasuk Raffles sendiri, mewarnai proses penjualan tanah negara tersebut.

Tulisan sederhana ini sepenuhnya bersumber dari kumpulan arsip atau dokumen yang dihimpun oleh Dr. Rost yang berisi surat-surat resmi, memorandum, petisi, kesaksian-kesaksian tertulis, *minute*, *proceedings*, dan lain-lain. Setiap kesaksian tertulis, baik berupa abstrak maupun lengkap, selalu diakhiri dengan kalimat: "*I do swear that the above is a true, So help me God*".

PEMBENTUKAN KOMISI PENJUALAN, PENGIKLANAN, DAN PELELANGAN UMUM

Dalam pandangan Raffles, penjualan tanah negara kepada perorangan sebagai upaya mengatasi krisis keuangan bukanlah hal baru sebab cara seperti itu sudah pernah dilakukan oleh para penguasa sebelumnya ketika negara menghadapi kesulitan keuangan. Pemasukan dari sektor perkebunan dan tabungan negara sampai akhir tahun 1812 dianggap oleh Raffles sudah tidak mencukupi kelangsungan operasional administrasi pemerintahan kolonial di Jawa. Sementara itu, nilai tukar mata uang *Rix Dollar* terhadap mata uang dolar Spanyol mengalami kemerosotan drastis seratus persen lebih, dari 6 *Rix Dollar* per 1 dolar Spanyol pada tahun-tahun sebelumnya menjadi 12 sampai 13 *Rix Dollar* per 1 dolar Spanyol pada tahun 1812. Persoalan tersebut dijadikan alasan oleh Raffles untuk menjual sebagian tanah negara pada perorangan atau badan usaha, sebagai satu-satunya cara dalam menanggulangi

krisis keuangan dan sekaligus dianggap dapat mengembalikan posisi *Rix Dollar* sekurang-kurangnya pada angka 6,5 per dolar Spanyol.⁴

Kondisi keuangan pemerintah Inggris di Jawa sampai bulan Agustus 1812 memang sangat memprihatinkan. Hal itu terlihat dari, misalnya, sebagian anggaran Departemen Militer (dalam bentuk mata uang dolar Spanyol) belum dapat dicairkan dari lembaga keuangan negara Orphan Chamber karena pemerintah mengalami defisit anggaran.⁵ Bahkan, sejumlah dana yang dikirim dari Pemerintahan Tertinggi di Calcuta pada tanggal 4 Agustus 1812 hanya cukup untuk memperbaiki fasilitas-fasilitas umum di Batavia.⁶ Keputusan Raffles mengalokasikan suntikan dana dari Pemerintahan Tertinggi di Calcuta untuk memperbaiki fasilitas-fasilitas publik dipandang sangat strategis pada saat-saat negara mengalami krisis keuangan, yakni untuk menegakkan citra pemerintahan Inggris di Jawa.⁷ Akan tetapi, permohonan dana tambahan dari pemerintahan tertinggi mengalami kemacetan. Penundaan suntikan dana berikutnya dari Pemerintahan Tertinggi dianggap tidak hanya membahayakan, tetapi juga akan menghancurkan eksistensi pemerintahan Inggris di Jawa.

Berdasarkan alasan-alasan seperti minimnya anggaran, menurut Raffles, satu-satunya sumber kolonial (*colonial resources*) yang dapat digunakan untuk mengatasi krisis adalah tanah.⁸ Sebenarnya, gagasan awal untuk mengatasi krisis keuangan negara dengan cara menjual sebagian tanah negara itu telah dikonsultasikan Raffles kepada H.W. Muntinghe, anggota Dewan Penasehat Negara, melalui surat pribadi dan rahasia (*private and confidensial*) tanggal 14 Oktober 1812. Dalam surat itu, secara garis besar, Raffles meminta H.W. Muntinghe untuk ikut memikirkan bagaimana cara-cara penjualan tanah itu akan dilakukan. Tidak diketahui apakah Muntinghe telah memberikan sarannya, tetapi yang jelas beberapa hari kemudian, yakni tanggal 4 November 1812, Raffles mengundang beberapa pejabat penting di Buitenzorg untuk mengadakan pertemuan guna membahas penjualan tanah. Yang hadir dalam pertemuan terbatas itu antara lain H.W.

Muntinghe, Kolonel MacKenzie, Residen Buitenzorg Thomas McQuoid (pada tahun 1814 menjadi Residen Priangan), Residen Rembang P.H.V. Lawick van Pabst, Residen Krawang W. Offers, Kepala Sekretaris Pemerintah C.G. Blgrave, Sekretaris Pemerintah Charles Assey, dan Letnan Gubernur Raffles sendiri. Dalam pertemuan itu, Raffles membentuk satu kelompok yang dinamakan Dewan Khusus (*a Special Council*) yang diketuai Raffles dan anggota-anggotanya seperti nama-nama yang tersebut di atas. Dewan Khusus ini bertugas hari itu juga untuk memutuskan penjualan tanah dan pembentukan sebuah Komisi Penjualan.

