

MASALAH HAK MILIK ATAS TANAH ABAD 9 DAN 10 MASEHI

Titi Surti Nastiti

1

Masalah hak pemilikan tanah merupakan masalah yang penting di Indonesia, karena seperti diketahui sejak dahulu kala Indonesia merupakan negara agraris yang sebagian besar penduduknya hidup bergantung pada tanah pertanian. Betapa pentingnya peranan tanah pada masa lampau dapat diketahui dari prasasti-prasasti yang ditemukan. Hampir semua masalah yang menyangkut perubahan hak atas tanah diabadikan dalam prasasti tembaga (Boechari, 1976 : 81).

Keterangan yang berkenaan dengan perundang-undangan mengenai hak milik tanah pada masa lampau dapat ditemukan dalam kitab perundang-undangan Agama.¹ Kata agama itu sendiri yang berasal dari bahasa Sansekerta, berarti adat, ajaran, pengetahuan. Namun di dalam naskah perundang-undangan Jawa Kuna, kata agama jelas dipergunakan sebagai judul dari naskah perundang-undangan tersebut (Slamet Mulyana, 1967 : 8). Selain kitab Agama, masih banyak naskah-naskah hukum Jawa Kuna lainnya yang ditemukan. Misalnya dalam buku *Literature of Java*, Pigeaud menyebutkan sejumlah naskah hukum Jawa Kuna, seperti Sasana, Kutara Manawa, Adigama, Purwadigama, Dewa Danda – Darma Wicara, Swarajambu, Sara Samuccaya, Kertopapatti, Dharmopapatti (Pigeaud, 1967 : 307 – 308).

Semua naskah perundang-undangan Jawa Kuna itu merupakan petikan dari kitab Manawa Dharmasastra yang berasal dari India. Kitab tersebut diterjemahkan ke dalam bahasa Jawa Kuna oleh pujangga-pujangga Jawa yang mahir bahasa Sansekerta, serta mengalami perubahan-perubahan yang disesuaikan dengan kebudayaan Jawa. Sebagai contoh dapat dilihat dari penjelasan dalam mempergunakan nama berbagai tempat, waktu dan juga untuk penyebutan mata uang. Di samping nama-nama Sansekerta, seperti *suwarna*, *dharana*, *masa* dan sebagainya, dalam naskah Jawa Kuna dikenal juga mata uang yang berlaku di Jawa seperti satak, kupang dan sebagainya (Naerssen, 1941 : 365).

Dari semua naskah tersebut hanya kitab perundang-undangan Agama saja yang mencantumkan aturan-aturan mengenai masalah tanah, seperti jual beli tanah, gadai tanah dan sebagainya. Kitab ini tidak khusus menuliskan tentang masalah-masalah tanah, seperti undang-undang agraria pada masa kini, melainkan membuat tentang fatsal-fatsal hukum mengenai 18 jenis pelanggaran atau *astadasawyawahara*.² Lain dari itu, kitab Agama juga memuat ketentuan mengenai hukum apa saja yang dikenakan untuk suatu tindak pidana. Sedangkan kitab undang-undang yang khusus menuliskan tentang masalah tanah, sampai saat ini belum ditemukan.

Dengan berpedoman pada keterangan yang terdapat dalam kitab perundang-undangan Agama pasal 115, yang berbunyi :

"yen wong anandaken bhumine, salawasane tan leleb, apan drwe sang prabhu lemah ika, malera uga ring kang ananda" (Jonker : 1885 : 57)³.

terjemahannya :

"Barang siapa yang menggadaikan tanahnya, selama-lamanya tidak akan *leleb*, sebab tanah itu adalah milik raja. Tanah itu akan tinggal pada si penggadai" (Slamet Muljana, 1967 : 130).

Slamet Mulyana mempunyai pandangan sebagai berikut : "Tanah adalah milik raja. Rakyat hanya mempunyai hak untuk menggarap, memungut hasilnya, tetapi tidak memiliki. Hak milik atas tanah tetap pada raja". Selanjutnya dikatakan pula bahwa jika ada orang yang menggadaikan tanahnya, pada hakekatnya orang itu menggadaikan hak milik tanah. Demikian juga halnya dengan orang yang menjual tanahnya, pada hakekatnya ia menjual hak pakai tanah yang bersangkutan (Slamet Muljana, 1967 : 38). Pendapat Slamet Mulyana tersebut sesuai dengan konsepsi kosmologis yang diterapkan pada kerajaan-kerajaan kuna di Indonesia khususnya dan di Asia Tenggara umumnya, di mana kedudukan seorang raja di dalam wilayah kerajaannya dianggap sebagai inkarnasi dari dewa (Heine Geldern, 1965), sehingga tidak mengherankan dengan adanya anggapan seperti itu, seorang raja dianggap sebagai pemegang kekuasaan yang tidak terbatas. Raja dan kerajaannya adalah satu, semua yang terdapat di dalam wilayah kerajaannya adalah miliknya, termasuk tanah yang terdapat di dalam wilayah kekuasaannya.

