

KEBIJAKAN PERTANAHAN PEMERINTAH KOLONIAL HINDIA-BELANDA DI BALI

Oleh
Yogi Sumakto
Fakultas Hukum Universitas YARSI
Email: yogi.sumakto@yarsi.ac.id

Abstract

This study examines the process (dynamics) of the development of policies on land tenure during the Dutch colonial period in Bali. The study aims to examine policies on land in the agricultural sector, particularly in relation to the social economic impacts of the colonial administration's land tenure policies in Balinese villages. Peasants as direct producers who are at the very bottom of a larger social-economic structure find themselves bearing the heaviest impact, while farmers or the elite group of non-producer instead reaps up benefits from a wide variety of mechanisms implemented to withdraw surpluses from peasants.

Keywords: *peasant, policy, land tenure, Dutch colonial government*

Abstrak

Tulisan ini mempelajari proses (dinamika) perkembangan kebijakan pengaturan penguasaan tanah pada masa pemerintahan kolonial Hindia-Belanda di Bali. Dalam kajian ini hendak disoroti bagaimanakah kebijakan pertanian di bidang agraris; khususnya berkenaan dengan implikasi sosial-ekonomi dari kebijakan penguasaan tanah pemerintah kolonial tersebut di pedesaan di Bali. Kaum petani sebagai produsen langsung berada pada bagian terbawah dari struktur sosial-ekonomi yang lebih besar selalu memikul beban yang berat sementara itu petani bukan-produsen atau golongan elit bukan-produsen lainnya selalu memperoleh keuntungan-keuntungan dari berbagai mekanisme penarikan surplus petani.

Kata kunci: petani, kebijakan, penguasaan tanah, pemerintah kolonial hindia-belanda

PENDAHULUAN

Kajian ini merupakan suatu studi perkembangan kebijakan pengaturan penguasaan tanah pemerintah kolonial Hindia-Belanda dan diferensiasi pedesaan di Bali.¹ Dalam kajian ini, pembahasan lebih ditekankan pada periode historis penguasaan tanah sejak kedatangan pemerintah kolonial Hindia-Belanda pada

¹Diferensiasi sosial-ekonomi masyarakat pedesaan merupakan suatu proses munculnya kelompok-kelompok atau (proses pembentukan lapisan-lapisan sosial-ekonomi) yang berbeda di pedesaan berdasarkan akses terhadap sumber-sumber daya produksi, seperti yang terpenting tanah. Lihat Ratna Saptari dan Brigitte Holzner, *Perempuan Kerja dan Perubahan Sosial*. Jakarta: Grafiti, 1997, hal. 292.

pertengahan abad ke-19, ditandai oleh upaya-upaya sistematis pemerintah kolonial Hindia-Belanda menerapkan berbagai kebijakan yang menjadikan Bali sebagai bagian dari sistem perdagangan satu *ring fence economy*.² Tujuan studi ini hendak berupaya mendeskripsikan bahwa berbagai kebijakan kolonial tersebut; khususnya kebijakan politik hukum pertanahan pemerintah kolonial Hindia-Belanda telah mengakibatkan tanah, tenaga kerja, dan hasil bumi dieksploitasi melalui jalur-jalur tradisional dengan memanfaatkan kekuasaan para elit pribumi (*indirect-rule*) untuk melaksanakan imperialisme ekonomi sebagai kekuatan eksternal dengan tujuan mendapatkan pemasukan lebih banyak (besar) lagi bagi pemerintah kolonial dengan mengabaikan kesejahteraan kehidupan petani di pedesaan Bali.³

Kehadiran imperialisme ekonomi pemerintah kolonial Hindia-Belanda, sebenarnya telah ada sebelum *ring fence economy* diterapkan di Bali dan Lombok, tepatnya ketika VOC (*Verenigde Oost Indische Compagnie*) mendirikan satu kantor dagang tahun 1620 di Bali.⁴ Mulai periode inilah Bali dianggap sebagai

²Kebijakan pengaturan penguasaan tanah berhadapan dengan kondisi –kondisi sosial-ekonomi di pedesaan Bali; bagaimanakah bentuk dari pengaruh itu dan implikasi apa yang ditimbulkan terhadap lapisan sosial-ekonomi di pedesaan Bali? Apakah benar di Bali tidak banyak mengalami komersialisasi dengan pasaran tanah dan tenaga kerja? Meskipun petani di pedesaan Bali tidak langsung berhadapan dengan sistem kapitalis (dalam bentuk perkebunan-perkebunan yang membutuhkan tanah dan buruh upahan) namun karena Bali merupakan wilayah pemerintahan kolonial maka pengaruh dari sistem yang lebih besar selalu terjadi.

³Eric R. Wolf, *Peasant*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc, 1966, hal. 1-17., pertama kali memperlihatkan hubungan produksi yang terjadi dalam sistem ekonomi pedesaan serta melihat fungsi desa itu sebagai kesatuan sosial-ekonomi bagi sistem yang lebih besar. Dalam karyanya inilah, ia selanjutnya memperhatikan kedudukan petani sebagai produsen langsung (dalam arti secara fisik langsung terlibat dalam pengolahan tanah) seperti petani kecil, petani tidak bertanah (petani penyakap, buruh tani), dan lain-lain. Di sisi lain, terdapat kelompok bukan-produsen (yang tidak terlibat secara langsung dalam pengolahan tanah) tetapi menguasai faktor-faktor produksi serta berhak menuntut dari hasil produksi dari kelompok produsen langsung, misalnya kaum (bekas) bangsawan, pegawai pemerintah kolonial Hindia-Belanda, pedagang, dan lain-lain.

⁴E. Utrecht, *Sejarah Hukum Internasional di Bali dan Lombok: Percobaan Sebuah Studi Hukum Internasional Regional di Indonesia*. Bandung: Penerbit Sumur Bandung, 1962, hal. 38., melukiskan dan menganalisis sejarah perkembangan umum yang bersifat yuridis mengenai garis besar sejarah perkembangan hukum kedudukan kerajaan-kerajaan bumiputera di Bali, dari kedudukan sebagai kerajaan yang bebas dari pengaruh VOC (asing), mulai akhir abad ke-14, dan kemudian pertengahan abad ke-19 memperoleh pengaruh *Gubernemen* sehingga menjadi “*zelfbesturend landschap*” atau “*goevernementlandschap*” sebagai bagian dari wilayah kolonial kekuatan-kekuatan politik yang berasal dari penjajah Barat (Eropa), khususnya pemerintah kolonial Hindia-Belanda, melalui beberapa fase (tingkatan) perkembangan yang ditentukan oleh tipe-tipe kontrak politik yang berturut-turut dibuat oleh kerajaan-kerajaan di Bali.

wilayah monopoli perdagangan VOC, dan selalu berusaha menghindarkan sebanyak-banyaknya kedua pulau tersebut dikunjungi oleh pedagang asing yang bersaing dengan VOC. Kemudian, mulai pertengahan abad ke-19 pemerintah kolonial Hindia-Belanda menerapkan bentuk-bentuk imperialisme yang lebih menyeluruh di Bali, ditandai dengan perang kolonial yang dilaksanakan dengan maksud menanamkan akar kolonialisme di Bali. Di sini, pemerintah kolonial berkepentingan mencegah dan menyelamatkan pulau Bali dan Lombok dari *Wedloop om Kolonien* negara-negara Barat, terutama Inggris yang imperialistis. Kolonialisme Belanda, terutama di Bali ini tidak lain merupakan produk ekspansi negara-negara Barat dengan tujuan utama menguasai perekonomian dan perdagangan, kemudian berkembang menjadi suatu kekuasaan politik pemerintah kolonial.

