

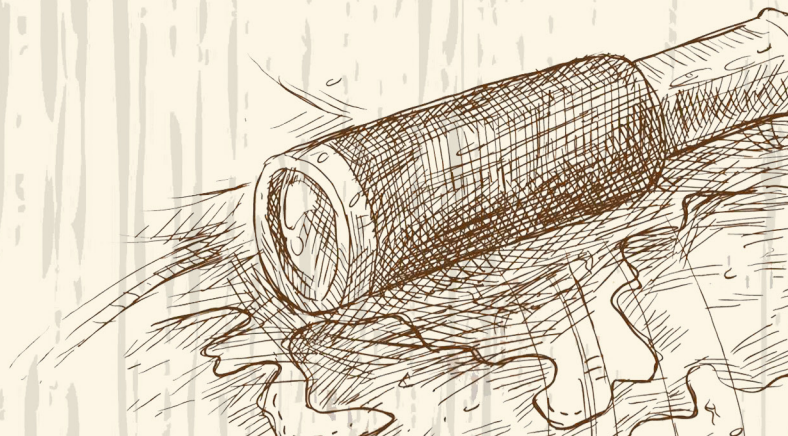


Kementerian Keuangan Republik Indonesia
Direktorat Jenderal Pajak

JEJAK PAJAK

INDONESIA

Abad Ke-7 Sampai 1966



Jejak Pajak Indonesia: Abad ke-7 sampai Tahun 1966
Direktorat Penyuluhan, Pelayanan, dan Hubungan Masyarakat
Direktorat Jenderal Pajak
2017

Pengarah
Hestu Yoga Saksama

Penanggung Jawab
Aan Almaidah Anwar

Penulis
Hurri Junisar

Kontributor
Sanityas Jukti Prawatyani; Muhammad Rheza Adevan;
Robby Tampubolon; Riza Almanfaluthi; Rachmat Setyono;
Dhimas Wisnu Mahendra; Wiyoso Hadi; Anika Yusman;
Dwi Wulandari; Dewi Anastasia Br Pandiangan;
Muhammad Arif Yusuf Hasibuan; Jajang Rahmat Hidayat

Desain Sampul
Teguh Purnomo

Terima Kasih Kepada:
JJ Rizal; Heri Priyatmoko; Yunadi Ramlan;
Dr. Mohammad Iskandar, S.S., M.Hum.;
Berly Martawardaya, Msc.; Prof. Dr. Haula Rosdiana, M.Si.

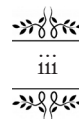
Saksi Pelanggaran Pasal 113

Undang undang Nomor 28 Tahun 2014 Tentang Hak Cipta

- (1). Setiap orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam pasal 9 ayat (1) huruf i untuk penggunaan secara komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan atau pidana denda paling banyak Rp. 100.000.000,00 (seratus juta rupiah).
- (2). Setiap orang yang dengan tanpa hak dan atau tanpa izin pencipta atau pemegang hak cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi pencipta sebagaimana dimaksud dalam pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan atau huruf h, untuk penggunaan secara komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan atau pidana denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah)
- (3). Setiap orang yang dengan tanpa hak dan atau tanpa izin pencipta atau pemegang hak melakukan pelanggaran hak ekonomi pencipta sebagaimana dimaksud dalam pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan atau huruf g, untuk penggunaan secara komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan atau pidana denda paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah)
- (4). Setiap orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan atau pidana denda paling banyak Rp. 4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah)

DAFTAR ISI

Sambutan Direktur Jenderal Pajak Kementerian Keuangan RI	_____	v
Sepatah Kata	_____	vii
Prolog	_____	viii
Bab 1 Kedatuan Sriwijaya	_____	1
Bab 2 Kerajaan Mataram Kuno	_____	17
Bab 3 Kerajaan Kahuripan	_____	37
Bab 4 Kerajaan Majapahit	_____	63
Bab 5 Kerajaan-Kerajaan Di <i>Pesisir</i>	_____	83
A. Kerajaan Samudera Pasai	_____	87
B. Kerajaan Aceh	_____	90
C. Kesultanan Demak	_____	100
D. Kesultanan Banten	_____	106
E. Kerajaan Ternate	_____	115
F. Kerajaan Gowa Tallo	_____	117
G. Kerajaan Bone	_____	135
Bab 6 Kesultanan Mataram Islam	_____	141
Bab 7 Kedatangan Portugis	_____	169
Bab 8 Kekuasaan Verenigde Oostindische <i>Compagnie</i> 1602-1799	_____	189
Bab 9 Kekuasaan Prancis (Gubernur Jenderal Herman Willem Daendels 1808-1811)	_____	225
Bab 10 Kekuasaan Inggris (Gubernur Jenderal Thomas Stamford Raffles 1811-1816)	_____	243
Bab 11 Hindia Belanda	_____	265
Bab 12 Pendudukan Jepang 1942-1945	_____	329



Bab 13	Revolusi Kemerdekaan 1945-1949	_____	347
Bab 14	Republik Indonesia Era Presiden Soekarno	_____	373
Epilog		_____	415
Ringkasan Periodisasi Peran Pajak		_____	416
Glosarium		_____	432
Indeks		_____	441
Daftar Pustaka		_____	445

SAMBUTAN DIREKTUR JENDERAL PAJAK

Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh,

Mengingat kata sejarah membawa kita kepada kata-kata Bung Karno pada tanggal 17 Agustus 1966 pada peringatan HUT RI ke-21: “Jangan Sekali-kali Melupakan Sejarah” atau lebih dikenal dengan Jas Merah. Sejarah sangat berarti bagi perkembangan suatu organisasi, negara atau apapun juga untuk mengetahui kekurangan dan kelebihan demi menuju hal yang lebih baik. Buku ini merupakan rangkaian perjalanan sejarah perpajakan di Indonesia dari abad ke-7 sampai tahun 1966.

Sejak abad ke-7 Kedatuan Sriwijaya telah memungut pajak terutama pajak pelabuhan dan pajak perdagangan. Begitu pula dengan Kerajaan Mataram Kuno, diketahui bahwa salah satu penopang pemerintahan masa itu yaitu pajak, telah dimanfaatkan bagi sebesar-besarnya kepentingan rakyat. Kerajaan Mataram Kuno telah mengenal istilah-istilah pajak seperti pajak hasil sawah walaupun masih sederhana dan bersifat kolektif.

Pada masa Kerajaan Kahuripan, raja melakukan perubahan besar di Jawa seiring sistem perpajakan masa Mataram Kuno yang terus diperbarui. Begitupun di kerajaan lain, seperti Majapahit dan kerajaan-kerajaan pesisir juga mengandalkan pajak untuk menjalankan pemerintahan, membayar gaji pegawai kerajaan dan membiayai perang perluasan wilayah.

Portugis yang hadir sebelum VOC, menerapkan pemungutan pajak terhadap penduduk di wilayah yang dikuasainya. Hal yang sama terjadi saat penguasa nusantara beralih ke era VOC selama 200 tahun. Saat memasuki zaman kolonial, Belanda juga mengandalkan pajak sebagai salah satu sumber keuangan untuk menjalankan pemerintahan saat itu. Hal ini kemudian dilanjutkan dengan Sistem Tanam Paksa (*Cultuur Stelsel*) oleh Daendels sampai dengan tahun 1870, yang menimbulkan kesengsaraan bagi



penduduk pribumi. Adanya pajak langsung dan tidak langsung yang terlalu tinggi, upah tenaga kerja paksa yang tidak memadai dan kurangnya perhatian terhadap kesejahteraan, mengakibatkan standar hidup yang sangat rendah bagi penduduk pribumi.

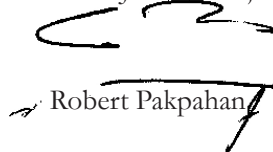
Pada zaman awal pergerakan kemerdekaan Indonesia yang dipelopori oleh berdirinya Budi Utomo, pajak juga memberikan warna tersendiri untuk memacu semangat juang para pemuda Indonesia dalam merumuskan kemerdekaan. Mirip dengan tujuan pemajakan pada masa kolonial, pada zaman pendudukan Jepang pun sistem perpajakan yang dianut cenderung digunakan untuk kepentingan penguasa, seperti pajak tanah (*chiso*) yang ditujukan untuk melipatgandakan hasil bumi yang sangat penting bagi keberlangsungan kekuasaan Jepang.

Pengelolaan pajak pun memasuki periode penting yaitu di bawah kemandirian kita sebagai bangsa. Buku Jejak Pajak Indonesia ini diharapkan dapat menjadi salah satu referensi dalam memperluas khasanah sejarah perpajakan di Indonesia, disamping dapat dimanfaatkan untuk bahan ajar bagi para guru maupun bagi semua kalangan yang ingin mengetahui peranan pajak di Nusantara.

Akhir kata, saya ucapkan penghargaan yang setinggi-tingginya atas terbitnya buku Jejak Pajak Indonesia: Abad ke-7 hingga 1966 ini, semoga bermanfaat dan berguna bagi peningkatan pemahaman masyarakat tentang perpajakan.

Wassalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh,

Jakarta, Desember 2017
Direktur Jenderal Pajak



Robert Pakpahan

Sepatah Kata

Buku selayang "Jejak Pajak" ini disusun oleh teman² DIP sejak tahun 2015 dimana awal saya diangkat menjadi Plt Dirjen Pajak. Publikasi ini dipussembahkan kepada siapa saja yang ingin mengetahui tentang Perpajakan di Tanah Air Indonesia. Saya bangga kepada teman-teman semua dan pengabdian kepada semuanya yang telah berusaha payah mengumpulkan bahan² untuk publikasi buku ini. Akhirnya semoga buku ini bermanfaat bagi semua generasi termasuk Generasi "Jaman Now" dan selamanya.

Bangsa Yang Besar adalah
Bangsa yang menghargai
dan Tidak Melupakan
Sejarah Bangsaannya

Jakarta, Randa 17
Mars 2023
Ken Dwi Nugraha

PROLOG

Penulisan buku *Jejak Pajak Indonesia* ini dilakukan sebagai upaya awal menggali beragam informasi tentang pajak atau pungutan yang telah ada sejak ratusan tahun lampau di wilayah Nusantara. Penulisan melalui empat tahap metodologi, yaitu *Heuristik* sebagai pengumpulan sumber data, Kritik sumber sebagai langkah penelitian atas sumber yang diperoleh untuk otentifikasi, *Interprestasi* sebagai langkah penafsiran terhadap sumber yang telah didapatkan, dan *Historiografi* sebagai penyusunan atas penafsiran terhadap sumber-sumber sejarah tersebut dalam bentuk tertulis. Tentunya masih ada kekurangan dalam upaya penulisan sejarah pajak di Indonesia ini. Untuk melengkapi dan mendalami sejarah pajak, perlulah kiranya menerapkan pendekatan ilmu sosial dalam metodologinya.

Pembabakan penulisan dilakukan menurut periodisasi masa kerajaan sebanyak enam bab, masa kedatangan bangsa asing sebanyak enam bab, dan masa berdirinya Republik Indonesia di bawah kepemimpinan Presiden Soekarno sebanyak dua bab. Ke depan dapat dilakukan penulisan sejarah pajak secara tematik atau tipe pajak yang telah ada sejak masa Kerajaan Sriwijaya hingga masa kini, dan tipe pajak apa yang telah usai, mengalami modifikasi, atau bermetamorfosis.

Pemilihan kerajaan pada penulisan setiap bab merupakan representasi zaman pada masa itu. Untuk masa awal pajak diambil sejak era Kerajaan Sriwijaya tumbuh pada abad ke-7 dan berkembang pesat. Berlanjut ke kerajaan-kerajaan besar yang pernah ada di Jawa, sejumlah kerajaan di kawasan pesisir, dan kembali ke Jawa masa Kerajaan Mataram Islam. Asumsi ini dianggap dapat mewakili situasi dan kondisi perpajakan di Indonesia pada masa lampau. Seiring masih berkuasanya kerajaan-kerajaan, pada abad ke-16 bangsa asing melakukan penetrasi dagang ke kawasan nusantara.

Dalam naskah ini, ada beberapa paparan pajak terutama era kerajaan yang berupa paparan umum, ada pula yang pembahasannya cukup mendetail dalam angka. Secara

umum buku ini ingin memperlihatkan bahwa bentuk pajak atau pungutan di nusantara telah ada jauh sejak era kekuasaan kerajaan-kerajaan.

Pajak merupakan bentuk pungutan dari pemerintah. Pada tulisan “*Pajak dalam Perspektif Sejarah*” (Ong Hok Ham, 1985) diterangkan bahwa pembicaraan tentang negara tidak dapat dilepaskan dari persoalan usaha negara dalam menghimpun dana lewat pajak. Pajak sebagai bentuk iuran rakyat kepada negara dikenal dengan nama upeti. Upeti tersebut berbentuk barang hasil kerja dan hasil bumi, seperti hasil panen, hasil perkebunan, hasil olahan rumah tangga, dan hasil karya.

Sejarah dunia membuktikan bahwa upaya membangun negara tak cukup berbekal ideologi, kekuatan militer, dan kabinet pemerintahan yang tangguh. Pajak menjadi salah satu modal pokok penggerak roda pemerintahan. Dipungut dari rakyat, lalu dikelola pemerintah demi memenuhi tujuan kolektif, yakni menyejahterakan rakyat dan memakmurkan negeri. Hampir seluruh penduduk Indonesia terikat oleh pajak. Tanah, bangunan rumah, dan kendaraan bermotor milik mereka dikenai pajak. Sampai *wong cilik* punya guyonan: tiada lubang yang luput dari incaran pajak. Sumber daya alam dan tenaga manusia memang tersedia melimpah, namun negara perlu ongkos untuk menjalankan fungsinya. Alhasil, pajak jadi jalan keluar.

Pemerintahan berjalan berkat asupan pajak dari masyarakat. Pasca-kemerdekaan, bangsa ini mengadopsi sistem birokrasi warisan kolonial, termasuk sistem pajak yang dimodifikasi sedemikian rupa. Artinya, gagasan perihal pajak di Indonesia tidak datang tiba-tiba, melainkan buah dari proses sejarah. Beda dengan model pembiayaan “negara” klasik yang bertumpu pada upeti dan pungutan yang ditarik dari para kawula Kerajaan tradisional berpegang pada hukum bahwa raja ialah pemilik semua yang ada di atas tanah kekuasaannya, sehingga bebas meminta upeti.

Sejak masa Kerajaan Sriwijaya abad ke-VII, pajak berupa sistem upeti tersebut telah diterapkan. Di Kerajaan Mataram kuno, dari prasasti-prasasti abad kesepuluh warisan Kerajaan, terbaca betapa pajak menjadi modal utama untuk pembiayaan negara dan menjalankan roda pemerintahan. Prasasti Rukam menceritakan pengumpulan hasil pajak dari penduduk salah satunya dimanfaatkan sebagai biaya operasional perawatan bangunan dan kegiatan keagamaan.

Raja menetapkan pula pengurangan pajak-pajak yang diserahkan ke kas kerajaan dari suatu desa. Aneka jenis pajaknya meliputi pajak hasil sawah, pagangan, kebun sirih, tepian-tepian, sungai dan rawa. Pajak itu diserahkan kepada raja guna memenuhi kepentingan pemeliharaan bendungan. Adapun pajak-pajak perdagangan di pedesaan berupa mata uang perak tidak dikurangi. Model pajak tradisional yang diterapkan pada kurun ini lebih bersifat kolektif atau ditanggung bersama, bukan menjadi beban individu.

Praktek penarikan dan penggunaan pajak tradisional memang rawan penyimpangan. Bukan hanya terjadi di masa sekarang, penyimpangan juga ditemukan pada masa silam. Masalah petugas pajak yang berusaha memungut lebih banyak dari yang semestinya dibayar oleh penduduk untuk kepentingan diri sendiri ternyata sudah dikenal juga pada zaman Mataram kuno.

Dari masa pemerintahan raja terbesar dari Majapahit, Hayam Wuruk, tergambar bagaimana penarikan dan pendistribusian pajak dipercanggih. Sebagai kekuasaan teritorial kekuatan Majapahit adalah pada struktur birokrasi yang terperinci, salah satunya di bidang perpajakan sebagaimana dijelaskan dalam kitab *Praniti Raja Kapakapa*. Ada 150 mantra dan 1.500 pejabat-pejabat. Ini tentu penting mengingat Majapahit memiliki sejumlah raja-raja bawahan (*paduka bhattara*). Mereka sekaligus juga menjadi mesin penarikan pajak bagi kerajaan.

Kitab *Negarakretagama* dan beberapa buah prasasti memberikan keterangan mengenai hal itu. Pajak bukan hanya digunakan untuk memperluas dan menambah jumlah waduk untuk meningkatkan kesejahteraan Majapahit sebagai kekuatan agraris, tetapi juga ditambah saluran-saluran pengairan, pembukaan tanah baru untuk perladangan. Sungai-sungai dibuatkan tempat penyeberangan juga jalan-jalan diberi batu bulat untuk mempermudah lalu lintas antardaerah, termasuk juga pelabuhan-pelabuhan mengingat majapahit adalah juga mengandalkan niaga maritim.

Pada masa Kerajaan Mataram baru, yang muncul setelah keruntuhan Majapahit di abad ke-16, raja memiliki semua tanah dan setiap penggarapnya wajib membayar upeti dan menyerahkan sebagian tenaga untuknya. Guna memenuhi kebutuhan materiil maupun finansial, penguasa kerajaan menarik pajak dan pungutan tertentu. Pajak memang jadi tumpuan hidup keraton. Ia menjadi sumber penghasilan keraton

untuk mencukupi setiap keperluan, dari perbaikan jalan, biaya hidup pejabat, bahkan rumput untuk kuda raja. Mataram mampu ekspansi dengan membangun kekuatan militer yang hebat, bahkan banyak berperang serta menyerang Kompeni di Batavia yang membuktikan basis sumber keuangannya yang mantap pada masa Sultan Agung. Tetapi, kemudian menjadi melorot karena ketakberdayaannya ketika sumber-sumber pajak dikuasai oleh VOC.

Di masa Mataram pajak tak melulu berwujud duit, ada kalanya berbentuk barang ataupun tenaga untuk kerja. Daerah-daerah tertentu “dipajaki” suatu barang untuk kegiatan operasional keraton. Contohnya, desa A menyediakan beras untuk keperluan dapur keraton, dan hutan desa B menghasilkan kayu untuk perbaikan bangunan istana. Mataram sebagai kerajaan bercorak agraris atau pedalaman memang memiliki kekhasan sumber ekonomi yang berbeda dengan kerajaan maritim.

Setelah kemunduran kerajaan-kerajaan pribumi, buku ini mencatat tiga negara asing yang berkuasa di Hindia dan memiliki model pajak yang berbeda, meski ditemukan pengembangan dari sistem yang telah berlaku sebelumnya. Selain Belanda, negara Prancis yang diwakili Willem Daendels pernah memerintah selama 1808-1811. Kendati umur kekuasaannya sangat pendek, Daendels sukses menancapkan konsep “negara” modern ke Indonesia. Daendels disusul negeri Inggris yang terwakili oleh Thomas Stamford Raffles (1811-1816). Pengarang buku *The History of Java* ini melakukan pembaruan dalam bidang ekonomi khususnya penarikan pajak, disamping menghapus pemungutan pajak ala sistem feodal yang dikembangkan oleh kerajaan tradisional hingga berabad-abad.

Situasi politik dan ekonomi di tanah jajahan turut mendorong perubahan kebijakan pajak untuk menemukan formula yang lebih tepat. Fase ekonomi Liberal 1870 yang ditandai dengan pembukaan perusahaan milik pengusaha asing merupakan lahan menggiurkan untuk dikenai pajak dan menjadi pemasukan negara. Selain itu, politik Desentralisasi atau “otonomi daerah” mengharuskan petinggi Belanda memikirkan peraturan pajak untuk diujicobakan di tingkat daerah. Dengan demikian, historiografi pajak Indonesia tidak hanya menyentuh persoalan pajak pada level nasional, namun juga gagasan pajak perusahaan dan pajak yang berlaku di wilayah lokal kota-kabupaten.

Gejolak sosial juga terjadi pada periode kolonial. Terbukti bahwa timbulnya

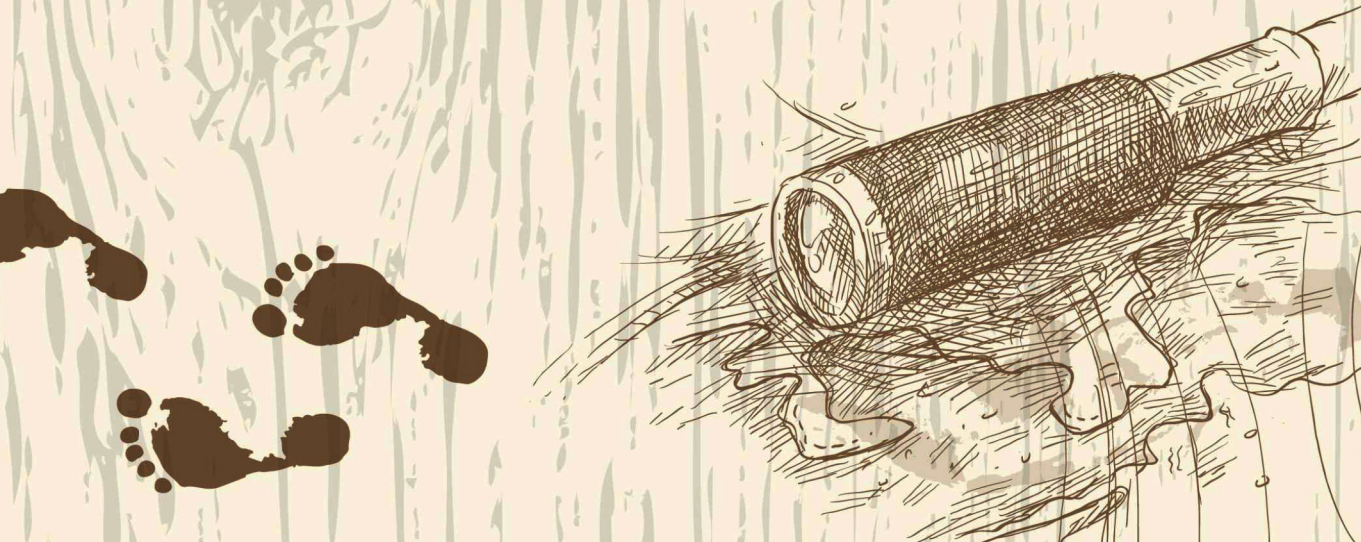
pemberontakan sosial masyarakat dipicu oleh beban pajak yang terlampau tinggi, sementara tidak ada imbal-balik yang sebanding dengan apa yang telah dibayarkan rakyat kepada negara. Penarikan pajak untuk pembangunan negara tidak acap berbuah manis. Bakal terasa pahit jika pemerintah bertindak menyimpang dalam implementasi kebijakan pajak di lapangan dan salah kelola setoran pajak dari rakyat.

Pajak, yang dalam sejarahnya berupa upeti, telah memegang peran penting selama belasan abad di nusantara. Pajak berangkat dari hal sederhana, di antaranya berupa pungutan atas kapal-kapal dagang yang singgah di pelabuhan. Dalam rentang waktu yang panjang, transformasi bermacam perpajakan terjadi, berproses, diterapkan dan digugurkan baik pada masa kejayaan kerajaan besar maupun saat kolonialis asing menguasai nusantara. Pajak di Indonesia berawal dari upaya mendapatkan pemasukan ke dalam kas kerajaan untuk membiayai pemerintahan masa lampau.

-o0o-

BAB 1

KEDATUAN SRIWIJAYA





BAB 1

KEDATUAN SRIWIJAYA

... Selain bea masuk, Kerajaan Sriwijaya juga mendapat pemasukan dari bea kapal berlabuh, upeti persembahan dari para pedagang dan raja-raja taklukan, serta keuntungan perdagangan yang dilakukannya...

Tematik jejak pajak Indonesia ditarik jauh ke masa lampau, sejak era Sriwijaya yang merupakan kerajaan berbentuk kedatuan didirikan oleh Dapunta Hyang Sri Jayanasa pada pertengahan abad ke-7. Di Pulau Sumatera, sebelum dimulainya era Kerajaan Sriwijaya, terdapat Kerajaan Kantoli yang terletak di wilayah Jambi. Sumber dalam berita-berita Cina menceritakan bahwa Kerajaan Kantoli telah mengirim utusan ke Kerajaan Cina pada sekitar tahun 441 hingga tahun 520 Masehi. Hal ini menunjukkan bahwa Kerajaan Kantoli telah menjalin hubungan baik dengan Kerajaan Cina. Pada abad tersebut, posisi Kerajaan Cina merupakan pusat dari kerajaan-kerajaan di wilayah Asia. Setelah tahun 520 Masehi, Kerajaan Kantoli tidak lagi mengirim utusan ke Cina.

Sebagaimana termuat dalam berita Cina, kerajaan ini diperkirakan berlokasi di pantai timur Sumatera. Kantoli dilaporkan berada pada salah satu pulau di Laut Selatan Cina. Adat kebiasaan masyarakat kerajaan mirip dengan adat kebiasaan di Kamboja dan Champa. Kerajaan ini memproduksi bahan pakaian katun bermotif bunga dan pinang,

yang bermutu lebih tinggi dibandingkan produk dari kerajaan lain.

Pada masa pemerintahan Kaisar Hsiau Wu 454-464 Masehi, Raja Kerajaan Kantoli, Sapanalinda, mengirimkan seorang pejabat tinggi yang bernama Taruda ke Kerajaan Cina sambil membawa upeti berupa barang-barang emas dan perak untuk dipersembahkan kepada Kaisar Cina.¹ Langkah ini menjadi bagian sejarah hubungan antara raja-raja Nusantara dengan kekaisaran Cina. Setelah abad ke-6, Kerajaan Kantoli tak pernah lagi tercatat dalam berita Cina. Tidak diketahui dengan pasti mengapa tidak ada lagi catatan mengenai persembahan Kantoli ke Cina. Kemungkinan masa keemasan Kerajaan Kantoli telah surut. Pada abad berikutnya, abad ke-7, di timur Sumatera mulai muncul kerajaan bernama Sriwijaya. Secara perlahan Sriwijaya tumbuh menjadi kerajaan maritim dan perdagangan besar di kawasan selat Malaka.

A. Wilayah dan Organisasi Kerajaan

Sriwijaya merupakan Negara pertama yang berukuran besar dari Asia Tenggara.² Dalam hal menentukan pusat kerajaan Sriwijaya, Dapunta Hyang memilih tempat yang strategis, yaitu di daerah sekitar pertemuan Sungai Musi dengan Kramasan dan Ogan. Lokasi pusat kerajaan terletak di sebelah utara Sungai Musi, di muka muara Kramasan dan Ogan. Pemilihan lokasi yang strategis itu menunjukkan bahwa lokasi kerajaan Sriwijaya berpusat di Palembang, meski terdapat pula dugaan ibu kota kerajaan terletak di Jambi. Pada tahun 2013, sebuah tim arkeologi dari Universitas Indonesia melakukan ekskavasi dan menemukan sisa-sisa peninggalan Kerajaan Sriwijaya. Mereka pun menemukan petirtaan, sebuah pemandian suci keluarga raja berupa sumur, di Situs Kedaton yang terletak di kawasan Cagar Budaya Muaro Jambi. Dari fakta itu, lahir pula teori ibukota Sriwijaya terletak di Jambi. Adapun Palembang, yang sering disebut sebagai ibukota kerajaan Sriwijaya, kemungkinan merupakan sebuah kota taklukan.

Selain itu, sebuah penyelidikan geomorfologi dilakukan prof. Sukmono untuk memastikan posisi pusat kerajaan Sriwijaya. Hasilnya menunjukkan bahwa

1) Groeneveldt, 1960, *Historical Notes on Indonesia and Malay Archipelago Compiled from Chinese Sources*, Djakarta: Bhadrata, hlm. 60

2) Tarling, Nicholas (ed), 1992. *The Cambridge History of Southeast Asia*. Cambridge University Press



Gambar 1
Prasasti Kedukan Bukit

Jambi adalah pelabuhan yang ideal dan menguasai lalu-lintas kapal di Selat Malaka. Dari Jambi, pelayaran yang dilakukan ke utara adalah menuju Cina, sementara pelayaran ke tenggara adalah menuju Jawa. Adapun perahu dari Samudera Indonesia dan Laut Jawa yang menuju India dan negara-negara lainnya di sebelah barat, berlayar melalui Jambi. Jadi Kerajaan Sriwijaya seharusnya terletak di Jambi, bukan di Palembang.³

Melalui muara sungai, Kerajaan Sriwijaya dapat mengawasi lalu-lintas perdagangan dari dan menuju daerah pedalaman. Bentuk negara Sriwijaya

yang merupakan sebuah kedatuan ditunjukkan oleh informasi yang terdapat pada prasasti Kota Kapur dan prasasti Karang Berahi. Adapun makna Sriwijaya sendiri adalah “kemenangan mulia”. Pada Prasasti Kedukan Bukit berangka tahun 605 Saka/683 Masehi tertulis “Sriwijaya Jaya,” yang kurang lebih menegaskan tujuan kerajaan Sriwijaya adalah kejayaan.