Menurut B. ter Haar, sarjana Belanda yang ahli dalam hukum adat Indonesia, ada tiga hal yang mengakibatkan adanya paham hak milik raja, yaitu :

Pertama, karena adanya adat bahasa secara hamba, yang mana tanah itu disebut sebagai tanah raja, milik raja, milik khusus raja. Dengan lain perkataan, segala-galanya yang terdapat di dalam wilayah kerajaannya adalah kepunyaaan raja dan untuk raja.

Kedua, karena adanya pemberian hak tambahan yang sedemikian rupa bagi para pemegang tanah-tanah lungguh dan tanah-tanah yang dipakai oleh kerabat-kerabat raja. Tanah tersebut dianggap sepenuhnya sebagai milik raja.

Ketiga, karena adanya pertumbuhan ke arah hak perseorangan yang disertai dengan beban-beban pajak yang berat bagi pemakai/pemilik tanah (rakyat), menyebabkan rakyat yang memakai tanah hampir sama kedudukannya dengan pemaroh tanah (buruh yang tidak mempunyai tanah). Karena itu tidak mengherankan jika kedudukan raja hampir sama dengan pemilik tanah (ter Haar, 1960 : 78).

3

Dari hasil penelaahan isi berbagai prasasti mengenai masalah tanah, khususnya prasasti dari abad ke-9 dan ke-10 Masehi, yaitu : prasasti Waharu I yang berangka tahun 795 Saka (Brandes – Krom, 1913 : 10 – 13); prasasti Mamali yang berangka tahun 800 Saka (Boechari, 1971); prasasti Taragal berangka tahun 802 Saka (Boechari, 1971); prasasti Kuruñan atau Parhyanan berangka tahun 807 Saka (Stutterheim, 1940); prasasti Pañgumulan berangka tahun 825 Saka (Bosch, 1925; Titi Surti Nastiti, 1981); prasasti Lintakan berangka tahun 841 Saka (Cohen Stuart, 1885 : 1); prasasti Herin berangka tahun 859 Saka (Brandes – Krom, 1913 : 89 – 94); prasasti Harahara berangka tahun 888 Saka (Brandes – Krom, 1913 : 116 – 117) dan prasasti Sima Kawajwan ri Tija tidak berangka tahun (Stutterheim, 1925),⁴ diperoleh suatu gambaran bahwa sesungguhnya pendapat yang menyatakan tanah adalah milik raja itu hanyalah merupakan suatu kesimpulan dari naskah-naskah hukum yang tertulis. Padahal seperti yang diketahui naskah-naskah tersebut adalah merupakan olahan dari kitab Manawa Dharmashastra dari India. Karena seperti yang tercantum di dalam prasasti Lintakan, seorang raja sekalipun jika memerlukan tanah untuk maksud tertentu, ia harus membeli tanah dari rakyatnya. Ia tidak dapat mengambil tanah yang disebutkan sebagai miliknya itu dengan sewenang-wenang.

Lain daripada itu prasasti-prasasti tersebut juga memberikan keterangan mengenai transaksi-transaksi tanah yang dilakukan oleh penduduk desa maupun para pejabat, mulai dari pejabat tinggi kerajaan yang bergelar rakai sampai kepada pejabat-pejabat rendahan yang bergelar *rāma* (= kepala desa). Mereka itu dapat menjual, membeli, menggadaikan, mewariskan ataupun memberikan tanahnya untuk keperluan keagamaan. Bahkan dari prasasti Sima Kawajwan ri Tija kita dapat mengetahui bahwa tanah perdikan pun dapat dijual secara *waruk* (?), dijual secara *lepas* atau digadaikan untuk kepentingan pemilik *sima kawajwan*.