PEMBAHASAN

1. Penguasaan Tanah di Bali pada Periode Pra-Kolonial

Perkembangan struktur sosial-ekonomi masyarakat petani di pedesaan Bali sampai permulaan abad ke-19 masih terhindar dari pengaruh kekuatan asing dan penetrasi politik kekuasaan negara-negara Barat. Ketika itu, struktur masyarakat di pedesaan Bali dapat digambarkan terdiri dari pelbagai persekutuan di pedesaan yang tersusun rapi hidup berdampingan dengan suatu tata pemerintahan dari kerajaan-kerajaan yang bersifat feodal, merdeka dan berdaulat menjalankan pemerintahan sesuai dengan *paswara* (peraturan-peraturan dan perundang-undangan) yang dibuat oleh raja-raja Bali berdasarkan adat-istiadat yang berlaku dan diwarisi secara turun-temurun.⁵ Berbagai pungutan pada petani pedesaan di

⁵Melalui kajian perspektif sejarah hukum pertanahan di Bali diperoleh jawaban bahwa kehidupan sosial-ekonomi rumah tangga petani sebagai suatu unit terkecil dari masyarakat pedesaan yang sejak dulu selalu menghadapi berbagai perubahan-perubahan kekuatan baik di tingkat lokal maupun supra-lokal yang bersifat eksploitatif terhadap kehidupan petani di Bali. Dalam struktur kemasyarakatan di Bali kuno sebelum penaklukan Majapahit tahun 1343, telah dikenal sistem kerajaan dengan sistem pemilikan tanah dalam susunan masyarakat Bali kuno yang dipimpin oleh pasek dan bendesa sebagai pembesar-pembesar negeri di pedesaan Bali. Pemilikan dan penguasaan tanah oleh kerajaan Bali kuno dilandasi atau memperoleh legitimasi dari hukum Hindu. Konsep raja sebagai manifestasi dari kekuatan dewa mengakibatkan seluruh tanah di pedesaan di wilayah kerajaan telah menjadi “milik” atau “dikuasai” oleh raja, karena itu raja mempunyai kewenangan menarik pajak atas tanah di seluruh wilayah yang dikuasai. Pengaruh

Bali dilakukan kerajaan melalui sistem perpajakan yang diatur berdasarkan sistem pengairan dalam pemerintahan yang bertingkat-tingkat dengan kerajaan sebagai pusat pemerintahan.⁶ Dengan kata lain, tidak hanya raja yang berhak mengeluarkan peraturan-peraturan perpajakan, melainkan *punggawa* dan *sedahan* pun dapat mengeluarkan peraturan serupa. Karena itu, seorang petani tidak hanya membayar pajak pada seorang bangsawan, ia mungkin sekali sebagai pembayar pajak dari bangsawan lain. Bahkan, petani masih harus membayar pajak dan pungutan lain dari raja dan *sedahan*. Perubahan-perubahan politik di tingkat supra-lokal pun hanya merupakan pergantian pemungutan pajak saja, yang terus berjalan selama berabad-abad. Pengaruh kekuasaan raja/ bangsawan kini telah sampai pada pengaruh yang mendasar atas struktur sosial pedesaan, tetapi lebih dari itu menentukan bentuk dari struktur pedesaan tersebut.

Ketika itu, kehidupan masyarakat petani pedesaan di Bali sebagian besar terdiri dari petani yang mengolah sawah atau ladang dengan padi (beras) sebagai hasil pertanian pokok, mereka pun masih belum berminat untuk melakukan

kekuatan eksternal telah mengurangi atau menghilangkan kemandirian masyarakat petani pedesaan di Bali. Pemimpin negeri mengalami krisis kepemimpinan di bawah sistem pemerintahan yang dikembangkan kerajaan Majapahit untuk mengikat Bali. Setelah Bali tumbuh dan terbagi menjadi delapan kerajaan-kerajaan yang berasal dari keturunan Mpu Kepakisan, sistem pemerintahan kerajaan yang bertingkat-tingkat diciptakan dengan menempatkan desa di bawah kekuasaan dan kontrol kerajaan feodal di Bali dengan maksud mempertahankan pemasukan bagi kepentingan kas kerajaan dan kaum bangsawan Bali.

⁶Kerajaan-kerajaan di Bali mulai mengembangkan kekuatan-kekuatan di pedesaan dengan mengikat petani dalam suatu hubungan produksi. Kelompok bukan produsen yang dalam hal ini diwakili oleh raja, baik kaum bangsawan dan elit pemerintahan maupun keagamaan dalam menjalankan kelangsungan hidup mereka melalui berbagai cara berupaya menyarap surplus sebesar mungkin dari kaum petani qua [sebagai] kelompok produsen langsung yang menghasilkan hasil bumi dalam hubungan produksi. Dalam konteks ini, pungutan pajak dilakukan raja dibantu oleh *sedahan*; di mana tugas pokok dari *sedahan* tidak hanya terbatas memungut pajak tanah melainkan juga mempunyai tugas mengurus pengairan (*sedahan* membawahi sejumlah persekutuan pertanahan, *subak* dalam melakukan pembagian air); mengurus lumbung-lumbung padi milik raja; menentukan sawah baru yang harus membayar pajak tanah; dan mengangkat klian *subak* (kepala persekutuan pertanahan tersebut dengan persyaratan orang itu pernah bekerja di pemerintahan kerajaan). Tetapi, *sedahan* ini tidak berani menegur *punggawa* (*panglima*) yang membebaskan pekasiran pajak, karena itu kondisi seperti ini kerap kali menimbulkan kebingungan raja dalam menindak seorang *punggawa*. Lihat Hanna Willard, *Bali Profile: People, Events, Circumstance* (1001-1976). New York: American Universities Field Staff. 1976, hal. 83-91.

perdagangan yang pada waktu itu dikuasai atau berada di tangan orang Cina dan Bugis.⁷

Penguasaan tanah kerajaan mempunyai arti politis dalam mengendalikan kekuatan-kekuatan di pedesaan Bali. Kekuatan-kekuatan eksternal dalam melakukan penekanan pada petani di pedesaan dapat dilihat dari pengaruh kerajaan sampai di tingkat pedesaan melalui hubungan produksi tanah pertanian milik raja atau keluarga kerajaan disakapkan kepada petani penyakap yang menyerap tanah tersebut dengan sistem bagi hasil pertanian.⁸ Dalam hubungan produksi ini petani penyakap harus memberikan tenaga kerja mereka kepada raja atau kaum bangsawan untuk melaksanakan pekerjaan domestik yang di Bali sering dikenal dengan sebutan *ayahan dalem*, yaitu berbagai kewajiban demi kepentingan puri (kerajaan). Untuk menekan kekuatan di pedesaan kerajaan

⁷Kemudian di Bali sekitar tahun 1830 telah terjalin perdagangan bebas dan langsung dengan Singapura, yang ramai dilakukan oleh pedagang-pedagang Cina, Bugis, Mandar dan Melayu membawa dagangan mereka terdiri dari candu, kain halus dan kasar, sutera dari Cina, barang-barang besi Inggris dan Swedia, dan lain sebagainya tanpa melalui pelabuhan-pelabuhan di pulau Jawa menuju Bali. Ide Anak Agung Gde Agung, *Bali Pada Abad XIX: Perjuangan Rakyat dan Raja-raja Menentang Kolonialisme Belanda 1808-1908*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1989, hal. 36., menyebutkan pemerintah Belanda sangat menentang upaya Raffles pada tahun 1819 membangun Pulau Singapura sebagai pelabuhan bebas karena dikhawatirkan dapat menguasai jalur pelayaran dari India ke Australia. Komoditi yang diperdagangkan ditukarkan dengan hasil bumi di Bali, terutama beras, selain minyak kelapa, tembakau, dan lain sebagainya. Pada waktu itu, beras telah menjadi komoditi utama Bali yang diekspor ke Singapura dan selanjutnya dikirim ke Cina yang sedang mengalami krisis pangan (kelaparan), sehingga membutuhkan banyak beras. Kondisi seperti ini menjadi keprihatinan pemerintah kolonial Hindia-Belanda, karena sangat merugikan perdagangan dan perekonomian pemerintah di Pulau Jawa dan bila dibiarkan dapat berdampak politik yang dapat merugikan kepentingan politik pemerintah kolonial Hindia-Belanda.⁷ Menurut Utrecht Op. Cit., hal. 155, menyebutkan pemerintah kolonial Hindia-Belanda kemudian mengusulkan suatu konsep perjanjian supaya diadakan satu perwakilan dagang - tingkat konsuler - di Pulau Bali. Upaya itu ditolak raja Badung, karena konsekuensi Pasal 7 konsep kontrak tersebut mengusulkan raja berjanji: "tidak akan mengadakan perjanjian-perjanjian, juga tidak melakukan hubungan dengan bangsa Eropa selain dengan bangsa Belanda".

⁸A.M.P.A. Scheltema, *Bagi Hasil di Hindia-Belanda*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, tanpa tahun, hal. 97., menyebutkan bagi hasil sebagai transaksi yang lazim di Bali. Kata *nyakap* (kata dasar *sakap*) berarti menggarap sawah orang lain dengan sistem bagi hasil. *Penyakap* berarti penggarap sawah orang lain dengan sistem hasil-hasil. Di Bali, dikenal empat macam sistem bagi hasil ialah: *nandu* (jika penggarap mengerjakan sawah menerima separuh hasil), *nelon* atau *nelonin* (jika menerima sepertiga hasil), *mrapatin* atau *ngempatin* (jika menerima seperempat hasil), *ngelima-lima* (jika menerima seperlima hasil). Di Bali, kerap kali dijumpai kebiasaan *penyakap* memberi juga uang kepada pemilik tanah untuk memperoleh hak mengerjakan sawahnya, disebut dengan *melaisin*.

membagi-bagikan tanah *druwe dalem* sebagai tanah jabatan atau tanah *pecatu*, dari segi politis kerajaan mengendalikan petani.