Struktur organisasi pemerintahan Sriwijaya termuat seperti misalnya dalam Prasasti Telaga Batu (tidak berangka tahun), bahwa kepala negaranya adalah Datu atau *Maharaja*. Di bawahnya terdapat menteri. Ke bawah lagi terdapat *parvanda*. Ada pula jabatan *rajaputra*, *samantaraja*. Panglima perangnya adalah *senapati* dan yang bertindak sebagai hakim adalah *dandanayaka*. Dalam prasasti ini juga tertuliskan kata *dranya*, berasal dari bahasa sanksekerta yang berarti hak atau semacam milik menurut hukum kebiasaan Indonesia. Kata “milik” di sini bukan berarti “hak milik” atau “pemilikan”, namun merupakan pungutan oleh kerajaan sebagai hak raja. Jenis-jenis pekerjaan yang dilakoni warga Sriwijaya adalah arsitek/pemahat (*sthapaka*), nahkoda (*puvabam*), dan para pedagang (*vanijaya*).

3) Muljana, Slamet. 2006. *Sriwijaya*. Yogyakarta: LKIS hlm 119

Prasasti Telaga Batu juga menceritakan sejumlah profesi pekerjaan, yaitu: *tuba an watak wuruh* (pengawas kelompok pekerja), *adyaksi nijawarna/wasikarana* (pandai besi/pembuat senjata pisau), *kayastha* (juru tulis), serta *pratisra, marsi haji*, dan *bulu haji* (pemimpin, tukang cuci, dan budak raja). Selain menjelaskan tentang jabatan dan pekerjaan, prasasti menceritakan kutukan raja Sriwijaya kepada siapa saja yang berani menentang raja.

Kenneth R. Hall mengemukakan pendapatnya, bahwa berdasarkan prasasti Telaga Batu, raja dikelilingi oleh keluarganya yang langsung bertindak sebagai staf bawahan, yaitu putera mahkota, *pratiyumaraja*, dan *rajakumara*, yang dipisahkan dari putera raja dari selir, atau isteri yang kedudukannya lebih rendah. Di sekitar raja dibentuk badan administrasi kerajaan, yang terdiri atas *dannayakaya*, pejabat hakim yang di sebut *hayaka*, petugas pemungut pajak, serta *pratyaya* atau orang yang mengurus harta benda milik raja. Para Menteri disebut *kumaramatya*, juru tulis disebut *kayasth*. Kerajaan memiliki dua macam pasukan. Balatentara yang dikerahkan dari sekitar raja berada di bawah komando *pratisara*, dan yang dikerahkan dari daerah-daerah *perdatun* berada di bawah komando *senapati*.

De Casparis menerjemahkan istilah *nayaka* dan *pratyaya* dengan mengasumsikan bahwa mereka bisa menjadi pejabat peringkat terendah, dengan lingkup tanggung jawabnya meliputi perpajakan dan/atau petugas kecamatan yang lebih rendah.⁴ *Pratyaya* adalah kata yang berasal dari bahasa Sansekerta, yang diartikan sebagai “kepercayaan raja”.

Dalam pengaturan mengenai struktur pemerintahan daerah di bawah Kerajaan Sriwijaya ini, dibedakan pula adanya *kadatun* dan *perdatun*. *Kadatun* dipimpin oleh seorang datu yang berasal dari anggota keluarga raja atau salah seorang putera raja sendiri. Ia diberi gelar *nisamwardbiku*. Sedangkan *perdatun* dipimpin oleh seorang datu yang bukan dari anggota keluarga raja. Ia merupakan pejabat yang diangkat dan tunduk kepada raja. Penjabatan *perdatun* bisa terjadi akibat adanya penaklukan suatu wilayah oleh raja.

Daerah *perdatun* ini memiliki skala otonomi yang lebih besar dan luas dalam

4) De Casparis, Johannes Gijsbertus, 1956, *Prasasti Indonesia II*, hlm. 19

pengelolaan daerahnya. Selain kedua daerah itu, ada pula pejabat fungsional yang diberi otonomi luas, yaitu para pedagang dan pengrajin, juga kelompok-kelompok bajak laut yang bersifat otonom yang dimasukkan ke dalam organisasi pemerintahan kerajaan.⁵

Struktur tatanan politik Sriwijaya pada abad ke-8 mencerminkan asal datu. Raja, yang dalam teori monarki memiliki kekuasaan mutlak, memerintah wilayah-wilayah melalui anggota keluarga kerajaan. Dalam sistem ini, raja-raja Sriwijaya mempertahankan posisi pusat mereka dan mengembangkan suatu pola para pimpinan daerah. Banyak dari para pemimpin daerah yang memiliki pasukan sendiri. Para komandannya bertanggung jawab pada raja pusat dan pemimpin daerah.

Pada tahun 683 Masehi, seorang utusan Cina berkunjung ke Sriwijaya. Hal itu kemudian dianggap sebagai dimulainya suatu hubungan resmi antara Cina dan negara maritim tersebut. Sriwijaya kemudian menjadi negeri yang sering mengirim utusan ke Cina dalam rangka tetap menjalin hubungan baik dengan raksasa kekaisaran itu. Ini merupakan sebuah strategi yang dipelajari oleh Sriwijaya dari Raja Malaka. Ada alasan kuat di balik sikap tersebut. Dengan berhubungan baik dan mengirim utusan-utusan ke Cina, maka negeri maritim dan perdagangan laut itu turut menjadi bagian di bawah perlindungan Cina. Pemberian upeti berupa barang-barang yang berasal dari Sriwijaya pun dilakukan sebagai upaya “mengiklankan” produk dalam negeri kerajaan. Setelah datang pertama kali pada tahun 683 Masehi, utusan Cina kembali datang pada tahun 702, 716, 728, dan 742 Masehi.⁶

B. Perdagangan dan Hubungan Antarwilayah

Pada masa kerajaan, pendirian kota biasanya dilakukan dengan melihat persimpangan jalur angkutan darat dan sungai, atau persimpangan antara dua jalur darat. Di tempat-tempat persimpangan jalur tersebut kemudian dibangun

5) Langi, Fitri Meilany, artikel skripsi, dalam Lex Administratum, Vol. I/No. 1/Jan-Mrt/2013 hlm 148

6) Wolters, O. W. 2011. *Kemaharajaan Maritim Sriwijaya & Pemiagaan Dunia Abad III-Abad VII*. Jakarta: Komunitas Bambu

gudang-gudang, tempat penginapan, rumah makan, kantor-kantor urusan pajak, dan pasar. Setelah sarana dan prasarana terbentuk, dimulailah segala macam kegiatan yang menyangkut perdagangan. Lambat laun daerah tersebut akan tumbuh menjadi sebuah kota yang besar. Bila dilihat dari segi ekonomi, ada latar belakang Palembang yang bertransformasi menjadi kota dagang, karena letaknya berada di persimpangan jalur pengangkutan, yaitu di tepi sungai Musi, muara sungai Ogan dan Kramasan, serta di persilangan jalur laut antara Jawa dan daratan Asia.

Melalui berbagai sungai ini, barang-barang komoditas diangkut dari daerah pedalaman Sumatera untuk dipasarkan di Palembang. Dari Palembang, barang-barang komoditas itu dibawa oleh kapal-kapal yang singgah di pelabuhan untuk diangkut kembali ke negeri asal mereka dan daerah lain. Dengan makin majunya volume perdagangan, Palembang makin tumbuh dan berkembang maju.

Pembangunan lingkungan Palembang oleh Dapunta Hyang dimulai pada tahun 682 Masehi di mana pada saat itu mulai dibangun bangunan-bangunannya yang dibuat dari kayu dan bambu. Saat mengembangkan wilayah di daerah Palembang untuk menjadi ibukota kerajaan, wilayah tersebut merupakan suatu daerah tanah rawa. Untuk membuat suatu ibukota kerajaan yang baru, diperlukan banyak tenaga kerja untuk mengolah kawasan menjadi daerah pemukiman layak. Sumber bahan yang dipakai untuk membuat rumah tinggal dapat diperoleh dari hutan sekitarnya. Karena Palembang terletak di dataran endapan cekungan, dan di sekitarnya terdapat hutan tropis yang masih luas, maka bahan yang mudah didapat adalah kayu. Bahan batu diperkirakan didapat dari daerah pedalaman. Karena itu bahan batu hanya dipakai untuk membuat arca dan hiasan bangunan suci.

Di kota yang baru dibentuk, Dapunta Hyang pun membangun sebuah taman yang diberi nama *Sriksetra* seperti yang ditulis pada Prasasti Talang Tuo berangka tahun 606 Saka (23 Maret 684 Masehi). Taman *Sriksetra* yang dibangun oleh Dapunta Hyang ditujukan untuk kesejahteraan semua makhluk. Lokasi taman *Sriksetra* diperkirakan berada di daerah sebelah barat kota Palembang, di daerah

Rawa Putih Kuku, Kecamatan Talang Kelapa. Setelah ratusan tahun berdiri sebagai pusat kerajaan besar, wilayah itu memasuki masa Kesultanan Palembang-Darussalam yang bernafaskan Islam. Setelah berupa Kesultanan Palembang, bangunan-bangunan istana, benteng, dan masjid mulai menggunakan bahan batu dan bata bersemen.

Penguasaan atas wilayah dan negara di sekitar Nusantara, serta pengendalian kewenangan atas Pulau Bangka, membuat Sriwijaya menguasai secara penuh jalur perdagangan dan pelayaran antara Cina dan negara-negara barat. Kerajaan pun menarik keuntungan besar dari para pedagang asing, yang didapatkan melalui pungutan bea cukai dan keuntungan perdagangan khususnya di pelabuhan.

Setelah tahun 835 Masehi, Sriwijaya diperintah oleh Raja Balaputeradewa. Pada masa pemerintahannya, Sriwijaya memiliki armada laut kuat yang mampu menjamin keamanan di jalur-jalur pelayaran yang dikuasai kerajaan. Kondisi keamanan ini membuat banyak pedagang dari luar Nusantara datang dan berdagang di dalam wilayah kekuasaan Sriwijaya.

Peran Sriwijaya sebagai penguasa Selat Malaka mendatangkan manfaat. Partisipasi aktif kerajaan dalam ekonomi dunia melalui keterlibatan dalam hubungan perdagangan yang luas pada produk kamper, cengkeh, kayu cendana, pala dan komoditas berharga lainnya dengan pedagang dari berbagai bagian Asia, menumbuhkan kemakmuran bagi rakyatnya.⁷ Untuk lebih memperkuat posisi ekonominya, Sriwijaya menjalin hubungan ekonomi yang kuat dengan tetangga raksasa, yaitu China dan India.⁸

Di akhir abad ke-7, Sriwijaya telah menjadi sebuah pelabuhan dagang terkemuka di Nusantara bagian barat. Para raja Sriwijaya kemudian memahami benar sistem komunikasi laut dan manfaatnya, yang dibangun oleh raja-raja awal. Sistem komunikasi laut merupakan sebuah sistem informasi dan perhubungan yang dibangun antar pos-pos kerajaan di wilayah laut dan pulau dalam wilayah kekuasaannya. Sriwijaya pun bahkan telah mendirikan pos terluar di wilayah barat daya Semenanjung Melayu, yang membuatnya memiliki kekuasaan besar di Selat

7) Hall, D.G.E. 1988. *Sejarah Asia Tenggara*, Surabaya, Usaha Nasional

8) Manguin, P.-Y. 2004. *The archaeology of early maritime Polities in mainland Southeast Asia*. In: Bellwood, P. & Glover, I. (eds.)

Malaka.

Sistem komunikasi yang menjadi dasar perkembangan pelabuhan-pelabuhan di bawah otoritas Sriwijaya ini dibentuk oleh para nakhoda kapal kerajaan dengan keahlian luar biasa. Kemampuan mereka hanya bisa ditandingi oleh para nakhoda dan saudagar yang ada di barat Jawa. Di sisi lain, suplai hasil hutan dan pertanian dari pedalaman Sumatera Selatan berhasil diberdayakan oleh pemerintah kerajaan yang mampu membuat pelabuhan Sriwijaya disinggahi kapal yang hendak menuju Cina.

Perkembangan Kerajaan Sriwijaya menjadi kerajaan yang maju dicatat oleh pengembara asal Cina, I-Tsing. Ia mengunjungi Sriwijaya pada abad ke-7 dan melaporkan bahwa Kerajaan Melayu yang disinggahinya tersebut bernaafaskan agama Budha. Kerajaan ini berhasil memperluas wilayahnya menjadi sebuah kerajaan yang kuat, dengan menundukkan kerajaan-kerajaan kecil lain, misalnya Kerajaan Langkasuka di Thailand Selatan, Kerajaan Jiecha di Kedah Malaysia, dan Kerajaan Melayu Jambi.

Tak henti bergiat di perdagangan laut dan ekspansi, bidang pendidikan turut menjadi perhatian para pembesar kerajaan. Para pelajar yang cerdas dipilih dari kawasan pusat kerajaan untuk dikirim belajar ke negara lain, seperti ke Universitas Nalanda di Bihar India. Keagungan Universitas Nalanda sebagai perguruan tinggi keagamaan theologi Budha ditandai dengan banyaknya pelajar yang berasal dari luar negeri datang menimba ilmu di sana.

Universitas Nalanda didirikan pada abad ke-5 oleh Dinasti Gupta. Nalanda merupakan salah satu universitas tertua dunia yang pernah didirikan di India. Setelah berdirinya Universitas Nalanda, universitas tua lain didirikan, seperti Academia di Yunani serta Universitas Oxford dan Universitas Cambridge di Inggris, masing-masing tahun 1096 Masehi dan 1209 Masehi. Universitas Nalanda dinamai Nalanda Mahavihara, yang mengalami kejayaan selama hampir 800 tahun, dari 427-1197 Masehi. Tidak seperti universitas Eropa tertua lain, yang masih tetap berjalan sampai sekarang, Universitas Nalanda dihancurkan oleh serbuan tentara Turki pada tahun 1193 Masehi yang membawa peradaban

Islam. Setelah ratusan tahun ditutup, Universitas Nalanda kembali dibuka tahun 2014.

Tak hanya mengirimkan pelajar, seperti termuat dalam catatan Prasasti Nalanda, Raja Sriwijaya, Balaputradewa, juga membuatkan sebuah biara untuk tempat tinggal para bhiksu kepada Universitas Nalanda. Prasasti ini juga mencatat seorang raja dari Dinasti Pala di India yang membebaskan lima desa di wilayahnya dari beban pembayaran pajak. Hal yang menarik adalah alasan dihapuskannya pembayaran pajak tersebut. Ternyata beban membayar pajak dialihkan, yaitu desa-desa tersebut wajib membiayai semacam beasiswa untuk mahasiswa dari Kerajaan Sriwijaya yang belajar di Universitas Nalanda. Itu merupakan salah satu bentuk hubungan baik Kerajaan Sriwijaya di Sumatera dengan Dinasti Pala di India.

Dalam kegiatan perdagangan internasional, posisi Sriwijaya menjadi pengendali jalur perdagangan antara India dan Cina, yakni melalui penguasaan Selat Malaka dan Selat Sunda. Dari catatan para saudagar Arab, Sriwijaya dilaporkan memiliki aneka komoditas seperti kamper, kayu, gaharu, cengkeh, pala, kapulaga, gading, emas, dan timah. Hasil bumi inilah yang membuat raja Sriwijaya memiliki kekayaan berlimpah. Kekayaan ini membuat Sriwijaya mampu mengikat kesetiaan dari para negeri di bawahnya dalam kawasan Asia Tenggara.

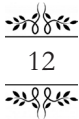
Kedatuan Sriwijaya membentuk ciri kerajaan maritim. Raja mengandalkan hegemoni kekuatan armada laut untuk menguasai alur pelayaran dan jalur perdagangan, juga menguasai dan membangun beberapa kawasan strategis sebagai Pangkalan armada. Hal itu penting untuk mengawasi dan melindungi kapal-kapal dagang, memungut cukai, serta untuk menjaga wilayah kedaulatan dan kekuasaannya.

Sejak abad ke-11 Masehi, tempat-tempat yang terletak di pesisir Selat Malaka kemungkinan sudah memiliki hubungan dengan para pedagang muslim. Kontak-kontak perdagangan tersebut juga membawa akibat kontak-kontak kebudayaan, yang dalam hal ini khususnya kebudayaan Islam. Di beberapa tempat di pesisir Selat Malaka, seperti Perlak, Samudra, dan Pasai, secara perlahan muncul

masyarakat muslim. Kerajaan Sriwijaya pun mulai mengalami kelemahan sejak awal abad ke-13 Masehi, sehingga di tempat-tempat tersebut mulai terbentuk kerajaan yang bercorak Islam.⁹

Munculnya Samudra Pasai sebagai kerajaan Islam sering dihubungkan dengan kelemahan Sriwijaya sejak abad ke-13, seperti yang diungkapkan oleh Chou Chu Fei dalam kronik *Lingwaitaita* tahun 1178. Kronik itu menceritakan bahwa persediaan barang-barang perdagangan di Sriwijaya serba mahal karena negeri itu tidak lagi menghasilkan komoditas. Dikatakan pula bahwa di bagian selatan Sriwijaya, yaitu di Chopo (Jawa) terdapat negeri yang lebih kaya dari Sriwijaya.

Kemunduran di bidang perdagangan serta politik Kerajaan Sriwijaya itu dipercepat pula oleh Kerajaan Singasari di Jawa yang meluncurkan ekspedisi Pamalayu pada tahun 1275 Masehi.¹⁰ Ekspedisi Pamalayu yang berarti “Perang terhadap Melayu” ini merupakan akibat dari ditolaknya upaya Raja Kertanegara dari Singasari, oleh Raja Dharmasraya, untuk memperkuat kawasan dari ancaman Cina. Akhirnya ekspedisi Pamalayu, dilancarkan untuk melemahkan San-fo-tsi yang bermakna Sriwijaya. Setelah itu muncul kerajaan baru, San-fo-tsi tetap digunakan dalam berita Cina untuk menyebut Pulau Sumatera secara umum, meskipun kerajaan yang kemudian berkuasa adalah Dharmasraya.



C. Upeti dan Perpajakan

Peran Sriwijaya sebagai negara maritim didukung secara langsung oleh faktor geografis kerajaan yang strategis. Selain itu, Kerajaan Kamboja yang berhasil menyerang Kerajaan Funan di Vietnam telah meruntuhkan kerajaan maritim yang berjaya di abad ke-6 tersebut. Funan tidak lagi menjadi penguasa perdagangan di kawasan Asia Tenggara.

9) Tjandrasasmita, Uka, 1988. "Peranan Samudra Pasai Dalam Perkembangan Islam di Beberapa Daerah di Asia Tenggara". Dalam Retrospeksi dan Refleksi Budaya Nusantara (Editor Dr. Hasan Muarif Ambary dan Dr. phil. Bachtiar Ali, MA.) INTIM -Informasi Taman Iskandar Muda. Jakarta. Hlm. 3

10) Tjandrasasmita, Uka, (ed), 1992, *Sejarah Nasional Indonesia III: Jaman Pertumbuhan dan Perkembangan Kerajaan-Kerajaan Islam di Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka

Palembang berkembang sebagai ibukota Kerajaan Sriwijaya yang berhasil menguasai pelayaran dan perdagangan maritim di sepanjang jalur dan rute laut Asia Tenggara. Kapal yang melewati Selat Malaka tertarik untuk singgah di pelabuhan Sriwijaya di mana di sana diterapkan iuran atas pelabuhan dan pajak.¹¹ Dengan adanya pedagang-pedagang dari luar yang singgah, penghasilan Kerajaan Sriwijaya meningkat dengan pesat. Peningkatan diperoleh dari pembayaran upeti, pajak, maupun keuntungan dari hasil perdagangan. Arus uang yang masuk perbendaharaan Sriwijaya membuatnya berkembang menjadi kerajaan yang besar dan makmur.

Wilayah Selat Malaka pun dikuasai oleh Sriwijaya. Setiap kapal niaga yang melalui selat tersebut harus membayar cukai kepada Sriwijaya sebagai penguasa selat. Di kawasan selat dan kerajaan maritim, terdapat aturan tak resmi bahwa penyerangan atas kapal dagang dapat terjadi jika mereka tidak mau bersandar atau membayar pajak pelayaran (upeti) di wilayah kekuasaan kerajaan yang dilalui. Sebagai contoh adalah kapal-kapal Cina yang melalui wilayah kekuasaan Kerajaan Melayu, Aceh, dan Sriwijaya. Mereka membayar pajak kepada kerajaan-kerajaan tersebut setiap kali melintas. Kas Kerajaan Sriwijaya pun dipenuhi oleh bea masuk barang dagangan yang melewati pelabuhannya. Selain bea masuk, Kerajaan Sriwijaya juga mendapat pemasukan dari bea kapal berlabuh, upeti persembahan dari para pedagang dan raja-raja taklukan, serta keuntungan perdagangan yang dilakukannya.

Dominasi atas Selat Malaka dan Selat Sunda menjadikan Sriwijaya sebagai pengendali rute perdagangan rempah dan perdagangan lokal yang mengenakan biaya atas tiap kapal yang melewatinya. Sriwijaya pun menyatukan kekayaan dari pelabuhan dan gudang perdagangan, yang melayani pasar Cina dan India

Pemasukan pada kas kerajaan menjadi penting karena pos-pos pengeluaran sangat mengandalkan pemasukan tersebut. Misalnya, pembiayaan tentara kerajaan pusat di Palembang dibayar dari hasil pajak kekuasaan dan penerimaan perdagangan. Meski penerimaan itu cukup besar tapi tidak cukup bagi Sriwijaya untuk melakukan perang kolosal sendiri. Bila tentara Sriwijaya melakukan kegiatan

11) Pearn, B. R. 1965. *An Introduction to the History of South-East Asia (Second ed.)*. Kuala Lumpur: Longmans of Malaysia Ltd

kenegaraan atau ekspansi wilayah, maka untuk melakukannya harus membentuk organisasi tentara berskala besar yang berbiaya besar pula.

Penguasaan atas selat dan kewajiban membayar pajak lintasan membuat sejumlah nakhoda kapal-kapal asing akhirnya berkepentingan pula untuk memutus monopoli Sriwijaya. Banyak dari nakhoda asing tersebut sudah mengunjungi pelosok Nusantara dan akrab dengan berbagai unsur masyarakat beserta produk komoditasnya. Para pengeksport lokal di sejumlah pelosok Nusantara dijadikan karib dagang, dan dikembangkanlah hubungan baik untuk kemudian membeli langsung produk-produk mereka. Dengan begitu, biaya pengeluaran bisa dikurangi karena pemotongan jalur distribusi. Mereka tak lagi semata-mata mengambil barang di pelabuhan Sriwijaya yang lebih mahal. Hal itu sekaligus dapat menghindarkan diri dari pajak barang dan cukai pelabuhan yang harus dibayar kepada Raja Sriwijaya.

Pertimbangan para saudagar asing ini tentu saja merugikan Sriwijaya. Pihak kerajaan menjadi gerah karena mereka semula sudah nyaman dengan pengumpulan cukai pelabuhan dan pajak penimbunan barang orang asing untuk mengisi keuangan pribadi dan kas kerajaan. Meski terjadi perubahan atas monopoli yang terlepas sedikit demi sedikit, karena alih orientasi para nakhoda kapal asing, Raja Sriwijaya tetap mendapat pemasukan besar karena munculnya pendatang-pendatang baru di jalur niaga pelabuhannya, khususnya dari para pedagang Arab di abad ke-8 dan ke-9 Masehi.

Meski kebesaran kerajaan maritim ini terekspose tangguh, ancaman selalu muncul. Sungai Batanghari dan Sungai Musi yang diandalkan sebagai jalur angkutan barang mulai mengalami sedimentasi. Akibatnya, kapal sulit berlayar apalagi jika tiba musim kemarau. Perdagangan dengan wilayah pedalaman akan terhambat bila kapal besar makin sulit melewati Musi. Rembetan masalah itu berpengaruh ke perdagangan laut yang kemudian mengalami kemunduran. Secara perlahan Sriwijaya harus menghadapi kenyataan pudarnya masa keemasan mereka.

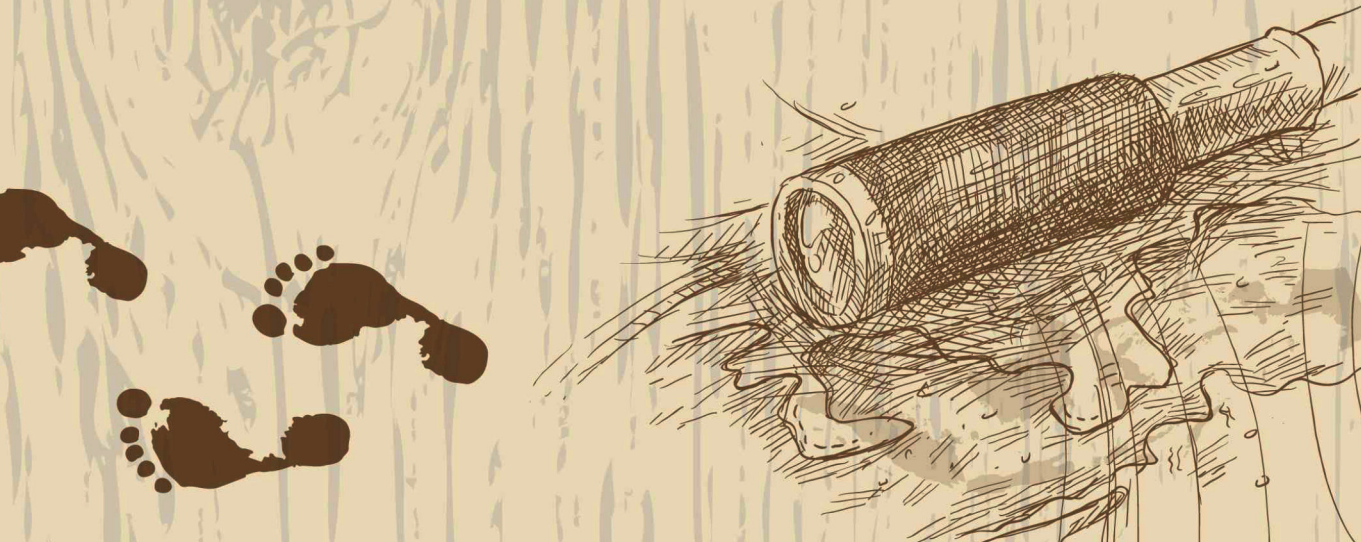
Pada akhirnya kilau cahaya Sriwijaya pun harus pudar. Kerajaan harus

menghadapi serbuan Kerajaan Cola dari India Selatan yang berlandaskan politik dan penguasaan wilayah. Selain itu terdapat sebuah teori bahwa Sriwijaya kerap menarik bea yang terlalu tinggi terhadap para saudagar Tamil yang melewati Selat Malaka. Akibat tindakan itu, Kerajaan Cola sebagai pelindung para saudagar Tamil mengambil tindakan dengan menyerang Sriwijaya. Setelah serangan tahun 1025 Masehi tersebut, Sriwijaya tidak lagi menguasai Selat Malaka seperti pada tahun-tahun sebelumnya. Kerajaan di Sumatera ini akhirnya benar-benar runtuh setelah serbuan Kerajaan Majapahit tahun 1377.

-oOo-

BAB 2

KERAJAAN MATARAM KUNO



BAB 2

KERAJAAN MATARAM KUNO

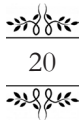
... pajak merupakan sesuatu yang pokok bagi pemerintah kerajaan maupun masyarakat. Pajak dari rakyat yang masuk ke kas kerajaan digunakan untuk ongkos memelihara bangunan suci, penjaga sima, dan membayar gaji sang manilala dranya haji...

Fenomena penerapan pajak juga telah ditemukan pada zaman Mataram Kuno. Fakta historis ini tercatat dalam puluhan prasasti yang berbahasa Sansekerta. Rakyat di masa itu sudah dikenakan pajak, sebab ia merupakan sumber utama pemasukan kerajaan. Hanya saja, mereka memperoleh imbal balik dari negara secara tidak langsung dalam bentuk pembiayaan pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat seperti sekarang ini. Berbekal kekuatan militer yang tangguh dan menerapkan konsep dewa raja, bahwa raja merupakan jelmaan dewa, maka raja adalah penguasa tunggal dari semua yang ada di muka bumi, termasuk berhak memungut pajak dari penduduk untuk penyelenggaraan pemerintahan.