Sekalipun pada waktu itu beberapa anggota Dewan Khusus masih mempertanyakan laporan akhir dari Komite Penyelidikan mengenai Kedudukan Tanah di Jawa yang diketuai Kolonel MacKenzie yang belum diserahkan pada pemerintah, akhirnya anggota-anggota Dewan Khusus sepakat untuk melanjutkan pembicaraan setelah mendengarkan penjelasan dari Kolonel MacKenzie secara langsung. Dalam pembicaraan itu, selain menjelaskan hasil penelitiannya, Kolonel MacKenzie juga menyarankan agar tanah atau persil-persil yang akan dijual itu sebaiknya di sekitar Kota Batavia, Semarang, dan Surabaya saja. Namun, kalau terpaksa dilakukan penjualan tanah yang tidak berada di sekitar kota, MacKenzie meminta agar kebun-kebun kopi jangan dimasukkan ke dalam persil-persil yang akan dijual, tetapi tetap berada dalam pengelolaan swasta atau para bupati.⁹

Dalam rapat Dewan Khusus tersebut kemudian diputuskan antara lain bahwa pemerintah akan menjual tanah di wilayah Priangan (Bandung dan Cianjur), Batavia (Buitenzorg dan Krawang), Semarang, dan Surabaya. Pada waktu itu, juga diputuskan pembentukan sebuah Komisi Penjualan. Komisi Penjualan tersebut dibagi ke dalam dua sub-komisi, yakni Subkomisi Divisi Barat dan Subkomisi Divisi Timur. Subkomisi Divisi Barat terdiri atas Thomas McQuoid, Rediden Buitenzorg,

sebagai presiden komisi dan sekaligus sebagai ketua Subkomisi Divisi Barat. Ia dibantu Asisten de Friese, sedangkan anggotanya terdiri atas Lawick van Pabst, Residen Rembang, W. Offers, Residen Krawang, dan Sekretaris Subkomisi de Wilde.

Divisi Timur dibagi menjadi dua sub-komisi, yakni subkomisi penjualan tanah di sekitar Semarang dan Surabaya. Subkomisi Semarang terdiri atas Kapten Garaham, Residen Semarang, sebagai ketua, F. von Winekelmen, dan J. Knops sebagai anggota. Subkomisi Surabaya diketuai oleh Residen Surabaya, Kolonel Adam, dengan anggota J. Rothenbuhler dan P.A. Goldback. Komisi penjualan tanah tersebut didampingi oleh H.W. Muntinghe sebagai wakil sipil dan Major Jendral R.R. Gillepsie sebagai wakil militer.¹⁰

Sehari sesudah rapat Dewan Khusus di Buitenzorg (Bogor), yakni pada tanggal 5 November 1812, pemerintah mengumumkan kepada publik ihwal penjualan tanah di beberapa residensi di Jawa melalui *Government Gazette* selama tujuh hari berturut-turut dalam dua bahasa, yaitu Inggris dan Belanda. Terlihat bahwa penjualan tanah yang dilakukan pemerintah itu tidak direncanakan secara matang. Hal itu terbukti dalam pengumuman pemerintah tersebut tidak dijelaskan secara terperinci persil-persil mana saja yang akan dijual, tetapi hanya dijelaskan persyaratan-persyaratan umum seperti bagaimana mengajukan tawaran (proposal penawaran), siapa yang harus dihubungi, cara pembayaran, dan penjelasan mengenai pelelangan umum yang akan diselenggarakan pada tanggal 1 Januari 1813 serta kewajiban-kewajiban para pembeli sesudah tanah yang ditawarkan menjadi miliknya.¹¹

Deskripsi agak lengkap mengenai persil-persil yang akan dijual baru diumumkan pemerintah melalui *Government Gazette*, tanggal 25 November 1812. Dalam pengumuman tersebut juga dijelaskan bahwa calon pembeli yang berminat pada persil-persil di Wilayah Barat dapat langsung menghubungi Kantor Pengadilan di Batavia atau Residen Buitenzorg

selambat-lambatnya tanggal 10 Desember 1812. Adapun calon pembeli persil di wilayah Semarang dan Surabaya dapat mengajukan permohonan pada residen di kedua wilayah tersebut paling lambat tanggal 12 Desember 1812.¹²

Agaknya, sejak dikeluarkan iklan penjualan tanah tanggal 5 November 1812 sampai tanggal 11 November 1812, Komisi Penjualan Tanah belum melakukan tugasnya secara penuh, terutama menyangkut pendataan dan penafsiran harga persil-persil yang akan dijual. Hal itu terlihat dari instruksi yang dikeluarkan Raffles yang berisi deskripsi tugas bagi anggota Komisi Penjualan baru yang dikeluarkan pada tanggal 11 November 1812. Tugas masing-masing komisi antara lain segera menyeleksi tanah di wilayahnya masing-masing dan membagi ke dalam persil-persil. Untuk wilayah barat, seluruh persil nilainya tidak boleh lebih dari 200.000 dolar Spanyol yang terinci lagi untuk wilayah Krawang dan Bandung tidak lebih dari 100.000 dolar Spanyol, untuk Cianjur dan sekitar Bogor tidak lebih 100.000 dolar Spanyol. Adapun untuk wilayah timur, di sekitar Surabaya tidak lebih 100.000 dolar Spanyol dan untuk wilayah Semarang tidak lebih 100.000 dolar Spanyol. Selain itu, masing-masing subkomisi diberi kuasa untuk mengangkat asisten ahli tanah dan seorang sekretaris yang masa tugasnya sampai proses penjualan tanah selesai dan keduanya masing-masing mendapat gaji sebesar 75 dolar Spanyol per bulan. Dalam insruksi tersebut juga ditekankan agar komisi tidak meloloskan proposal tawaran dari orang-orang Cina yang ingin membeli persil-persil di pedalaman. Menurut Raffles, pembatasan itu terpaksa dilakukan karena orang-orang Cina sudah diberi kemudahan dalam usaha dagang dan ada kekuatiran dari para pejabat kalau tanah di pedalaman jatuh pada orang Cina akan menimbulkan kesulitan.¹³