2. Penguasaan Tanah pada Era Pemerintahan Kolonial Hindia-Belanda

Perkembangan kebijakan pengaturan penguasaan tanah di Bali setelah kedatangan pemerintah kolonial Hindia-Belanda pada pertengahan abad ke-19, mulai ditandai dengan upaya-upaya sistematis pemerintah kolonial dalam menerapkan kebijakan dengan tujuan melakukan intervensi terhadap persoalan-persoalan luar negeri maupun dalam negeri kerajaan-kerajaan di Bali.⁹ Konsep traktat-traktat politik tahun 1841 dan 1843 menjalankan politik baru yang dianut pemerintah kolonial, mulai tahun 1843 diubah haluan politik *absolute onthouding* menjadi secara nyata - *gedwongen* (terpaksa) satu haluan politik *beperkte onthouding*, dan justru politik baru ini memperoleh realisasi dalam perjanjian tahun 1841 dan 1843. Perjanjian itu berisi upaya pemerintah Hindia-Belanda untuk memperoleh satu wilayah berpengaruh (*invloedssfeer*) yang nyata dan dapat dipertahankan terhadap kekuatan Barat yang lain dengan memperlihatkan satu hak (*rechtstitel*). Usaha memperoleh *rechtstitel* yang menjelmakan *Souvereiniteitsrechten* atau *Bezitsrechten* pemerintah berfungsi sebagai pembuktian secara terus menerus dari kekuasaan pemerintah kolonial Hindia-Belanda dengan maksud memagari kekuatan-kekuatan Barat yang lain jangan sampai memasuki Bali.

Dalam Pasal 1 Perjanjian tahun 1841, dijumpai rumusan yang diakui oleh raja-raja di Bali, ialah: “mengakui negeri-negeri *kupernement* Hindia-Belanda,”

⁹Utrecht, *Ibid.*, hal. 155., menyebutkan empat kenyataan pemerintah Hindia Belanda nekat menanamkan pengaruh di Bali, ialah: (1) ada beberapa kenyataan bahwa “Raffles mempunyai pemikiran untuk menduduki Bali dan dari Bengkulu bermaksud untuk tetap meneruskan hal tersebut, sedangkan raja-raja tetap mengambil manfaat dari orang Inggris melawan Belanda”; (2) Gubernemen memerlukan rekrut untuk tentaranya dan hal ini menjadi sangat mendesak (*accuut*) sesudah pecahnya Perang Jawa (tahun 1825-1830) - keperluan ini telah dirasakan sejak zaman Daendels; (3) “Perkapalan di perairan Bali masih tetap diancam oleh peraturan yang diberlakukan oleh raja-raja Bali”, - mengenai *tawan karang*; (4) Kemerdekaan Bali yang tidak ada batasnya sangat mengganggu karena pulau ini tetap menjadi pusat penyelundupan candu ke Jawa dan menjadi tempat persembunyian perompak-perompak setempat.

juga punya adanya,¹⁰ (teks bahasa Belanda menyebutkan *het eigendom van het Nederlandsch Indisch Gouvernement*).¹¹ Di sisi lain, pendapat *Regeeringskommissaris* semacam *Oostersche beleidheid - Condominium (Mede-eigendomschap)*. Pendapat tersebut mempunyai landasan kebenaran dari pemakaian kata “juga” yang ditempatkan di depan kata “punya adanya”. Di balik itu, terdapat *Begriffsjurisprudenz* yang menyesatkan karena pemerintah kolonial menghendaki *eigendom*, justru *mede-eigenaar* akan sangat membatasi Pemerintah kolonial Hindia-Belanda. Pendapat *Regeeringskommissaris* semacam *oosfeschs beleidheid*, dengan memakai teori *condominium (mede-eigendomschap)* dapat dikatakan merupakan tipu-muslihat yang digunakan pihak pemerintah kolonial Hindia-Belanda untuk meyakinkan raja-raja supaya meratifikasi perjanjian; itu digunakan agar tidak terlalu mengagetkan raja-raja, maka disebutkan di samping *gubernemen*, raja pun menjadi *eigenaar* wilayah kerajaan?

Dalam perjanjian tahun 1849 baru dinyatakan dengan tegas dan justru berbeda dengan perjanjian tahun 1841 dan 1843. Ditegaskan “...(negeri-negeri itu *gupermenent* Hindia-Nederland) juga punya adanya” (teks bahasa Belanda, *eigendom*) Penggunaan kata-kata tersebut telah menimbulkan perselisihan paham antara raja-raja dan pemerintah kolonial, yang menimbulkan perang dua kali, yaitu tahun 1846, dan tahun 1848/ 1849. Perjanjian tahun 1849 tidak lagi menggunakan kata tersebut dan diganti “(kita punya kerajaan) ada sebagian dari tanah Hindia-Belanda: (*dat het rijk*) *een gedeelte uitmaakt van Nederlandsch Indie*”. Di sini dinyatakan lebih tegas dan tidak memberi banyak kemungkinan untuk membuat penafsiran yang berbeda. Kondisi seperti itu dijadikan bagian

¹⁰Di kalangan raja-raja bumiputera sendiri menghendaki “*bondgenootschap en vriendschap, niet van onderwerping*”.

¹¹Utrecht, Op. Cit., hal. 180., menyebutkan kata *eigendom* menurut Gubernur ialah suatu “*Wettige title*” (titel yang menurut UU). “*Rechtstitel*” yang dapat dipakai/ untuk dapat “*weren van* (menolak) *vreemde invloed* (pengaruh asing) sesuai dengan fungsi “*wettige title*” sebagai “*middel*” (alat) om de *wettigheid... heerschappij* (kekuasaan) negeri Belanda atas Indonesia “*te doen gelden en eerbiedigen*”, maka *middel* (alat) tersebut dicari dalam suatu bukti milik atau *eigendombewijs*. Tetapi, justru maksud utama “*titel van eigendom*” ialah (*weren van*) *vreemde invloed* maka akibat ke dalam kepulauan Indonesia menjadi persoalan kedua, yang penting tujuan utama tersebut. Dengan kata lain, pengertian *eigendom* itu hanya formil saja.

integral (*inlijving*) dan oleh karena itu, kerajaan-kerajaan di Bali ditempatkan di bawah pemerintahan Hindia Belanda.¹²

Pemerintah kolonial Hindia-Belanda benar-benar telah melakukan *bezitsdaad*, dengan mendaratkan kekuatan militer di tanah Bali untuk merealisasi *eigendom*-nya berdasarkan pada perjanjian kedua tanggal 9 Juli tahun 1846, *eigendom* bukan hanya formal saja, melainkan sudah bersifat material. Kerajaan-kerajaan di Bali ditempatkan di bawah kekuasaan nyata kekuatan kolonial Hindia-Belanda, melalui suatu politik menganeksasi kerajaan yang tidak menjalankan kewajiban-kewajiban yang telah ditentukan dalam perjanjian (kontrak). Penaklukan secara nyata oleh rezim kolonial Hindia-Belanda baru terjadi pada tahun 1854, 1855 (Buleleng dan Djembrana). Setelah itu satu persatu kerajaan di Bali Selatan kehilangan kemerdekaan mereka, tahun 1894 (Karangasem), tahun 1900 (Gianyar), tahun 1906 (Badung) dan terakhir tahun 1908 (Klungkung). Mulai saat itulah, di Bali berlangsung "*Tropisch Nederland*" atau "*Nederland Overzee*", yaitu era (periode) kolonial penuh. Periode ini ditandai oleh runtuhnya kerajaan Klungkung, melalui puputan Klungkung pada tanggal 28 April 1908 dan mulai saat itu seluruh Bali berada di bawah pemerintahan langsung kekuasaan pemerintah kolonial Hindia-Belanda.

Namun, pada masa permulaan *Administratie Toezicht* di Bali Utara dan Barat, ketika itu dikenal sebagai masa transisi karena telah diangkat *Controleur* yang mewakili kepentingan pemerintah kolonial Hindia-Belanda dengan kewenangan yang masih sangat terbatas dan kemudian diperluas.¹³ Kemudian setelah Buleleng berstatus sebagai daerah Swapraja. Berdasarkan Ind. Stbl. 1860 nr 107., ditempatkan seorang *Assistent Resident* dan seorang *kontrollir 3de klasse*.