Dengan adanya kenyataan-kenyataan seperti di atas, pendapat Slamet Mulyana yang mengatakan bahwa rakyat itu hanya mempunyai hak pakai saja, karena milik tanah ada pada raja patut diragukan. Dalam pada itu, Slamet Mulyana hanya melihat pernyataan undang-undang hak milik atas tanah dari satu sudut saja, yaitu hanya berdasarkan kitab perundang-undangan Agama belaka, tanpa memperhatikan fakta-fakta sejarah yang tertera dalam prasasti-prasasti. Di samping itu juga Slamet Mulyana telah mencampuradukkan pengertian hak milik dan hak pakai atas tanah, sehingga batasan di antara keduanya menjadi kabur. Padahal jika kita memperhatikan hukum adat, maka jelas sekali adanya perbedaan antara hak milik dan hak pakai. Pemilik tanah dapat memakai tanahnya sampai kapan pun, dalam jangka waktu yang tidak terbatas. Sedangkan pemakai tanah hanya dapat menggarap tanah dalam jangka waktu yang telah ditentukan atau terbatas masanya.

Memang tidak dapat diingkari lagi jika ada pendapat yang menyatakan bahwa tanah adalah milik raja sesuai dengan konsepsi kosmologis maupun seperti yang tercantum dalam kitab perundang-undangan Agama. Akan tetapi tidak berarti bahwa rakyat itu hanya mempunyai hak pakai saja. Karena dalam kenyataannya, raja pada umumnya membiarkan masyarakatnya melangsungkan kehidupannya. Titik temu antara keduanya adalah pemungutan pajak dan tenaga kerja untuk raja.⁵ Dalam hal ini lebih tepat dengan pendapat yang dikemukakan oleh B.J.O. Schrieke, bahwa hak milik atas tanah yang ada pada raja praktis hanya kewenangan untuk menarik pajak (Schrieke, 1975 : 4). Walaupun mungkin yang dimaksud dengan pajak di sini agak berbeda dengan pengertian pajak sekarang. Adapun yang dimaksud dengan pajak pada masyarakat Jawa Kuna ialah hasil atau bagian yang diperoleh raja karena statusnya (Naerssen, 1970 : 42; Naerssen dan R.C. de Jongh, 1977 : 42).

Berlainan halnya dengan kerajaan-kerajaan kuna di India, di mana kedudukan seorang raja merupakan pelaksana administrasi kerajaan, memilih pejabat-pejabat kerajaan dan juga bertindak sebagai pelaksana keuangan dan kekuatan militer (Altekar, 1962 : 107). Di Indonesia umumnya kerajaan-kerajaan pada jaman kuna bukanlah merupakan suatu kerajaan dengan kekuasaan yang tunggal dan mutlak. Begitu juga dengan kerajaan Mataram Kuna yang terdiri dari

daerah-daerah yang diperintah oleh para *rakai* atau *rakryān*. Para *rakai* ini merupakan penguasa-penguasa daerah yang mempunyai daerah otonom yang cukup luas, serta di dalam lingkungan kerakaiannya mereka mempunyai birokrasi sendiri. Pada umumnya mereka itu mempunyai hubungan keluarga dengan raja. Para *rakai* ini tidak dapat dianggap sebagai pegawai raja yang ditempatkan di daerah, karena kedudukan mereka sebagai *rakai* bukan berdasarkan wewenang yang berasal dari raja, melainkan karena kedudukannya sebagai kepala daerah dalam kerajaan yang berdasarkan hukum adat. Mungkin daerah seorang *rakai* ialah suatu daerah kekuasaan atau sebagai suatu kesatuan teritorial, yang telah ada sebelum tumbuh sebagai suatu kerajaan di bawah kekuasaan seorang raja (Bambang Soemadio, 1976 : 111). Berdasarkan nama mereka dapat diketahui banyak raja yang juga seorang *rakai*. Karena pada umumnya di depan nama diri dan nama abhisekanya disebutkan gelar *rakai* dan nama daerahnya (de Casparis, 1956 : 290). Lain daripada itu ada pula nama-nama *rakai* yang telah tumbuh menjadi gelar kehormatan semata-mata, yang berkedudukan di pusat. Kata di belakang *rakai* atau *rakryān* tidak lagi menunjuk suatu daerah, walaupun pada mulanya mungkin menunjukkan suatu daerah kekuasaan (Bambang Soemadio, 1976 : 115).

Bila dibandingkan dengan jaman kerajaan Mataram Islam (abad ke-17 Masehi), kedudukan raja dan para pejabat kerajaan Mataram Kuna yang berada di pusat maupun di daerah mungkin tidak jauh berbeda. Atas dasar pembagian teritorial kerajaan Mataram Islam dibagi atas empat wilayah, yaitu : *Kutagara* yang merupakan pusat kerajaan; daerah *negara ageng* yang merupakan daerah-daerah lungguh para pejabat tinggi kerajaan dan daerah *mañcanegara* serta daerah *pesisir* yang terletak di luar daerah negara agung. Daerah *mañcanegara* dan *pesisir* terbagi atas beberapa kadipaten yang diperintah oleh para adipati yang hanya mempunyai kewajiban untuk menyerahkan pajak ke kas kerajaan (Sutjipto, 1968).