Lelang umum yang rencananya akan diselenggarakan tanggal 1 Januari 1813 terpaksa ditunda. Menurut Raffles, penundaan itu dilakukan untuk memberi peluang bagi calon pembeli

melakukan pemeriksaan persil-persil yang ditawarkan.¹⁴ Sebenarnya, penundaan itu ada kaitannya dengan tugas-tugas komisi yang belum seluruhnya terselesaikan. Kasus pengkaplingan tanah di wilayah Cianjur, misalnya, komisi menghadapi tuntutan ganti rugi Bupati Cianjur, Adipati Wira Tanu Datar, dan persoalan itu sampai berlarut-larut. Bupati Cianjur mengklaim persil no. 9, distrik Cicalong merupakan tanah pribadi yang dibeli sebelum ia menjadi bupati. Di distrik tersebut terdapat 70 keluarga yang dipekerjakan bupati untuk budi daya padi dan apabila pemerintah memaksa menjualnya, Bupati Cianjur menuntut ganti rugi dan pemerintah harus tetap mempekerjakan 70 keluarga di tanah tersebut.¹⁵

Sesudah semua persoalan dianggap selesai, pemerintah baru mengadakan pelelangan umum yang dibuka di istana negara (*stad-house*) Batavia tanggal 25 Januari 1813. Dalam lelang umum itu hadir di antaranya Letnan Gubernur, Komandan Pertahanan, anggota dewan, pejabat-pejabat pemerintah, semua anggota komisi penjualan, dan semua calon pembeli. Acara lelang itu dimulai dengan pembacaan deskripsi masing-masing persil oleh salah seorang anggota komisi, kemudian dilanjutkan dengan pembacaan nama-nama calon pembeli. Sebelum pemandu lelang (*auctioneer*) membacakan keputusan nama-nama pembeli dengan penawaran tertinggi, dijelaskan juga bahwa terdapat lima persil yang sudah terjual sebelumnya melalui kontrak pribadi dengan Letnan Gubernur. Lima persil tersebut dibeli masing-masing oleh Johan Bernard Zimmer untuk tiga persil di wilayah Krawang dan Bandung, de Wilde satu persil di wilayah Cianjur, dan H.W. Muntinghe satu persil (Pamanukan) di wilayah Krawang. Dari kelima persil itu hanya satu persil, yakni persil no. 4 milik H.W. Muntinghe yang dijual kembali melalui lelang umum dengan harga yang sama seperti ketika H.W. Mungtinghe membelinya melalui kontrak pribadi dengan Raffles, yakni sebesar 30.000 dolar Spanyol.¹⁶

Ternyata, dalam pelelangan umum setiap peserta lelang dan undangan yang hadir dapat melakukan penawaran kembali. Hal itu terbukti sesudah pengumuman daftar nama-nama calon pembeli yang menawar paling tinggi melalui proposal yang diajukan sebelumnya, panitia lelang masih memberikan kesempatan kepada pengunjung yang ingin menawar lebih tinggi lagi dari yang sudah diumumkan itu. J. Shrapnell bersama rekan bisnisnya, Skelton, berhasil memperoleh persil no. 3 (Ciasem) di wilayah Krawang dengan penawaran 30.000 dolar Spanyol. Sesudah tidak ada penawaran lagi, pada hari itu juga dibuatkan akte jual beli antara pemerintah dan pembeli.

Untuk wilayah Krawang dijual 6 persil. Persil nomor 1 dengan batas-batas sebelah timur Sungai Cilamaya, sebelah barat Sungai Citarum, sebelah selatan *the new high road* (kemudian dikenal dengan nama jalan Daendels), dan sebelah utara Laut Jawa. Persil no. 1 ini dibeli oleh Johan Bernard Zimmer seharga 160.000 dolar Spanyol. Persil Nomor 2 dengan batas-batas sebelah timur sungai Cilamaya, sebelah barat Sungai Citarum, sebelah selatan Gunung Burangrang, dan sebelah utara Jalan Daendels. Persil nomor 2 ini juga dibeli oleh Johan Bernard Zimmer seharga 160.000 dolar Spanyol. Kedua persil tersebut kemudian dikenal dengan nama tanah partikelir Tegal Waru. Persil nomor 3 dengan batas-batas sebelah timur Sungai Ciasem, sebelah barat Sungai Cilamaya, sebelah selatan Gunung Tangkubanprahu dan sebelah utara Laut Jawa. Persil nomor 3 ini dibeli oleh J. Shrapnell seharga 35.000 dolar Spanyol. Persil nomor 4 dengan batas-batas sebelah timur Sungai Sewu, sebelah barat Sungai Ciasem, sebelah selatan Gunung Tangkubanprahu, dan sebelah utara Laut Jawa. Persil nomor 4 ini dibeli oleh J. Shrapnell. Kedua persil tersebut (no. 3 dan no 4) kemudian dikenal dengan nama tanah partikelir Pamanukan dan Ciasem (Pamanoe-kan-en Tjiasemlanden) atau disingkat P en T.