¹²Ibid., hal. 207.

¹³Mulai tahun 1854 dan tahun 1855 Bali bagian Utara dan Barat menjadi kolonial gebied (daerah kolonial) meskipun pada masa transisi masih diberikan banyak kekuasaan pemerintahan dalam negeri, yaitu "*zelfbestuur*" dalam arti yang lebih luas. Pemerintah Hindia-Belanda kemudian mengangkat seorang di antara punggawa-punggawa di daerah "*districtshoofden*" menjadi regent (semacam bupati tetapi mempunyai kekuasaan yang lebih besar dibandingkan dengan bupati di pulau Jawa dan dalam pandangan rakyat masih tetap dianggap sebagai raja), tetapi di bawah perintah nyata Gubernur. Pelaksanaan pemerintahan sehari-hari dilakukan oleh seorang *rijksbestierder*, di bawah kekuasaan regent. Tetapi pemerintah kolonial masih menempatkan di Buleleng seorang "*controleur*" (kontrollir) yang pertama di Bali P.L. van Bloemen Waanders, mewakili *Gekommitteerde* di Banyuwangi.

Kewenangan *Assistant Resident* ditempatkan di bawah perintah *Gecommitteerd* di Banyuwangi dan dibebani dengan *de leiding van het Inlandsch Bestuur en met de functien Gouvernements Agent*. Berdasarkan Ind. Stbl. 1861 nr 47, *Assistant Resident* yang ditetapkan di bawah *Gecommitterde* di Banyuwangi dianggap sebagai *Hoofd van Gewestelijk Bestuur*, yaitu sebagai satu *Administrative Indeling* yang meliputi Bali dan Lombok.¹⁴ Menyusul setelah Djembrana diberi perluasan *Administrative Toezicht*, berdasarkan Ind. Stbl 1862 nr 30, di situ ditempatkan seorang *Kontrolir* di bawah *Assistant Resident* di Buleleng. Pengawasan terhadap raja-raja di Bali dan Lombok, untuk menaati perjanjian tersebut, dilakukan oleh *Assistant Resident* dari *Afdeling Banyuwangi* di Jawa Timur (Ind Stbl 1849 nr 39). Diangkat juga *Gecommitteerde voor de Zaken van Bali en Lombok*, bertugas mengawasi dan tidak ikut campur urusan dalam negeri kerajaan di Bali sampai 1882. Kerap kali *Gecommitteerde* hanya menjalankan satu tugas *volkenrechtelijk*, yaitu bertindak sebagai juru damai – mediator - antara raja-raja yang terus-menerus berselisih.¹⁵

Pemerintah kolonial Hindia-Belanda pada tahun 1861 membuat keputusan penting dengan mengeluarkan dua *Gouvernementbesluit* tertanggal 20 April 1861 nr 7 dan *Gouvernementbesluit* tanggal 13 Oktober 1861 nr 9, yang memuat *regelen van bestuur* untuk swapraja-swapraja Buleleng dan Djembrana, yang terdiri dari 24 Pasal dan dianggap sebagai konstitusi tertulis bagi swapraja

¹⁴Scheltema, Op. Cit., hal. 97., menyebutkan: “bahwa meskipun Bali dan Lombok digolongkan satu daerah hukum, namun keadaan agraris kedua pulau itu terlalu berlainan. Maka sebaiknya Bali dan Lombok diuraikan secara terpisah. Korn beranggapan bahwa koloni orang Bali di Lombok sifatnya lebih Hindu daripada di tanah asalnya (Bali) sendiri. Sifat khusus ini, ditambah dengan kenyataan bahwa seluruh susunan pemerintah, sistem perpajakan dan penghapusan hak-hak agraris penduduk taklukan itu dimaksudkan untuk menindas orang sasak secara sistematis merupakan sebab mengapa Lombok dalam buku *Het Adatrecht van Bali* dibahas sebagai hal yang khas”.

¹⁵Utrecht, Ibid., hal. 212, menyebutkan keadaan politik kerajaan-kerajaan diamati terus dengan teliti - hal itu menjadi salah satu penjelmaan imperialisme Belanda yang mencari akar kuat di Nusantara. Dengan teliti dilaporkan kepada Gubernur Jenderal perihal hubungan-hubungan raja dengan raja, rakyat, keluarga raja, rakyat dengan orang asing, pedagang pribumi, Asia dan Eropa - pemberitaan ini penting bagi imperialisms ekonomi Belanda yang memperluas wilayah pengaruhnya di Nusantara. Pada tahun 1867 Resident Banyuwangi dibebaskan dari tugas *Gecommitteerde over de zaken van Bali en Lombok*, dan urusan zaken diserahkan kepada *Assistant Resident* di Buleleng setelah administrasi Bali dan Lombok dipindahkan dari banyuwangi ke Bali (Buleleng).

Buleleng dan Djembrana. Meskipun *regelen van bestuur* ini resmi merupakan hasil perundingan dengan raja-raja di kedua wilayah tersebut, tetapi mengingat dibuat dalam situasi tekanan pihak pemerintah kolonial, tentu sangat membatasi kewenangan raja-raja, jika dibandingkan kekuasaan mereka sebelum tahun 1854 dan tahun 1855.¹⁶ Pemerintah kolonial Hindia-Belanda secara resmi melakukan pembagian wilayah (teritorial) administratif setelah tanggal 1 Juli 1881 dengan membentuk Karesidenan Bali dan Lombok di bawah pimpinan seorang residen yang bertanggungjawab langsung kepada Gubernur Jenderal di Batavia dan berkedudukan di Singaraja (Bali). Ketika itu, Bali dibagi atas dua *afdeling* (wilayah) meliputi Bali Utara dan Bali Selatan dan *Assistant Resident*-lah bertanggungjawab atas kedua wilayah tersebut.¹⁷

Ketika pulau Bali sudah di bawah kekuasaan pemerintah kolonial Hindia-Belanda pada tahun 1908, Karangasem, Bangli, dan Gianyar kemudian diberi status yang sama, yakni sebagai *gouvernements landschappen* (daerah-daerah swapraja di lingkungan kekuasaan *Gouvernement*) dan diperintah oleh seorang pegawai Bumiputera sebagai penguasa tertinggi, yang masih berasal dari keturunan raja-raja di daerah itu dan dalam pelaksanaan pemerintahan sehari-hari didampingi oleh *controleur* (kontrolir) seorang pegawai kolonial Hindia-Belanda. Berbeda halnya dengan Klungkung, Badung, Tabanan, Djembrana, dan

¹⁶Utrecht, Op. Cit., hal. 218-221 menyebutkan sebagai berikut: 1). *Regelen van bestuur* ini mengurangi integritas dari swapraja, urusan "*domestic affairs*" swapraja tidak hanya terbatas tetapi juga tidak terjamin. Pasal. 4 Ayat (1) dan (2) dan Pasal 5 menentukan raja dan patih harus menyatakan sumpah setia kepada Gubernur, yang berarti Gubernur dapat memecat raja dan patih dari jabatan mereka itu; 2). Walaupun rakyat swapraja masih "gelaten" dalam "(genot)" van hunne (eigene) regtspleging" - perumusan yang kemudian dimasukkan dalam Pasal 130 IS -, masih juga integritas peradilan swapraja sangat dikurangi, karena bagi Gubernur selalu diberi kemungkinan untuk mencampuri, seperti ditegaskan Pasal. 8; 3). *Regelen van bestuur* ini tidak meninggalkan satu atribut "*volkenrechtelijk*" pun dalam tangan swapraja; karena membunuh hidupnya bagian terbesar hukum adat yang dilakukan oleh kerajaan-kerajaan di Bali Utara dan Barat; 4). Regim kolonial meneruskan usaha penertiban. Berdasarkan Ind. Stbl. 1863 nr 167 di Buleleng didirikan Landskas dengan Assistent Resident sebagai pemegangnya. Bahwa landskas ini tidak mencampuri keuangan swapraja. Keuangan swapraja masih tetap dipegang oleh pemerintah swapraja sendiri. Ind. Stbl. 1863 nr 170 memberikan kepada Assistent Resident tugas menjabat jabatan notaris.

¹⁷Mr. Ide Anak Agung Gde Agung, *Kenangan Masa Lampau: Zaman Kolonial Hindia Belanda dan Zaman Pendudukan Jepang di Bali*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1993, hal. 25.