Pada masa itu, pajak yang dibayarkan tidak dalam bentuk uang, melainkan barang. Di Kerajaan Mataram Kuno, uang sebagai alat transaksi ekonomi belum muncul. Ini merupakan salah satu aspek yang membedakan dengan pajak di era sesudahnya. Beberapa aspek perpajakan yang terekam dalam prasasti antara lain, pajak dan pembatasan usaha, obyek pajak dan kriteria pemungutannya, mekanisme pemungutan pajak, alokasi

pemungutan pajak, dan kasus penggugatan pajak. Untuk memperjelas kajian, batas temporal yang diambil adalah abad ke-9 sampai abad ke-12 atau sebelum lahirnya Kerajaan Majapahit, kendati kerajaan tersebut masuk dalam kategori zaman Mataram Kuno. Riwayat pajak periode Kerajaan Majapahit akan menjadi bab pembahasan tersendiri. Tulisan ini mengacu pada hasil studi arkeolog Djoko Dwiyanto dan kawan-kawan, dan diolah dengan sumber pustaka lainnya.¹²

Kata kunci untuk memahami seluk beluk perpajakan era Mataram Kuno adalah *drabya haji*. Secara etimologi, *drabya haji* berasal dari kata *drabya* atau *dranya* yang mengandung arti “milik”. *Dranya* dapat pula diartikan sebagai “raja”. Makna luas *dranya haji* adalah kekayaan milik raja.¹³ Pengertian *dranya haji* secara sempit mengarah pada pajak, sebab raja diakui sebagai pemegang hak atas tanah. Hak yang melekat pada penduduk hanyalah mengolah tanah, bukan memiliki. Sementara, penguasa kerajaan berhak atas segala aktivitas yang dikerjakan di permukaan tanah. Bentuk hak raja berupa iuran rakyat yang diserahkan ke kas kerajaan sebagai *dranya haji*. Dengan demikian, *dranya haji* bisa dimaknai sebagai hasil pungutan dari rakyat yang mengolah tanah serta melakukan usaha di atas tanah raja.¹⁴



A. Daerah Sima

Terdapat realitas menarik pada periode Mataram Kuno, di mana *dranya haji* ternyata tidak diterapkan sepenuhnya di wilayah *sima* atau *perdikan*, semacam daerah khusus di wilayah Kerajaan. Prasasti Balingawan 891 Masehi merekam kisah raja atau petinggi kerajaan yang menetapkan daerah *sima* sebagai imbalan bagi warga sekitar yang membantu memelihara bangunan keagamaan, menjaga tempat penyeberangan, menjaga hutan, dan lainnya. Ada peluang untuk melonggarkan beban pajak bagi warga tersebut. Warga dapat mengajukan permohonan kepada raja supaya menetapkan wilayahnya sebagai wilayah *sima* karena mereka tidak mampu membayar pajak.¹⁵ Penetapan sebagai wilayah *sima* dapat pula ditafsirkan

12) Djoko Dwiyanto dan kawan-kawan, *Pungutan Pajak dan Pembatasan Usaha di Jawa Pada Abad IX-XV Masehi*, Laporan Penelitian Fakultas Sastra UGM, Yogyakarta, 1992.

13) Zoetmulder, *Old Javanese English Dictionary* (Martinus Nijhoff: The Hague, 1982) hlm 416.

14) Riboet Darmosoetopo, *Sima dan Bangunan Keagamaan di Jawa Abad IX-X TU* (Yogyakarta: Prana Pena, 2003).

15) Djoko Dwiyanto dan kawan-kawan, *op.cit.* hlm. 42-43.

sebagai strategi untuk mengikat warga supaya kesetiaan mereka kepada kerajaan kian menebal. Wilayah yang kurang potensial juga berpeluang ditetapkan sebagai wilayah *sima*. Harapannya, dengan penetapan ini, pemukiman penduduk akan semakin luas dan sekaligus dapat dimanfaatkan sebagai basis pertahanan kerajaan di bagian terdepan.¹⁶

Proses penetapan wilayah sebagai wilayah *sima* menelan ongkos yang tidak sedikit. Masyarakat mengeluarkan biaya berupa emas sebesar 1 (satu) *kati*, 11 (sebelas) *suwarna*, 5 (lima) *masa*, dan 3 (tiga) *kupang*, serta kerbau dan domba sebanyak empat ekor. Belum lagi *pasek* berupa perhiasan, pakaian atau uang yang dipersembahkan kepada raja beserta kerabatnya, para pejabat dan para saksi acara.¹⁷ Jumlah *pasek* atau persembahan tergantung dari status dan jabatan seseorang yang hendak diberi, juga kemampuan finansial suatu daerah. Hal ini juga masih ditambah sesaji dalam pesta yang beraneka macam serta pengadaan hiburan kesenian untuk upacara penetapan sebagai wilayah *sima*.

Jika pada suatu daerah *sima* terdapat kegiatan bisnis yang menguntungkan dan berpotensi menghasilkan pemasukan bagi negara, maka jalan tengahnya ialah dilakukan pembatasan usaha. Seandainya aktivitas niaga yang berlangsung tidak dapat membatasi jumlah sesuai ketentuan kerajaan, akan dikenai pajak.¹⁸ Menurut prasasti Linggasutan 929 Masehi, jenis usaha yang dibebaskan adalah *masambyawabara* (perdagangan) maksimal terdiri dari tiga orang pedagang. Penjualan binatang kerbau paling banyak 20 kerbau, 40 sapi, 80 kambing, dan seterusnya. Dalam aktivitas niaga, terdapat bermacam profesi: *blantik*, *pinikul dagang* (pedagang dengan *pikulan*), *magulungan* (penjual barang yang digulung), *tukang pande* (pembuat peralatan logam), *micra* (pengrajin barang non logam), dan pemilik perahu dan binatang sebagai alat angkut (*atitih*) komoditas perdagangan.¹⁹ Sepertiga dari pajak usaha kerajinan (*misra*) dan pajak perdagangan yang ditarik dengan ketentuan-ketentuan khusus, tetap harus diserahkan ke kas kerajaan.

16) Jan Wisseman Christie, "Raja dan rama: Negara Klasik di Jawa" dalam Lorraine (edt) *Pusat, Simbol dan Hierarki Kekuasaan: Esai-esai Tentang Negara-negara Klasik di Indonesia* (YOI: Jakarta, 1989) hlm. 8-9.

17) Rita Fitriati, "Pasak-pasak dari Prasasti Masa Balitung dan Sindok" dalam Monumen Lembaran Sastra Seri Penerbitan Ilmiah No. 11 Jakarta: Fakultas Sastra UI 1990

18) Riboet Darmosoetopo, *Sima dan Bangunan Keagamaan di Jawa Abad IX-X TU* (Yogyakarta: Prana Pena, 2003).

19) Djoko Dwiyanto dan kawan-kawan, *op.cit.* hlm. 46.

Dari peraturan yang diterapkan menunjukkan bahwa kerajaan mengontrol kebijakan pajak di wilayah *sima*. Dengan langkah tersebut, raja mencegah masyarakat menyalahgunakan atau memanfaatkan hak yang melekat dalam wilayah *sima*. Bila apa yang dikhawatirkan itu menjadi kenyataan, kerajaan bakal kehilangan pemasukan dari pajak usaha yang berdampak buruk pada kestabilan ekonomi maupun sosial-politik kerajaan. Maka dari itu, stabilitas ekonomi harus dijaga melalui keseimbangan pemasukan kas kerajaan, yang salah satunya berasal dari pajak.

Langkah pembatasan kegiatan ekonomi ini dilakukan karena bidang tersebut menghasilkan keuntungan langsung, yang berbeda dengan tanah. Tanah hanya akan membuahkan keuntungan bila digarap secara intensif dan harus melewati proses panjang. Misalnya, menjual hasil bumi ke pasar selepas panen, barulah bisa dinikmati keuntungannya. Di sisi lain, perolehan hasil usaha bisnis adalah bersifat dinamis dan waktunya relatif pendek, tergantung dari permintaan masyarakat akan komoditas perdagangan serta hari pasarannya. Pajak atas usaha niaga lebih sering dipungut minimal setiap ada kegiatan pasar, sehingga akumulasi pajak atas usaha niaga menempati posisi yang cukup penting dalam konteks perekonomian kerajaan.

Alasan lain dari pembatasan usaha yang diterapkan pada usaha niaga, termasuk pembatasan jumlah individu pedagang dalam satu *sima*, adalah karena usaha menyangkut mobilitas manusia. Usaha memungkinkan terjadinya perpindahan pedagang antar-*wanua*, *sima*, *kutharaja* atau pusat kerajaan, ke berbagai negara.²⁰ Apabila tidak terdapat pembatasan di *sima*, maka dapat menyebabkan tidak meratanya aktivitas niaga. Para pedagang akan memilih *sima* sebagai pusat-pusat perdagangan agar terhindar dari pajak kerajaan.²¹

20) Dewi Dwi Rahayu, "Perdagangan pada masa Kejayaan Kerajaan Majapahit" *Skripsi Sarjana* Fakultas Sastra, UGM, Yogyakarta. 1987. hlm. 75-110.

21) Djoko Dwiyanto dan kawan-kawan, *op. cit.* hlm. 49.

B. Jenis Pajak

Dari sejumlah prasasti, ditemukan aneka jenis pajak pada periode ini. Jenis pajak ditentukan melalui obyeknya, bisa berupa benda (hayati maupun non hayati), peristiwa, profesi, maupun nilai kekayaan. Berikut ini berbagai jenis pajak yang diterapkan oleh kerajaan periode Mataram Kuno.

1. Pajak Tanah

Petugas kerajaan (*wilang thani* atau *wilang wanua*) mengukur luas tanah untuk menentukan besarnya pajak tanah (*panguban*) yang harus dibayar warga. Kala Raja Balitung memegang tampuk kekuasaan, menurut catatan Prasasti Palepangan 906 Masehi, satuan ukuran luas tanah adalah berupa *tampab* biasa dan *tampab haji*. Istilah *tampab haji* dipakai untuk menyebut ukuran sebidang tanah versi kerajaan dengan panjang 100 *depa sihwa* dan lebar 20 *depa sihwa*. Sebagai perbandingan, tanah seluas 1 (satu) *tampab haji* sama dengan 1 (satu) hektar untuk ukuran tanah sekarang. Satuan ukuran tanah lainnya, yakni *barih*, *latir*, *tu*, *hamat*, *blab*, *suku* (0,25 *tampab*); *lamwit* (20 *tampab*); *depa* (4 *hasta*); *hasta* (kurang 1,5 meter); *jong* atau *jung* (7 *acre*); dan *kikil* (0,5 *jong*).²²

Besaran pajak tanah berbeda-beda. Ada pembayaran dalam bentuk emas, perak, dan *katik* (bekerja secara suka rela menjadi pelayan istana). Prasasti Palepangan 906 Masehi mencatat 6 (enam) *dharana* perak untuk satu *tampab* dalam setiap tahun. Satu *dharana* perak beratnya lebih kurang 0,038601 kg, sama dengan 1/16 *ka*. Besarnya pajak tanah di Palepangan setiap tahun senilai dengan perak seberat 231,606 gram. Masih dinasti yang sama, Prasasti Kinwu 907 Masehi menyebutkan rakyat membayar pajak sawah di Kinwu seluas 4 (empat) *lamwit* dengan menyerahkan 12 *katik* dan *gawai* (melaksanakan pekerjaan raja) senilai emas enam *masa*. Bila dicermati, pajak tanah merupakan jenis pajak yang tertua di Nusantara dan berlanjut hingga saat ini. Masyarakat boleh saja tidak terkena pajak usaha atau perdagangan karena memang tidak berkecimpung di dunia bisnis,

22) Riboet Darmosoetopo, "Dampak Kutukan dan Denda terhadap Penetapan *sima* pada Masyarakat Jawa Kuna", Laporan Penelitian Arkeologi (Jakarta: Proyek Penelitian Purbakala Depdikbud, 1991)

namun mereka tetap dikenai pajak tanah, baik dalam bentuk barang atau tenaga, bagi penggarap tanah atau yang tidak mempunyai tanah.

2. Pajak Usaha

Guna mencukupi kebutuhan hidup, manusia bekerja di sektor perdagangan, selain ada juga yang menggarap tanah. Dengan menjajal peruntungan di dunia usaha, mereka tidak luput terkena pajak yang sudah ditetapkan oleh negara. Pajak tersebut menjadi penegasan bahwa aktivitas bisnis mereka diakui oleh negara.

Definisi “usaha” dalam kaitan dengan pajak adalah aktivitas bisnis masyarakat. Di dalamnya terdapat pajak perdagangan yang disebut *panemas*. Para pedagang, atau *sambewehara/sambyawahara* ini, dipungut pajak yang dikelola oleh *kakalangan madrawhya haji* atau aparat penarik pajak perdagangan. Dari prasasti Taji 901 Masehi diperoleh keterangan bahwa pedagang merupakan orang yang masuk kategori wajib pajak (*warga kailalan*).

Kelompok pedagang berada di bawah tanggung jawab aparat kerajaan yang disebut *tuba dagang* atau *juru dagang*. Jenis pajak ini menyasar objek pajak berupa jenis komoditas perdagangan, contohnya hewan (kerbau, kambing, sapi, babi, dan itik). Pajak perdagangan hewan dihitung dari jumlah cacahnya yang dinyatakan dengan *prana* atau *tuban* (satuan untuk menyatakan yang bernyawa, dapat berarti ekor atau orang). Juga dapat dihitung berdasarkan satuan unit wadah atau kandang yang dinyatakan misalnya dengan satuan *wurugan* (kandang) dan *tarub* (kandang).²³

Termasuk dalam aktivitas usaha perdagangan adalah *dwal pinikul*, yaitu pedagang yang menjual barang dagangannya dengan cara dipikul seperti baju, tirai dari bambu, kapas, gula, garam, beras dan lainnya. Dasar pengenaan pajaknya dihitung berdasarkan jumlah barang dagangan yang dibawa. Pajak dibayar dengan emas dan perak. Sebelum era Majapahit, diduga belum ada mata uang yang bernilai nominal. Selain itu ada juga

23) Djoko Dwiyanto dan kawan-kawan, *op.cit.* hlm. 58.

pajak usaha kerajinan yang disebut *paure*. Yang termasuk dalam kelompok pengrajin adalah *pande* dan *misra*. *Pande* ialah pengrajin barang logam seperti *pande mas* (emas), *usi* (besi), *tamra* atau *tammaga* (tembaga), *dang* (dandang), *gangsa* (gamelan), kawat, *glang* (gelang), dan *dadap* (perisai panjang). Sedangkan *misra* adalah kelompok pengrajin barang nonlogam, semisal *tenun cadar* (menenun kain cadar), *manganamanam* (barang anyaman), *magawe rungki* (jenis payung), *magawe suri* (membuat sisir), *mangula* (gula), *manlurung* (membuat minyak jarak), dan lainnya.

Penerimaan kerajaan yang berasal dari pajak kerajinan dialokasikan untuk bangunan suci, penjaga wilayah *sima*, dan *sang manilala dranya haji*. Tak banyak diketahui ukuran jumlah pajak yang diserahkan. Prasasti Taji 901 Masehi hanya menyebut besarnya pajak yang dipungut dari semua *Pande*, senilai jumlah pajak empat *gusali* yang diserahkan ke *sang manilala dranya haji*. Pajak untuk kelompok *pande* tidak didasarkan pada jumlah atau jenis barang yang diproduksi, tapi berdasarkan unit kerjanya, yang dinyatakan dengan satuan *gusali*, *ububan*, *wawan*, *parean*, atau *paryan*, dan *ungakapan* atau *tamek*, yang merupakan unit kerja para *pande*. Terdapat juga pajak usaha *saruna* transportasi. Dari sumber prasasti pada masa Sindok, diketahui bahwa jenis perahu yang dikenal sebelum masa Majapahit adalah *masungharan*, *tanpatundana*, dan *perahu palawijan*. Beban pajak ini didasarkan pada jumlah perahunya.²⁴

3. Pajak Lainnya

Masyarakat pada era Mataram Kuno telah mengenal aneka jenis pekerjaan. Selain bertani, berniaga, dan membuat barang kerajinan, ada pula yang menjual jasa sebagai mata pencahariannya. Mereka antara lain: *abanol*, *aringgit*, *matapukan*, *sena mukha*, dan *banyaga*.²⁵ Juga ditemukan pajak bagi orang asing. Di antara warga *kilalan*, terdapat orang asing yang berasal dari berbagai negara. Mereka dikenai pajak yang disebut *kiteran*. Dalam prasasti Wurudu Kidul 922 Masehi, terdapat informasi adanya orang yang menolak

24) Djoko Dwiyanto dan kawan-kawan, *ibid.* hlm. 62.

25) Tjahjono Prasodjo, "Prasasti Peradilan: Analisis Struktural dan Tinjauan Pelaksanaan Hukum Jawa Kuno" *Skripsi Sarjana*, Fakultas Sastra UGM, Yogyakarta, 1987. hlm. 105-106



Gambar 1
Candi Banyunibo salah satu peninggalan Kerajaan Mataram Kuno
Sumber: Pustaka Widyatama, 2008, Mengenal Candi-candi Nusantara

kiteran karena bukan orang Khmer sebagaimana yang dituduhkan.

Pada era tersebut juga tercatat adanya pajak atas pengusahaan sumber daya alam. Misalnya, pajak perburuan unggas dan pajak eksplorasi sumber daya

kelautan. Selain pembatasan pada aktivitas perdagangan di wilayah *sima*, pada saat itu berlaku pula pembatasan usaha di bidang eksplorasi sumber daya laut. Di samping terkait persoalan pajak, gagasan pembatasan tersebut merupakan langkah kerajaan mencegah rakyat mengambil hasil laut tanpa batas. Tujuannya agar masyarakat dapat memelihara keseimbangan lingkungan. Besaran pajak yang dibayar oleh pelaku usaha sumber daya kelautan tidak diketahui secara pasti, namun tentu semua pendapatan dari jenis pajak ini masuk dalam kas kerajaan.

C. Mekanisme Pemungutan Pajak

Mekanisme penarikan pajak di setiap daerah dilakukan melalui pemungutan oleh petugas kerajaan, kecuali di daerah *sima* yang dilekati hak istimewa dalam kebijakan pajak kerajaan. Pegawai kerajaan dikelompokkan menjadi dua, yaitu *sang manak katrini* yang terdiri dari *pankur*, *tawan*, dan *tirip*; dan *sang manilala dranya haji* dengan jumlah anggota yang sangat banyak. Kelompok yang disebutkan terakhir, bisa dipilah sesuai bidang pekerjaannya, yakni pengrajin, seniman, abdi raja, pejabat tertentu dan pengawas perjudian, mucikari, *wahyan* dan tabib.²⁶ Posisi *sang manak katrini* lebih tinggi dibanding *sang manilala dranya haji*. Demikian pula jumlah pejabatnya, jauh lebih sedikit.

Prasasti Ramwi bertarik 882 Masehi menggambarkan struktur birokrasi Mataram Kuno terkait pemberian *Pasek* sebagai ketentuan ditetapkan wilayah *sima*. *Pasek* merupakan hadiah persembahan kepada raja dalam upacara *sima*. *Rake balu* sebagai penguasa atau pemimpin daerah memberikan *Pasek* kepada *rakarayan* atau *mapatih*, yang merupakan pejabat tertinggi kedua setelah raja. *Pasek* berupa sepasang kain *ganjar patra*, kain *salari kuning*, dan cincin *pasada wob* seberat satu *sumarna* adalah persembahan buat mereka. Selanjutnya, sepasang kain *pilih angsit* dan cincin *pasada wob* seberat 8 delapan *masa* ditujukan kepada *Rake Halaran*, sebagai salah seorang pejabat pusat kerajaan.

26) Djoko Dwiyanto dan kawan-kawan, *op. cit.* hlm. 69-70.

Prasasti Ramwi memuat perintah Raja Rake Kayuwangi supaya hutan di Ramwi di wilayah Halu dijadikan *sima* untuk bangunan suci milik Pu Catura. Pejabat kerajaan diberi *pasek* oleh Rakarayan Halu sebagai tanda terima kasih. Dari *pasek* ini, terpotret struktur birokrasi kerajaan Mataram Kuno. Raja adalah penguasa tertinggi yang berhak menetapkan *sima*. *Rakarayan i Hino* merupakan pewaris tahta, bisa anak tertua, adik, atau anggota keluarga lainnya. Lalu, *Rakarayan i Halu*, *Rakarayan i Wka*, dan *Rakarayan i Sirikan* ialah putra-putra raja. Di dalam prasasti itu, *Rakarayan i Halu* tidak mendapat persembahan lantaran dialah yang memperoleh anugerah *sima*. Kedudukan *rakarayan i halu* sementara digantikan *Rake Bawang Hapapan* atau *sangat bawang*, sebab posisi *sangat bawang* berada di bawah *Rake Pagawarsi*. Pejabat setingkat putra raja, selain *sangat bawang* adalah *Pamgat tiruan* (pejabat keagamaan).²⁷ Masih ada 12 orang pejabat kerajaan di tingkat pusat, yaitu *rake halaran*, *rake pangil hyang*, *rake wlahan*, *maghuri*, *rake tanjung*, *rake langka*, *wadibati*, *makudur*, *dalinan*, *pangkur*, *habangan* dan *tirip*. Mereka menerima *Pasek* dalam jumlah dan jenis yang sama.

Sang manak katrini adalah pejabat tinggi istana yang tidak punya *lungguh*, semacam tanah Bengkok, seperti pejabat lainnya. Gaji mereka berasal dari *dranya haji*. Fakta yang mengarah mereka tak punya *lungguh*, yaitu tidak disebutkannya *watak*, yang diikuti tiga nama jabatan tersebut. Selama ini belum pernah dijumpai adanya *watak pankur*, *watak tawan*, dan *watak tirip* di dalam suatu prasasti. *Watak* merupakan bentuk gabungan dari *wanna* (desa), yang dikuasai seorang *raka* atau *sangat*.²⁸ Demikian pula belum pernah dijumpai adanya *lmah kapangkuran*, *lmah katawanan*, dan *lmah katiripan* pada suatu prasasti. Bentuk *ka-an* di dalam bahasa Jawa Kuno menunjukkan tempat, seperti *lmah karaman* yang artinya tanah (sawah) untuk gaji para *rama*. Kondisi semacam ini tidak dialami oleh *sang manak katrini*, sehingga gaji bagi dirinya diperoleh dari pajak yang masuk dalam kas kerajaan.²⁹

Berikutnya, *sang manilala dranya haji* terdiri atas puluhan bahkan sampai ratusan orang. Anggotanya ialah pejabat, pegawai rendahan seperti *hulun haji*, *abdiraja*, *watek i jro*, *abdi dalem palawija* yang terdiri dari *pujut*, *jenggi*, *bhondan* (budak

27) A.M.B. Jones, *Early Tenth Century Java from The Inscription* (Dodrecht Holand: Foris Publication, 1984) hlm. 137-138

28) F.H. Naerssen, *The Economic and Administrative History of Early Indonesia*, Handbuch der Orientalistik (Leiden: E.J. Brill, 1977) hlm. 38.

29) Djoko Dwiyanto dan kawan-kawan, *op. cit.* hlm. 73-74.

berkulit hitam), *pandak* (orang cebol), dan lainnya. Menimbang jumlahnya yang besar, sangat tidak mungkin bila suatu daerah dimasuki sejumlah pejabat dengan tujuan memungut pajak. Di suatu daerah yang tidak terlalu luas, penghasilannya pun tidaklah besar. Sebagian dari para pemungut pun tinggal di lingkungan istana, jadi pemungutan pajak tidak dilakukan menyeluruh ke daerah pelosok.

Di samping luasnya area kerajaan, sarana transportasi juga tak mendukung untuk bergerak cepat ke berbagai wilayah. Sebagian dari mereka ditugasi menarik pajak sesuai jenis aktivitasnya.³⁰ Sekadar contoh, *mapkan* atau *tuba dagan* mengurus pajak penjualan di pasar. Wilayah yang punya pasar, pasti ada *mapkan*. Jaringan pasar di Jawa dibagi ke dalam tiga tingkatan:

- (1) Pasar *pancamara* tingkat pertama yang menyatukan empat desa-anak dengan satu desa-induk sebagai pusatnya;
- (2) Pasar *pancamara* tingkat kedua yang menyatakan sejumlah desa induk atau desa-desa berkembang dengan sebuah desa yang paling strategis sebagai tempat pusat dan
- (3) Pasar kerajaan yang menyatukan semua pasar *pancamara* tingkat kedua dengan pelabuhan kerajaan di daerah hulu ataupun di daerah pantai.³¹

Pajak tidak langsung diserahkan rakyat kepada kerajaan, melainkan lewat birokrasi. Pajak pokok yang dipungut kerajaan ialah pajak tanah. Prasasti Rumwiga II tahun 905 M mencatat bahwa rakyat Rumwiga beserta para *ramanya* bermusyawarah dengan penguasa wilayahnya (*watek*). Mereka berembung dan memohon agar pajak dinaikkan demi pengelolaan daerah Rumwiga. Tujuannya agar desa ini tidak mengalami kehancuran gara-gara kekurangan dana pengelolaan.³²

Prasasti Tija memuat kasus sengketa tanah *sima kawajwan* di Tija. Ditulis bahwa pajak perdagangan dan pajak kerajinan di daerah *sima* harus diserahkan

30) Boechari, "Ulah Para Pemungut Pajak di dalam Masyarakat Jawa Kuna" dalam Majalah Arkeologi Tahun. IV No. 1-2 Fakultas Sastra UI, 1981, hlm. 71.

31) Supratikno Rahardjo, *Peradaban Jawa: Dari Mataram Kuno sampai Majapahit Akhir* (Jakarta: Komunitas Bambu, 2011) hlm. 290.

32) Supratiningsih, "Prasasti Rumwiga 826 dan 827 Caka: Tinjauan tentang Pungutan Pajak" *Skripsi Sarjana*, Fakultas Sastra, UGM, Yogyakarta, 1984. hlm. 62

kepada *nayaka* sebagai pejabat wilayah *watek* yang posisinya di bawah *Rakryan* atau samgat.³³ Prasasti Kinewu 907 M mencatat permohonan penduduk Kinewu melalui para *ruma*, agar sawahnya diperluas sehingga dapat membayar pajak yang telah ditetapkan di wilayah itu. Kasus ini diajukan kepada *rakryan* di Randaman yang menguasai Kinewu. Tapi, *Rakryan* di Randaman meninggal sebelum memutuskan permohonan. Lantas, para *ruma* di Kinewu diantar oleh seorang *pratyaya* menghadap raja untuk mengajukan permohonannya. Para pejabat daerah diterima oleh *sang pamgat momahumah*, kemudian permohonan disampaikan kepada raja beserta para *rakryan mahamantri*.³⁴

Dalam setahun sekali, pajak dari rakyat diserahkan oleh para *rakryan* atau *samgat* kepada pihak kerajaan dalam pertemuan agung yang diselenggarakan di kerajaan. Segenap pejabat menghadiri acara itu sambil menyorongkan segala pajak berupa hasil bumi maupun barang lainnya. Tak menutup kemungkinan adanya upeti yang dibawa untuk sang raja.³⁵ Realitas tersebut masih berlanjut sampai periode Kerajaan Mataram Islam.

Perihal waktu pemungutan pajak, masing-masing pajak tidak dibayarkan pada saat bersamaan, melainkan telah ditetapkan sesuai jenisnya. Ada pajak yang ditarik setiap bulan (*nangken wulan*), setahun sekali (*pratiwarsa*), setahun dua kali, dan ada pajak yang ditarik pada bulan tertentu. Adapun jenis pajak yang ditarik saban tahun adalah *pangguban* (pajak sawah) dan pajak penyeberangan. Prasasti Telang I 903 M menginformasikan tentang pajak penyeberangan. Petugas melayani orang-orang yang hendak melintasi sungai saban hari. Sebagai imbalannya, petugas mengantongi hasil pajak sebesar 7 (tujuh) *masa* emas dan *kalang* 2 (dua) *masa*. Jumlah seluruhnya yang harus dibayarkan dalam tempo setahun sebesar 9 (Sembilan) *masa* emas. Sebagaimana pajak garam, pajak penyeberangan hanya dipungut di area dekat sungai yang lalu-lintasnya aktif.

Jenis pajak lain yang ditarik sekali dalam setahun ialah *hop awur*, *skar tahun*, *pja b lek*, dan *arik-arik*. Keterangan tersebut diperoleh dari prasasti Poh Galuh

33) Tjahjono Prasodjo, "Prasasti Peradilan: Analisis Struktural dan Tinjauan Pelaksanaan Hukum Jawa Kuno" *Skripsi Sarjana*, Fakultas Sastra UGM, Yogyakarta, 1987. hlm. 25-28.

34) Boechari, "Ulah Para Pemungut Pajak di dalam Masyarakat Jawa Kuna" dalam *Majalah Arkeologi Tahun*. IV No. 1-2 Fakultas Sastra UI, 1981, hlm. 67-87.

35) Djoko Dwiyanto dan kawan-kawan, *op. cit.* hlm. 84.

yang dikeluarkan pada masa pemerintahan Daksa 913-919 M. Sementara, pajak yang dibayarkan setahun dua kali adalah *panraga skar* (persembahan bunga), seperti yang tertulis dalam prasasti Watukura 902 M. Pajak tersebut dibayarkan saban purnama di bulan Maret-Juni dalam bentuk uang emas sebesar 2 (dua) *kupang* untuk setiap keluarga.

Distribusi hasil pemungutan pajak terdiri atas dua kategori. Di daerah non *sima*, maka hasil pungutan pajak sebagian diberikan kepada pejabat kerajaan yang tidak memiliki *Lungguh*. Sedangkan untuk daerah *sima* diberi hak mengelola sumber pendapatannya sendiri. Hasil pungutan pajak dibagi menjadi tiga bagian, yaitu *manilala dranya haji*, *dharma* (bangunan suci), dan perawatan Dharma. Dalam prasasti Taji 911 M memuat kasus yang spesifik. Di Kabikuan, para pedagang, undagi, *Pande* besi, tembaga, *gangs*a, *macadar*, *manguncang*, tukang kandang, dan penyanyi dikenai wajib pajak untuk *bhatara* (bangunan suci). Jika *Pande* diperkenankan punya sekitar empat *gusali*, maka selebihnya diserahkan ke *sang* mangilala *dranya haji*. Demikian aturan kedudukan wajib pajak bagi yang bertempat tinggal di Kabikuan.