Persil nomor 5 dengan batas-batas sebelah timur Sungai Pangkalang, sebelah

barat Sungai Sewu, sebelah selatan Sungai Cipanas, dan sebelah utara Laut Jawa. Persil nomor 5 ini dibeli oleh Herman Warner Muntinghe seharga 21.000 dolar Spanyol. Persil nomor 6 dengan batas-batas sebelah timur Sungai Cimanuk, sebelah barat Sungai Pangkalang, sebelah selatan Sungai Cibalang, dan sebelah utara Laut Jawa. Untuk Persil 6 ini diberi keterangan bahwa Pelabuhan Indramayu, bangunan pemerintah di sekitar pelabuhan termasuk rumah residen, gudang penyimpanan, dan tempat penimbunan kayu, tetap dikuasai pemerintah. Persil nomor 6 ini dibeli oleh H.W. Muntinghe seharga 43.000 dolar Spanyol. Kedua persil nomor 5 dan 6 ini kemudian dikenal dengan nama tanah partikelir Indramayu Barat.¹⁷

Sementara itu, untuk wilayah Bandung, dan Cianjur, misalnya, dijual 9 persil tetapi satu persil (persil nomor 9) tidak ada pembelinya. Persil nomor 1 dan 2 dibeli oleh J.B. Zimmer seharga 106.000 dolar Spanyol, persil nomor 3 dibeli oleh de Wilde seharga 61.531 dolar Spanyol, persil nomor 4 dibeli Engelhard seharga 62.000 dolar Spanyol, persil nomor 5 dibeli de Wilde seharga 61.000 dolar Spanyol, persil nomor 6 dibeli de Wilde seharga 62.000 dolar Spanyol, persil nomor 7 dibeli oleh de Wilde seharga 25.000 dolar Spanyol, dan persil nomor 8 dibeli oleh A. Michiels seharga 12.700 dolar Spanyol.¹⁸ Dua hari kemudian kepemilikan persil-persil di wilayah Krawang, Bandung, dan Cianjur tersebut mengalami perubahan. Persil no. 3 dan 4 di wilayah Krawang yang semula keduanya dimiliki oleh J. Shrapnell kemudian dimiliki dua orang, yakni J. Shrapnell sendiri dan P. Skelton. Adapun persil nomor 4, 5, 6, dan 7 di wilayah Bandung dan Cianjur dimiliki oleh empat orang, yakni Letnan Gubernur Raffles, Mc. Quoid, Engelhard, dan de Wilde.¹⁹

Sehari sesudah diadakan pelelangan umum untuk persil-persil di wilayah barat, pemerintah mengeluarkan peraturan baru untuk pohon jati di tanah partikelir. Dalam peraturan itu ditetapkan bahwa setiap pohon jati yang tumbuh di tanah partikelir setiap tanggal 31 Maret dan 30 September akan diberi tanda oleh pemerintah.

Pemilik tanah partikelir diwajibkan melaporkan situasi hutan di wilayahnya dan jumlah pohon yang ditebang secara periodik beserta bea sebesar 10 persen dari nilai jual yang dikenakan pada setiap penjualan pohon jati kepada residen.²⁰

Beberapa hari kemudian penjualan tanah melalui pelelangan umum untuk wilayah Semarang diadakan, yakni tanggal 13 Februari 1813. Jumlah perolehan ternyata melampaui target yang ditetapkan pemerintah, yakni 159.676,58 dolar Spanyol. Berbeda dengan pelelangan persil-persil di wilayah Semarang, pelelangan persil di wilayah Surabaya yang diadakan tanggal 15 Februari 1813 hanya memperoleh pemasukan 78.912,38 dolar Spanyol, jauh di bawah target yang ditentukan pemerintah.²¹

Sesudah penjualan tanah di Jawa selesai, selain dikeluarkan peraturan-peraturan khusus, juga tiap-tiap anggota subkomisi penjualan mendapatkan bonus dari Raffles. Tiap-tiap subkomisi penjualan diberi bonus sebesar 1/2 persen dari nilai tanah yang terjual di wilayahnya. Bonus 1/2 persen itu dibagi 4 bagian. Satu orang ketua subkomisi mendapat 1/4, dua orang anggota masing-masing mendapat 1/4, sedangkan 1/4 sisanya dibagi dua untuk sekretaris dan penulis (*draftsman*).²²

ANTARA KEPENTINGAN BISNIS DAN UPAYA MENGATASI KRISIS KEUANGAN NEGARA

Penjualan tanah negara pada perorangan yang dilakukan oleh Raffles dianggap sebagai upaya yang paling tepat untuk mengatasi krisis keuangan negara. Akan tetapi, prosedur penjualan itu sendiri ternyata tidak bebas dari kepentingan-kepentingan bisnis para pejabat, terutama mereka yang terlibat langsung dalam proses penjualan tanah tersebut. Gagasan-gagasan Raffles mengenai rencana penjualan tanah negara itu mulai terwujud dan mendapat dukungan ketika dalam suatu rapat Dewan Khusus berhasil dibentuk komisi penjualan tanah. Mayor Jendral R.R. Gillespie, Komandan Pertahanan Jawa, yang juga hadir dalam rapat