Buleleng masih berstatus sebagai *onderafdeling* (sub-wilayah) biasa, yang dipimpin oleh pejabat pegawai Hindia-Belanda yang disebut kontrolir tadi.¹⁸

Kemudian pada tahun 1929 Residen J.J. Caron mengadakan perombakan birokrasi pemerintahan kolonial Hindia-Belanda besar-besaran di Bali. Daerah-daerah *gouvernements landschappen* dihapuskan dan dibentuk delapan sub-wilayah. Buleleng dan Djembrana di lingkungan wilayah Bali Utara langsung ditempatkan di bawah daerah kekuasaan Residen, sedangkan Bali Selatan terdiri dari sub-wilayah Tabanan, Badung, Gianyar, Bangli, Klungkung, dan Karangasem di bawah *Assistant Resident* yang berkedudukan di Denpasar. Di setiap sub-wilayah tersebut diangkat seorang petugas bumiputera yang memegang kekuasaan tertinggi dan diberi nama negara *bestuur* (penguasa negara), yang belum mempunyai negara *bestuurder* baru dapat dipilih dari keluarga raja-raja dan didampingi oleh seorang kontrolir.

Berdasarkan perubahan pemerintahan di seluruh Hindia-Belanda secara besar-besaran mulai tanggal 1 Juli 1938 dibentuklah *Het Gewest de Grote Oost* (Propinsi Timur Besar) dan Bali termasuk dalam wilayah itu. Pemerintah kolonial kemudian membentuk daerah-daerah swapraja yang terdiri dari delapan sub-wilayah. Kemudian negara *bestuurder* berubah menjadi *Zelfbestuur*. Kedudukan raja dikukuhkan melalui suatu *Korte Verklaring*,¹⁹ (Pernyataan dari raja untuk tetap setia kepada Raja Belanda dan peraerintah kolonial Hindia-Belanda). Daerah swapraja diberi otonomi dan mempunyai peraturan sendiri (*Zelfbestuursregelen*, 1938), raja pemegang kekuasaan tertinggi. Pemerintah kolonial Hindia-Belanda diwakili kontrolir sebagai “penasehat raja” di dalam wilayah swapraja. Kenyataan memperlihatkan lain bahwa kontrolir yang bertugas sebagai penasehat raja, justru kelihatan lebih berkuasa dan kerap kali ikut campur dalam urusan pemerintahan di

¹⁸Ibid., hal. 67.

¹⁹Upacara pelantikan jabatan dari seorang regent baru disertai dengan penetapan gelar yang diberikan secara formal yang ada dalam batas perjanjian dan mungkin itu hal yang baru. Ditandai penetapan raja sebagai regent di bawah kekuasaan pemerintah kolonial Hindia-Belanda dengan memperoleh gaji dari pemerintah. Ibid., hal. 88., menyebutkan setelah tahun 1900 gaji “regent” sekitar fl. 1.100 (seribu seratus gulden), suatu jumlah cukup besar bila dibandingkan dengan harga beras pada waktu itu hanya 4,5 sen per kilogram.

daerah tersebut.²⁰ Pemerintah kolonial Hindia-Belanda telah mengembangkan suatu birokrasi pemerintahan Belanda-Bali yang berpautan dan tersusun rapi: residen dan kontrolir, raja (regent), dan *punggawa* (kepala distrik) membentuk susunan hierarkis dengan tujuan mengatur seluruh persoalan orang pribumi termasuk kehidupan petani di pedesaan Bali.

Kehadiran birokrasi baru pemerintah kolonial Hindia-Belanda telah menghancurkan ikatan pelayanan perseorangan antara bangsawan dan bawahan yang dihapuskan dan diganti dengan hubungan pemerintahan wilayah (teritorial). Pemerintah kolonial menempatkan posisi mereka sedemikian rupa dengan berupaya mengurangi peranan raja atau kaum bangsawan dalam memanipulasi ikatan tradisional yang menjerat petani melalui sistem persekutuan-persekutuan pedesaan di Bali. Kekuasaan raja yang sangat besar pun semakin dikurangi; bukan hanya oleh seringnya terjadi pertempuran yang dilakukan melainkan juga dengan dihapuskannya berbagai sistem perpajakan tradisional dan sistem ikatan *patron-klien* yang sengaja diciptakan raja atau kaum bangsawan.

Bali, sebelum di bawah kekuasaan pemerintah kolonial Hindia-Belanda secara keseluruhan pada tahun 1908. Di Bali Selatan, masih dijumpai pemisahan antara pemerintahan *banjar* dan desa dengan kepala-kepala *pengayah kedalem*; persekutuan-persekutuan tersebut hanya mengurus kepentingan mereka sendiri-sendiri, misalnya mengurus tempat pemujaan. Kepala *pengayah kedalem* mengurus berbagai kepentingan pemerintahan raja. Menyelenggarakan pelaksanaan upacara di tempat pemujaan milik *puri*, mengurus kepentingan pura-pura yang besar, mengadakan perbaikan dan pemeliharaan tanggul-tanggul dan pipa saluran air. Selain itu, kepala *pengayah* ini menjadi perantara dari *subak* di pedesaan dengan raja-raja di Bali Selatan. Tetapi, pada tahun 1908, ketika seluruh Bali sudah ditempatkan di bawah kekuasaan birokrasi pemerintahan kolonial Hindia-Belanda dilakukan penataan (penyusunan) kembali pelbagai struktur kemasyarakatan yang berkembang di Bali. Kebijakan pemerintah kolonial Hindia-

²⁰Ibid., hal. 68.

Belanda mulai sejak itu memasukkan kekuasaan pemerintah teritorial, berlawanan dengan keadaan sebelum itu yang hanya mengenal kepala-kepala *pengayah kedalem* yang tinggal dan bercampur-baur dengan masyarakat petani di pedesaan.²¹ Dalam memudahkan pelaksanaan pemerintahan dimasukkan kepala-kepala *pengayah kedalem* yang lama ke dalam struktur birokrasi baru sebagai perantara antara *punggawa* dengan desa atau perkumpulan bumiputera (*rechtsgemeenschap*), karena jumlah desa dan *banjar* terlampau besar untuk dikepalai oleh satu orang *punggawa*.

Pemerintahan kolonial Hindia-Belanda yang baru telah melakukan restrukturisasi sistem pemerintahan di daerah swapraja Klungkung, ialah dengan melakukan pembentukan tiga distrik di Klungkung terdiri dari Banjarangkan, Klungkung, dan Dawan. Pemerintahan setempat sebelumnya dihapuskan dan kepala-kepala *pengayah kedalem* yang dulu dijadikan kepala pemerintah. *Klian pengliman* memimpin kurang lebih 200 orang berdinias wajib dan di atas beberapa *pengliman* ada *perbekel* (yang dinamakan *bendesa*). Dengan demikian, *klian pengliman* membawahi satu *banjar gede* atau beberapa *banjar* kecil.²² Berlainan dengan penyusunan kembali pemerintahan di Gianyar yang dikaitkan dengan persekutuan *banjar* dan memakai *klian banjar* dengan memberi dua fungsi, ialah: mengurus persoalan-persoalan intern *banjar* (namun kadangkala dijumpai dua *banjar* kecil digabungkan menjadi satu) dan mengurus berbagai kepentingan pemerintah sebagai kepala pemerintahan terendah. Penyusunan atau pembentukan kembali pemerintahan di desa; di mana di daerah kekuasaan desa tersebut ditempatkan seorang *perbekel* yang dulu sebagai kepala *pengayah kedalem* sedangkan kepala desa sebenarnya, *klian desa* atau *bendesa* tetap diberi kewenangan menangani segala urusan yang dianggap penting dari desa tersebut.²³

²¹Liefrick, Bali en Lombok. Amsterdam, 1927, hal. 116.

²²B.J Haga, "Bestuur, Petjatoevelden en Pengajah Kedalam, en Boektigronden, in Gianjar, Kloengkoeng en Bangli," *Adatrechtbundels*, 33, 1924a, hal. 420-428.