Hal di atas menunjukkan bahwa aturan pajak di Kabikuan tidak berlaku di luar wilayah tersebut. Dapat dipahami juga bahwa *bhatara* punya peranan penting karena hampir semua perolehan pajak diserahkan padanya, kecuali *pande*. Betapa besar perolehan *bhatara* dari penerimaan pajak adalah karena *bhatara* memang butuh dana pemeliharaan yang tidak sedikit, sebagai sarana utama mendukung aktivitas keagamaan.³⁶

D. Kasus Pungutan Pajak

Dalam beberapa prasasti dijumpai peninjauan ulang terhadap penetapan besaran pajak. Peristiwa peninjauan itu berawal dari permohonan rakyat terhadap pemerintah berdasarkan suatu alasan. Prasasti Luitan, Prasasti Palepangan, dan Prasasti Kinwu memuat revisi pajak berupa penerimaan pajak tanah gara-gara

36) *ibid.* hlm. 93-94.

terjadi kesalahan pengukuran luas tanah. Prasasti Rumwiga I juga memuat permintaan supaya pajak boleh diangsur dua kali dalam setahun. Sedangkan prasasti Rumwiga II berisi revisi pajak berupa kenaikan jumlah pajak yang telah ditetapkan. Revisi pajak yang lain, yakni penurunan pajak karena penduduk harus memelihara bangunan bendungan penahan banjir.

Prasasti Palepangan 906 M menceritakan peninjauan ulang luas tanah yang dikenai pajak. *ramanta*, seorang warga di Palepangan, tidak sanggup membayar pajak yang sudah diputuskan. Ia yakin sawahnya diukur dengan satuan *tampab* yang keliru, lebih kecil dari satuan *tampab* standar kerajaan (*tampab haji*). Hasil pengukuran yang tidak sesuai dengan kenyataan luas sawah telah menimbulkan perselisihan antara *ramanta* dengan *sang nayaka*, selaku pejabat kerajaan bawahan *rake* yang menangani pajak.

Sang nayaka mengatakan bahwa sawah *ramanta* seluas 2 (dua) *lamwit*. Satu *lamwit* adalah 20 *tampab*, jadi total 40 *tampab*. Setiap *Tampab*, atau sekitar 6.750-7.680 meter persegi, dibebani pajak sebesar 6 (enam) *dharana* perak. Total pajak *ramanta* sebesar 240 *dharana*. Ia keberatan, sebab sawahnya hanya memiliki panjang 100 *depa sihwa* (jarak ujung dua tangan raja yang direntangkan atau sekitar 1,5 Depa) dan lebar 30 *depa sihwa*. Akhirnya, *ramanta* memohon kepada *Rakryan i Hino* Pu Daksa supaya tanah diukur ulang dengan satuan *tampab* standar kerajaan. Permohonan dikabulkan. Setelah diukur, ternyata luas sawah *ramanta* memang 1 (satu) *lamwit* 7 (tujuh) *tampab* 1 (satu) *blab*. *Blab* adalah ukuran setengah *tampab*, jadi luas total tanah *ramanta* hanya 27,5 *tampab*. Untuk itu jumlah pajak yang harus dibayar sebesar 5 (lima) *kati* 5 (lima) *dharana* perak, di mana satu *kati* adalah sebesar 32 *dharana*.

Kejadian tersebut menunjukkan adanya manipulasi dalam pengukuran luas tanah. Petugas mencoba menarik pajak lebih besar dari yang mestinya dibayar warga.³⁷ Menurut *sang nayaka*, pajak *ramanta* ialah 2 (dua) *lamwit* atau 40 *tampab* kali 6 (enam) *dharana* perak. Ukuran 1 (satu) *lamwit* 7 (tujuh) *tampab* 1 (satu) *blab* sama dengan 1 (satu) *lamwit* 7,5 *tampab* atau 27,5 *tampab*. Pajak yang harusnya dibayar sebesar 27,5 *tampab* kali 6 (enam) *dharana* perak. Dari kasus ini terbukti bahwa

37) *ibid.* hlm. 99.

sang nayaka hendak mengambil keuntungan 240-165 *dharana* = 75 *dharana* perak atau sekitar 31 persen. Kasus semacam ini merupakan bentuk penyimpangan dalam penarikan pajak.³⁸

Prasasti Rumwiga I berangka tahun 904 M merekam keberatan *ramanta* atas beban pajak di desanya karena penghasilannya kecil. Jumlah pajak yang dibayar sebesar 4 (empat) *kati* perak setahun. Bagian akhir prasasti dijelaskan bahwa pajak dibayar menjadi dua kali setahun, masing-masing 2 (dua) *kati* perak.³⁹

Prasasti Rumwiga II 905 M menerangkan permohonan para *rama*, sebagai kepala *wanua* atau desa, beserta penduduk Rumwiga kepada pihak kerajaan agar diberi besaran pajak sebesar 4 (empat) *kati* perak 6 (enam) *dharana* 14 *masa* per tahun. Pajak dibayar dua kali dalam setahun, yaitu bulan *Magha* dan bulan *Sangsangan*. Total pajak yang dibayarkan ialah 4 (empat) *kati* 30 *masa* perak atau sama dengan 4 (empat) *kati* 1 (satu) *dharana* 14 *masa* perak. Prasasti Rumwiga II merupakan revisi atas prasasti Rumwiga I yang dikeluarkan delapan bulan setelah prasasti Rumwiga I. Dalam prasasti Rumwiga II disebutkan jumlah pajak penduduk Rumwiga, sebesar 4 (empat) *kati* perak setahun. Jumlah itu masih ditambah 30 *masa* perak.

Di sisi lain, permohonan penduduk Rumwiga akan kenaikan pajak terasa aneh, sebab sebelumnya dalam prasasti Rumwiga I mereka ingin pajaknya diperingan. Namun, hal itu dapat dipahami dengan menimbang alasan para penduduk. Mereka ingin kegiatan sebelumnya dihidupkan lagi supaya tidak ada “kevakuman”. Penduduk merasa takut jika terjadi bahaya kehancuran. Bila dikaitkan pajak, “kevakuman” kegiatan di desa Rumwiga disebabkan oleh berkurangnya besaran pajak yang dibayar warga selepas ditetapkan prasasti Rumwiga I. Bahaya kehancuran di sini bisa dikorelasikan dengan melorotnya kegiatan sosial-ekonomi, karena berkurangnya jumlah pajak.

38) Bambang Sumandio (edt), *Sejarah Nasional Indonesia II* (Jakarta: Dep P & K, 1984) hlm. 142-143.

39) Supraptiningsih, “Prasasti Rumwiga 826 dan 827 Caka: Tinjauan tentang Pungutan Pajak” *Skripsi Sarjana*, Fakultas Sastra, UGM, Yogyakarta, 1984.

E. Kasus Pembebasan Pajak Kerajaan

Prasasti Balingawan 891 M berisi permohonan masyarakat kepada *Sang Mapatih Katrini* supaya desa Balingawan ditetapkan sebagai *sima*. Permohonan mereka bermula dari kerapnya terjadi aksi kejahatan berupa pembunuhan gelap dan perkelahian di daerahnya. Dampaknya, penduduk Senantiasa membayar denda saban kali timbul aksi kriminalitas. Raja mengabulkan permohonan menjadikan desa Balingawan sebagai *sima*.

Selain dari pajak, pihak kerajaan memperoleh sumber pendapatan dari upeti dan denda yang *dipikul* rakyat. Denda ditetapkan salah satunya jika terjadi pembunuhan. Dalam kitab perundang-undangan, pembunuhan termasuk dalam tindak kejahatan *astadusta* (delapan jenis kejahatan). Pidana mati ialah hukuman yang dijatuhkan kepada orang yang telah membunuh. Tapi bila si pembunuh menghilang, warga setempat atau pemilik pekarangan tempat pembunuhan harus bertanggung jawab. Sanksi yang dikenakan berupa denda berjumlah besar.⁴⁰

Prasasti Wurudu Kidul 922 M menyajikan konflik status kewarganegaraan seorang warga bernama Sang Dhanadi. Termuat dua buah keputusan pengadilan (*jayapatra*), yang diberikan pada Sang Dhanadi. Keputusan pertama terkait tuduhan sangat Manghuri terhadap Sang Dhanadi yang dianggap sebagai *warga kilalan*, yaitu orang asing yang berasal dari luar kerajaan. Usai dilakukan penyelidikan terhadap Sang Dhanadi beserta keluarganya, tuduhan tidak terbukti. Sang Dhanadi pun disodori surat *jayapatra* tentang statusnya yang benar-benar penduduk asli.

Namun, 16 hari kemudian status kewarganegaraan Sang Dhanadi dipermasalahkan oleh Sang Pamariwa, petugas pajak yang menuduhnya sebagai orang Khmer. Sang Pamariwa menyuruh Sang Dhanadi membayar pajak *kiteran* (pajak orang asing). Sang Dhanadi segera mengadukan masalahnya kepada pengadilan. Sang Dhanadi memenangkan perkara ini, karena Sang Pamariwa dua kali tak hadir untuk memenuhi panggilan sidang. Sang Dhanadi kembali memperoleh surat *jayapatra*.⁴¹ Sebagai rakyat biasa, Sang Dhanadi merasa keberatan

40) Djoko Dwiyanto dan kawan-kawan, *op.cit.* hlm. 109-110

41) Tjahjono Prasodjo, "Prasasti Peradilan: Analisis Struktural dan Tinjauan Pelaksanaan Hukum Jawa Kuno" *Skripsi Sarjana*, Fakultas

kalau masih diwajibkan membayar pajak *kiteran*. Ia berusaha menolaknya dengan mengajukan tuntutan memperoleh kewarganegaraan yang pasti.

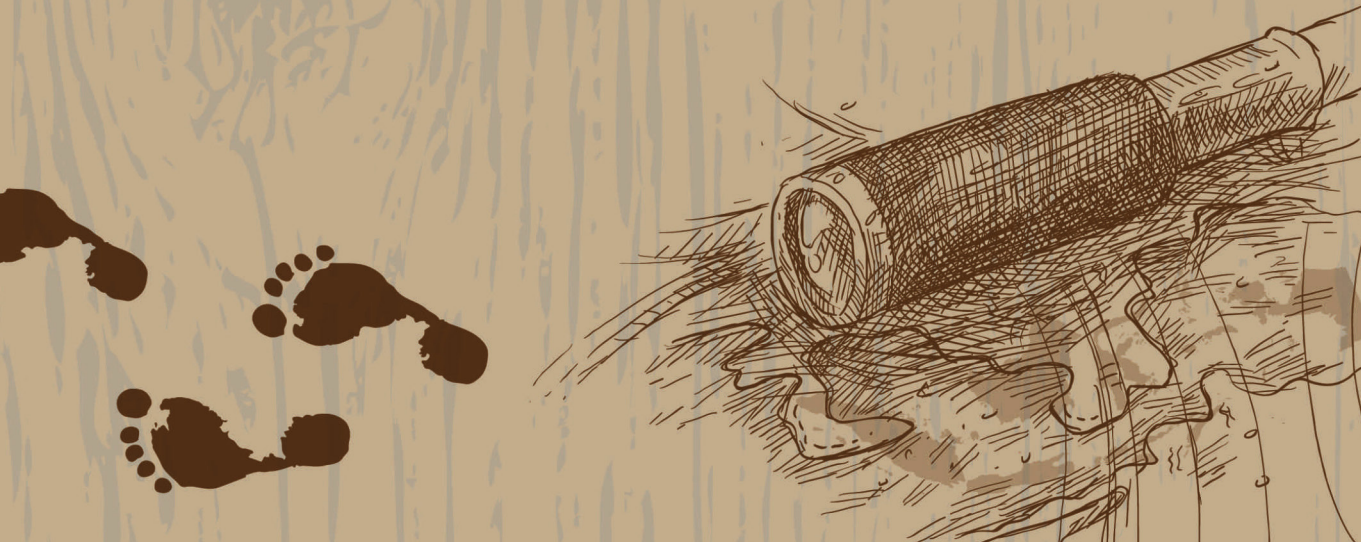
Mengenai kasus penyalahgunaan pajak, termuat dalam prasasti Tija. Dikisahkan, bermula dari pengaduan *Rakryan* Jasun Wungkal kepada *Maharaja* karena pajak di Tija tidak diserahkan ke *Rakryan* Jasun Wungkal yang menjadi *nayaka*. Lalu *Maharaja* memanggil *awaju*, pejabat bawahan *nayaka* di Manayuti yang bernama Wasanda dan Dinamwan untuk menanyakan kebenaran laporan penyimpanan pajak itu. *Awaju* di Manayuti menjelaskan bahwa pajak dipakai untuk menjamu *pangurang*, para pengawas pajak yang meminta lebih dari mestinya. Maka, pajak itu tidak diserahkan kepada *nayaka*. Kasus ini memperlihatkan ketidakjujuran *pangurang*. Sebagai pengawas istana, *pangurang* tentu sudah memperoleh gaji dari kerajaan, namun ia masih meminta jatah dari pembayaran pajak.

Dari berbagai paparan di atas diketahui bahwa pajak pada masa Mataram Kuno merupakan sumber penghasilan kerajaan yang penting dengan dilihat dari banyaknya jenis pajak yang dipungut oleh petugas pajak. Kendati raja menetapkan wilayah *sima* atas permohonan rakyat untuk meringankan pajak yang harus dibayarnya, namun bukan berarti pihak kerajaan membebaskan penduduk dari beban pajak sepenuhnya. Tetap ada penarikan pajak apabila di daerah istimewa tersebut ditemukan aktivitas usaha bisnis yang melebihi ketentuan kerajaan. Usaha bisnis ialah “lahan basah” bagi kerajaan untuk menarik pajak, ketimbang tanah (sawah) yang membutuhkan proses panjang untuk menuai hasilnya.

Dari sini dapat kembali ditegaskan bahwa pajak merupakan sesuatu yang pokok bagi pemerintah kerajaan maupun masyarakat. Pajak dari rakyat yang masuk ke kas kerajaan digunakan untuk ongkos memelihara bangunan suci, penjaga *sima*, dan membayar gaji *sang manilala dranya haji*. Pajak juga sebagai alat menjalin hubungan sosial-politik antara penguasa dengan rakyat, selain bentuk kepatuhan warga.

BAB 3

KERAJAAN KAHURIPAN



BAB 3

KERAJAAN KAHURIPAN

*... Selain pendapatan dari pajak, kas kerajaan juga mendapat pemasukan dari denda atas tindak pidana. Terdapat 18 macam tindak pidana yang dapat dikenai denda. Denda-denda ini dikenal dengan sebutan *sukhadukha*, yaitu sebuah istilah hukum di mana segala perbuatan yang melanggar hukum akan dikenai denda...*

Setelah periode pertama Kerajaan Mataram Kuno yang berpusat di Jawa Tengah, mulai dari masa pemerintahan Raja Sanjaya sampai Raja Rakai Sumba, berdirilah era pemerintahan Raja Airlangga, yang kemudian terkenal sebagai Kerajaan Kahuripan. Airlangga adalah seorang raja dari Kerajaan Mataram Kuno periode kedua yang berpusat di Jawa Timur. Masa pemerintahan Kerajaan dimulai oleh Raja Sindok sampai dengan Raja Airlangga yang bergelar Sri Lokeswara Dharmawangsa Airlangga Anantawikramattunggadewa (1019-1042 M).

Untuk mengetahui perpajakan masa pemerintahan Airlangga ini, rujukan banyak terdapat pada buku Karya seorang arkeolog UI, Ninie Susanti, berjudul: *Airlangga, Biografi Raja Pembaru Jawa Abad XI*. Airlangga merupakan penerus generasi raja Mataram Kuno dan Medang yang berpusat di Jawa Timur. Raja Jawa ini lahir di Bali tahun 991. Ibunya bernama Mahendradatta Gunapriya Dharmapadni sementara sang ayah bernama Sri Darma Udayana Warmadewa. Pada tahun 1016, Airlangga berhasil menyelamatkan diri dari serbuan Raja Wurawari yang menewaskan mertuanya, Raja Kerajaan Medang,

Dharmawangsa. Airlangga memperoleh gelar raja setelah menjalankan darma *wanaprastha* di pertapaan, sebuah upaya menjauhkan diri dari urusan keduniawian selama tiga tahun.

Hidup di pengasingan bersama Narottama tetap membuatnya dikenal sebagai keturunan raja. Sejumlah kalangan, khususnya brahmana, kemudian meminta Airlangga untuk memimpin negeri di utara Jawa Timur tersebut. Ia memerintah tahun 1019 berbekal restu para pendeta tersebut untuk menjadi raja.

A. Wilayah dan Pemerintahan

Wilayah kekuasaan Raja Airlangga sekarang merupakan lokasi yang terletak di kawasan Surabaya, Sidoarjo, dan Pasuruan. Sejak menjadi raja, Airlangga telah mencamkan bahwa dirinya harus membuat perbaikan di wilayah kerajaan dan mempersatukan kerajaan di Jawa. Niat itu terwujud melalui perkembangan wilayah kerajaan yang makin lama makin besar. Kelak pusat pemerintahan Airlangga berproses di tiga ibukota. Pertama, di Watan Mas berdasarkan berita prasasti Cane 1021 M. yaitu di lembah Gunung Penanggungan. Karena Watan Mas dihancurkan oleh serbuan pasukan Dyah Tulodong, ibukota dipindahkan ke Kahuripan (kawasan Sidoarjo sekarang), berdasarkan prasasti Kamalagyan 1037 M. Terakhir, ibukota kerajaan pindah ke Dahanapura (daerah Kediri sekarang) berdasarkan prasasti Pamwatan 1042 M.⁴² Tidak diketahui dengan pasti mengapa ibukota pindah dari Kahuripan ke Dahanapura karena tiada Prasasti yang memberitakan peristiwa tersebut.⁴³ Raja Airlangga memerintah dengan gelar Sri Maharaja Rakai halu Sri Lokeswara Dharmawangsa Airlangga Anantawikramattungadewa.

Raja Airlangga menjalankan pemerintahannya dengan adil terutama dalam kehidupan keagamaan. Golongan agama Hindu aliran Siwa, Rsi, Brahma dan Budha hidup damai secara berdampingan dan dilindungi oleh raja. Dalam Prasasti Pucangan tahun 1041 M baris ketiga, Airlangga dipersamakan dengan *Sthannu*,

42) Buchari, 1968, "Sri Maharaja Mapanji Gerasakan" *Majalah Ilmu-ilmu Sastra Indonesia Maret/Juni jilid No. 1,2*, disadur oleh Mudjadi dan kawan-kawan. hlm.26

43) Muljana, Slamet, 2006, *Tafsir Sejarah Nagarakretagama*. Yogyakarta: LKIS hlm 17

nama lain dari dewa Siwa.⁴⁴ Prasasti tersebut memberikan keterangan bahwa Raja Airlangga beragama Hindu Siwa.

Masa pemerintahan Raja Airlangga kemudian memberi banyak perbaikan di berbagai aspek kehidupan. Bukan sekedar memerintah, ia melakukan perubahan dan pembaruan yang belum pernah dilakukan oleh raja-raja Mataram-Medang sebelumnya. Langkah melakukan pembaruan itu banyak dipengaruhi oleh kondisi kerajaan tetangga maupun kerajaan di area Asia Tenggara Daratan dan Asia Selatan. Pengaruh untuk menguasai bidang maritim di antaranya berasal dari Kerajaan Sriwijaya. Untuk itulah raja Airlangga membentuk Angkatan Laut Kerajaan, dengan kepala atau panglimanya yang disebut *sarwajala*/laksamana.

Di bidang politik, Airlangga membentuk sistem birokrasi pemerintahan yang lebih sederhana dibanding masa Mataram Kuno. Adapun kebijakannya yang penting bagi rakyat adalah memperhatikan kesejahteraan mereka serta memelihara sarana umum dengan baik, termasuk bangunan suci, bendungan dan irigasi. Perbaikan Bendungan Waringin Sapta, misalnya, telah menjadikan pelabuhan regional Hujun Galuh berfungsi kembali. Pelabuhan ini terletak di delta Sungai Brantas dekat kota Surabaya sekarang. Raja juga memberi hadiah-hadiah bagi siapapun yang berjasa pada dirinya atau kerajaan. Sistem hadiah ini bisa berupa pemberian hak-hak istimewa ataupun kenaikan pangkat. Kelak Hujun Galuh menjadi kota pelabuhan dan perdagangan penting di era Kerajaan Kediri pasca pembagian wilayah kerajaan menjadi Jenggala dan Panjalu

Berbagai kebijakan dilakukan Airlangga untuk mengukuhkan perubahan atas sistem politik yang berlaku sebelumnya. Ia menerbitkan banyak prasasti, termasuk prasasti tentang silsilah keluarga dirinya. Dalam memerangi musuh-musuh, Airlangga juga membuat prasasti yang mengisahkan kemenangan dan pengakuan musuh atas kekuasaannya. Struktur birokrasi dalam pemerintahan kerajaan juga disederhanakan. Semua yang dilakukan Airlangga merupakan misi konsolidasi untuk memperkuat kedudukan raja.

44) Ninie Susanti, 2010, *Airlangga, Biografi Raja Pembaru Jawa Abad XI*, Komunitas Bambu: Jakarta. hlm. 109

Airlangga begitu memperhatikan sektor pertanian. Ia memerintahkan berbagai perbaikan sarana perhubungan darat dan air. Berbagai pembangunan dilakukan seperti irigasi, pembangunan bendungan di Waringin Sapta, mengembangkan perdagangan, mengembangkan kehidupan keagamaan, serta bersikap bijaksana dalam memerintah. Hal itu membuat Airlangga mendapat banyak simpati dan dukungan rakyat atas berbagai langkah yang telah dilakukannya.

Pada masa Jawa Kuno, dikenal ajaran *Astabrata*⁴⁵ atau ajaran tentang kepemimpinan. *Astabrata* merupakan filosofi lokal Jawa yang di dalamnya menyebut delapan sifat yang sebaiknya dimiliki oleh raja sebagaimana sifat para delapan dewa penjaga arah mata angin, yaitu:

1. Raja hendaknya sebagai Dewa Indra (Dewa Hujan, penjaga arah timur), hendaknya seorang raja yang mengucurkan kebahagiaan kepada rakyatnya
2. Raja hendaknya berperilaku seperti Dewa Agni (Dewa Api, penjaga arah tenggara), harus membasmi musuh dengan segera
3. Raja hendaknya sebagai Dewa Yama (Dewa Kematian, penjaga arah selatan), seorang raja harus menghukum orang yang salah tanpa pandang bulu
4. Raja hendaknya sebagai Dewa Surya (Dewa Matahari, penjaga arah barat daya), ia selalu menghisap air secara pelahan selanjutnya dicurahkan ke bumi sebagai hujan maksudnya dalam penarikan pajak dilakukan tanpa membebani rakyat dengan cara pajak ditarik sedikit demi sedikit dan hasil pajak untuk kemakmuran rakyat
5. Raja sebagai Dewa Baruna (Dewa Laut, penjaga arah barat), seorang raja hendaknya mempunyai kecerdasan menghadapi kesulitan
6. Raja harus sebagai Dewa Bayu (Dewa Angin, penjaga arah barat laut), ia harus menyusup ke mana saja untuk mengetahui hal ikhwal tentang rakyatnya

45) *Astabrata* atau *Hasta Brata* merupakan salah satu ajaran kepemimpinan dalam masyarakat Jawa yang banyak menjadi acuan. Istilah ini diambil dari buku *Ramayana* Karya Yasadipura I yang hidup pada akhir abad ke-18 (1729-1803 M) di keraton Surakarta

7. Raja harus sebagai Dewa Kuwera (Dewa Kekayaan, penjaga arah utara), raja harus dapat menikmati kekayaan miliknya
8. Raja harus sebagai Dewa Soma (Dewa Bulan, penjaga arah timur laut), ia harus membahagiakan semua rakyatnya

Salah satu sifat yang tersebut di atas adalah seperti Dewa Surya atau dewa matahari. Dewa menghisap air dengan panasnya secara perlahan-lahan. Di dalam hal perpajakan, hal ini diartikan bila raja menarik pajak dari rakyat, hendaklah sedikit demi sedikit agar tidak memberatkan.⁴⁶ Hal tersebut dipahami baik oleh Raja Airlangga sehingga pemungutan pajak yang kemudian dilakukannya memperhatikan filosofi hisapan air tersebut.

B. Beberapa Prasasti Airlangga yang telah diteliti

Prasasti tentang Airlangga yang terdapat di Kabupaten Lamongan⁴⁷

- a. Prasasti Pucakwangi

Prasasti ini masih ada di tempatnya (*in situ*) yaitu di desa Pucakwangi, kecamatan Babat. Sisi depan prasasti menghadap ke timur dan bertulis pada ke empat sisinya tetapi telah aus tak terbaca. Bayangan bentuk hurufnya ialah Jawa Kuno dari masa Airlangga. Bahan batunya kapur tetapi warnanya hitam karena ditumbuhi lumut.

Lingkungan prasasti berupa kebun jagung yang tumbuh di lapisan tanah hitam di atas bukit kapur. Ukuran batu prasasti: tinggi 123 cm, lebar 65 cm, tebal 15 cm

- b. Prasasti Sendang Rejo

Prasasti ini terletak di hutan jati di Sendang Rejo, kecamatan Ngimbang, jaraknya sekitar 60 meter dari jalan yang melintas hutan jati tersebut.

46) Boechari, 1958, "Astabrata", *Medan Bahasa*, Jilid VIII Nomor 5.

47) Suhadi, Machi, & Richadiana K. 1996. Laporan Penelitian Epigrafi di Wilayah Provinsi Jawa Timur. (laporan bukan buku) Proyek Penelitian Arkeologi Jakarta, Pusat Penelitian Arkeologi Nasional. Jakarta Depdikbud hlm. 41-43

Bahan prasasti agak kaku, bagian atas membentuk segitiga, bahan batu kapur. Ukuran batu ialah 140 x 75 x 36. Tulisan ada pada ke empat sisinya. Aksara dan bahasa Jawa Kuno. Tulisan yang dapat terbaca menyebut nama Airlangga, I Hino Sri Sanggramawijaya tahun 1043 Masehi.

Prasasti ini mengandung data dua nama penting, yaitu Airlangga dan putra mahkotanya, yaitu I Hino Sri Sanggramawijaya serta angka tahun turunnya titah pada 1043 Masehi. Sebelumnya ada dua prasasti yaitu Gandhakuti tentang pembuatan pertapaan Kambang Sri untuk menempatkan putrinya sebagai pertapa dan prasasti Turun Hyang tentang pendirian desa Perdikan Turunhyang setelah Airlangga mencapai kesejahteraan. Dalam hal ini, putri Airlangga masih menempati jabatan tertinggi setelah jabatan raja.

Prasasti Sendang Rejo ini membuktikan bahwa Airlangga dan Sri Sanggramawijaya masih aktif menjalankan pemerintahan dan memegang kekuasaan tertinggi meski kerajaan telah dipecah menjadi Jenggala (Kediri) dan Panjalu, meski Airlangga sudah memasuki kegiatan non duniawi.

c. Prasasti Wotan

Prasasti ini ada di Dukuh Wotan, kelurahan Slahar Wotan, kecamatan Ngimbang. Tinggi batu 121,5 cm, lebar 74 cm, tebal 25 cm. Tulisan sangat aus namun bentuk huruf serupa dengan prasasti era Airlangga.

d. Prasasti Lemahabang

Prasasti ini masih berada di desa Lemahabang, kecamatan Ngimbang. Bahan batunya banyak mengandung kapur, ukuran 104 x 104 x 21 cm. di sisi depan pada satu baris di sisi depan terbaca kata imah irah, artinya sama dengan lemahabang atau tanah merah. Tulisannya telah aus.

Prasasti tentang Airlangga yang terdapat di Kabupaten Jombang⁴⁸

a. Prasasti Katemas

Di Dukuh Katemas, desa Katemas, kecamatan Kadu terdapat prasasti

yang diletakkan di depan rumah bapak Masrur Asian sejak tahun 1953. Prasasti yang masih nampak berukuran tinggi 93 cm, lebar 68 cm, tebal 17 cm. tulisan berhuruf Jawa Kuno ada di ke empat sisinya. Pada sisi depan baris ke lima terbaca... airlangga anantawikramatungga...

b. Prasasti Sumber Gurit

Prasasti ini juga disebut Prasasti Munggut. Nama raja yang disebut dalam prasasti ini, seperti disebutkan pada baris ke lima dan ke enam ialah Sri Maharaja Rake halu Sri Lokeswara Dharmawangsa Airlangga Wikramottunggadewa. Prasasti bertanggal 3 April 1022 ini dibuat satu tahun setelah Airlangga dinobatkan menjadi raja pada tahun 1021 M seperti termuat dalam Prasasti Cane. Isi Prasasti Sumber Gurit ini ialah penetapan Desa Munggut menjadi desa Perdikan.



Gambar 1
Prasasti batu di Museum
Airlangga Kediri/Hurri 2015

Selain itu menurut laporan penelitian epigrafi wilayah Propinsi Jawa Timur terdapat sejumlah prasasti era Raja Airlangga yang sudah diberikan interpretasi, di antaranya:⁴⁹

a. Prasasti Kalimusan

Lempeng prasasti di Museum Mpu Tantular ini merupakan bagian tengah sehingga tak diketahui berapa persisnya jumlah lempeng jika ditemukan. Istilah dalam prasasti serupa istilah era Airlangga. Demikian pula sebutan

49) *ibid* 51-53

nama warga asing, yaitu Kling, Aryya, Singhala, Drawida, Pandita, Cempa, dan Remen, banyak persamaan dengan prasasti Turun Hyang dari tahun sekitar 1040 M.

b. Prasasti Sukun

Prasasti ini terdiri atas 7 lempeng. Tidak ada data kronologi dan nama raja tetapi terdapat cap Garudamukha, yang merupakan lambang kerajaan. Jika ditilik dari segi diplomatiknya, prasasti ini asli dari Raja Airlangga. Isi prasasti menyebut anugerah raja kepada Samya Haji di Sukun. Anugerah itu mengenai tanah Perdikan (Sima) bagi warga Sukun.