Dengan demikian tidak mengherankan bila van Naerssen berpendapat bahwa karena "status"nya seorang raja memperoleh pajak dari penghasilan masyarakat/rakyat. Seperti juga termaktub dalam kitab Manawa Dharmashastra bahwa merupakan kewajiban raja untuk menetapkan pajak atas seluruh tanah kerajaannya dan melin-

dungi rakyatnya dari ancaman serta mara bahaya (Pudja dan Tjokorda Rai Sudarta, 1977/1978 : 389; 393). Sedangkan besarnya pajak yang dipungut pada waktu itu, menurut berita Cina, yaitu dari Dinasti Sung (960 – 1279 Masehi) ialah 10 persen dari penghasilan tanah (Groeneveldt, 1960 : 16). Lain daripada itu kita memperoleh keterangan dari prasasti Palepahan yang berangka tahun 828 Saka⁶, yang menyebutkan bahwa setiap tumpah tanah dikenai pajak sebesar 6 *dhārana* perak (Bosch, 1917).

Berdasarkan keterangan yang telah diuraikan di muka, maka dapat diambil kesimpulan bahwa masyarakat Jawa Kuna, khususnya di awal abad ke-9 dan ke-10 Masehi, mempunyai hak atas tanahnya sebagai pemilik tanah, bukan sebagai pemakai tanah seperti yang tercantum dalam kitab perundang-undangan Agama ataupun seperti anggapan yang dilandaskan pada konsepsi kosmologis, yang mengatakan bahwa tanah adalah milik raja.

1. Naskah Agama ditemukan di Bali dengan aksara Bali dan bahasa Jawa Kuna. Naskah ini pernah diterbitkan sebagai disertasi J.C.G. Jonker dan telah diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia oleh Slamet Mulyana. Menurut Slamet Mulyana, naskah Agama dipakai sejak pemerintahan prabu Rajasanagara pada abad ke-14 (jaman Majapahit). Mengenai usia pemakaian perundang-undangan tersebut, menurut hemat saya dimulai jauh sebelum jaman Majapahit. Karena jika kita melihat prasasti-prasasti yang memuat proses peradilan dari jaman-jaman sebelumnya, kita memperoleh keterangan bahwa pada masa itu telah dikenal kitab perundang-undangan, meskipun di dalam prasasti tidak dituliskan nama kitab yang dipergunakan sebagai landasan dalam memutuskan suatu perkara. Menurut Boechari, hal ini disebabkan karena apa yang dituliskan dalam prasasti adalah hal-hal yang tidak termaktub dalam *astadasawyawahara*. Sedangkan hal-hal yang sudah diatur dalam undang-undang hukum keputusannya tidak perlu ditulis dalam prasasti tembaga (Boechari, 1976 : 80 – 81). Di samping itu, karena panjangnya isi kitab perundang-undangan, tidak memungkinkan untuk ditulis dalam prasasti karena beratnya. Jadi sangat besar kemungkinannya kitab perundang-undangan yang berlaku pada masa itu dituliskan dalam lontar, seperti halnya naskah Agama yang ditemukan di Bali. Apabila naskah tersebut rusak, maka akan disalin kembali sesuai dengan aslinya atau dapat juga karena masyarakat pemakainya telah berkembang maka naskah tersebut akan disalin kembali disesuaikan dengan perkembangan masyarakat pemakainya. Karena hal-hal seperti itulah maka naskah perundang-undangan yang berlaku pada masa-masa sebelum kerajaan Majapahit tidak ditemukan.
- 2) Baru ada dua penerbitan naskah perundang-undangan Jawa Kuna yang isinya berkenaan dengan *astadasawyawahara*, yaitu naskah Agama dan naskah Sara Samuccaya yang diterbitkan oleh Departemen Agama.
- 3) Ada perbedaan dalam penyebutan pasal dalam disertasi J.C.G. Jonker dan buku Slamet Mulyana. Dalam kitab perundang-undangan Agama yang telah diterjemahkan Slamet Mulyana, pasal yang mengatur hak milik tanah adalah pasal 115 sedangkan dalam disertasi Jonker masuk ke dalam pasal 100.
- 4) Di dalam karangan ini untuk prasasti dipakai tarikh Saka. Apabila ingin mengetahui tarikh Masehinya maka harus ditambahkan 78 tahun. Kecuali pada bulan Magha, bulan Phālguna atau pada tanggal 10 Suklapaksā (paro = terang) sampai tanggal 15 Kṛṣṇapaksā (paro-gelap) bulan Posya. Dalam hal ini harus ditambahkan 79 tahun (Damais, 1955 : 249).
- 5) Pada prasasti kedua hal tersebut dikenal dengan istilah *drwya haji* (= pajak) dan *bua haji* atau *gawai haji* (= tenaga kerja).
- 6) Angka tahun prasasti ini mula-mula dibaca oleh Bosch sebagai 848 Saka. Pembacaan angka tahun ini kemudian dibetulkan oleh Krom (BKI 75 : 1919 : 8), Bosch (TBG LXIV, 1924 : 229, no.1), Stutterheim (JBG, 1937 : 154), Sarkar (JGIS, 1939 : 124) dan Damais (BEFEO XLVI, 1952 : 46 – 47) menjadi tahun 828 Saka.