²³Ibid., hal. 420-421., dinyatakan kerap kali dua desa Bale Agung atau desa adat digabungkan menjadi satu *perbekel* atau *bendesa* (desa dinas). Berdasarkan itulah, di Klungkung dijumpai 64

Kerajaan-kerajaan feodal bumiputera di Bali masih tetap mengikat petani setelah pemerintah kolonial menguasai seluruh Bali berkenaan dengan tanah pertanian di pedesaan? Kekuasaan raja di Bali kerap kali tampak melalui hubungan pemberian tanah/ sawah *pecatu*.²⁴ Dalam pemberian tanah *pecatu* raja mempunyai kekuasaan yang meliputi: - menuntut penyerahan hasil pertanian yang kurang baik atau penggarap tanah *pecatu* meninggalkan lahan - tanah dapat dikuasai kembali tetapi terbatas pada sawah yang ditempati petani-petani yang melarikan diri karena peperangan - raja mempunyai kewenangan menguasai tanah kembali karena *pengayah kedalem* meninggal dunia atau *camput* (mati punuh) tanpa meninggalkan keturunan pun atau *sentana*.²⁵ Petani sebagai produsen langsung yang memperoleh tanah *pecatu* masih dikenai dengan memikul berbagai kewajiban, misalnya seperti (1) Menjalani dinas sebagai prajurit kerajaan. (2) Setiap saat diwajibkan melakukan berbagai pekerjaan di lingkungan *puri* (istana raja rumah bangsawan tinggi). (3) Menyerahkan bahan-bahan mentah atau hasil bumi untuk kepentingan *puri*. (4) Melaksanakan pekerjaan dalam menyelenggarakan pesta upacara nyepi yang dilakukan setiap tahun. (5) Menyerahkan ayam jantan sebagai kegemaran raja untuk sabungan ayam yang diadakan setiap tahun. (6) Melaksanakan pekerjaan untuk keperluan upacara di pura negara yang besar atau di pura keluarga raja. (7) Pekerjaan-pekerjaan di *empelan* (bendungan) dan tanggul-tanggul oleh *pengayah kedalem* yang menjadi kepunyaan persekutuan pertanian.

Keadaan pemerintahan *banjar* dan desa sebelum tahun 1908 di Bali tidak mempunyai hubungan langsung dengan pemerintah kolonial Hindia-Belanda dan pemimpin persekutuan-persekutuan ini hanya mengurus kepentingan intern *banjar* dan desa. *Perbekel*, *pengayah kedalem* memimpin perbuatan-perbuatan

Bale Agung digabungkan dan diperoleh 39 *bendesa*. Dengan demikian tinggal *klian banjar* dan *klian desa* tanpa fungsi pemerintah.

²⁴Ibid.

²⁵Istilah *sentana*: ahli waris, *mati tan pasenta* (= putung, ceput): mati tanpa meninggalkan ahli waris. Jadi, istilah *nyentana* berarti menjadi ahli waris berdasarkan pengangkatan, yaitu jika tidak ada anak sendiri yang patut mewarisi. Lihat J. Kersten S.V.D. *Bahasa Bali*. Ende-Flores: Penerbit Nusa Indah, 1984, hal. 530.

dari dinas *ayahan kedalem*, termasuk *ayahan pura* dan sebagainya. Dengan demikian, *perbekel* menyalurkan orang-orang pekerja dari pemerintahan kerajaan di Bali. Kepentingan raja dan keluarga raja jatuh bersamaan dengan kepentingan pemerintahan kerajaan. Panglima-panglima dari orang-orang pekerja memperoleh keuntungan materi, jika raja memberi mereka satu atau lebih tanah garapan dari tanah *druwe* atau dari tanah *pecatu* dalam menikmati hasil tanpa memiliki tanah sebagai imbalan.

Keseluruhan masalah yang berkaitan dengan tanah pertanian milik raja ditangani oleh seorang *sedahan agung* (administrator kerajaan) yang diangkat raja dan diberi tugas mengurus semua hal yang berkaitan dengan penghasilan sawah dan ladang yang beraneka ragam. Misalnya, bagi hasil antara pemilik (raja) dengan petani penggarap tanah sawah *druwe dalem*, mengurus berbagai pengeluaran biaya produksi sawah-sawah tersebut seperti sumbangan wajib yang harus dibayar untuk pemeliharaan saluran irigasi, dan biaya selamatan di pertanian untuk memuja Dewi Sri (dewi padi). Berhubung tanah milik raja berjumlah banyak dan berpencar-pencar di berbagai tempat, maka untuk satu kelompok sawah diangkat semacam petugas atau mandor yang bertugas memeriksa tanaman-tanaman yang ditanam penggarap dan mengawasi pada saat panen serta membagi hasil yang menjadi hak penggarap dan pemilik (raja). Mandor bertanggung-jawab kepada *sedahan* (administrator) yang melakukan pembukuan mengenai hasil penjualan yang diperoleh dari proses produksi. Pembukuan dari administrator dan kasir yang memegang uang kontan terakhir diperiksa oleh raja.

Pengeluaran rumah tangga kerajaan di Bali dibiayai dari penghasilan tanah milik pribadi raja. Ide Anak Agung Gde Agung raja menyatakan, raja Gianyar memiliki tanah sekitar 200 hektar, suatu jumlah yang besar sekali dibandingkan dengan milik petani.²⁶ Penghasilan dari tanah pertanian digunakan raja untuk membiayai keperluan rumah tangga raja termasuk mengadakan pesta dan jamuan makan tamu agung kerajaan; memberi makan begitu banyak orang yang bertempat tinggal di puri; melaksanakan pesta upacara adat dan agama. Pekerjaan

²⁶Agung, Op. Cit., 1993, hal. 90.

bangunan dilakukan oleh tukang-tukang yang diberi tanah oleh raja di mana seluruh hasil produksi tanah tadi diberikan kepada mereka yang tetap bekerja untuk kepentingan *puri*. Pekerjaan tukang dibantu buruh yang terdiri dari petani penyakap tanah milik raja yang cukup diberi makan jika tenaga mereka diperlukan. Pemberian pelayanan pribadi kepada raja di Bali tersebut diikat oleh tradisi yang dilandasi adat-istiadat tradisional bahwa petani penyakap berkewajiban untuk membantu pemilik tanah bila diperlukan tenaga kerja tambahan dalam melakukan suatu pekerjaan pada pemilik tanah.

Pemerintah kolonial Hindia-Belanda membuat ketentuan dalam satu *paswara* pada tahun 1908 yang membatasi ketentuan-ketentuan pemberian pelayanan pribadi dan memberikan bahan mentah untuk kepentingan *puri*. Ketentuan baru pemerintah kolonial tersebut menegaskan pemilik sawah *pecatu* harus menunaikan kerja paksa selama dua puluh hari kerja, menyerahkan dua bambu, tiga atap, dan enam batu paras, sedangkan untuk *pecatu* tegalan satu bambu dan lima ratus genteng bambu. Kewajiban-kewajiban dari nomor 4 sampai dengan 7 dihapuskan, karena kewajiban terhadap upacara nyepi, tanggul-tanggul dan saluran tidak pernah terdapat dalam kesusasteraan di Bali. Karena itu dinas *ayahan kedalem* yang dianggap sama dengan dinas-dinas *puri* dihapuskan pemerintah kolonial tanpa diketahui keadaan di lapangan. *Pengayah kedalem* di Bangli masih mengerjakan perawatan pura-pura negara yang besar dan pura-pura keluarga raja (regent), yang mana mereka manaruh perhatian.

Penghapusan berbagai kewajiban melaksanakan pekerjaan di *puri* Gianyar dan Bangli tidak pernah dihapuskan tanpa suatu alasan. Menurut peraturan perundang-undangan pemerintah kolonial Hindia-Belanda pada tahun 1917, dinas-dinas *ayahan kedalem* tidak sesuai lagi. Dalam melakukan penghapusan dinas-dinas tersebut yang dianggap sebagai hukum yang mengatur hubungan antara warga negara dengan pemerintah disertai dengan memberikan biaya pribadi kepada orang yang namanya tercantum dalam Staatsblad 1917 Nomor 518, karena mereka kehilangan dinas-dinas *ayahan kedalem*. Meskipun demikian, regent Bangli menolak menerima tunjangan pribadi, regent Bangli menerangkan bahwa telah terdapat kesepakatan antara raja dengan petani yang memegang tanah *pecatu*

menurut hukum perdata, yang mana penyerahan tanah *pecatu* kepada pemilik atau penggarap disertai kewajiban-kewajiban terhadap raja. Pemerintah kolonial Hindia-Belanda boleh menghapuskan dinas-dinas *ayahan kedalem*, tetapi raja minta kembali *sawah pecatu* sebagai *druwe* (tanah itu ketnbal menjadi milik raja sendiri).