Dewan Khusus, sebenarnya tidak setuju dengan penjualan tanah tersebut. Begitu juga bekas mantan sekretaris pemerintah, C.G. Blaggrave, tidak sependapat dengan Raffles mengenai cara Raffles menangani krisis keuangan dengan cara penjualan tanah negara secara besar-besaran.²³

Pada 5 Desember 1812, Mayor Jendral R.R. Gillespie sudah membuat pernyataan yang intinya meminta keputusan penjualan tanah itu ditunda dahulu dan menunggu pembicaraan lebih lanjut dengan Menteri dan Direktur Kehakiman. Alasan yang dikemukakan Mayor Jendral R.R. Gillespie adalah sampai saat ini belum ada keputusan resmi dari Pemerintahan Tertinggi di Calcuta apakah Jawa (Indonesia) akan dijadikan satu kerajaan tersendiri atau akan dijadikan sebuah koloni dari Pemerintahan Tertinggi di Calcuta.²⁴ Himbauan Mayor Jendral R.R. Gillespie itu agaknya tidak mendapat respon positif dari Raffles dan bahkan Raffles menganggap laporan-laporan Mayor Jendral R.R. Gillespie sebagai upaya penentangan prinsip-prinsip administrasi yang diterapkan Raffles di Jawa serta dianggap sebagai upaya penyerangan terhadap reputasi dan pribadi Raffles.²⁵

Sesudah Raffles menjual tanah di beberapa wilayah di Jawa Barat, Semarang, dan Surabaya, Mayor Jendral R.R. Gillespie masih tetap mempersoalkan keuntungan penjualan tanah secara besar-besaran kepada Raffles dan menilai telah ada penyelewengan penggunaan keuangan.²⁶ Kritikan Gillespie dan beberapa pejabat yang ditujukan kepada Raffles itu akhirnya mendorong Pemerintahan Tertinggi melakukan penyelidikan secara terbuka dengan mengajukan beberapa pokok persoalan kepada hampir semua yang terlibat dalam penjualan tanah di Jawa. Dalam laporan-laporan lain dari Mayor Jendral R.R. Gillespie dan kesaksian-kesaksian tertulis dari pejabat-pejabat yang terlibat dalam proses penjualan tanah menunjukkan adanya tanda-tanda ketidakberesan dalam proses penjualan tanah, terutama persil-persil di wilayah barat. Kurang lebih dua minggu

setelah persil-persil di wilayah barat terjual, Mayor Jendral R.R. Gillespie menentang pemilikan bersama atas beberapa persil di sekitar Cianjur dan Bandung serta persil 3 (Ciasem) dan persil 4 (Pamanukan) di wilayah Krawang. Pemilikan bersama Raffles, McQuoid, de Wilde, dan Englehard atas beberapa persil di wilayah Bandung dan Cianjur (persil nomor 4, 5, 6, dan 7) itu dianggap sebagai tindakan monopoli pejabat terhadap perkebunan-perkebunan kopi. Sementara itu, hutan jati di wilayah Krawang (Pamanukan dan Ciasem) yang dijual Raffles dianggap oleh Mayor Jendral R.R. Gillespie sebagai tindakan tanpa perhitungan. Untuk itu, ia mendesak agar sesudah keuangan negara pulih kembali pemerintah segera membeli persil-persil yang sudah terjual yang di dalamnya terdapat hutan jati dan perkebunan kopi.²⁷

Dari beberapa laporan yang masuk, Pemerintahan Tertinggi meminta beberapa penjelasan di antaranya mengenai proses penjualan tanah melalui kontrak pribadi yang dianggap tidak terbuka yang hanya diperuntukkan dan menguntungkan teman-teman dekat Raffles. Persoalan harga pembelian kopi dari tanah partikelir yang mengalami kenaikan, dan persoalan persil no 4 (Pamanukan) milik J. Shrapnell yang ingin dibeli kembali oleh Engelhard dan Raffles.²⁸ Persoalan mengenai penjualan tanah melalui kontrak pribadi yang dipertanyakan Pemerintah Tertinggi kepada Raffles itu berawal dari satu memorandum yang dibuat oleh Mayor Jendral R.R. Gillespie. Dalam memorandum itu, Mayor Jendral R.R. Gillespie dengan jelas menyatakan bahwa terutama persil-persil yang berada di Bandung dan Cianjur dan persil nomor 4 (Pamanukan) di Krawang yang dibeli Muntinghe dianggap tidak terbuka sehingga hanya teman-teman dekat Raffles yang akhirnya dapat membeli tanah-tanah tersebut, sekalipun kemudian beberapa persil tersebut dijual kembali melalui lelang umum.²⁹