C. Perpajakan Masa Raja Airlangga

Kerajaan dapat hidup dan menjalankan fungsi pemerintahan dari berbagai macam pajak, denda, dan pungutan pada rakyat. Jenis pajak sejak era kerajaan kuno bermacam-macam, ada pajak tanah yang diperuntukkan bagi sawah, ladang, kebun, padang rumput, rawa, sungai, hutan, lembah dan bukit.⁵⁰ Ada pula pajak hasil bumi, yaitu dikenakan pada beras dan garam. Adapun pajak perdagangan diterapkan pada seluruh produk perdagangan mulai dari hewan sampai hasil pertanian, di antaranya pajak sapi, pajak kambing, kerbau, bebek, pajak buah-buahan dan pajak rempah-rempah.

Sumber penghasilan kerajaan relatif memiliki kesamaan dengan masa Mataram Kuno, di mana salah-satunya berasal dari pajak. Sumber tersebut bisa berupa pajak tanah atau pajak hasil bumi, pajak perdagangan, pajak atas usaha kerajinan, dan denda-denda atas segala tindak pidana yang dijatuhkan melalui sidang pengadilan. Semua itu disebut dengan istilah *Manilala dranya haji*, yang secara harfiah berarti “milik raja”. *Manilala* berasal dari kata *kelala* yang berarti

50) Tanah-tanah tersebut atau yang dalam prasasti Jawa Kuno disebut *Imah*, dikelompokkan berdasarkan jumlah benih yang ditanam dan tempat di mana tanaman itu ditanam. Tanah yang ada tersebut juga tidak terlepas dari pungutan pajak. Beberapa jenis tanah yang dikenai pajak antara lain: sawah (*Wet ricefields*), *pegagan* (*dry ricefield*), *Tegalan* (*dry ricefield*), kebun (*Imah kbuan*), padang rumput (*Imah suket*), hutan (*Imah alas*), rawa-rawa (*renek*), sungai, tepian, lembah, dan bukit (Selengkapnya dalam Jones, Antoinette & M. Barrett, 1984, *Early Tenth Century Java from the Inscriptions: a study of economic, social and administrative conditions in the first quarter of the century*. Dordrecht: Foris Publications, 1984: hlm. 141-142)

menikmati atau mengambil, sedangkan *dranya* artinya milik, dan *haji* artinya raja. *Manilala dranya haji* kurang lebih berarti “yang mengambil milik raja”. Mereka ini merupakan orang-orang yang mendapat gaji tetap dari perbendaharaan kerajaan.⁵¹

Istilah *dranya haji* merupakan semacam cukai atau pungutan untuk kepentingan umum, yang dilakukan raja atau dilakukan oleh mereka yang diberi kuasa oleh raja. Hak memungut pajak ini dinamai hak raja. Sejak abad ke-9 hingga abad ke-15, *manilala* telah disebut sebagai pemungut biaya. Pada masa *Maharaja Balitung* (898-910), di belakang kata *manilala* mulai diberi istilah *dranya haji*. Barulah pada masa Airlangga tercapai rumusan kumpulan pemungut bunga raja itu dan digunakan hingga abad ke-15.⁵²

Sebelumnya, di era kerajaan Mataram Kuno terdapat istilah *buat haji*, yaitu persembahan kepada raja yang bisa berupa tenaga kerja sukarela atau persembahan lainnya. Istilah lain untuk *buat haji* adalah *gawai*. *gawai* sering dinyatakan dengan jumlah orang, tetapi ada kalanya dengan sejumlah uang. Pada masa raja Airlangga, dalam catatan arkeolog, hingga sekarang jumlah kelompok *dranya haji* ini mencapai 169 nama sebutan.

Manilala dranya haji ini disebut sebagai para pemungut pajak.⁵³ Bisa juga mereka ini para pemungut pajak dari rakyat dan tidak membayar pajak. Mereka mengambil nafkah dari harta raja.⁵⁴ Bila ditinjau dari arti kata nama sebutan mereka, banyak di antaranya yang mengindikasikan profesi tertentu, seperti pengrajin (*misra-paramisra*), penghibur, penyanyi (*widu-manidun*), dan pedagang (*tuba dagan*).⁵⁵ Ada pula pendapat yang mengatakan bahwa *manilala dranya haji* adalah kelompok *abdi dalem* raja yang menikmati kekayaan raja. Mereka belum tentu para pemungut pajak tetapi merupakan para petugas yang menerima gaji tetap dari perbendaharaan kerajaan.

Ada beberapa *manilala dranya haji* yang tanggung jawabnya berhubungan dengan perpajakan, seperti *wilan thani* atau *wilan wanua* sebagai penghitung

51) Boechari. 1977. “Candi dan Lingkungannya”, PIA I. Jakarta: Puslitarkenas

52) Yamin, Muhammad, *Tatanegara Madjapahit Parwa 1*. Jakarta: Prapanca hlm. 307

53) Van Naerssen F.H. and R.C. de longh, 1977. *The Economic and Administrative History of Early Indonesia*. Leiden: E.J. Brill

54) Sedyawati, Edi, 1985, *Pengarcnaan Ganesa masa Kadiri dan Sinhasari: sebuah tinjauan sejarah kesenian*, PhD thesis Universitas Indonesia

55) Ninie Susanti, *op.cit.* hlm 59

tanah atau penghitung desa, atau pejabat pendaftaran tanah untuk kepentingan perpajakan.⁵⁶ Mereka bertanggung jawab untuk mencatat luas berbagai jenis tanah di seluruh kerajaan beserta ketetapan pajaknya. *Tuba dagan* bisa diartikan sebagai abdi dalem yang mengurus pasar atau mengurus pajak perdagangan di lingkungan pusat kerajaan. Sedangkan *tuba judi* merupakan abdi dalem yang mengurus *bandar judi* atau *bandar judi* itu sendiri.⁵⁷ *Juru jalir* mengurus pajak wanita tuna susila, dan *pangurang* yang mungkin merupakan istilah pemungut pajak pada umumnya.⁵⁸

Manilala dranya haji terdiri dari beberapa unsur. Pertama, mereka yang melakukan penarikan pajak atas nama raja. Kedua, mereka yang dibebaskan dari pajak. Ketiga, mereka yang mendapat upah dari raja. Unsur yang pertama merupakan para petugas administratif, unsur kedua adalah para usahawan, dan unsur yang ketiga merupakan mereka yang langsung melayani kebutuhan keraton. Mereka tidak menyediakan jasa atau memegang fungsi tertentu dalam suatu desa, melainkan mengambil pajak dari orang lain yang memungutnya.

Jumlah anggota kelompok ini sangat banyak dengan berbagai macam aktivitas pekerjaan. Namun dengan jumlah wilayah pungutan yang terbatas, sebagian dari mereka tidak bertugas sebagai pemungut pajak. Ada sebagian dari mereka yang bekerja sebagai abdi dalem kerajaan atau pegawai rendahan yang menerima gaji dari *dranya haji*. Di daerah istimewa *sima*, *manilala dranya haji* tidak diperbolehkan untuk masuk ke wilayah khusus itu untuk menarik pajak.⁵⁹ Dijelaskan dalam Prasati Turunhyang bahwa *manilala dranya haji* dilarang masuk wilayah *sima*.⁶⁰

Airlangga juga mengeluarkan peraturan baru perpajakan, yaitu pajak perdagangan yang menyangkut jumlah komoditi terkena pajak. Para pekerja profesional tertentu, orang-orang asing dan para perajin pun dikenai pajak. Di masa Airlangga berkuasa, raja memang memiliki banyak hubungan baik dengan orang asing. Orang-orang asing yang berdiam di wilayah kerajaan tersebut dikenai

56) Poesponegoro, *op. cit.* hlm. 200

57) Boechari, *op.cit.* hlm

58) Poesponegoro, *op.cit.* hlm. 200

59) Edi Sedyawati, *op.cit.* hlm. 347

60) *Ibid*, hlm 440

pajak demi turut menunjang pembangunan kerajaan.

Di antara orang asing yang tinggal di wilayah kekuasaan Raja Airlangga adalah *Klin* (Keling), *Sinhala* (Srilangka), *Aryya* (India), *Dravida* dan *Pandikira* (Asia Selatan), *Kmir* (Khmer) dan *Campa* (Vietnam). Prasasti Raja Airlangga tidak menyebutkan adanya orang asing dari Cina yang dikenai pajak. Para orang asing tersebut wajib membayar pajak karena menetap di bawah kekuasaan Raja Airlangga. Mereka bekerja sebagai perwakilan dagang dari negeri asal, pedagang, kaum profesional, dan pekerja seni. Jadi para pekerja termasuk pengawal, kurir, penari, dan lain-lain. tidaklah menikmati keseluruhan bayaran atau gaji yang diterima, tetapi ada sebagian yang mesti diserahkan ke kas kerajaan sebagai pajak pendapatan.

Penarikan pajak di desa-desa dilakukan oleh pejabat tingkat *wanua* yang membawahi desa. Mereka disebut *panurang*. Dari situ, para penguasa daerah kemudian mempersembhkannya kepada raja setiap panen. Ada pula istilah *pratyaya* sebagai pejabat pemungut pajak. Di pusat kerajaan, semua pemasukan pajak diurus oleh petugas yang disebut *pankur*, *tawan*, dan *tirip*. Prasasti-prasasti era Airlangga seperti Prasasti Sugihmanek dan Prasasti Turunhyang menyebut penyerahan pajak itu pada bulan *Asuji* dan *Kartika*, atau sekitar bulan Oktober-November.

Pada sektor perdagangan, dikenal perdagangan bidang lokal atau di dalam lingkup kerajaan, regional atau lingkup Nusantara, dan perdagangan internasional pada kawasan yang lebih luas. Di pasar-pasar tradisional diselenggarakan kegiatan jual beli dan pertukaran barang. Di kawasan regional, barang-barang yang dipertukarkan dibawa oleh orang pedalaman untuk diserahkan pada kerajaan. Kerajaan lantas menyalurkan sebagian komoditas tersebut ke kawasan pesisir dan begitu sebaliknya. Orang di pedalaman dan orang di pesisir jarang bertemu secara langsung. Tetapi mereka sama-sama memiliki keperluan dengan kerajaan saat membawa upeti, membayar pajak, atau saat menerima hadiah dari raja.

Selain pendapatan dari pajak, kas kerajaan juga mendapat pemasukan dari denda atas tindak pidana. Terdapat 18 macam tindak pidana yang dapat dikenai

denda. Denda-denda ini dikenal dengan sebutan *sukhadukha*, yaitu sebuah istilah hukum di mana segala perbuatan yang melanggar hukum akan dikenai denda. *Sukha* artinya senang sedangkan *dukha* artinya susah. *Sukhadukha* sering disebut *halabayu*, yang artinya buruk dan baik.⁶¹ Selain denda, juga ada pungutan yang dilakukan menurut keperluan tertentu. Pungutan ini tidak diatur dalam undang-undang, namun saat ada kegiatan semacam latihan peperangan, pungutan ini barulah dapat dilaksanakan.⁶²

Berdasarkan naskah *Purwadhigama*, sistem pengadilan pada masa Jawa Kuno membagi tindak kejahatan menjadi 18 macam, yang disebut dengan *astadasanyawahara*. Di antaranya adalah: *tan kasaburanin pibutan* (tidak membayar utang), *tan kawehanin patuwawa* (tidak membayar uang jaminan), *adwal tan dranya* (menjual barang yang bukan miliknya), *tan kaduman ulibin kinabehan* (tidak mendapat hasil kerja sama), *karuddhanin huwus winehaken* (meminta kembali yang telah diberikan), *tan kawehanin upahan* (tidak memberi upah atau imbalan), *adwarin samaya* (ingkar janji), *alarambeknyan pamelinya* (pembatalan transaksi jual beli), *winadanin pinanwaken mwan manwan* (persengketaan antara pemilik ternak dan penggembalanya), *kabucapanin wates* (persengketaan mengenai batas-batas tanah), hukuman atas penghinaan dan makian, pencurian, tindak kekerasan, perbuatan tidak pantas terhadap suami istri, *kadumanin dranya* (pembagian hak milik/warisan), taruhan dan perjudian.⁶³

Keterangan mengenai pajak penjualan, usaha kerajinan, dan denda-denda atas segala tindak pidana dijumpai di dalam bagian prasasti yang juga menyebutkan status daerah *sima*. Sebagai ukuran pembayaran pajak, Kerajaan memiliki catatan di dalam administrasi pemerintahan tentang perkiraan hasil sebidang tanah. Pajak yang dihitung bukan hanya luas berbagai jenis tanah, namun juga jumlah penduduk atau sekurang-kurangnya jumlah kepala keluarga.

Pajak dan pungutan-pungutan yang lain itu ditarik oleh para *rama* (ketua desa) dari penduduk desa. Setelah terkumpul, para *rama* menyerahkan hasilnya kepada *rakai* atau *pangkat* yang membawahi desanya. Setelah mengambil bagian

61) Darmosoetopo, Riboet, 2003, *sima dan bangunan* keagamaan di Jawa Abad IX-X TU. Yogyakarta: Prana Pena hlm. 228

62) Susanti, *op.cit.* hlm 57

63) Boechari, 1986, "Perbanditan di dalam Masyarakat Jawa Kuna", dalam *PIA IV*. Hlm. 160-161

masing-masing, *dranya haji* diberikan kepada raja.

Tentang petugas *panuran*, ia bertugas sebagai pemungut pajak kerajaan. Ada pula *pjah lek* atau petugas pajak hasil hutan. Mereka yang masuk kelompok *manilala dranya haji* ini tak semuanya menjadi petugas pemungut pajak, hanya beberapa jabatan saja yang bertugas memungut pajak, seperti *panuran* dan *wilan wanua*, sebagai petugas yang menghitung jumlah tanah yang dikenai pajak oleh raja. *Wilan wanua* atau *wilan thani* dapat pula diartikan sebagai petugas sensus yang mencatat jumlah penduduk dan jumlah kepala keluarga.

Raja Airlangga juga menetapkan sejumlah tindak pidana yang dapat dikenai denda, yaitu:

- a. *Mayan tan panmah* (ingkar janji)
- b. *Walu rumambat ing natar* (perselisihan batas-batas hak milik)
- c. *Wipati wankay kabunan* (kejatuhan mayat berembun)
- d. *Rab kasawur in natar* (darah yang tercecer di jalanan)
- e. *Hidu kasirat* (meludahi orang lain)
- f. *Duhilaten* (tuduhan yang tidak benar)
- g. *Sahasah* (tindak pidana kekerasan)
- h. *Hastacapala* (memukul dengan tangan)
- i. *Wakcapala* (memukul dengan kata-kata)
- j. *Mamijilaken wuri nin kikir* (mengancam dengan senjata tajam)
- k. *Mamuk* (mengamuk)
- l. *Mamumpun* (pelecehan terhadap wanita bersuami atau telah bertunangan)
- m. *Ludan* (membunuh musuh)
- n. *Tutan*
- o. *Ansapratyansa* (bunuh-membunuh)
- p. *Dandakudanda* (pukul-pukulan)
- q. *Mandibaladi* (perbuatan jahat)
- r. *Palih kumu* (memanipulasi atau tidak membayar pajak)
- s. *Kadal mati rin hawan* (kadal mati di jalan)

Sebagian besar tindak pidana itu mendapat hukuman denda karena

memang tidak dikenal hukuman badan yang baku. Seluruh kejahatan dihukum dengan denda dalam mata uang emas yang jumlahnya mengikuti besar kecil kejahatan. Hanya pencurian dan perampokan yang dapat dikenai hukuman mati.

D. Penetapan Status *Sima*

Sejak era kerajaan Mataram Kuno, bahkan era Kerajaan Sriwijaya, telah dikenal istilah *sima*. *Sima* merupakan daerah khusus, berasal dari bahasa sansekerta yang berarti tapal batas. Ia bisa berupa sawah, tanah, desa, bahkan juga hutan, rawa-rawa, dan sungai atau tepiannya. *Sima* menjadi suatu wilayah, tanah, desa dengan otonomi sendiri atau *perdikan*. Hal ini diberikan raja atas jasa pejabat kepada kerajaan atau untuk kepentingan raja dalam pemeliharaan aset kerajaan, misalnya bangunan suci. Kerajaan membuat sebuah prasasti untuk menunjukkan bahwa daerah tersebut telah menjadi *sima*. Tugu atau tiang batu lantas dipasang sebagai tanda batas suatu *perdikan*.

Penetapan status *sima* merupakan perubahan status atas suatu daerah. Perubahan tersebut menjadi penting karena bagi masyarakat agraris, tanah dan bumi adalah sumber kehidupan yang harus dihormati. Maka perubahan status atas daerah akan menjadi perhatian khusus karena ada implikasi yang khusus pula. Penetapan status *sima* selalu dirayakan secara meriah dengan pelibatan masyarakat luas. Para Pegawai kerajaan, masyarakat desa, dan juga desa yang berdekatan dengan daerah *sima* tersebut dilibatkan untuk merancang suatu acara yang megah.

Perintah penetapan sebidang tanah menjadi *sima* dikeluarkan melalui hirarki pemerintahan. Pertama, raja memerintahkan pejabat tertinggi kerajaan. Sang pejabat kemudian melanjutkan perintah itu kepada para pejabat teknis di bawahnya. Pejabat teknis itulah yang kemudian menjadi pelaksana perubahan status daerah menjadi *sima*. Dalam prasasti yang memuat penetapan *sima*, biasanya memuat data pejabat penerima perintah, isi perintah raja, dan penjelasan mengapa tanah atau wilayah tersebut dijadikan *sima*. Dalam beberapa prasasti terdapat pula penyebutan sejumlah uang. Para arkeolog menerjemahkannya sebagai jumlah

pajak, yang kemudian akan berkurang sesuai peraturan baru perpajakan bagi daerah *sima*.

Hal yang utama terkait perpajakan dalam perubahan status daerah menjadi *sima* adalah adanya perubahan atas mekanisme penarikan dan pembayaran pajak negara. Sebelum penetapan suatu daerah menjadi *sima*, penarikan pajak rakyat dilakukan oleh petugas pajak raja. Ada periode penarikan pajak, yaitu di bulan *Asuji*, di mana penarikan dan pengumpulan pajak dilakukan sekali atau dua kali dalam satu tahun. Bila terjadi keterlambatan pembayaran pajak, ada semacam perpanjangan waktu pembayaran yaitu hingga bulan *Magha* (Februari/Maret). Pajak yang terkumpul kemudian dibagi atas bagian yang harus diserahkan pada raja serta bagian yang menjadi hak koordinator untuk tingkat atasan desa sebagai pengayom.

Pada suatu kelompok atau daerah yang telah ditetapkan status *sima*, petugas pajak tersebut tak lagi diperkenankan mengambil pajak langsung dari rakyat. Para koordinator juga tidak menerima bagian dari pajak rakyat. Raja justru menyerahkan sebagian hak pajaknya kepada desa, perorangan, atau kelompok yang mendapat status *sima*. Di sisi penerima *sima*, selain semata sebagai hadiah, ada pula penerima *sima* yang mendapat tugas atau kewajiban baru dari pemberian itu. Di antara tugas itu adalah memelihara bangunan suci, memelihara jembatan, dan menjaga bendungan.

Di bidang ekonomi perdagangan dan kerajinan, penetapan *sima* mengubah peraturan pajak komoditas jual beli. Namun penetapan *sima* tak berarti membuat suatu daerah jadi punya hak yang serba istimewa. *sima* juga mengatur soal tindakan-tindakan yang dapat dikenai denda, misalnya, bila melakukan tindak pidana kejahatan. Jadi meski pendapatan kerajaan teralihkan, kerajaan tetap mengatur hak atas denda sebagai bagian *sima*. Ada perubahan perpajakan, ada pula ketetapan denda bagi penerima *sima*.

Pemberian *sima* kepada suatu desa sebagai balas jasa raja kepada seluruh penduduk akan berlaku umum. Di sini setiap orang akan menikmati hak istimewa itu karena kerajaan mencatat dengan rinci nama-nama warga di daerah penerima

sima. Dengan demikian bagi mereka, khususnya orang luar, yang namanya tidak tercantum dalam catatan kerajaan, maka tidak akan mendapat perlakuan *sima*.

Penetapan *sima* dihadiri oleh raja atau pejabat-pejabat tinggi kerajaan, pejabat tinggi wilayah (*watak*) dan pejabat tinggi desa (*wanua*) sebagai saksi. Para pejabat desa merupakan wakil dari desa-desa di sekeliling desa yang menjadi *sima*. Para pejabat menerima hadiah yang disebut *pasak-pasak* dengan nilai sesuai hirarki dalam struktur pemerintahan. Para istri mereka juga sering mendapat hadiah, berupa kain, emas dan cincin. Dalam upacara, pejabat dengan posisi tertinggi akan disebut lebih dulu dan mendapat hadiah terbesar.

Sebuah tanda penting dari desa yang telah menjadi *sima* adalah adanya upacara penyempahan dipimpin *makudur*, seorang pejabat keagamaan. Setiap penetapan *sima* disertai dengan upacara yang bersifat magis religius dan menghabiskan biaya besar, antara lain dipergunakan untuk pemberian *pasak-pasak* kepada para pejabat dan para hadirin, biaya sajian, biaya pesta dan kesenian.⁶⁴ Upacara ditutup dengan pesta makan dan hiburan kesenian.

Dengan adanya suatu desa atau daerah yang menjadi *sima*, maka tentu akan berpengaruh pada pendapatan kerajaan. Pendapatan kas berkurang karena tidak seluruh pungutan akan masuk ke kas. Misalnya, bila suatu daerah ditetapkan menjadi *sima* karena di sana terdapat bangunan suci, maka hasil pungutan harus dipersembahkan kepada tiga penerima: Sang Bhatara, pengelola *sima*, dan kas kerajaan. Artinya hanya sepertiganya saja yang menjadi pendapatan kas kerajaan, tidak sebesar saat wilayah tersebut belum ditetapkan menjadi *sima*.

Rakyat desa atau tokoh masyarakat yang menjadi *sima* tentu menyambut gembira penetapan *sima* tersebut. Ada berbagai keuntungan setelah penetapan *sima*, yaitu penghapusan beberapa pajak dan pengurangan pajak lainnya, seperti pajak perdagangan. Hal ini dapat menumbuhkan gairah perdagangan. Pengurangan pajak perdagangan tersebut dapat membuat kegiatan ekonomi terpusat di daerah *sima*, karena pedagang menikmati keuntungan dari pengurangan pajak dagangan

64) Darmosoetopo, Riboet, 1991. "Dampak Kutukan dan Denda terhadap Penetapan *sima* pada Masyarakat Jawa Kuna", Analisis Hasil Penelitian Arkeologi: Analisis Sumber Tertulis *Masa Klasik*. Jakarta: Proyek Penelitian Purbakala Depdikbud hlm 17

tersebut.⁶⁵

Ada berbagai macam pedagang pada masa itu, seperti pedagang hewan, pedagang barang hasil pertanian, dan pedagang kelontong, seperti barang hasil kerajinan. Untuk pedagang hewan seperti kambing, sapi, babi, itik, atau kerbau, dasar pemungutan pajaknya ditentukan berdasarkan jumlah hewan yang dibawa mereka, yang disebut *prana* (ukuran jumlah satuan menurut ekor atau napas), Ada pula yang secara unit atau disebut *wantyayan*. Kambing, lembu, kerbau, babi, nama satuannya adalah *prana* sedangkan satuan itik dan ayam adalah *wantyayan*.⁶⁶

Ada sekitar lima prasasti yang dikeluarkan raja Airlangga, yang menjelaskan tentang kegiatan perdagangan, juga ketentuan pajak perdagangan setelah penetapan suatu daerah menjadi *sima*. Prasasti tersebut adalah Prasasti Cane 943 Saka, Prasasti Patakan, Prasasti Baru, Prasati Turunhyang, dan Prasati Gandhakuti 964 Saka atau 1042 Masehi. Dalam Prasasti Gandhakuti disebutkan mengenai kelompok pembuat perahu sebagai kelompok yang tidak dikenai pajak dalam batasan tertentu, yang tertulis pada lempeng ke-4 sisi depan baris pertama: ... *Parahu satuhan, apadaganga satuhan, adranya Pande satuhan, amalantén satuhan, bundahagi satuhan ityawamadi*... Diterjemahkan sebagai: ...1. Pembuat perahu 1 (kelompok), para pedagang 1 (kelompok), pemilik pandai 1 (kelompok), ahli bangunan 1 (kelompok)...⁶⁷

Dalam Prasasti Patakan disebutkan mengenai barang-barang dagangan yang tidak dikenai pajak, yaitu pembuat sarung keris (*amaranggi*), peternak yang memiliki peternakan, orang yang membuat cadar di pacadaran (*atwih sawide acadar patang pacadaran*) sampai batas empat pacadaran, pemelihara kuda tunggang (*atitih*), penyamak kulit (*sakulit*), pedagang yang bergerak dengan perahu (*angramu*), pengayuh perahu, dan barang yang dijual.⁶⁸

Di tahun 1021 M, Raja Airlangga memberi *sima* kepada penduduk Desa Cane yang telah berjasa menjadi benteng di wilayah barat kerajaan. Penduduk

65) De Casparis, 1983. "Evolution of The Socio-economic Status of the East Javanese Village and its Inhabitant, C.AD. 900-1400. Paper. The Fourth Indonesian-Dutch History Conference 24th-29th: Yogyakarta, Gajah Mada University Press.

66) Darmosoetopo, Ribut, 2003. *Op cit.* hlm. 60

67) Susanti, *opcit.*, 466

68) *Ibid*, hlm 475

Cane telah membaktikan diri kepada raja dengan mempertaruhkan jiwa raga demi kemenangan Airlangga dalam peperangan.⁶⁹ Dalam Prasasti Cane dikatakan bahwa setelah daerah Cane menjadi *sima*, maka ia dibebaskan atas pajak perdagangan dengan ketentuan sebagai berikut:

- a. Penjualan kerbau sampai batas 20 ekor
- b. Penjualan sapi sampai batas 40 ekor
- c. Penjualan kambing sampai batas 80 ekor⁷⁰
- d. Penjualan bebek sampai batas satu kandang
- e. Pandai besi yang mengoperasikan tiga landasan dan sepasang alat putar
- f. Pandai tembaga, perunggu, dan emas yang menggunakan lilin sebagai model sebanyak dua papan
- g. Pengrajin gendang sebanyak dua tangkilan (tempat pembuat gendang)
- h. Tukang kayu, pembuat sarung keris masing-masing sebanyak satu koordinator
- i. Peternak yang memiliki peternakan
- j. Orang yang membuat atau mengerjakan cadar di pacadaran sampai sebatas empat pacadaran
- k. Pemelihara kuda tunggang (*atitih*)
- l. Penyamak kulit (*sakuli*)
- m. Pedagang yang bergerak dengan perahu (*anramu*) dan jenis perahu tertentu
- n. Barang-barang dagangan yang dijajakan dengan dipikul, yaitu tidak boleh lebih dari lima bantalan setiap jenis barang, seperti kapas, mengkudu atau sirup mengkudu, timah, perunggu, barang eceran, gula, sereh, beras, dan pewarna.⁷¹

Pada poin k, l, dan m, semua pelaku tersebut dibebaskan penuh dari pajak. Dalam Prasasti Patakan, jenis barang dagangan yang dipikul bebas pajak adalah

69) Poesponegoro, Marwati Djoned dan Noegroho Notosusanto, 1992, *Sejarah Nasional Indonesia jilid 2*, Jaman Kuna. Edisi ke-4. Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Balai Pustaka hlm. 178

70) Sebagaimana berlakunya pajak per tahun di kerajaan Mataram, yang termuat dalam Prasasti Sangsang 829 Śaka/907 Masehi, lem-peng B baris 1&4, berbunyi: ...*Mangulang tlung tuhan ing sasima kboanya 20 ing satahun sapi 40 wduh 80 andah sawantyan... ikanang samangkana tan knana de sang mañilāla drawyahaji*. Para pedagang dengan barang dagangan yang sudah ditentukan tersebut tidak dikenai pajak. Namun jika mereka membawa dagangan melebihi ketentuan yang ditetapkan, maka kelebihanannya itu yang dikenai pajak oleh para penarik pajak kerajaan. (Selengkapnya dalam Darmosoetopo, 2003 *sima* dan bangunan keagamaan di Jawa Abad IX-X TU. Yogyakarta: Prana Pena)

71) Ninie Susanti, *opcit*. Hlm 111-112

garam padat dan minyak gula kental. Adapun dalam Prasasti Baru disebutkan bahwa pejabat di Desa Baru berhak berdagang sebanyak-banyaknya dua orang untuk setiap jenis dagangan serta berhak untuk mempunyai budak tertentu.