Berbeda halnya dengan keadaan di Klungkung, dinas-dinas *ayahan kedalem* telah dihapuskan sejak tahun 1908, setelah itu dibuat perbedaan-perbedaan tegas antara dinas-dinas wajib *pengayah kedalem* dengan pekerjaan yang lain. Disebutkan tidak ada lagi dinas-dinas *ayahan kedalem* dilakukan kepada raja, oleh karena itu petani yang memiliki tanah *pecatu* ditetapkan memperoleh dua bagian sedangkan satu bagian lagi diserahkan sebagai kerja paksa biasa sampai ketentuan ini dihapuskan tahun 1916. Kenyataan menunjukkan lain sampai tahun 1922 pemilik tanah *pecatu* di Bali masih dibebani oleh pekerjaan menyelenggarakan upacara nyepi. Keadaan pengaturan masih tidak teratur. Kebijaksanaan pertanahan pemerintah kolonial Hindia-Belanda terkait dengan tanah *pecatu* di Klungkung sejak tahun 1908, di Gianyar dan Bangli sejak 1917 masih tidak pasti. Apakah dalam dinas-dinas *puri* yang sudah dihapuskan pemerintah kolonial itu juga termasuk dinas-dinas yang lain? Hal ini tidak dapat dipastikan dan penyelesaian persoalan *ayahan dalem* makin lama menjadi semakin rumit, karena banyak dijumpai tanah *pecatu* yang digadaikan atau dijual oleh petani.

Pemerintah kolonial Hindia-Belanda di Bali melakukan penggantian dari *perbekel pengayah kedalem* diganti menjadi *perbekel* atau kepala kumpulan *perbekel* di distrik Gianyar; *klian banjar*, *pekaseh* dan *pemangku* sebagian dipecat, sedangkan *perbekel* yang dipecat kadangkala tidak kehilangan lapangan pekerjaan mereka karena diberikan *tanah bukti* atau *pecatu*; kepala *pengayah kedalem* yang diangkat dalam organisasi pemerintahan desa yang baru masih memegang tanah jabatan yang dulu atau pemerintah kolonial memberikan sebagian dari tanah jabatan. Di distrik Gianyar, ditetapkan bahwa setiap *perbekel* atau kepala kumpulan *perbekel* memperoleh lapangan kerja berupa lahan empat *tenah* dan setiap *klian banjar*, *klian subak* dan *bendesa* satu *tenah*.

Ketika puputan Klungkung diakhiri dengan kekalahan di pihak kerajaan Klungkung dari penjajah Belanda mengakibatkan *tanah druwe* atau tanah kepunyaan Dewa Agung dan keluarga kerajaan dirampas dan menjadi milik pemerintah Hindia-Belanda. Kemudian tanah milik raja atau *tanah druwe* diberikan kepada pribumi yang telah diangkat menjadi regent dan tanah tersebut didaftarkan seperti tanah bukti kepunyaan *perbekel pengayah kedalem* yang dimasukkan sebagai *perbekel* (yang kemudian di Klungkung disebut *bendesa*), kepala kumpulan *perbekel* dan sebagai *klian pengliman* ke dalam organisasi baru pemerintah kolonial Hindia-Belanda. Pemerintah mencatat berbagai tanah jabatan yang terdiri dari (1) tanah jabatan yang benar-benar diperoleh dari *sawah druwe*; (2) *bukti pengayah kedalem* yang dulu; (3) bertalian dengan sejumlah *klian subak*, dan juga sawah *pecatu*.

Kebijakan pertanahan pemerintah kolonial Hindia-Belanda di pedesaan Bali dimaksudkan untuk melakukan terobosan di bidang ekonomi. Langkah-langkah yang ditempuh tidak hanya memperbaiki struktur supra-lokal, tetapi lebih jauh dari itu, dengan meletakkan perubahan struktur pemerintahan desa dan fungsi posisi pejabat desa di Bali sebagai basis yang dapat menunjang kepentingan perekonomian dan keberadaan pemerintah kolonial dengan mengurangi dan menekan sedikit mungkin seluruh kekuatan politik, baik di tingkat lokal maupun supra-lokal. Untuk itu, pemerintah kolonial Hindia-Belanda mengangkat kepala persekutuan pertanian sebagai pegawai pemerintah. Dengan begitu segala kegiatan petani di pedesaan pun dapat diketahui, karena petugas pemerintah ini bertugas selain mengurus pengairan, juga membantu melakukan registrasi tanah pertanian untuk kepentingan pemerintah kolonial.

Kondisi perekonomian pemerintah kolonial Hindia-Belanda itu sebenarnya baru mulai tampak mantap sekitar 1859; tanah-tanah yang tidak terdaftar dirampas oleh pemerintah Hindia-Belanda; peningkatan produksi komoditi masih diletakkan pada komoditi padi, tembakau, kopi, kelapa, minyak kelapa, dan

babi.²⁷ Peningkatan produksi padi dan komoditi lain diikuti oleh indikasi peningkatan penerimaan pajak oleh pemerintah kolonial. Pada tahun 1859 di daerah Buleleng pajak padi yang masuk sebesar f 1. 5.900 dan setelah itu di tahun 1880 pemasukan pajak meningkat, baik dari daerah Buleleng maupun Djembrana mencapai fl. 149.600 belum lagi ditambah dengan pemasukan f 1. 33.300 pajak tanah kering maupun dari pemungutan pajak-pajak yang lain.

Kebijakan perekonomian pemerintah kolonial Hindia-Belanda di Bali kini mengalami perubahan orientasi dari yang ditujukan untuk kepentingan menghidupi kerajaan menjadi berorientasi ke pasaran luar negeri. Dengan perkataan lain, Bali telah membuka diri dalam sistem perdagangan dengan daerah lain di luar negeri maupun daerah lain di dalam negeri. Peningkatan ini tampak dalam kalkulasi ekspor padi daerah Buleleng pada tahun 1859 telah mencapai 30.000 pikul seharga f 1. 100.000; padahal sebelum itu Bali secara umum belum berperan dalam ekspor padi. Kemampuan ekspor padi semakin meningkat dan mencapai titik tertinggi pada permulaan abad ke-20, yaitu sampai mencapai f 1. 500.000, ini merupakan ekspor tertinggi kedua setelah candu/ opium.

Dampak dari keinginan pemerintah Hindia-Belanda menguasai perekonomian di seluruh Bali telah menjadi beban yang sangat berat bagi petani di pedesaan. Pemerintah kolonial tidak hanya melakukan pencatatan pemilikan tanah dan melakukan penaksiran baru terhadap tanah pertanian, lebih jauh dari itu, pemerintah kolonial melakukan reorganisasi pemerintahan di pedesaan melalui penyatuan-penyatuan desa di Bali menurut kehendak pemerintah kolonial itu sendiri. Terlebih lagi setelah tahun 1908, penyatuan itu dimaksudkan untuk mendapatkan kelompok-kelompok 200 orang wajib kerja rodi di sektor pertanian. Mengingat sampai permulaan abad ke-20 pemerintah kolonial masih ingin mempertahankan padi sebagai tujuan pokok ekspor Bali.

Perubahan-perubahan sistem perpajakan dilakukan secara besar-besaran oleh pemerintah Belanda, seperti pernah dilaporkan oleh seorang kontrolir

²⁷Willard, Op. Cit., hal. 65.

bernama Bloemen Waanders, yang telah melakukan penelitian mengenai sistem pemungutan pajak menurut sistem lama yang melalui beberapa tingkatan.²⁸ Kemudian sistem pemungutan pajak oleh bangsawan lain mulai dihapuskan, dan khususnya *sedahan* oleh pemerintah Belanda diintegrasikan dalam struktur baru serta diharuskan memungut berbagai-macam pajak pemerintah kolonial.²⁹ Kedudukan pemerintah kolonial Hindia-Belanda yang semakin kokoh mengakibatkan peranan kaum bangsawan terus semakin mengalami tekanan dari pihak pemerintah kolonial.

Kebijakan pemerintah kolonial Hindia-Belanda untuk menata kembali sistem perpajakan yang bertingkat-tingkat di Bali semakin menyudutkan kedudukan petani sebagai produsen langsunglah, karena petani sebagai kekuatan yang paling lemah/ bawah tentu lebih banyak terpuak dari kebijakan pemerintah kolonial tersebut karena surplus yang dihasilkan petani dieksploitasi oleh kekuatan-kekuatan dari luar.³⁰ Begitu besar kekuatan-kekuatan dari luar yang menyerap hasil produksi mereka, sehingga petani sebagai produsen langsung semakin tidak mampu mempertahankan tingkat kehidupan mereka di pedesaan Bali ditunjukkan oleh penguasaan tanah yang dimiliki rata-rata tanah 1 hektar,³¹ lahan pertanian mereka semakin berkurang setiap tahun dan jumlah orang-orang tidak bertanah semakin bertambah.³² Kondisi kehidupan petani di pedesaan Bali

²⁸Willard, Op. Cit., 1976, hal. 65.

²⁹Korn, Op. Cit., 1932, hal. 324.