Dalam penjelasan kepada Pemerintahan Tertinggi, Raffles mengutarakan bahwa sebelum diadakan pelelangan umum memang ia telah melakukan transaksi penjualan tanah melalui kontrak pribadi kepada Muntinghe (untuk persil no. 4 Pamanukan di Krawang), 2 persil untuk De wilde dan 1 persil untuk Engelhard yang berada di Bandung dan Cianjur. Apa yang dilakukan Raffles tersebut dianggap tidak menyalahi peraturan karena wewenang untuk memutuskan penjualan tanah melalui kontrak pribadi memang berada di tangannya dan, menurut Raffles, semua itu sudah sepengetahuan Komisi Penjualan.³⁰

Dalam kesaksian tertulis ternyata dijumpai adanya para pejabat yang mengambil untung dalam proses penjualan tanah di divisi barat tersebut. Muntinghe, misalnya, dalam waktu tidak lebih dari 1 minggu dapat meraup keuntungan 5.000 *Rix Dollar*. Dalam Surat J. Shrapnell kepada Sekretaris Pemerintah, C. Assey tanggal 24 Oktober 1813, ia menyatakan bahwa ketika membeli persil no. 4 Pamanukan dari Muntinghe, ia memberikan 7.000 *Rix Dollar* lebih tinggi dari ketika Muntinghe membelinya melalui kontrak pribadi dengan Raffles.³¹ Namun, penjelasan J. Shrapnell itu dibantah oleh Muntinghe dengan mengakui bahwa ia telah mendapat untung dari penjualan tanah tersebut, tetapi tidak sebesar seperti yang diberitakan J. Shrapnell, tetapi hanya 5000 *Rix Dollar*.³²

Begitu juga mengenai alasan Raffles menaikkan harga kopi dari tanah partikelir yang diwajibkan dijual pada pemerintah. Ada dugaan bahwa Raffles dan kawan-kawan bisnisnya memang berusaha mencari keuntungan sebab sebagian besar kebun kopi dalam persil-persil di divisi barat yang dijual pemerintah semuanya dikuasai Raffles dan teman bisnisnya. Anehnya, untuk produksi kopi di tanah gubernemen yang wajib dijual pada pemerintah per pikul dibeli antara 4 sampai 5 *Rix Dollar*, sedangkan produksi kopi dari tanah partikelir milik Raffles dan kawan-kawannya dibeli antara 10 sampai 11 *Rix Dollar*.³³ Untuk menanggapi persoalan tersebut, Raffles memberikan penjelasan

bahwa ia memang mempunyai saham di persil-persil yang terdapat perkebunan kopi, tetapi usaha pemerintah menaikkan harga pembelian kopi dari tanah partikelir itu, menurutnya, disesuaikan dengan harga kopi di pasaran lokal yang sudah mencapai 16 sampai 18 *Rix dollar* per pikul.³⁴

Ketidakberesan mengenai penjualan tanah melalui kontrak-kontrak pribadi terungkap, di antaranya dari keterangan G. Vriese, mantan asisten Thomas McQuoid. Dalam suratnya kepada Thomas McQuoid, ia menyatakan bahwa dalam proposal penawaran untuk persil no. 7 di wilayah Cianjur melalui kontrak pribadi, ia menawar lebih tinggi 7.000 dolar Spanyol dari harga yang ditentukan pemerintah sebesar 30.000 dolar Spanyol. Akan tetapi, dalam keputusannya Raffles justru menyerahkan persil nomor 7 itu kepada de Wilde seharga 35.000 dolar Spanyol,³⁵ lebih rendah 2.000 dolar Spanyol daripada tawaran G. Vriese. Pernyataan G. Vriese ini diperkuat dengan adanya kesaksian J. Dupuy, wakil sekretaris pemerintah. Dalam pernyataan tertulisnya, Dupuy menyatakan bahwa ia yang menerima proposal penawaran dari de Wilde dan G. Vriese yang disertai surat pengantar dari Residen McQuoid tanggal 22 Desember 1812. Pada bulan Desember itu juga, kedua proposal penawaran tersebut telah dibuat salinannya. Salinan kedua proposal tersebut dikirim ke kantor Departemen Publik dan aslinya dikirimkan ke kantor Letnan Gubernur Raffles. Ia juga membaca kedua proposal tersebut dan memang penawaran dari G. Vriese lebih tinggi dari penawaran de Wilde.³⁶

Latar belakang mengapa keputusan Raffles memberikan tanah tersebut pada de Wilde,³⁷ tidak terungkap, tetapi penjelasan singkat telah diberikan Raffles, yakni ia tertarik proposal de Wilde yang diberi tambahan keterangan bahwa de Wilde ingin memiliki persil nomor 7 itu untuk mengembangkan usaha peternakan kuda dan lembu.³⁸ Dalam kasus penjualan persil nomor 4 (Pamanukan) di wilayah Krawang juga dijumpai ketidak-

beresan. Persil ini sebelum dijual kembali melalui pelelangan umum telah jatuh ketangan H.W. Muntinghe melalui penawaran pribadi kepada Raffles. Tiga hari sebelum pelelangan umum diadakan, Raffles telah memutuskan bahwa persil nomor 4 (Pamanukan) ini telah dibeli oleh H.W. Muntinghe seharga 30.000 dolar Spanyol. Akan tetapi, sebelum Raffles mengeluarkan keputusan itu, sebenarnya persil ini telah ditawarkan oleh Johan Bernard Zimmer melalui penawaran pribadi yang justru lebih tinggi dari penawaran Muntinghe.³⁹