E. *Sima* di Wilayah Kerajaan.

Ada beberapa daerah yang dijadikan *sima* atau *perdikan* di wilayah Kerajaan Mataram Kuno dan Kahuripan, di antaranya yaitu:

- a. Desa Munggut, mendapat anugerah *sima* atas jasa seorang warga desa, yaitu kakek Gamala. Ia beserta seluruh keturunannya mendapat anugerah *sima*.
- b. Desa Cane, yang mendapat status *sima* karena raja Airlangga bersimpati atas perjuangan penduduk desa di garis depan untuk mendukung Airlangga menjadi *maharaja*
- c. Desa Kakurugan, mendapat status *sima* atas jasa keluarga dan anak cucu Dyah Kaki Ngadulengen yang telah menunjukkan bakti luar biasa pada raja
- d. Desa Baru, di mana pejabat desa dan semua warga mendapat status *sima* pada tahun 1030 M/952 Saka karena berjasa melayani raja dan pasukannya saat dalam perjalanan menyerang Kerajaan Hasin, sebuah kerajaan kuno di kawasan kota Trenggalek sekarang, Airlangga memberi *sima* atas jasa mereka memberi penginapan dan berbagai fasilitas untuk raja dan pasukannya sampai mereka berhasil memenangkan peperangan tersebut.
- e. Pertapaan Terep, mendapat *sima* dan hak istimewa bagi Rake Pangkaja Dyah Tumabong. Ia dianggap berjasa besar atas doa-doanya di pertapaan agar raja Airlangga memenangkan berbagai peperangan
- f. Desa Turunhyang, mendapat *sima* karena di sana dibangun sebuah pertapaan *Srinijayaasrama* yang menjadi bangunan suci bagi Ratu Cakrawartin.
- g. Desa Kamalagyan, menjadi *sima* karena warga desa Kamalagyan diharuskan menjaga bendungan Waringin Sapta yang baru dibangun. Raja khawatir

bahwa kemungkinan ada orang-orang jahat yang akan menghancurkannya. Hasil *sima* di Kamalagyan digunakan untuk memelihara bendungan.

- h. Desa Patakan, menjadi *sima* karena pemeliharaan bangunan suci Sang Hyang Patahun. Desa Patakan merupakan tempat istimewa karena di sanalah tempat pelarian raja Airlangga setelah kalah perang dan terusir dari keraton Watan Mas.
- i. Desa Barahem, Pucangan, dan Bapuri, yang menjadi *sima* sebagai tempat pendirian pertapaan bagi para resi/orang suci. Pendirian pertapaan itu merupakan nazar Airlangga saat Raja Dharmawangsa diserbu Wurawari tahun 1017 Masehi atau 939 Saka.

Sima di Kamalagyan diawali pembuatan bendungan di Waringin Sapta tahun 1037. Adapun sebabnya ialah karena sungai Brantas seringkali menjebol tanggul yang mengakibatkan banjir di daerah-daerah sekitar Sungai Brantas. Sistem pengairan di wilayah tersebut tidak mampu menampung limpahan air jebolan sungai. Perkembangan perekonomian, mulai dari pasar dan sistem distribusi, semula semuanya lancar dan tertata secara rapi melalui Sungai Brantas. Sungai juga diramaikan oleh pelaku sektor perdagangan terutama di kawasan deltanya. Dengan adanya bencana banjir yang melanda di wilayah kerajaan dari limpahan Sungai Brantas, sangatlah mengganggu pemasukan pajak yang harus disetor ke kerajaan. Hal ini berdampak pada keseimbangan perekonomian Negara.

Prasasti Kamalagyan menyebutkan bahwa bendungan itu dibangun di daerah Sapta. Berdasarkan kajian toponimi, Waringin Sapta sama dengan Wringinpitu, kemungkinannya terletak di wilayah Desa Bakalan Wringinpitu, kecamatan Balangbendo, Kabupaten Sidoarjo, Jawa Timur.⁷²

Sungai Brantas pada zaman sebelum Airlangga sudah banyak dikembangkan untuk sektor perekonomian. Sawah atau lahan pertanian biasanya terletak di tepi sungai atau mengandalkan sungai sebagai sumber pengairan. Sistem pengairan ini harus berjalan dengan baik, karena jika tidak mampu menampung air maka akan terjadi banjir dan persawahan terkena dampaknya. Jika kekurangan air, maka lahan

72) Muljana, Slamet, 1967, *Perundang-undangan Madjapahit*. Jakarta: Bhatara hlm. 87

akan mengalami kekeringan. Pada sebuah lahan pertanian yang terkena banjir, maka segala tanaman akan basah dan mati layu. Dengan kondisi ini, petani akan dirugikan oleh adanya banjir. Strategi menanggulangi banjir adalah sebagai berikut:

- a. Pembuatan bendungan. Air sungai yang meluap dapat tertahan oleh bendungan sehingga air tidak menggenangi sawah maupun pemukiman penduduk. Air sungai tersebut kemudian dialirkan ke sawah-sawah melalui jaringan irigasi.
- b. Pembuatan aliran sungai yang dialirkan ke laut. Air yang melimpah dapat mengalir ke laut sehingga dapat terhindar dari bahaya banjir.

Selain itu dampak banjir juga berpengaruh pada bidang perdagangan, bidang keagamaan, bahkan pendapatan kerajaan dari sektor pajak juga ikut terpengaruh. Setelah bendungan terbentuk, perlu ada yang menjaganya dari ancaman atau gangguan yang bisa mengancam kedaulatan kerajaan. Maka Airlangga menetapkan Desa Kamalagyan untuk menjadi perdikan atau daerah bebas pajak, di mana penduduknya diberi tugas menjaga keamanan bendungan.

Dalam prasasti Kamalagyan terdapat keterangan daerah *thani jumput*. Beberapa ahli mengartikan nama *thani jumput* sebagai petugas desa yang tugasnya belum dipastikan secara jelas. *Thani* dipersepsikan sebagai penduduk desa, desa, kota, atau tanah yang dijadikan lahan pertanian. Sementara *jumput* adalah mengambil atau memegang sesuatu di antara ibu jari dan telunjuk. Jadi, tugas *thani jumput* adalah mengambil sesuatu dari penduduk desa. Jika hal ini benar, maka *thani jumput* kemungkinan adalah petugas penarik pajak dan termasuk ke dalam salah satu *manilala dranya haji*.

Jika melihat dari sumber di atas, bisa jadi daerah *thani jumput* yang terdampak bencana banjir, sebagaimana catatan Prasasti Kamalagyan 1037 M, diidentifikasi sebagai sebuah tempat atau lahan yang dijadikan lahan pertanian atau tempat guna penarikan pajak dari hasil pertanian penduduk yang letaknya masih di sekitar aliran Sungai Brantas.

Ada sejumlah daerah yang disebutkan pada Prasasti Kamalagyan, seperti

Lasun, Palinjwan, Sijanatyesan, Panjigantin, Talan, dan Decapankah. Juga ada daerah-daerah *perdikan*, seperti Kala, *perdikan* Bihara, dan daerah *perdikan* rumah penginapan. Nama-nama desa atau tempat tersebut di atas, yang terdampak langsung bencana banjir akibat luapan Sungai Brantas, sudah tidak digunakan lagi oleh masyarakat.

Sesudah tahun 1035 M, Airlangga memerintah dengan damai atas negara yang telah didirikannya dan berusaha semampu mungkin untuk membangun kerajaan. Prasasti-prasasti dari masa antara 1035 M dan 1042 M memberitakan usaha-usaha raja untuk memajukan kemakmuran rakyat. Airlangga membangun pengairan, perhubungan melalui darat dan laut, perniagaan, dan kehidupan rohani. Tentang pengairan atau bagaimana sebaiknya pengaturan sungai pada umumnya, telah diberitakan oleh beberapa keterangan penting dalam Prasasti Kamalagyan yang berangka 1037 M.

Ada tiga hal yang menarik dari pemberitaan Prasasti Kamalagyan, yaitu:

1. Bahwa pihak kerajaan terlibat langsung dalam pembangunan bendungan Waringin Sapta. Ini merupakan hal yang tidak biasa. Keterlibatan langsung disebabkan karena penduduk putus asa dan tidak mampu menghadapi permasalahan di desanya, sehingga mau tidak mau harus memohon pertolongan Raja Airlangga.
2. Setelah bendungan dibangun, pengelolaan diserahkan kepada penduduk di sekitarnya. Bahkan penduduk yang berada pada lokasi agak jauh dari bendungan mungkin saja turut menjaga keamanannya.
3. Ada upaya penjelasan yang bersifat religius untuk memberi gambaran pekerjaan pembangunan tersebut. Banjir kerap menghancurkan tempat suci atau tempat peribadatan di kawasan tersebut.

Langkah yang dilakukan oleh Raja Airlangga sejak ia naik tahta pada tahun 1019 M adalah memberikan perhatian yang besar pada aspek perekonomian negara. Perbaikan aspek ekonomi dianggap dapat menjadi dasar dari proses perbaikan ketiga aspek kehidupan bernegara lainnya, yaitu politik, agama, dan sosial. Raja

Tabel 1
Beberapa daftar pengurangan pajak akibat pembangunan bendungan

No	Wilayah	Pajak Semula	Pengurangan Pajak
1	Desa Kamalagyan	17 suwarna, 14 masa, 4 kupang, 4 satak	Dikurangi 10 suwarna
2	Kalagyan Sandungan	2 suwarna, 10 masa emas	Dikurangi 2 suwarna
3	Kakalangan	1 masa, 2 kupang	Dikurangi 1 masa
4	Pajak perdagangan	Mata uang perak	Tidak dikurangi

Sumber: Diolah dari sumber teks Poesponegoro, 1992, SNI jilid 2 hlm. 182

pun terus mengembangkan landasan perekonomian pada sektor perdagangan, di samping pertanian yang sudah lama dijalankan agar perekonomian negara terus berkembang.

Raja menetapkan pengurangan pajak yang harus diserahkan ke kas kerajaan dari Desa Kamalagyan dan wilayah yang masuk kawasan sekitarnya. Di desa Kamalagyan, berbagai pajak seperti hasil sawah, hasil kebun, tepian-tepian, hasil sungai, dan rawa yang harus dibayar pada tiap bulan *Asuji* (September-Oktober) dikurangi untuk kepentingan bendungan Waringin Saptu. Raja memerintahkan penduduk di sekitar bendungan untuk menjaganya dengan imbalan pengurangan pajak.

Pada tahun 1022 M, Airlangga menganugerahkan *sima* kepada keluarga Ngadulengen dengan segala keistimewaan yang mengiringi status *sima* itu. Keluarga tersebut dianggap memberi bakti luar biasa bagi raja dan kerajaan. Hak istimewa itu sebagai imbalan dari bakti mereka yang tinggi terhadap raja. Mereka selalu menjalankan perintah raja tanpa mempedulikan hujan dan panas, dan seolah-olah dijadikan kaki dan tangan Sri Maharaja.⁷³

Pada tahun 1042 M, Raja Airlangga mulai menanggalkan jabatan raja dan menjalani hidup sebagai pendeta. Kehidupan sebagai pendeta itu menjadi alasan mengapa sang raja meninggalkan penuh tahta kerajaan. Sebelum meninggalkan

73) Poesponegoro, *op.cit.* hlm. 178

kerajaan, Raja Airlangga menyiapkan nama-nama yang akan menggantikannya.⁷⁴

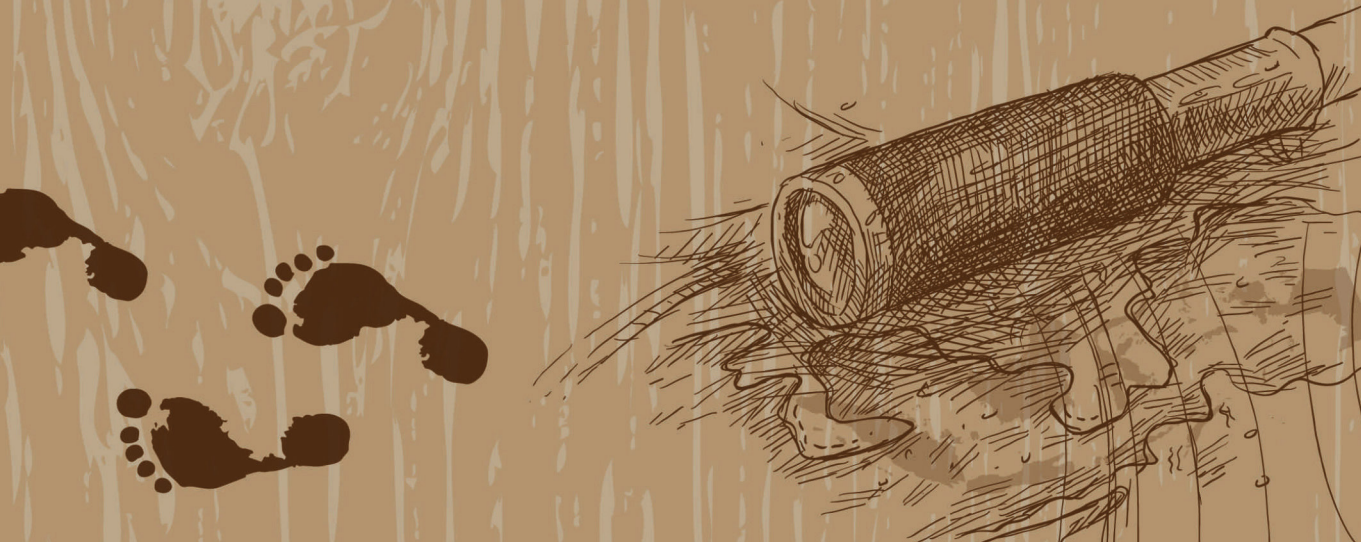
Airlangga lalu melakukan suatu keputusan penting, yaitu membagi kerajaanya menjadi dua dengan meminta pertolongan pada gurunya, yaitu Mpu Bharadah, seorang pendeta dari Lemah Citra. Kerajaan dibagi menjadi Janggala di barat dan Panjalu di timur. Airlangga pada masa akhir hidupnya sebagai seorang pendeta tetap konsisten dalam menjalankan ajaran dharma. Konflik yang terjadi antara kedua orang putranya berhasil diredam dan ditangani melalui pembagian wilayah tahta kerajaan. Raja Airlangga berhasil dalam dua hal, yaitu menjalankan dharma tata tertib dan keadilan di wilayah bekas kekuasaan kerajaannya dan membangun pembaharuan masyarakat Jawa.

-o0o-

74) Slamet Muljana, 2006, *Tafsir Sejarah: NagaraKretagama*, (Jogjakarta: PT LKiS Pelangi Aksara), hlm. 20

BAB 4

KERAJAAN MAJAPAHIT



BAB 4

KERAJAAN MAJAPAHIT



... Waktu penyerahan pajak tergantung pada jenis pungutannya. Ada pajak setiap bulan, setiap setahun sekali, setiap setahun dua kali, setiap bulan purnama, dan lainnya. Pajak sawah dan pajak pemilik transportasi penyeberangan misalnya, dipungut sekali per tahun...

Kerajaan Majapahit merupakan kerajaan setelah masa Kerajaan Mataram Kuno dan Airlangga yang telah meletakkan dasar-dasar pemerintahan. Model birokrasi Majapahit dan sumber pemasukan negara berupa pajak pun masih sama dengan kerajaan pendahulunya. Namun, selama periode ini (1293 M-1486 M) dilakukan penyempurnaan dalam struktur pemerintahan dan pertumbuhan perekonomian masyarakat, yang ditandai dengan munculnya alat tukar uang. Bab ini mengetengahkan perpajakan masa Kerajaan Majapahit, dengan demikian kitab *Nagarakertagama* (1365), naskah klasik, dan sumber prasasti yang lahir pada zaman itu menjadi acuan.

Wijaya melakukan pengembaraan di wilayah Jawa Timur dan Madura, hingga sampailah ia pada suatu daerah Tarik, di mana Wijaya membangun sebuah desa. Tempat itu kemudian dinamai Majapahit, setelah seorang pengikutnya mencoba memakan buah maja yang ternyata berasa pahit. Lambat laun desa itu makin besar dan menjadi keprabuan Majapahit, menjadi sebuah negara sendiri. Tidak berhenti di situ, Negara

Majapahit kemudian melakukan ekspansi kekuasaan hingga pengaruhnya meluas melebihi kawasan Nusantara.

Usia Majapahit merupakan waktu terlama dalam sejarah kerajaan-kerajaan Jawa Kuno. Sekurangnya, selama 193 tahun Kerajaan Majapahit menapaki waktu kekuasaan. Dengan menghitung hingga tahun 1486, diketahui tidak kurang dari 12 raja pernah memerintah Majapahit. Di antara raja-raja itu, dua raja berkuasa lebih dari 30 tahun, yakni Hayam Wuruk selama 39 tahun dan penggantinya, Wikramawarddhana selama 40 tahun. Kemudian disusul Tribuwanatunggadewi (22 tahun), Jayanegara (19 tahun), dan Suhita (18 tahun).

Ketika Hayam Wuruk memegang tampuk kekuasaan, susunan pejabat pemerintahan kerajaan jauh lebih banyak ketimbang sebelumnya. Struktur pemerintahan ini lebih komplis dan matang. Beberapa prasasti yang dikeluarkan menyinggung hal itu, salah satunya prasasti Trowulan bertarikh 1358 M. Terpapar bahwa nama resmi Hayam Wuruk setelah diangkat menjadi raja, yaitu *Sri Tiktawilwa Nagareswara Sri Rajasanegara Namarajabhiseka*. Dalam menjalankan roda pemerintahan, raja dibantu *Patih Amangkubhumi* Gajah Mada.

Di bawah patih, terdapat para petinggi kerajaan yang disebut *tanda*, dengan beberapa tingkatan. Petinggi pertama adalah *mahamantri katrini*, yang terdiri dari *mahamantri i bino*, *i balu* dan *i sirikan*. Kedua, *pesangguban* atau *hulubalang*. Ketiga, *rakryan mantri dwipantara*, merupakan pejabat yang mengurus daerah-daerah di Nusantara. Keempat, *sang panca wilwatika*, yang berisi *patih*, *demung*, *kanuruhan*, *rangga* dan *tumenggung*. Petinggi kelima diisi oleh pejabat *juru pangalasan*, yaitu pembesar daerah dan negara bagian yang dilengkapi dengan patih.

Selain itu, ada dewan penasihat raja yang disebut *bhatara sapta prabhu*. Para orang tua dari generasi sebelum raja menjadi anggota kelompok ini. Empat di antara sembilan anggota kelompok berasal dari generasi orang tua raja, yakni ibu, ayah, paman, dan bibi. Pada level menteri, ada menteri muda (*yuwamantri*) dan menteri tua (*wredhamantri*). Kedua menteri tersebut membantu raja bersama pejabat tinggi lainnya.⁷⁵ Kemudian, dalam struktur birokrasi tercatat pula para *aryya* atau pejabat yang lebih rendah dari *rakryan*

75) Supratikno Rahardjo, *Peradaban Jawa: Dari Mataram Kuno sampai Majapahit Akhir*, (Jakarta: Komunitas Bambu, 2011), hlm. 86.

mantri. Jabatan para *aryya* bisa naik menjadi *wredhamantri* (menteri tua) bila berjasa kepada kerajaan. Sementara itu, pejabat yang membawahi bidang keagamaan di kerajaan adalah *Dharmamadyaksa ring kasaiwan* yang mengurus agama Hindu-Syiwa, *Dharmamadyaksa ring kasogatan* yang khusus mengurus agama Budha Mahayana, dan *mantri er haji* (*mantri her haji*) yang bertugas mengatur kaum pertapa.⁷⁶

Seperti diuraikan pada bab Kerajaan Mataram Kuno, raja dalam tatanan masyarakat Jawa masa lampau bukan hanya memegang kekuasaan tertinggi, tetapi juga pemilik harta paling berlimpah. Pendapat umum bahwa raja memiliki harta yang melimpah adalah salah satu kualitas sebagai raja ideal, sebagaimana ditulis dalam kakawin *Ramayana* Jawa, khususnya bagian *astabrata*. Dalam ajaran *astabrata*, ciri penting yang dipunyai raja ialah sifat dewa Kuwera, yakni dewa yang menjadi simbol kekayaan.⁷⁷ Gagasan ini hidup dalam peradaban Jawa kuno dan banyak prasasti keluaran masa Mataram hingga Majapahit menyebut hal itu. Pernyataan ini mudah dipahami karena raja secara nyata mempunyai hak istimewa untuk memperoleh penghasilan dalam bentuk pajak (*dranya haji*) maupun penghormatan dalam bentuk upeti (*paripuja*), dan pemberian lain yang bernilai tinggi.

Kerajaan Majapahit merupakan negeri agraris yang juga perdagangan, di mana pendapatan kerajaan diandalkan dari hasil bumi dan pajak. Pendapatan tersebut digunakan untuk membiayai belanja kerajaan, gaji Pegawai, pendirian bangunan suci, peperangan demi perluasan wilayah, upacara keagamaan, dan lainnya. Tentulah biaya-biaya tersebut membutuhkan pemasukan yang besar.

A. Jenis Pajak

1. Pajak Hasil Bumi

Raja merupakan penguasa tanah berikut segala aktivitas yang ada di atas tanah kekuasaannya. Raja menyadari bahwa hasil bumi merupakan suatu sumber pendapatan utama kerajaan. Hal itu membuat raja memerintahkan perluasan lahan pertanian melalui pembukaan hutan dan alih fungsi lahan.

76) Agus Aris Munandar, *Ibukota Majapahit, Masa Jaya dan Pencapaian* (Jakarta: Komunitas Bambu, 2008) hlm.6-7.

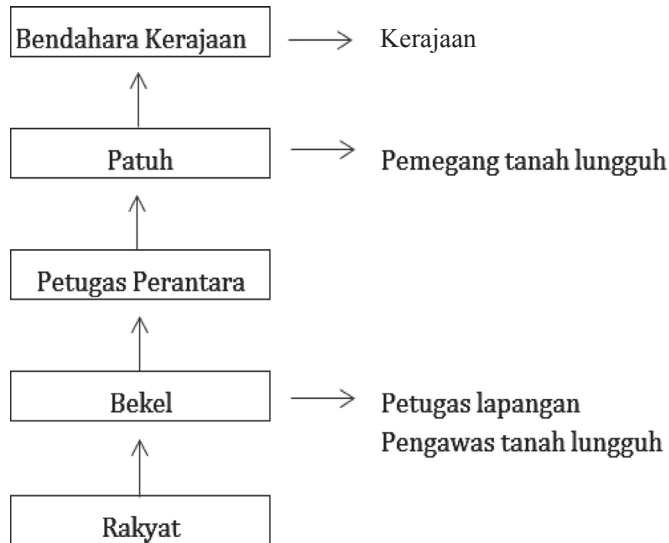
77) Pelajari Haryati Soebadio dan kawan-kawan, *Kajian Astabrata: Pendahuluan dan Teks* (Jakarta: Dekdikbud, 1997).

Tanah diibaratkan nyawa bagi kerajaan, maka ia pun diperlakukan dengan baik. Raja Majapahit memandang tanah memiliki peranan pokok dalam memajukan perekonomian rakyat maupun menjadi sumber pemasukan kerajaan. Dalam perundang-undangan Majapahit pun diatur secara tegas perihal pemanfaatan tanah. Dijelaskan bahwa tanah mestinya diolah secara intensif, sehingga diharapkan dapat membuahkan hasil yang banyak dan rakyat memperoleh keuntungan. Pihak kerajaan memberi ultimatum, bahwa jika rakyat menelantarkan tanahnya, ia bakal dijatuhi denda.⁷⁸

Regulasi yang mengatur soal tanah tersebut ibarat cambuk bagi rakyat. Ditinjau dari sudut pandang rakyat, aturan ini memotivasi mereka untuk menggarap tanahnya lebih serius. Bila dikerjakan dengan baik dan intens, maka akan menuai hasil yang bagus. Kebutuhan pangan masyarakat tercukupi dan keuntungan pun melimpah. Kondisi ini pada gilirannya mempengaruhi tingkat kemakmuran masyarakat. Perekonomian menjadi lebih dinamis, dan akhirnya kehidupan di wilayah kerajaan menjadi tenteram, karena tidak takut akan krisis pangan yang dapat mengancam stabilitas ekonomi. Menurut catatan musafir Cina bernama Ma Huan, kehidupan masyarakat dan perekonomian Majapahit pada masa itu relatif maju. Dia berkunjung ke Majapahit dalam masa akhir pemerintahan Raja Hayam Wuruk tahun 1380-an M.

Sementara itu, perundang-undangan Majapahit dalam kacamata kekuasaan tampak punya hubungan erat dengan sektor pajak. Tanah yang diolah dan menghasilkan keuntungan bagi rakyat berbanding lurus dengan jumlah pajaknya, seperti pajak tanah, pajak hasil bumi, dan pajak penggunaan air irigasi, yang dibayar rakyat untuk masuk kas kerajaan. Dengan semua pajak itu, apabila terpenuhi secara maksimal, maka kemakmuran kerajaan dan kesejahteraan pegawai bakal didapat. Berita Cina menyebutkan bahwa pada abad ke-12 Jawa merupakan negeri terkaya di mata Cina sesudah Arab. Berita itu juga menyebutkan kebiasaan raja untuk melakukan pawai yang diiringi oleh ratusan pengiring ke luar istana. Berdasarkan

78) Periksa Slamet Moelyana, *Perundang-undangan Majapahit* (Jakarta: Bratara, 1967).



Gambar 1
Mekanisme pemungutan pajak Kerajaan Majapahit
Sumber: 700 Tahun Majapahit, Suatu Bunga Rampai

keterangan itu, dapat diduga bahwa simbol-simbol status sosial berkembang dengan peningkatan kemakmuran yang berasal dari pajak.

Penggarapan tanah menjadi sawah yang bisa ditanami merupakan program utama bagi siapapun raja yang berkuasa karena membawa impian sebuah kerajaan yang *gemah ripah loh jinawi*, yang berarti tentram dan makmur. Selepas pusat kerajaan Mataram Kuno di Jawa Tengah berpindah ke Jawa Timur tahun 943 M, upaya pengalihan status tanah non sawah menjadi sawah masih tetap berlangsung. Aksi tersebut tentu diikuti dengan pembangunan sarana fisik lain untuk mendorong produktivitas sawah, antara lain membangun saluran irigasi dan bendungan. Keterlibatan pihak kerajaan dalam langkah tersebut sudah berlangsung sejak periode Kahuripan, yang lantas lebih meningkat pada zaman Majapahit dan masih

berlangsung hingga pengujung abad ke-15, sebagaimana tergambar dalam prasasti Trailokyapuri.

Karena tanah adalah milik kerajaan, maka masyarakat penggarap sawah diwajibkan membayar pajak kepada kerajaan. Prasasti Selamandi bertarikh 1395 M memuat informasi perihal pajak hasil bumi yang berupa padi. Kenyataan ini dapat dikaitkan dengan posisi petugas yang mengurus masalah beras atau padi dalam kelompok *manilala dranya haji*, yang bernama *pulung padi/pakalangkang-pakalungkul bulu wras*. Hidupnya jenis pajak ini diperkuat dengan sumber sejarah Cina dari Dinasti Sung yang menyebutkan bahwa penduduk harus membayar sepersepuluh dari hasil tanahnya sebagai pajak. Kemudian untuk setiap 2,2 pikul padi yang dijual ke pasar, orang harus membayar satu *ch'ien* emas sebagai pajak.⁷⁹

Hasil berolah tani tidak setiap saat dapat dinikmati oleh warga dan pejabat kerajaan. Pertanian perlu melewati proses yang lama, dari masa tanam, panen hingga penjualan ke pasar, dan patuh terhadap patokan bercocok tanam. Sebab itulah, pajak hasil bumi hanya bisa dipungut di kala tertentu. Pada umumnya, pajak ditarik setahun sekali, setelah musim panen di bulan *Phalguna* (Februari-Maret) dan *Caitra* (Maret-April). Namun, ditemukan pula keterangan penarikan pajak di bulan lainnya, yaitu bulan *Magha* (Januari-Februari), *Badra* (Agustus-September), *Asuji* (September-Oktober), dan *Kartika* (Oktober-November).⁸⁰ Pemungutan pajak yang dilakukan pada bulan-bulan lain merupakan pungutan atas hasil pertanian selain beras, bisa berupa kacang, jagung, dan sayuran lainnya. Komoditas pertanian itu tidak ditanam dalam waktu yang bersamaan, tapi mengikuti sistem pertanian yang sudah berlangsung lama.

Setoran pajak hasil bumi tidak diantar langsung ke kerajaan, melainkan lewat beberapa petugas yang sudah ditunjuk. Di antara petugas pemungut pajak, terdapat orang yang bertanggungjawab menjaga lumbung padi,

79) Boechari, "Ulah Para Pemungut Pajak di dalam Masyarakat Jawa Kuna" dalam *Majalah Arkeologi Tahun*. IV No. 1-2 Fakultas Sastra UI, 1981.