KEPUSTAKAAN

- Altekar, A.S.
1962 *State and Government in Ancient India*. New Delhi: Shri Jainendra Press.
- Bambang Soemadio, dkk. (peny.)
1976 *Sejarah Nasional Indonesia*, jilid II. Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.
- Boechari
1971 Transkripsi Prasasti-prasasti. Belum diterbitkan.
1976 "Jayapatra. Sekelumit tentang Pelaksanaan Hukum dalam Masyarakat Jawa Kuno". *Symposium Sejarah Hukum* : 79 – 88. Jakarta : Binacipta.
- Bosch, F.D.K.
1917 "Een Koperon Plaat van 848 Caka". *OV bijlage M* : 88 – 89.
1925 "De Oorkonde van Kembang Aroem". *OV bijlage B* : 41 – 49.
- Brandes, J.L.A. dan N.J. Krom
1913 "Oud-Javaansche Oorkonden, nagelaten transcripties van wijlen Dr. J.L.A. Brandes, uitgegeven door N.J. Krom. *VBG LX*.
- Casparis, J.G. de
1956 "Selected Inscriptions from the 7th to 9th century A.D.". *Prasasti Indonesia II*. Bandung : Masa Baru.
- Cohen Stuart, A.B.
1875 *Kawi Oorkonden in Facsimile, met inleiding en transcriptie*. Leiden : E.J. Brill.
- Damais, Louis—Charles
1952 "Etudes d'Epigraphie Indonesienne IV. Discussion de la date des Inscription". *BEFEO XLVII* : 7 – 290.
- Groeneveldt, W.P.
1960 *Historical Notes on Indonesia and Malaya. Compiled from Chinese Sources*. Jakarta : Bhratara.
- Haar, B. ter
1960 *Asas-asas dan Susunan Hukum Adat*. Diterjemahkan oleh K.Ng. Soebekti Poesponoto. Jakarta : Pradnya Paramita.
- Heine Geldern, R. von
1965 *Konsepsi tentang Negara dan Kedudukan Raja di Asia Tenggara*. Diterjemahkan oleh Deliar Noer. Cetakan ke-2. Jakarta.
- Jonker, J.C.G.
1885 *Een Oudjavaansch Wetboek, Vergeleken bij Oud-indische Rechtsbronnen*. Disertasi. Leiden.
- Naerssen, F.H. ván
1941 "De Astadasawyahara in het Oudjavaansch", *BKI* 50 : 357 – 376.
1970 "Some Aspects of the Hindu Javanese Kraton", *Majalah Relung Pustaka*, edisi Agustus. Sala : Yayasan Pahaman Radya Pustaka.
- Naerssen, F.H. van dan R.C. de Iongh
1977 *The Economic and Administrative History of Early Indonesia*. Leiden/Koln : E.J. Brill.
- Pigeaud, Th.G.Th.
1967 *Literature of Java*, Catalogue Raisonne of Javanese Manuscripts in the Library of the university of Leiden and other Public Collections in the Netherlands. Vol. I. The Hague: Martinus Nijhoff.

Pudja, G.M.A. dan Sudarta Tjokorda Rai M.A.

1977-8 *Manawa Dharmasastra*. Jakarta : C.V. Junasco.

Schrieke, B.J.O.

1975 *Sedikit Uraian tentang Pranata Perdikan*. Jakarta : Bhratara.

Slamet Muljana

1967 *Perundang-undangan Majapahit*. Jakarta : Bhratara.

Sutjipto, F.A.

1968 "Struktur Birokrasi Mataram". *MISI IV/1,2* : 57-70.

Stutterheim, W.F.

1925 "Een Oorkonde op Koper uit het Singasārische" *TBG LXV* : 208 - 281.

1940 "Oorkonde van Dang Acaryya Munindra uit 905 A.D. (Randoesari II). *INI* : 29 - 32.