³⁰Willard, Op. Cit., 1976, hal. 96, memperinci nilai pendapatan dari satu hektar tanah berkualitas baik secara umum diterima hasil panen 150 ikat (300 kati, atau 400 pounds) padi. Karena panen di Bali dilakukan dua kali setahun, maka setiap tahun total 300 ikat padi dinilai fl. 300. Hasil panen setiap tahun ini, 10 ikat digunakan membayar pajak, 10 ikat untuk pemotong padi, 2 ikat untuk buruh, ikat untuk benih. Tinggal sisa hasil panen petani pemilik kira-kira fl. 250. Tetapi bagi petani penyewa setelah membayar sewa maupun pengeluaran iuran lain tinggal kira-kira setengahnya dari juralah tersebut. Lihat Juga Yogi Sumakto, "Penguasaan Tanah dan Pelaksanaan Intensifikasi Pertanian di Bali: Perubahan-perubahan Sosial-Ekonomi Masyarakat Petani Banjar Lembang," *Berita Antropologi*, Tahun XII, No. 44, Oktober-Desember 1986, hal. 53-54.

³¹Ibid., hal. 112.

³²E, De Vries, *Masalah-masalah Petani Jawa*. Jakarta: Bhratara, 1972, hal. 13., menyebutkan bahwa berdasarkan Ikhtisar Tahunan Statistik, 1938 di Bali dan Lombok dilaporkan pemungutan pajak tanah dikaitkan dengan pemilikan/ penguasaan tanah seorang wajib pajak yang rata-rata memiliki tanah tidak lebih besar dari pada di Pulau Jawa, yaitu sekitar 0,95 hektar.

semakin merosot, didorong pesatnya pertumbuhan petani tidak mempunyai tanah maupun perubahan-perubahan di tingkat makro. Di pihak lain, tanah pertanian di Bali sebagian besar masih dikuasai oleh kelompok kecil tuan tanah, terutama kaum bangsawan.

Mulai permulaan abad ke-20, perkembangan masyarakat agraris di Bali menunjukkan kehidupan di pedesaan mengalami tekanan pertumbuhan penduduk meningkat terus dengan sangat cepat di atas persediaan tanah yang jumlahnya tetap mengakibatkan setiap tahun orang-orang yang tidak mempunyai tanah mengalami peningkatan sehingga menambah kehidupan di sektor pertanian semakin sulit. Korn melihat kemiskinan di Bali sebagai akibat dari depresi ekonomi, lebih diperburuk oleh kekuasaan kaum bangsawan yang mempunyai tingkatan yang lebih tinggi yang tidak dapat dikendalikan. Bangsawan siapa pun yang memperoleh kekuasaan pada tingkatan lebih tinggi di Bali, bersamaan dengan kondisi seperti itu dalam kebiasaan di Bali ditemukan kemiskinan pada sebagian besar masyarakat di pedesaan. Kekuasaan kaum bangsawan selalu diidentikkan dengan memperluas kemiskinan.³³

Berdasarkan hasil penelitian H. Schulte Nordholt, sebagian besar petani Bali memiliki sawah kecil (kurang lebih 0,5 hektar) dan petani bagi hasil atau penyakap kira-kira 40% kepala keluarga, situasi sangat berbeda dengan sebelum itu.³⁴ Pemerintah kolonial sejak tahun 1920-an memperkenalkan pembaruan sistem pajak tanah kolonial yang baru. Petani kemudian tidak hanya membayar lebih dari sebelumnya, tetapi mereka juga membayar dengan sejenis uang Belanda (Dutch Indies) atau dengan mata uang orang Bali (kepeng). Pembayaran pajak tanah baru dipikul penuh oleh petani penyakap atau dibagi dengan pemilik tanah; sampai tahun 1930 pembayaran pajak baru atau *landrente* tidak tampak menjadi masalah besar bagi petani. Kondisi demikian, mengakibatkan peningkatan ekspor kopi dan kopra oleh setiap rumah tangga di

³³Korn, Op. Cit., hal. 337.

³⁴H. Schulte Nordholt, *Bali: Colonial Conceptions and Political Change 1700-1940: From Shifting Hierarchies to "fixed Order"*. Rotterdam: Comparative Asian Studies Programme, Erasmus University/ GASP: 15, 1986, hal. 42-43.

Bali mengalami peningkatan, suatu arus besar uang Belanda memasuki Bali, dan dengan uang itu petani dapat membayar landrente. Bagaimana pun, ketika dalam tahun 1931 terjadi depresi ekonomi di Bali yang mengakibatkan ekspor hampir gagal, beberapa orang petani Bali mengalami kesulitan karena kehilangan kesempatan mereka membeli kebutuhan uang Belanda. Langkah-langkah pemerintah kolonial dalam menghadapi krisis datang sangat terlambat dan ini mempengaruhi cadangan uang Belanda menjadi habis terlebih lagi setelah ekspor emas dan perak dari Bali menunjukkan indikasi penurunan. Meskipun tahun 1934 tingkat pendapatan pajak tanah pemerintah kolonial lebih rendah, tetapi itu bukan disebabkan petani memperoleh keringanan pajak tanah, melainkan karena kemampuan petani penyakap semakin berkurang dalam membayar pajak tanah.

PENUTUP

Berdasarkan pemaparan tersebut, dapat disimpulkan perkembangan kebijakan pengaturan penguasaan tanah di pedesaan Bali setelah pemerintah kolonial menerapkan kebijakan pemerintah langsung ditandai dengan pembentukan pemerintahan desa administratif, yaitu pembentukan wilayah sampai di tingkat paling rendah di Bali. Dengan kebijakan pemerintah kolonial ini, kehidupan petani di pedesaan Bali bukan semakin bertambah lebih baik, melainkan kondisi kehidupan masyarakat petani di pedesaan Bali diperburuk oleh berbagai penarikan surplus dari sistem baru yang memungkinkan pemerintah kolonial Hindia-Belanda memungut pajak tanah melalui pegawai-pegawai di tingkat desa dan selain itu kekuasaan kerajaan bumiputera masih melakukan berbagai pungutan melalui kewenangan yang dimiliki kaum bangsawan yang tidak dapat dikendalikan. Kaum petani di pedesaan Bali sebagai bagian terbawah dari struktur sosial-ekonomi yang lebih besar selalu memikul beban yang berat sementara itu golongan bukan-produsen sebagai kelompok elit selalu memperoleh keuntungan-keuntungan dari berbagai mekanisme penarikan surplus petani.

DAFTAR PUSTAKA

- Agung, Ide Anak Agung Gde. *Bali pada Abad XIX: Perjuangan Rakyat dan Rajaraja Menentang Kolonialisme Belanda 1808-1908*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1989.
- _____. *Kenangan Masa Lampau: Zaman Kolonial Hindia-Belanda dan Zaman Pendudukan Jepang di Bali*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1993.
- Birkelbach, W. Aubrey. "The Subak Association," *Indonesia*, 16, 1973, hal. 153-170.
- Geertz, Clifford. *Penjaja dan Raja*, terj. S. Supomo. Jakarta: Gramedia, 1977.
- _____. "Tihingan: Sebuah Desa di Bali," *Masyarakat Desa di Indonesia*, ed. Koentjaraningrat. Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 1984.
- Geertz, Hildred. "Petani Sawah Tradisional: Bali," *Aneka Budaya dan Komunitas di Indonesia*, terjemahan Rahman Zainuddin. Jakarta: YIIS dan FIS-UI, 1981.
- Kaler, I Gusti Ketut. *Butir-Butir Tercecer Tentang Adat Bali: I*. Denpasar: Bali Agung, 1983.
- Korn, V.E. *Het Adatrecht van Bali*. The Hague: Second, rev ed, 1932.
- Liefrick, F.A. *Bali en Lombok*. Amsterdam: Druckkerij en Uitgeverij J.H. de Bussy, 1927.
- Nordholt, H. Schulte. *Bali: Colonial Conceptions and Political Change 1700-1940: From Shifting Hierarchies to Fixed Order*. Rotterdam: Comparative Asian Studies Programme (CASP: 15), Erasmus University, 1986.
- Sumakto, Yogi, "Penguasaan Tanah dan Pelaksanaan Intensifikasi Pertanian di Bali: Perubahan-Perubahan Sosial-Ekonomi Masyarakat Petani Banjar Lembang," *Berita Antropologi*, Tahun XII, No. 44, Oktober-Desember 1986, hal. 47-65.
- Utrecht, E. *Sejarah Hukum Internasional di Bali dan Lombok: Percobaan Sebuah Studi Hukum Internasional Regional di Indonesia*. Bandung: Sumur Bandung, 1962.
- Willard, Hanna. *Bali Profile: People, Events, Circumstance (1001-1976)*. New York: American University Field Staff, 1976.