80) Pelajari Ribut Darmosoetopo, "Hubungan Tanah *sima* dengan Bangunan Keagamaan di Jawa pada Abad IX-X TU", *Disertasi*, UGM, Yogyakarta, 1997.

dengan sebutan *pakalanggang* dan *pakalingking*. Kedua petugas ini adalah bagian dari pegawai rendahan. Dalam berita Cina dikemukakan bahwa mereka ditugasi menjaga lumbung padi di kota. Di lingkungan pedesaan juga ada lumbung berukuran kecil, seperti yang dikabarkan dalam kakawin *Sumanasāntaka*. Dua informasi tersebut menunjukkan, penimbunan hasil bumi terdapat di desa maupun di kota. Hal ini memberi kesan bahwa pemungutan pajak berlangsung sesuai susunan pejabat pemungut pajak. Pajak di pedesaan ditarik oleh para *rama*. Setelah menyisihkan bagiannya masing-masing, lantas diserahkan ke petugas pajak untuk diberikan kepada *rakai* atau *pangat*. Selanjutnya, baru diserahkan kepada raja sebagai *dranya haji*.⁸¹

Penyerahan *dranya haji* dilakukan tiap tahun lewat tatacara *pasowan agung*. Di hadapan pejabat tinggi kerajaan, raja menerima penghormatan dari para wakil penguasa daerahnya dalam bentuk pajak. Naskah *Nagarakertagama* menginformasikan bahwa Hayam Wuruk dalam *pasowan agung* memperoleh *paripuja* dari pejabat, penguasa daerah, dan rakyat pada bulan *Phalguna* dan *Caitra*.⁸² Di samping pajak tahunan yang teratur, rakyat juga mengirimkan hasil bumi dalam bentuk upeti di kala-kala tertentu. Misalnya, saat penyelenggaraan upacara keagamaan, perayaan di istana, dan saat penyambutan pejabat pusat yang berkunjung ke desa. Bentuk upeti semacam itu diuraikan dalam kitab *Nagarakertagama*, terutama sewaktu perjalanan pejabat kerajaan ke Lumajang tahun 1359 dan ketika digelar upacara *sraddha* memperingati mangkatnya Rajapatni.⁸³

Bukan hanya masyarakat sekitar yang menyerahkan upeti. Pada era Hayam Wuruk, banyak daerah di luar pulau Jawa (Nusantara) yang mengakui kebesaran Majapahit dan mengirimkan utusan berikut upeti ke istana raja. Pengiriman upeti ini bukan akibat penyerangan atas wilayah tersebut, melainkan lantaran perjalanan persahabatan armada dagang Majapahit yang megah ke berbagai daerah. Mereka lalu mengagumi kebesaran

81) Supratikno Rahardjo, *op.cit* hlm. 294-295.

82) Th.G.Th. Pigeaud, *Java in the 14th Century: A Study in Cultural History* (Martinus Nijhoff: The Hague, 1962) hlm. 273-276

83) Supratikno Rahardjo, *op.cit* hlm. 296.

Majapahit sehingga banyak daerah rela mengirimkan upetinya. Dengan demikian, begitu makmur dan kayanya Kerajaan Majapahit karena berhasil mengumpulkan serta mengelola pajak dan upeti persembahan masyarakat.

2. Pajak Irigasi

Selain pajak hasil bumi, Majapahit menerapkan pajak irigasi untuk menopang keuangan kerajaan. Informasi tentang pajak pengairan disinggung dalam prasasti Jiyu 1486 M. Pajak irigasi sebelum masa Majapahit diduga belum ditetapkan atau sudah ditetapkan tetapi dalam bentuk lisan. Untuk kebutuhan irigasi, masyarakat yang memakai air dari waduk Trailokyapuri diwajibkan membayar pajak kepada petugas yang ditunjuk, yaitu *pangulu banu* (petugas irigasi). Pemerintah kerajaan menetapkan besarnya pajak berkisar antara 3 *cing* hingga 8 *cing* beras dan sejumlah uang.⁸⁴

Jumlah yang dibayar rakyat tergantung banyaknya penggunaan air dan luasnya tanah yang diairi. Diketahui dari prasasti Jiyu IV 1486 M, bahwa besarnya pajak irigasi adalah antara 400 *picis* hingga 8500 *picis* disertai dengan padi sebanyak 3 *cing* sampai 8 *cing*.⁸⁵ Berikut ini kutipan dalam prasasti tersebut: “...sawah di Kumalaca dialiri air dari Jiyu dan Margagaleng. Sungai Siwalan memperoleh air dari bendungan tanah Jiwu. Pajak yang harus diserahkan kepada *pangulu banu* sebesar 2200 (*picis*), diserahkan setiap bulan purnama bulan *Asadha* (Juni-Juli)...”⁸⁶

Dalam dunia perekonomian Majapahit, *picis* merupakan satuan yang khusus dipakai untuk menyebut mata uang tembaga yang berasal atau mendapat pengaruh dari mata uang Cina. Satuan ini adalah ukuran terendah dibanding satuan yang dikenal sebelumnya. Biasanya, *picis* dipakai untuk membayar pajak dan denda. Dari sumber tertulis, diketahui bahwa 100 *picis* sama dengan 1 *kupang* (*sakupang*), 200 *Picis* sama dengan 1 *atak* (*satak*), 400 *picis* sama dengan 1 *masa* (*samas*) dan 800 *picis* sama dengan 2

84) Dewi Dwi Rahayu, “Perdagangan pada masa Kejayaan Kerajaan Majapahit” *Skripsi Sarjana* Fakultas Sastra, UGM, Yogyakarta. 1987. hlm. 56.

85) Djoko Dwiyanto dan kawan-kawan, *Pungutan Pajak dan Pembatasan Usaha di Jawa Pada Abad IX-XV Masehi*, Laporan Penelitian Fakultas Sastra UGM, Yogyakarta, 1992. hlm. 88.

86) *ibid* hlm. 89.

masa (domas), seribu *picis* sama dengan 1 *tali*, 10.000 *picis* sama dengan 1 *leksa (salaksa)* dan 100.000 *picis* sama dengan 1 *keti (saketi)*.⁸⁷

Karena hal pengairan terkait dengan pajak kerajaan, sekaligus mendorong peningkatan produktivitas pertanian, penggunaan air pada komunitas petani pun diatur sedemikian baik. Sistem pengairan sawah dalam pemerintahan desa yang dikendalikan suatu dewan berisikan para *rama*. Di antara kelompok ini, ada orang yang ditugasi secara khusus mengurus pertanian dan irigasi. Mereka antara lain, *matammwak* (petugas pengawas bendungan), *buku nuattan* (pengawas jembatan dan jalan), *bulu wras* (pengawas distribusi beras), *huler* atau *panghulu banyu* (pemimpin sistem irigasi), dan *wariga* (ahli perhitungan musim). Di periode Mahapahit juga muncul sejumlah istilah baru yang berhubungan dengan bidang pertanian, seperti *ambeka tumuh* (orang yang mengurus hasil bumi), *asedahan thani* (petugas yang bertugas mengurus masalah tanah dan pajak), dan *agucap gawe thani* (kepala kegiatan wilayah).

Saat kerajaan Mataram kuno masih berpusat di Jawa Tengah tahun 778-943 M, bangunan irigasi berskala besar tampaknya belum berkembang. Urusan pengairan sebagian besar ditangani sendiri oleh rakyat di tingkat desa. Baru zaman Jawa Timur aktivitasnya ini makin meningkat. Di masa itu, lahir istilah yang berkenaan dengan bangunan irigasi, yaitu *talang*, *weluran*, *arung*, *tammwak/tambak*, dan *dawuban*.

Arsitek terkemuka Maclaine Pont pernah menyebutkan adanya saluran air yang menghubungkan antara satu waduk dengan waduk lainnya di sekitar area bekas ibukota Majapahit. Ditemukan juga saluran bawah tanah yang menghubungkan kolam dengan waduk. Di luar Trowulan, tetapi masih di kawasan Mojokerto, ada bangunan serupa yang masih digunakan untuk mengalirkan air dari bendungan Slawe (dekat Kali Pikatan dan Kali Kromong) ke persawahan di sekitarnya.

Pont melaporkan, sekurangnya masih terdapat delapan terowongan lainnya

87) Pelajari Slamet Moelyana, *Perundang-undangan Majapahit* (Jakarta: Bratara, 1967).

di kawasan itu, di antaranya di daerah Tameng, Wates, dan Pandaan. Terowongan tersebut mengalirkan air dari Kali Pikatan ke daerah yang lebih kering di sekitar Pananggungan. Terowongan ini lebarnya 2,5 meter, berketinggian tiga meter dan dibangun dengan cara memotong batu padas. Saluran lain berupa kanal-kanal juga ditemukan di Trowulan, yakni di lokasi bekas ibukota Majapahit. Kanal tersebut membujur dari utara-selatan dan barat-timur, saling berpotongan di tengah kota. Panjang kanal berbeda-beda, namun berkisar antara satu hingga lima kilometer; lebarnya sekitar 26 meter. Kanal-kanal ini kemungkinan besar berfungsi sebagai sarana pengairan sawah.⁸⁸

3. Pajak Usaha

Terkait dengan kegiatan usaha, ada beberapa jenis pajak perdagangan untuk wilayah *sima* dan wilayah di luar *sima* Majapahit, yaitu:

a. Pajak perdagangan

Pajak ini disebut dengan *panemas* dan dikelola oleh aparat pajak perdagangan yang disebut *kakalangan madranya haji*. Penarikan dilakukan oleh *tuha dagang* terhadap obyek pajak yang berupa komoditas perdagangan. Aktivitas perdagangan yang dikenai pajak adalah *dwal pinikul* dan *agulungan*. *Dwal pinikul* adalah barang dagangan yang dipikul seperti tirai, gula, garam minyak, beras dan baju. Satuannya adalah *bantal*, *pikul*, dan *bendang*. Sementara *agulungan* adalah barang dagangan yang digulung, dengan satuannya adalah *pasang* dan *rangkang*. Besaran pajak perdagangan tidak diketahui, tetapi diduga menggunakan alat tukar tertentu atau uang.⁸⁹

b. Pajak usaha kerajinan

Pajak ini tidak berdasarkan jumlah barang hasil usaha kerajinan tetapi pada unit usaha para *pande* (bengkelnya)

88) Karina Arifin, "Sisa-sisa Peninggalan Air Zaman Kerajaan Majapahit di Trowulan", dalam *PIA IV*, Puslit Arkenas, Jakarta, 1986 hlm. 174-176

89) Dwijanto, Djoko, "Perpajakan Pada masa Majapahit" artikel dalam buku *700 Tahun Majapahit Suatu Bunga Rampai*. Surabaya: Dinas Pariwisata Daerah, Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Timur, 1993. Hlm 227

c. Pajak pemilikan usaha transportasi bisnis

Pajak ini dinamai juga *atitih* dan *parahu* di mana tidak dikenakan di wilayah *sima*. Alat transportasi bisa berupa binatang seperti kuda, pedati, gerobak sapi, dan berbagai jenis perahu. Dasar pengenaan pajak atas perahu tidak diketahui namun yang pasti berbeda antara jenis perahu *fukung* dan perahu *tundan*.

4. **Pajak Lainnya**

Jenis pajak lainnya di kerajaan Majapahit adalah pajak garam. Adanya jenis pajak garam disebutkan dalam prasasti Bilukluk I 1366 M. Pajak garam tidak dipungut pada setiap daerah, melainkan hanya pada kawasan penghasil garam seperti Bilukluk. Pemerintah kerajaan menerapkan pajak itu mengacu pada potensi daerah yang bersangkutan. Garam merupakan komoditas perdagangan yang penting bagi area pedalaman karena daerah tersebut tidak menghasilkan garam.

Inti dari suatu perdagangan era klasik adalah motivasi ingin saling melengkapi atau mencari barang yang dihasilkan oleh satu wilayah dengan wilayah lain yang berbeda. Contohnya, pedesaan menyumbang beras dan hasil pertanian lainnya bagi daerah pesisir penghasil garam. Sebaliknya, pedesaan membutuhkan garam dan ikan laut dari wilayah pesisir.

Perihal jumlah pajak garam, prasasti Bilukluk I menyebut: "...pajak garam yang harus dibayarkan setiap bulan sebesar 7 *kupang*...". Menurut arkeolog Riboet Darmosoetopo



Gambar 2
Uang Gobong yang digunakan
di kerajaan Majapahit sekitar
abad ke-13 hingga 14

Sumber: Direktorat Jenderal
Kebudayaan Depdikbud, Museum
Nasional

(1977), *keupang* ialah satuan berat untuk mata uang emas yang beratnya 0,000603 kg. Nilai tukar nominal berupa uang emas, perak, dan perunggu dipastikan telah dikenal dalam periode Majapahit. Kerajaan yang didirikan oleh Raden Wijaya ini juga telah mengedarkan mata uang lokal yang disebut *gobong* serta mata uang Cina yang disebut *kepeng*.⁹⁰

Mata uang *gobong* berasal dari tembaga, bentuknya bulat dengan lubang di tengahnya. Hiasan yang terdapat di salah satu sisinya berupa motif-motif pohon dan burung, rumah terbuka, air dan tempayan, orang dalam bentuk wayang, ayam, kuda, gajah, orang naik perahu, keris, bendera.⁹¹ Kemudian, mata uang Cina masuk ke wilayah kerajaan Majapahit terutama ketika terjadi peningkatan perdagangan antara Cina dengan Majapahit pada sekitar tahun 1300 M sampai 1460-an. Uang logam yang masuk sebagian besar berasal dari produksi masa kekuasaan Dinasti Sung Utara. Perkembangan perdagangan antara Cina dengan Majapahit bergerak ke arah timur pada masa itu, meliputi wilayah Jawa Timur (Blambangan), Bali, dan pulau Sumbawa sebagai batas paling timur. Maka, peredaran *kepeng* sampai pula ke berbagai daerah tersebut.⁹²

Seperti zaman Mataram Kuno di Jawa Tengah, Kerajaan Majapahit masih memelihara jenis pajak usaha pemilikan perahu dan binatang sebagai alat angkut. Dalam prasasti Wimalasrama, yang tak berangka tahun, tertoreh beberapa nama perahu yang dipakai untuk sarana pengangkutan, yaitu *parahu banawa*, *pakbowan*, *jurag*, *panggaran*, *pawiljan*, *hikiran*, *welah galah*, dan *panggayan*. Tercatat nama *pajukung* dan *tundan* dalam kelompok *manilala drabya haji*. Mereka adalah petugas pemungut pajak pemilikan perahu. Petinggi kerajaan memberi batasan usaha pemilikan perahu guna menentukan besarnya pajak yang dibayar pelaku usaha perahu.⁹³ Pembatasan serupa berlaku pula bagi pajak binatang yang dipakai untuk gerobak (*gulungan*) dan pedati (*mapadati*) sebagai angkutan perdagangan.

Mengenai jumlah binatang angkutan dalam setiap unit *atitih*, belum

90) Dewi Dwi Rahayu, "Perdagangan pada masa Kejayaan Kerajaan Majapahit" *Skripsi Sarjana* Fakultas Sastra, UGM, Yogyakarta. 1987. hlm. 59.

91) Supratikno Rahardjo, *op.cit.* hlm. 328.

92) Ida Bagus Sidemen, *Nilai Historis Uang Kepeng* (Bali: Larasan Sejarah, 2002) hlm. 47.

93) Djoko Dwiyanto dan kawan-kawan, *op.cit.* hlm. 62.

diketahui. Pedati atau gerobak merupakan kendaraan darat beroda yang paling efisien kala itu. Naskah *Nagarakertagama* menggambarkan bahwa perjalanan anggota kerajaan ke Lumajang menggunakan bermacam jenis pedati. Sejumlah istilah dipakai untuk menyebut jenis kendaraan ini, yakni *syandana*, *padati*, *ratha*, dan *sakata*.

Prasasti Wimalasrama memuat keterangan: “*undabagi tulang tuban, apadahi tilung kilan, atitib tlung kulit, acadar tlung pacadaran*”. Kata “*atitib*” mengandung arti kuda, yang digunakan sebagai alat angkut pada kelompok usaha di wilayah *sima* yang dikenai pajak. Penyebutan *atitib* mengarah pada unit pemilikan usaha binatang angkutan yang dinyatakan dalam satuan *prana*, *tangkilan*, *pidabi*, *tangeb*, atau *gusali*. Dasar pajak dalam usaha ini adalah jumlah unitnya. *Prana* merupakan satuan hitung untuk hewan berkaki empat (kerbau, sapi, kambing). Sedangkan hewan berkaki dua, misalnya ayam dan itik disebut dalam satuan *wantayan*.

Dalam urusan pajak atau persembahan tenaga kerja, istilah *prana* kala itu juga berlaku untuk menyebut jumlah orang. Sejumlah ikan tidak dihitung satu per satu, melainkan dalam satuan *jumwangan*, dan bunga dihitung dalam satuan *wakul* (bakul). *Gagalab* mungkin dipakai untuk menyatakan barang tombak atau sejenisnya. Padi dihitung dalam satuan ikatan yang disebut dengan istilah *tenah*, sementara beras dihitung dalam satuan *kadut* (karung).

Jenis pajak lainnya era Mataram Kuno yang dilanjutkan oleh Majapahit adalah pajak kegiatan sumber daya kelautan. Hal ini terlihat dari pembatasan usaha pemilikan kapal penangkap ikan (*biliran*), pukat maupun jala yang termuat dalam prasasti Wimalasrama. Di sana berlaku batasan pemilikan sarana penangkapan ikan di laut yang tidak terkena pajak. Berarti, selebihnya akan dikenai pajak, berapa besarnya pajak tidak diketahui pastinya.⁹⁴ Pungutan pajak di bidang sumber daya alam dapat dianggap sebagai solusi terhadap kerusakan lingkungan akibat kegiatan yang berlebihan. Upaya itu juga ditunjukkan misalnya melalui penyebutan *padabut pan-pan* dalam kelompok *manilala dranya haji*, yang diduga merupakan petugas penarik denda karena menebang pohon secara sembarangan. Bahkan pada masa Majapahit, peraturan agar memelihara kelestarian lingkungan

94) *ibid.* hlm. 67.

telah diundangkan dan bagi yang merusaknya dikenai denda oleh Sri Baginda.⁹⁵

Majapahit juga tetap meneruskan pajak usaha kerajinan dengan pola yang sama dengan zaman Mataram Kuno. Dalam prasasti, dideretkan pula nama profesi yang menyangkut bidang kerajinan, yaitu *andyun* (pembuat tempayan), *angendi* (pembuat kendi), *apande salwir ning apande* (segala macam penempa logam), *amaranggi* (pembuat hiasan pada benda-benda dari kayu), *angapus* (pembuat benang atau *tali*) *angapu* (pembuat kapur), *agawai runggi* (pembuat keranjang), *abereng* (pembuat arang), *pamanikan* (pengrajin permata), *limus galuh* (pengrajin emas), dan *payungan* (pembuat payung).⁹⁶

Pajak perdagangan dijalankan sebagai sumber pemasukan kerajaan yang potensial. Pekerjaan pedagang yang terkena pajak antara lain *wli hapii* (pedagang kapur) dan *wli harèng* (pedagang arang). Data perihal para pedagang dalam prasasti biasanya dikaitkan dengan pengaturan barang yang dikenai maupun yang tidak dikenai pajak. Adanya berbagai kelompok pedagang dapat diketahui dari jenis barang yang mereka jual maupun cara pengangkutan barangnya. Di sana terdapat tidak kurang 31 macam jenis barang dagangan. Walau demikian, tidak berarti setiap pedagang menjual secara khusus satu jenis barang dagangan. Daftar jenis barang dapat dikelompokkan menjadi empat macam, yakni jenis makanan dan bumbu-bumbuan, jenis sandang, jenis perlengkapan umum, dan hewan.

Termasuk dalam kelompok pertama di atas terdiri dari bawang, *bras* (beras), *wuyah* (garam), gula, *lnga* (minyak), *pipakan* (jahe), *wuhan/pucang sireh* (buah-buahan, terutama pinang), *pja* (ikan laut asin). Yang termasuk golongan kedua adalah *wasana* (busana), *amahang/pamaja* (bahan pewarna), kapas, dan *lawe* (benang). Sedangkan yang masuk kategori ketiga adalah *galuhan* (batu permata), *gangs* (perunggu), *anganam* (keranjang), *labeh* (Kulit penyu), *makacapuri* (kotak sirih), *mangawari* (permata), *masayang* (peralatan tembaga), *tambra* (lempeng tembaga), timah dan *wsi* (besi).

Selain itu, terdapat pula pajak orang asing yang dikenakan pada *warga kilalan*. Mereka adalah warga yang berasal dari berbagai negara dan melakukan

95) Periksa Slamet Moelyana, *Perundang-undangan Majapahit* (Jakarta: Bratara, 1967) hlm. 37-38.

96) A.M.B. Jones, *Early Tenth Century Java from The Inscription* (Dodrecht Holand: Foris Publication, 1984) hlm. 137-138.

usaha atau profesi tertentu di Majapahit. Di dalam prasasti, pajak bagi orang asing itu disebut *kiteran*, seperti sudah lama tercantum dalam Prasasti Wurudu Kidul tahun 922 M. Para orang asing itu berasal dari Jambudwipa, Campa, Cina, Kamboja, Yamana, Goda, Siam, dan lainnya.

Untuk pajak eksplorasi sumber daya alam, dikenakan pada kegiatan usaha di alam terbuka, seperti perburuan unggas, dan pemanfaatan kelautan seperti memancing, menjala ikan, serta membuat garam. Tentang pemanfaatan sumber kelautan ini disebutkan dalam Prasasti Wimalasama, misalnya pembatasan pemilikan kapal penangkap ikan, kapal pukut dan jala ikan. Namun tidak diketahui besaran pajak kegiatan sumber daya alam dari Prasasti tersebut.⁹⁷

Selain itu juga terdapat penghasilan kerajaan yang didapat dari denda lewat kasus pengadilan. Hukuman yang dijatuhkan pengadilan seringkali berupa denda. Sebagaimana termuat dalam kitab hukum *Kutara Manawa*, yang disebut dalam prasasti Bendasari dan Trowulan, terdapat 275 pasal yang mengatur denda dan sanksi hukum pada masyarakat Majapahit.

B. Pegawai Pemungut Pajak dan Pemanfaatan Pajak

Sudah disinggung dalam Bab Mataram Kuno mengenai pegawai pemungut pajak. Nama jabatan *sang mana katrini* yang terdiri dari *pangkur*, *tawan*, dan *tirip* pada era Mataram Kuno masih berkelanjutan hingga periode Majapahit. Hal ini tercatat dalam prasasti Pamintihan berangka tahun 1473 M.⁹⁸ Mereka memungut pajak atas nama *rakai*. Terdapat sejumlah nama yang tidak sering disebut dalam prasasti, yakni *wadwa*, *parujar*, *pangurang*, *pihujung* dan *kalang*.⁹⁹ Dilihat dalam susunan hierarki jabatan, *pangkur*, *tawan*, dan *tirip* kemungkinan besar masuk sebagai pejabat pusat, tecermin dalam nama *watak*-nya, bukan nama desa. Sebagai pejabat pusat, posisi mereka tergolong rendah, yaitu persis di atas dua pejabat

97) Dwijanto, Djoko, *op.cit.* hlm. 228

98) Boechari, "Ulah Para Pemungut Pajak di dalam Masyarakat Jawa Kuna" dalam *Majalah Arkeologi* Tahun. IV No. 1-2 Fakultas Sastra UI, 1981, hlm. 67-87.

99) Supratikno Rahardjo, *op.cit.* hlm. 257.

keagamaan, *samget wadibati* dan *samget makudur*.¹⁰⁰

Perihal pejabat yang membawahi urusan bendahara kerajaan, belum terlacak sampai abad ke-13. Keterangan mengenai hal itu baru muncul di era Majapahit. Naskah *Nawaratya* menyebut *rakai kanuruhan* sebagai pejabat penting dalam organisasi istana. Ia ditunjuk raja sebagai kepala protokol kerajaan yang mengatur tata upacara kerajaan. Mereka mengurus pula para pedagang asing serta menyambut dan melayani segala kebutuhan tamu raja. Tidak berlebihan bila *rakai kanuruhan* disebut menguasai banyak bahasa. Tugasnya bertambah sebagai pemungut pajak dari pedagang asing.¹⁰¹

Dalam kakawin *Nagarakertagama*, kitab menyebut nama-nama bangsa asing yang datang ke ibukota Majapahit karena kemasyuran Sri Baginda di Wilwatikta dan para pendeta Brahmana. Mereka datang dengan menggunakan kapal (*patra*) bersama para pedagang dalam jumlah besar. Orang asing itu berasal dari wilayah Siam, Mianmar, Campa, Kamboja, Annam, Kartanaka, Goda, India, dan Cina. Orang-orang asing yang dikenai pajak adalah yang menetap atau melakukan usaha, berprofesi, atau apapun jenisnya. Pajak orang asing juga merupakan proteksi terhadap orang pribumi. Khususnya apabila orang asing tersebut berprofesi sebagai pedagang yang berkedudukan di wilayah Majapahit.

Nama jabatan *rakai kanuruhan* telah disebut dalam prasasti Balingawan 891 M. Hanya saja, pada awal kemunculannya tidak diketahui secara persis fungsi pokok jabatan ini. Di masa pemerintahan Mpu Sindok tahun 929-948 M, kewenangannya mulai menunjukkan peningkatan. Ia dilekati wewenang yang tinggi, berupa penganugerah *sima*, suatu kewenangan yang lazimnya dijalankan oleh raja sendiri.¹⁰²

Waktu penyerahan pajak tergantung pada jenis pungutannya. Ada pajak setiap bulan, setiap setahun sekali, setiap setahun dua kali, setiap bulan purnama, dan lainnya. Pajak sawah dan pajak pemilik transportasi penyeberangan misalnya, dipungut sekali per tahun.

100) Boechari, "Ulah Para Pemungut Pajak di dalam Masyarakat Jawa Kuna" dalam *Majalah Arkeologi Tahun*. IV No. 1-2 Fakultas Sastra UI, 1981, hlm. 67-87.

101) Denys Lombard, *Nusa Jawa: Silang Budaya (Jaringan Asia)* (Jakarta: Gramedia, 1996) hlm. 39.

102) Supratikno Rahardjo, *op.cit.* hlm. 258.

Berbagai jenis pajak yang disetorkan oleh rakyat ke kas negara melalui pejabat pemungut pajak tadi, digunakan untuk membiayai pegawai kerajaan dan perhelatan yang diselenggarakan oleh kerajaan. Pada kenyataannya, pegawai pemerintahan merupakan kelompok konsumen. Hidup mereka tidak berdasarkan aktivitas yang langsung pada perolehan sumber pangan. Kebutuhan dasar mereka dicukupi oleh produsen, yakni petani atau pengrajin, lewat pajak dan upeti.

Berita Cina keluaran abad ke-12 sampai abad ke-13 memuat keterangan tentang tiga putra raja yang menjadi wakil-wakil raja di kerajaan Jawa. Di bawahnya terdapat sejumlah pejabat yang bersama-sama mengurus masalah pemerintahan. Mereka tidak berpenghasilan tetap, namun memperoleh hasil bumi dan lainnya. Di bawahnya, terdapat 300 pejabat sipil yang ditugasi mencatat penghasilan kerajaan. Masih ada seribu pegawai rendahan yang mengurus benteng dan parit kota, perbendaharaan kerajaan, dan lumbung padi. Panglima perang digaji sepuluh *tahil* emas setengah tahun sekali. Prajurit yang berjumlah 30.000 orang dibayar per setengah tahun sekali sesuai kepangkatan.¹⁰³ Semua itu digaji dari hasil pungutan pajak rakyat.

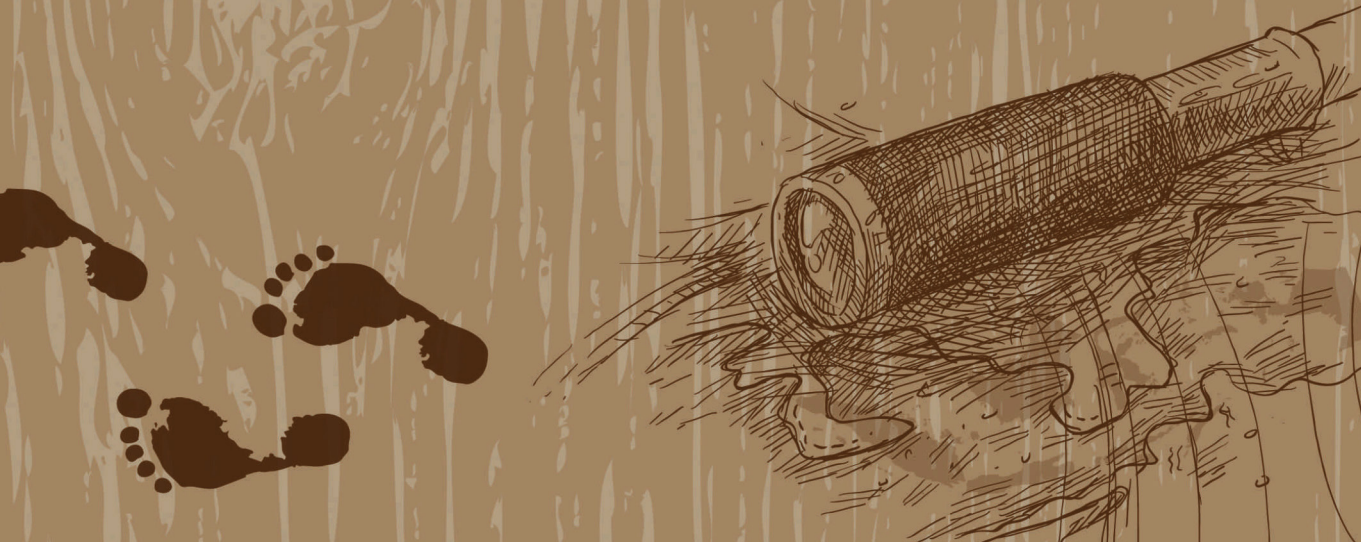
Dari penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa pajak merupakan pernyataan rasa tanggung jawab sebagai warga kerajaan. Pajak ditetapkan berdasarkan undang-undang atau peraturan, sehingga dapat dipaksakan serta tidak terdapat timbal balik yang langsung dapat ditunjukkan. Rakyat wajib membayar pajak sebagai hubungan timbal balik antara rakyat dan raja sebagai pemerintah kerajaan (raja).