Kasus lain yang menunjukkan adanya permainan bisnis antara para pejabat adalah upaya Engelhard untuk membeli persil no. 3 (Ciasem) yang sudah dibeli oleh J. Shrapnell. Engelhard melalui suratnya yang disertai rekomendasi Raffles berusaha membujuk J. Shrapnell agar menjual tanahnya (Ciasem) kepada dirinya dengan kompensasi keuntungan sebesar antara 20 sampai 40 persen dari harga ketika J. Shrapnell membeli tanah tersebut melalui lelang umum. Dalam surat balasannya kepada Raffles, sesudah dirundingkan dengan rekan bisnisnya, J. Skelton, J. Sharapnell menolak tawaran Engelhard yang ingin membeli persil itu, sekalipun dengan keuntungan 20-40 persen.⁴⁰

SIMPULAN

Sebuah wilayah yang sangat luas yang kemudian dikenal dengan sebutan tanah partikelir adalah salah satu contoh korban kebijakan politik Raffles. Penjualan persil-persil tanah di Jawa Barat, Jawa Tengah, dan Jawa Timur tidak murni sebagai upaya pemerintah untuk mengatasi krisis keuangan, tetapi justru menjadi ladang korupsi dan kolusi di antara para pejabat negara. Munculnya kebijakan penjualan tanah tersebut telah membuka peluang bagi kepentingan bisnis para pejabat. Jalur penawaran khusus yang dibuka oleh Raffles merupakan jalan bagi teman-teman Raffles untuk masuk ke dalam bisnis tanah. Keterlibatan Raffles sendiri sebagai pembeli dan teman-temannya, Muntinghe, de Wilde,

Englehard, serta munculnya kasus-kasus pembelian kembali persil-persil yang sudah terjual membuktikan bahwa kepentingan bisnis juga menjadi faktor pendorong munculnya kebijakan penjualan tanah secara besar-besaran pada masa pemerintahan Raffles.

CATATAN KAKI

- ¹ Broersma, R., *De Pamanoekan-en Tjiasemlanden, Bijdrage tot de Kennis van het Particulier Landbezit op Java* (Batavia: Drukkerij Papyrus, 1912), hlm. 10.
- ² Emile van Delden, *De particuliere Landerijen op Java*. (Leiden: S.C. van Doesburgh, 1911), hlm. 24.
- ³ "Reglemen Omtrent de Particuliere Landerijen, Gelegen ten Westen der Rivier Tjimanoeek", dalam *Staatsblad* No. 19 tahun 1836.
- ⁴ Surat Raffles kepada Gubernur Jendral, Francis Earl of Moira, tanggal 25 Maret 1814
- ⁵ Laporan Deputy Register and Accountant Orphan Chamber tanggal 1 November 1812. Dalam laporan itu rencana anggaran pemerintah sebesar 934.555,55 Dolar Spanyol sedangkan pemasukan riil hanya 686.585,58 Dolar Spanyol.
- ⁶ Surat balasan sekretaris pemerintah, H. St. G. Tucker, kepada Pemerintahan Tertinggi di Calcuta tanggal 19 Agustus 1812
- ⁷ Surat Raffles kepada Gubernur Jendral, Francis Earl of Moira, tanggal 25 Maret 1814
- ⁸ Minute Letnan Gubernur Th. St. Raffles tanggal 4 November 1812
- ⁹ Surat H.W. Muntinghe kepada Raffles tanggal 20 Maret 1814
- ¹⁰ Instruksi Letnan Gubernur Raffles tanggal 18 November 1812.
- ¹¹ Anonim, "De Heffingen Volgens Staatsblad 1838 No. 19 op de Particuliere Landerijen" TNLNI, LXXII (1906), dalam Lampiran.
- ¹² Enclosure No. 3 Surat raffles kepada pemerintah tertinggi tanggal 25 Maret 1814.
- ¹³ Instruksi Letnan Gubernur Th. St. Raffles kepada Komisi Penjualan Tanah tanggal 11 November 1812. Raffles juga meminta segera agar Komisi Penjualan mengirimkan Daftar persil persil yang berisi nomor persil, luas, batas-batas, perkiraan luas tanah yang belum ditanami, perkiraan luas tanah yang sudah ditanami, jumlah penduduk masing-masing persil, dan keterangan-keterangan lain yang dianggap perlu. Dalam instruksi itu juga disertakan blangko isian dengan poin-poin seperti di atas.
- ¹⁴ Minute Raffles tanggal 18 Februari 1814.
- ¹⁵ Surat Thomas McQuoid dan van Lawicj van Pabst kepada Letnan Gubernur Raffles tanggal 31 Desember 1812. Lihat juga Petisi Bupati Cianjur untuk Residen MacQuoid tanggal 7 Dulhijah 1227/ 11 Desember 1812.
- ¹⁶ Minute Letnan Gubernur Raffles tanggal 18 Februari 1814.
- ¹⁷ *Proceedings of the Bench of Magistrates* tanggal 25 Januari 1813.
- ¹⁸ *Ibid.*
- ¹⁹ *Proceedings of the Bench of Magistrates* tanggal 27 Januari 1813
- ²⁰ Publikasi Pemerintah tanggal 26 Januari 1813. Dalam publikasi itu juga dijelaskan bahwa publikasi itu dibuat dalam empat bahasa yakni Inggris, Belanda, Cina, dan bahasa pribumi. Untuk itu tidak ada alasan bagi pemilik tanah partikelir untuk tidak mematuhi peraturan tersebut.
- ²¹ Laporan Akuntan Negara, J.G. Bauer, tanggal 22 September 1813.
- ²² *Proceeding of the Honorable the Lieutenant Governor in the Public Department* tanggal 5 Februari 1813.
- ²³ Surat C.G. Blagrave, kepada C. Assey, sekretaris pemerintah tanggal 5 Mei 1813.
- ²⁴ Minute Komandan Pertahanan Mayor jendral RR Gillespie tanggal 5 Desember 1812. Lihat juga Minute Komandan Pertahanan Mayor Jendral R.R. Gillespie tanggal 23 Desember 1812.
- ²⁵ Surat Raffles kepada kepala dan wakil kepala EIC tanggal 25 Maret 1814.
- ²⁶ Tindakan Raffles menjual tanah negara itu dianggap sebagai langkah yang unconditional. Lihat Minute Komandan Pertahanan Mayor jendral R.R. Gillespie tanggal 31 Maret 1813.
- ²⁷ Surat rahasia RR Gillespie kepada Komandan Kepala Militer tanggal 13 Februari 1813.
- ²⁸ Surat dari Pemerintahan Tertinggi kepada Raffles tanggal 31 Maret 1813.
- ²⁹ Memorandum RR Gillespie tanggal 14 Oktober 1813. Persil nomor 4 di Krawang sebenarnya sudah ditawarkan oleh Zimmers dengan penawaran paling tinggi melalui kontrak pribadi tetapi ditolak Raffles. Lihat Surat Balasan Priseden Komisi Penjualan Tanah Divisi Barat kepada Charles Assey, Sekretaris Pemerintah, tanggal 23 Maret 1814.
- ³⁰ Enclosure no. 4 Surat Raffles kepada Pemerintahan tertinggi tanggal 25 maret 1814.

- ³¹ Surat J. Shrapnell kepada Sekretaris Pemerintah. J. Assey tanggal 24 Oktober 1813.
- ³² Surat Muntinghe kepada Raffles tanggal 20 Maret 1814.
- ³³ Memorandum RR Gillespi tanggal 6 April 1813 dan Surat C.G. Blgrave kepada C. Assey tanggal 5 Mei 1813.
- ³⁴ Surat Raffles kepada G. Dowdeswell, Kepala Sekretaris Pemerintahan Tertinggi di Calcuta tanggal 24 Februari 1814; Enclosure no. 2 Surat Raffles kepada Pemerintahahn tertinggi tanggal 24 Maret 1614.
- ³⁵ Surat G. Vriese kepada Thomas McQuoid, Residen Krawang, tanggal 5 Maret 1814.
- ³⁶ Surat J. Dupuy, wakil sekretaris pemerintah kepada sekretaris, Charles Assey tanggal 21 maret 1814.
- ³⁷ Andries de Wilde adalah orang kepercayaan Raffles yang disertai mengelola perkebunan kopi milik Raffles di Sukabumi. Ia datang pertama kali di Jawa tahun 1803 sebagai Mayor artileri dan ahli kesehatan-vaksinasi. Pada Masa Daendels ia diangkat sebagai opziner kopi di Buitenzorg dan Bandung. Pada masa Raffles ia kemudian diangkat sebagai Superintendent vaksinasi untuk wilayah Priangan. H.T. Colenbrander, *Coloniale Geschiedenis III*. 's-Gravenhage: Martinus Nijhoff, 1926, hlm 159-160.
- ³⁸ Enclosure no. 4 surat Raffles kepada Pemerintahan Tertinggi tanggal 24 Maret 1814.
- ³⁹ Surat Residen Krawang, Offers, kepada Charles assey, sekretaris pemerintah tanggal 7 April 1814.
- ⁴⁰ Surat balasan J. Shrapnell kepada Raffles tanggal 21 maret 1814.

DAFTAR RUJUKAN

- Anonim, "De Heffingen Volgens Staatsblad 1838 No. 19 op de Particuliere Landeijen" *TINLNI*, LXXII (1906), hlm. 211-231.
- Broersma, R., 1912. *De Pamanoekan-en Tjiasem-landen, Bijdrage tot de Kennis van het Particulier Landbezit op Java*. Batavia: Drukkerij Papyrus.
- Colenbrander, H.T., 1926. *Coloniale Geschiedenis III*. 's-Gravenhage: Martinus Nijhoff.
- Erile van Delden. 1911. *De particuliere Landeijen op Java*. Leiden: S.C. van Doesburgh.
- "Reglemen Ontrent de Particuliere Landeijen, Gelegen ten Westen der Rivier Tjimanok", dalam *Staatsblad* No. 19 tahun 1836.
- Verdediging van Thomas Stamford Raffles, Luitenant Gouverneur van Java tegen Robert Rollo Gillespie, General Major, Komendant der Tropen Aldaar, 1814*. (Kumpulan dokumen berisi antara lain Surat-surat resmi, Minute, Proceeding, kesaksian-kesaksian tertulis, memorandum, dll.)