-oOo-

103) W.P. Groeneveldt, *Historical Notes on Indonesia and Malaya Compiled from Chinese Sources* (Jakarta: Bharata, 1960) hlm. 16-17.

BAB 5

KERAJAAN-KERAJAAN DI PESISIR



BAB 5

KERAJAAN-KERAJAAN DI PESISIR



... Tumaparisi Kallonna membuat Undang-undang dan peraturan perang. Pamatte sebagai pemungut cukai pelabuhan sebelumnya dikenal sebagai pembuat huruf lontara Makassar. Dalam konteks ini, perpajakan dalam kerajaan dipegang oleh sabannara dan Raja Gowa beserta keluarga tidak mencampuri kewenangan penarikan pajak. Adapun untuk urusan perdagangan, raja dan kerabat kerajaan menguasai ranah itu...

Selain diterapkan di kerajaan-kerajaan besar Nusantara, sistem pajak berupa upeti dan pungutan juga diterapkan di banyak kerajaan, khususnya yang mengandalkan laut sebagai sumber pemasukan kasnya. Pada bab ini diulas sejumlah kerajaan yang pernah berdiri dan menguasai jalur laut serta bagaimana cara menerapkan pajak di wilayah kekuasaannya.

Sejak era Kerajaan Sriwijaya menguasai selat Malaka, atau kerajaan-kerajaan semenanjung seperti Kesultanan Malaka membuka pelabuhan utamanya untuk perdagangan, pelabuhan di kerajaan-kerajaan berbasis kelautan tersebut menjadi pintu gerbang bahan ekspor dan impor. Dari aktivitas ekonomi tersebut, pelabuhan menjadi sumber penghasilan utama kerajaan.

Pungutan terkait pajak cukai di pelabuhan banyak dijelaskan oleh catatan Tome Pires,¹⁰⁴ yang dibukukan dalam *Suma Oriental* dan diterjemahkan oleh Armando

104) Tome Pires adalah pria Portugis kelahiran tahun 1468. Pada akhir tahun 1511, ia berlayar ke Malaka dan sampai di tempat tujuan pada permulaan tahun 1512. Ia menelusuri pantai utara Jawa dan tinggal di Malaka sampai permulaan tahun 1515. Pires mencatat berbagai pengetahuan yang didapatnya dan dituangkan dalam buku *Suma Oriental*. Buku berbahasa Portugis tersebut pertama kali diterbitkan

Cortesao. Pires mencatat bahwa ada semacam pungutan di Malaka, yaitu pedagang harus membayar bea cukai sebelum menjual dagangannya. Barang-barang harus diukur dan ditimbang dengan tarif yang berbeda sesuai jenis barang dan daerah asal. Pajak impor untuk barang-barang dari Arab, Srilanka, India, Pegu dan Siam adalah sebesar 6%. Namun bila barang itu berupa bahan makanan dari Pegu dan Siam, maka dibebaskan dari bea impor 6% tersebut tetapi wajib membawa persembahan.¹⁰⁵ Persembahan ini dapat berupa apa saja namun mestilah suatu barang yang berkenan bagi raja.

Selain itu, adapula persembahan sebesar satu hingga dua persen dari nilai barang di luar biaya cukai untuk raja, bendahara, *tumenggung*, dan syahbandar. Para pedagang dari dunia sebelah barat harus membayar pajak 3% di samping membayar pajak kerajaan sebesar 6%. Adapun orang Melayu membayar pajak 3% dan pajak kerajaannya sebesar 3%.¹⁰⁶ Tetapi semua barang makanan yang datang dari kepulauan Indonesia dan Asia bagian timur tidak dipungut pajak. Mereka hanya diharapkan memberi hadiah saja.¹⁰⁷ Adapun barang yang keluar dari Malaka tidak dipungut bea ekspor tetapi wajib membayar ongkos timbangan sebesar 1% kepada petugas yang ditunjuk raja. Ada pula pajak lain yang dipungut sebagai izin untuk berdagang di jalanan, pasar, jalan raya, dan tempat lainnya.

Pada abad ke-17, di pesisir utara Jawa seperti Jepara, tidak dipungut bea cukai tinggi bagi kapal yang datang. Penguasa hanya memungut bea berlabuh dalam bentuk hadiah. Selain itu ada pajak 4% untuk barang dagangan yang akan dijual dalam kota. Sementara itu pada tahun 1612, raja di Surabaya pun mulai mengadakan pungutan bea cukai.¹⁰⁸ Pada sekitar tahun itu, Surabaya merupakan bandar perdagangan yang ramai. Banyak pedagang Portugis membeli rempah-rempah dari pedagang pribumi. Persediaan rempah di pedagang pribumi didapatkan dengan cara membelinya secara sembunyi-sembunyi dari Banda karena rasa takut mereka pada VOC.¹⁰⁹ Perusahaan dagang yang baru berusia sepuluh tahun tersebut telah melakukan monopoli beragam produk

dan diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris pada tahun 1944 oleh Armando Cortesao.

105) Poesponegoro, Marwati Djoned dan Nugroho Notosusanto, *Sejarah Nasional Indonesia jilid 3*, Depdikbud: Balai Pustaka hlm. 164

106) Cortesao, *op. cit.* hlm. 273

107) Poesponegoro, *op. cit.* hlm. 166

108) *ibid.* hlm. 170

109) Menurut Ki Padmosusastro, pujangga sastra Jawa abad ke-19 dan *abdi dalem* keraton Surakarta, tidak tercatatnya nama raja-raja Surabaya karena minimnya sastra tulis, seperti lazimnya kerajaan di pedalaman Jawa. Namun penguasa Surabaya yang paling terkenal adalah raja era abad ke-17 karena keberaniannya menolak hegemoni tiga raja Mataram. Dalam catatan Padmosusastro, nama Raja Surabaya itu adalah Jayalengkara

pertanian bernilai ekspor di Nusantara.

Bagi kerajaan-kerajaan maritim, pelabuhan merupakan sumber penghasilan yang amat penting bagi kerajaan terutama dari penerapan aturan bea cukai.¹¹⁰ Berikut ini gambaran sejumlah kerajaan bercorak kelautan dengan pajak atau pungutan yang diterapkan di wilayahnya.

A. Kerajaan Samudera Pasai

1. Wilayah dan Organisasi

Di utara pulau Sumatera terdapat sebuah kerajaan bernama Samudera, yang di kemudian hari terkenal dengan sebutan Kerajaan Samudera Pasai. Pasai merupakan kerajaan Islam pertama di kawasan Indonesia dan Asia Tenggara. Kerajaan ini berperan menyebarkan pemahaman Islam ke sejumlah daerah di Asia Tenggara, antara lain di pesisir utara Jawa, kawasan Malaka di barat hingga ke Trengganu di timur Malaysia, lalu ke utara di Pattani Thailand, Brunei, dan wilayah lain di era abad ke-13 dan abad ke-14.

Pasai kemudian menjadi sebuah kerajaan besar dan terkenal sebagai pusat perdagangan dengan hubungan internasional yang luas. Pasai merupakan kerajaan kota, kerajaan dagang, dan daerah transit yang didirikan oleh para pendatang. Pasai memiliki hubungan dagang dengan daerah pedalaman secara bebas. Kerajaan tidak memiliki kepentingan utama terkait ambisi militer dan politik, seperti perluasan wilayah. Pasai lebih mengedepankan aktivitasnya sebagai kerajaan perdagangan.

Pada abad ke-13, kerajaan Pasai merupakan tempat singgah sehari-hari untuk pelayaran antara India dan Cina. Meskipun kerajaan ini tidak begitu penting bagi perdagangan atau pelayaran yang melewati Lautan Hindia, dibandingkan dengan wilayah kerajaan Lamuri di ujung utara Sumatera,

110) Lopian, A.B. *Pelayaran dan Perniagaan abad ke-16 dan 17*, Jakarta, 2008, hal. 113

namun pada abad ke-14 Samudera telah berkembang menjadi pelabuhan yang penting di Sumatera bagian utara.

Sultan Pasai pertama yaitu Al Malik as Shaleh, merupakan menantu raja Peureulak, sebuah kerajaan di tenggara Aceh. Dalam kehidupan perekonomiannya, kerajaan maritim ini tidak mempunyai aktivitas pertanian. Basis perekonomiannya adalah perdagangan dan pelayaran di mana pembayaran bahkan sudah menggunakan uang emas. Sebagaimana catatan Tome Pires dalam *Suma Oriental*, di Pasai terdapat mata uang drama yang terbuat dari emas, seperti dirham di kawasan Arab.

Keberadaan mata uang emas ini seakan memperlihatkan bahwa kerajaan Pasai merupakan kerajaan yang makmur. Mata uang di kerajaan kemudian menggunakan nama-nama Sultan yang pernah memerintah, seperti Alauddin, Sultan Manshur Malik al-Zahir, Sultan Abu Zaid, dan Abdullah. Pada tahun 1973, ditemukan 11 mata uang dirham yang di antaranya bertuliskan nama Sultan Muhammad Malik az Zahir, Sultan Ahmad, dan Sultan Abdullah. Mereka merupakan raja-raja Samudera Pasai yang memerintah pada abad kejayaan kerajaan 14 M dan 15 M.¹¹¹

Hubungan Pasai dengan daerah-daerah pedalaman penghasil produk pertanian dan tambang, juga berkisar hubungan dagang, seperti juga peranan utamanya sebagai kerajaan maritim.¹¹² Pasai pun telah menguasai sejumlah daerah pedalaman, meski kemungkinan tidak melalui imperialisme atau kehendak politik.

Kejayaan perniagaan Kerajaan Samudera Pasai berlangsung sampai tahun 1521 M, saat para pelaut Eropa ingin menguasai perdagangan yang ramai di sana. Kerajaan Pasai lalu ditaklukan oleh bangsa Portugis, yang lantas menguasai wilayah selama tiga tahun. Setelah itu, pada tahun 1524, Pasai

111) Sekitar tahun 1512-1515 Tome Pires telah menceritakan pula tentang peredaran mata uang di beberapa kerajaan yang dipergunakan sebagai alat penukar dalam perdagangan terutama di beberapa pusat kerajaan. Dikatakan bahwa di Pedir terdapat mata uang dari timah seperti *celiti*, yaitu mata uang kecil, dan mata uang dari emas yang disebut *drama*. Mata uang tersebut bentuknya kecil dan setiap *drama* bernilai 500 *cash*. Perbandingan nilai mata uang *drama* dengan *Cruzado* (mata uang Portugis) adalah 9:1. Di Pedir juga terdapat uang perak yang disebut *tanga* yang menyerupai uang Siam, Pegu Benggala. Untuk perdagangan banyak digunakan mata uang emas..

112) Tidak ditemui data-data yang lengkap atau dapat menjelaskan secara utuh mengenai peran para tokoh Samudra Pasai secara langsung dalam perdagangan. Meski demikian diketahui bahwa para penguasa kerajaan mendapat manfaat keuntungan dari distribusi barang-barang yang dibawa para saudagar di pantai untuk masuk ke daerah pedalaman

ditaklukan oleh Sultan Ali Mughayat Syah. Oleh Sultan Mughayat Syah, berbagai penaklukan atas raja-raja kecil dilakukan secara besar-besaran. Di samping itu, untuk menjalin hubungan dan menyebarkan ilmu Islam, dikirim pula guru-guru agama ke daerah pedalaman. Para generasi muda pun diundang dari pedalaman agar datang ke Aceh untuk belajar agama.

2. Perpajakan di Kerajaan Pasai

Masih dalam catatan Tome Pires, mata uang satu drama yang terbuat dari emas memiliki nilai 500 *cash*. Setiap kapal yang membawa barang-barang perdagangan dikenai pajak di pelabuhan Pasai. Untuk kapal yang membawa barang dari barat dikenai pajak 6%. Adapun nilai barang ekspor harus membayar pajak sebesar satu *maze* per bahar (375 pound atau sekitar 170 kg).

Dampak perdagangan bagi pertumbuhan dan perkembangan kota-kota pantai, termasuk Samudera Pasai sangat besar, karena perdagangan laut dapat mendorong pertumbuhan negara, kerajaan dan kota di daerah pantai. Para penguasa lokal akan membangun pelabuhan-pelabuhan mereka untuk melayani kebutuhan masyarakat pedagang internasional. Dalam perdagangan, mereka meraih pendapatan dari pajak pelabuhan. Pajak pelabuhan ini akan menambah kas kekayaan sehingga mereka dapat mengubah keuntungan material tersebut menjadi keuntungan politik.¹¹³ Seorang penguasa lokal yang mempunyai pendapatan besar akan dapat memperluas dan mengembangkan sumber daya manusia lokal dengan mengumpulkan pengikut-pengikutnya.¹¹⁴

113) Beberapa pendapatan berasal dari pajak pelabuhan. Pajak pelabuhan diberlakukan pada setiap kapal yang ke luar-masuk pelabuhan, di mana besaran pajak mengacu pada ukuran kapal atau perahunya. Adapun barang-barang muatan kapal dikenai pajak impor sebesar 6%, kecuali untuk barang-barang bebas pajak, seperti bahan makanan, tidak dikenai pajak.

114) Armando Cortesao, *The Suma Oriental of Tome Pires; An Account of the East from Red Sea to Japan, written in Malacca and India in 1512-1644*. Translated from Portuguese MS in the Bibliothique chamber des Deputes. Paris, and edited by Armando Cortesao, London: The Hakluyt Society, 1944, hal. 145

B. Kerajaan Aceh

1. Wilayah

Pada tahun 1524 M, Ali Mughayat Syah dikukuhkan sebagai raja yang kemudian bertekad membesarkan kerajaan Aceh. Kerajaan Aceh berdiri pada tahun 1511 dan di sekitar tahun tersebut Malaka mulai jatuh ke tangan Portugis. Sultan Ali Mughayat Syah merupakan raja Aceh pertama yang kemudian memerintah selama empat belas tahun (1516-1530 M). Ali berhasil mempersatukan Kerajaan Islam Aceh Darussalam lebih kurang dari Kutharaja sampai ke Tamiang. Ketika kerajaan Islam Aceh Darussalam dipimpin oleh Sultan Alaidin Ri'ayat Syah Al Qahar (1537-1568 M), wilayah kerajaan Aceh telah diperluas ke selatan sampai wilayah Sumatera Barat.

Mata pencaharian rakyat Aceh pada era abad ke-15 hingga abad ke-18 terutama adalah pedagang dan bercocok tanam. Ragam pekerjaan lain adalah sebagai pandai emas, pembuat kapal, pandai besi, penenun, dan lain-lain. Para pedagang asing seperti dari Arab, Gujarat, dan Cina banyak melakukan kegiatan dagang di kota Bandar Darussalam sehingga tempat itu lebih ramai dibanding tempat manapun di Sumatera. Para pedagang diterima baik oleh kerajaan dan warga. Mereka juga senang berdagang di Darussalam karena sebagaimana laporan perjalanan John Davis,¹¹⁵ pajak dan bea di Aceh lebih murah dibanding tempat manapun yang pernah mereka datangi.

2. Perpajakan di Kerajaan Aceh

Sistem politik di Kerajaan Aceh Darussalam minimal bisa diklasifikasikan menjadi dua periode: Masa sebelum Sultan Iskandar Muda memerintah (1514-1607) dan periode semenjak ia bertahta. Untuk periode awal sebelum Iskandar Muda berkuasa, sistem perpolitikan Aceh Darussalam masih belum terorganisir secara baik dan rapih mengingat kondisinya baru saja terlepas dari pengaruh Pedir, sehingga konsentrasi lebih tercurahkan untuk

pembenahan militer dalam upaya mempertahankan keberadaan kesultanan dari berbagai kemungkinan bahaya yang datang dari dalam maupun dari luar, seperti pengaruh ambisi pendudukan dari para pendatang Eropa. Di samping itu usaha ekspansi terus dilakukan untuk memperluas wilayah kesultanan.

Di daerah-daerah taklukan, Sultan Aceh Ali Mughayat kemudian menempatkan petugas pemungut pajak sebagai tanda takluk kerajaan-kerajaan kecil di pedalaman tersebut. Dalam hubungan pusat dan pedalaman ini, Sultan memberlakukan berbagai kemudahan terhadap raja-raja di pedalaman yang sudah beragama Islam. Adapun mereka yang tidak beragama Islam diwajibkan untuk membayar berbagai pajak sesuai aturan yang dikeluarkan Setelah berdirinya Kerajaan Aceh, Samudera Pasai berada di bawah pengaruh Kesultanan Aceh yang berpusat di Bandar Aceh Darussalam.¹¹⁶

Ada beberapa lembaga disebut balai, yang mendampingi para sultan Aceh dalam menjalankan tugasnya, termasuk balai yang terkait pada pungutan pajak cukai, yaitu:

- a. Balarung sari, yaitu tempat bermufakat empat orang *uleebalang* dan tujuh orang alim ulama serta menteri kerajaan Aceh
- b. Balai Gading, yaitu tempat bermufakat dari delapan orang *uleebalang* dan tujuh orang alim ulama serta menteri kerajaan Aceh
- c. Balai Majlis Mahkamah Rakyat, tempat mufakat bagi 73 orang wakil rakyat dari 73 *mukim*
- d. Balai Laksamana sebagai tempat angkatan perang
- e. Balai Fardah, dengan tugas mengumpulkan bea cukai¹¹⁷

Sumber penghasilan utama di kerajaan Aceh didapat dari perdagangan di

116) Yatim, Badri. *Sejarah Peradaban Islam; Dirasah Islamiyah II*. Jakarta: Raja Grafindo Persada. 2004, hlm 224

117) Sejarah Daerah Propinsi Daerah Istimewa Aceh, 1978. Proyek Penelitian dan Pencatatan Kebudayaan Daerah. Pusat Penelitian Sejarah dan Budaya Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Jakarta. Hlm. 70-71

pelabuhan, bea cukai dan upeti daerah taklukan. Untuk bea cukai, setiap kapal asing yang masuk pelabuhan dipungut pajak sebesar 5% dari nilai barang yang diturunkan.¹¹⁸ Secara pribadi, raja juga mendapat pemasukan dari hadiah-hadiah yang diberikan oleh para tamu atau pedagang asing yang masuk ke wilayah kerajaan Aceh. Di kerajaan juga terdapat aturan cukup unik, yaitu jika ada penduduk dan orang asing yang meninggal, maka hartanya berhak diwarisi oleh sultan apabila mereka tak memiliki ahli waris.

Adapun jauh di selatan Aceh, di daerah Riau dimulai dari Siak, Kampar, Indragiri, Rokan, dan beberapa kerajaan di semenanjung barat telah dikuasai oleh Malaka, mereka wajib membayar upeti ke sana. Di akhir abad ke-15 cukai barang sudah dilakukan dengan baik di Malaka. Mereka menerapkan tugas pungutan cukai pada empat syahbandar, yaitu:

1. Syahbandar khusus untuk kapal-kapal dari India
2. Syahbandar khusus untuk kapal-kapal dari Koromandel, Benggala, Pegu dan Sumatera Utara
3. Syahbandar khusus untuk kapal-kapal dari Sumatera, Jawa dan Maluku
4. Syahbandar khusus untuk kapal-kapal dari Indo China dan China¹¹⁹

Penghasilan kerajaan Aceh didapat dari pungutan pajak dan cukai yang dilakukan oleh pejabat kerajaan urusan pajak. Adapun jenis pajak tersebut bermacam-macam, seperti:

- a. Pajak tanah (*wase tanah*) yang dibebankan bagi para pemilik ladang
- b. Pajak pasar (*adat penukan*) yang dibebankan pada barang-barang yang diperjualbelikan di pasar
- c. Cukai muara (*wase knala*), dibebankan pada setiap perahu yang akan memasuki muara. Pemungutnya adalah pejabat cukai dari dalam sebuah rumah cukai di daerah muara

118) *Ibid*, hlm. 74

119) Sejarah Daerah Riau, 1978. Proyek Penelitian dan Pencatatan Kebudayaan Daerah. Pusat Penelitian Sejarah dan Budaya Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Jakarta. Hlm. 105

Barang-barang dagangan untuk ekspor yang melewati muara juga harus membayar pajak. Di sana terdapat pajak lada (*wase lada*), pajak pinang (*wase pinang*), dan pajak hasil hutan (*wase uteun*). Khusus perdagangan lada, selain diberlakukan pajak juga ada pungutan *wang hareukat*.¹²⁰ Pejabat yang memungut cukai dan mengurus pasar disebut syahbandar dan *hariya*.

Seperti disebutkan di atas, kerajaan-kerajaan kecil di pedalaman yang beragama Islam diberi kemudahan atas upeti dan pajak. Kemudahan itu misalnya cukup dengan memberi pernyataan berbakti atau pengakuan kedaulatan atas raja Aceh, atau pada acara-acara tertentu mereka memberikan persembahan tanda bakti ke pusat sebagai pertanda kerajaan itu mengaku di bawah kekuasaan raja Aceh. Namun demikian bagi daerah-daerah pedalaman atau kerajaan-kerajaan kecil yang tidak beragama Islam, seperti daerah-daerah di pedalaman Batak, Sultan Aceh bersikap keras, baik mengenai jumlah pajak/upeti yang diserahkan maupun ikatan-ikatan politiknya.¹²¹

Penekanan pajak pada daerah-daerah non-Islam yang dilakukan Aceh berlangsung sampai masa-masa akhir keruntuhan kekuasaan sultan Aceh. Bahkan di masa kontrol sultan Aceh melemah, diduga ada kelompok “bandit-bandit Aceh” yang mengatasnamakan sultan dan memungut pajak atas nama sultan, di mana pungutan diduga tidak pernah disetor sampai ke pusat.¹²² Kemungkinan mereka ini mengaku sebagai petugas kerajaan dan memungut pajak dengan memanfaatkan kelemahan pemerintahan.

3. Kerajaan Aceh di Masa Pemerintahan Sultan Iskandar Muda

Ketika Iskandar Muda menjadi Sultan Kerajaan Aceh, selain menjalankan perluasan wilayah kekuasaan, ia juga berupaya menata sistem politik agar teratur, terutama yang berkaitan dengan konsolidasi atau pemantapan wilayah yang sudah dikuasai. Langkah ini ditempuh Sultan karena

120) Poesponegoro, SNI 4, *op.cit.* hlm. 86 sebagaimana mengutip C. Van Vollenhoven, Van Vollenhoven on Indonesian Adat Law (Verhandelingen van het Koninklijk Instituut voor Taal-, Land-en Volkenkunde) Paperback-January 1, 1981. Hlm. 164

121) Zuhdi, Susanto (ed), 1993. *Pasai Kota Pelabuhan Jalan Sutra*, Kumpulan Makalah Diskusi. Direktorat Sejarah dan Nilai Tradisional Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Proyek Inventarisasi dan Dokumentasi Sejarah nasional, Jakarta. Hlm 18

122) *Ibid.* hlm 19

sadar bahwa sistem pemerintahan yang bagus dan terkonsolidasi akan menciptakan stabilitas yang sehat. Ada dua sistem yang ditempuh sultan dalam upaya stabilitas kesultanan Aceh, yaitu:

1. Sistem politik internal, yang menyangkut kepentingan dalam negeri
2. Sistem eksternal, yang berhubungan dengan negeri asing.

Kaitannya dengan sistem politik internal, Sultan Iskandar Muda berhasil menyusun struktur pemerintahan secara rapi, yang secara koordinatif menghubungkan antara pusat dengan daerah-daerah. Wilayah inti kerajaan Aceh (Aceh Raya) terbagi atas wilayah *sagi*¹²³ dan wilayah pusat kerajaan. Tiap *sagi* terbagi menjadi beberapa *mukim*. Misalnya *sagi XXV mukim* meliputi Aceh Barat, *sagi XXII mukim* di bagian Tengah sebelah Selatan, dan *sagi XXVI mukim* terletak di bagian Timur. Masing-masing *sagi* terbagi lagi menjadi wilayah yang lebih kecil setingkat distrik.

Dalam menjalankan roda pemerintahan, Sultan dibantu oleh seorang Mangkubumi yang membawahi empat mantri sehari-hari atau penasihat raja. Di samping itu, raja juga dibantu oleh syahbandar untuk mengurus keuangan istana, Kepala *Krueng* untuk mengurus lalu lintas di muara sungai, Panglima *Losot* sebagai penarik cukai barang-barang ekspor-impor, dan *Krani* sebagai sekretaris istana. Jabatan-jabatan tinggi istana ini pada abad ke-17 dan ke-18 lebih disempurnakan lagi, antara lain:

- a. *Hulubalang Rama Setia*, sebagai Pengawal Pribadi Istana
- b. *Kerkum Katib al-Muluk*, sebagai Sekretaris Istana
- c. *Raja Udah na Laila*, sebagai Kepala bendaharawan istana dan perpajakan
- d. *Sri Maharaja Laila*, sebagai Kepala Kepolisian; dan
- e. Laksamana Panglima Paduka *Sirana*, sebagai Perwakafan.¹²⁴

Untuk menjamin langgengnya kerajaan Aceh di bawah panji-panji persatuan, kedamaian, dan kemakmuran, Sultan Iskandar Muda kemudian

123) *Sagi* merupakan kata lain dari *sagoe* atau federasi

124) Harun, Yahya, 1995, *Kerajaan Islam Nusantara Abad XVI dan XVII*. Yogyakarta, Kurnia Kalam Sejahtera, hlm. 18

menyusun tata negara atas empat bagian.¹²⁵

- a. Segala persoalan yang menyangkut tentang adat maka kebijaksanaannya diserahkan kepada sultan, penasehat, dan orang-orang besarnya.
- b. Segala urusan hukum diserahkan kepada para ulama yang pada masa Syekh Nuruddin Ar-Raniry diangkat sebagai *qadbi malikuladil*.
- c. Urusan *qanun*, majelis adab, sopan santun dan tertib dalam pergaulan hidup bermasyarakat, termasuk mengenai berbagai upacara adat diserahkan kepada kebijaksanaan *Maharani*.
- d. Sedangkan urusan *reusam* (pertahanan dan keamanan) berada dalam kekuasaan Panglima Kaum atau Bentara pada masing-masing daerah.

4. Perpajakan Masa Pemerintahan Sultan Iskandar Muda

Sultan Iskandar Muda menetapkan berbagai peraturan mengenai pertanian dan peternakan. Dalam hal ini Sultan Iskandar Muda juga menetapkan beberapa sumber pajak penghasilan sebagai pemasukan devisa kerajaan. Sebagian besar kekayaan kesultanan pada masa kekuasaan Sultan Iskandar Muda berasal dari hasil ekspor impor sumber daya alam seperti timah, emas, perak, serta sumbangan hasil pertanian perkebunan seperti lada dan rempah lainnya. Selain itu, penghasilan didapat dari perikanan beserta pajak-pajak dari seluruh komoditas tersebut di atas.

Kerajaan Aceh di bawah Sultan Iskandar Muda menerapkan beberapa jenis pajak yang disebutkan dalam *Adat Aceh*, yaitu:

- a. *Adat cap* atau *Adat lapik cap*, merupakan pajak yang dibayar dalam bentuk barang atau dengan uang untuk memperoleh “cap”, sebagai izin raja untuk berlayar.
- b. *Adat kain*, merupakan kain segulung (sekayu) yang harus diberikan

125) Ismuha, 1988, Bunga rampai Temu Budaya Nusantara PKA-3, seminar Pekan Kebudayaan Aceh 3. Hlm. 155

oleh pedagang-pedagang dari India dan Eropa pada waktu mereka mendapat *Adat cap*

- c. *Adat kain* yang ke dalam, yaitu kain yang diberikan untuk istana
- d. Adat memohon kunci, untuk dapat menurunkan barang-barang dari ruang kapal sesudah pajak-pajak lainnya dilunasi
- e. *Hadiab langgar*, untuk izin berlabuh (sebesar 120 *tabil* 10 *mas* bagi sebuah kapal bertiang tiga dari Gujarat)
- f. *Adat pengawal*, bagi orang-orang dan tetua Aceh yang naik ke kapal dan menjaganya selama kapal berlabuh
- g. Adat *hak ul-kalam*, yakni semacam bea registrasi.

Selain kewajiban tersebut, para pedagang juga harus membayar 10% dari nilai barang dagangan untuk Sultan Iskandar Muda.¹²⁶ Dalam *Adat Aceh* juga disebutkan bahwa orang Belanda dan Inggris membayar 7% dalam bentuk barang dan pedagang Islam membayar dalam bentuk emas untuk setiap barang yang diturunkan dari kapal. Pertumbuhan perdagangan mengharuskan tersedianya tenaga kerja dan akhirnya menghasilkan perbudakan dan pesanan budak. Kehidupan orang-orang kaya kemudian dikelilingi budak di mana Sultan menerima budak dan pajak impor untuk perbudakan. Perbudakan dan pesanan budak membentuk motor utama pembangunan kesultanan ini.¹²⁷

Perbudakan dan sistem pesanan budak, yang kini dikenal sebagai ijon atau tengkulak, kemudian menjadi realitas di kerajaan Aceh. Tingginya jumlah korban perang menjadi beban sosial budaya yang diemban masyarakat. Bukti keberadaan lembaga sistem perbudakan ini ditemukan di *Adat Aceh*, ketika ajaran yang menjunjung hal Islam yang ideal tentang kesetaraan manusia telah hilang. Stratifikasi masyarakat dan hak-hak istimewa yang berasal dari hal ini tertanam di *Adat Aceh*. Konsep “budak” merupakan komoditas impor dan pajak yang dipungut pada komoditas penjajahan manusia ini menunjukkan adanya sistem yang merendahkan manusia. Namun tidak ada bukti bahwa Aceh sendiri secara aktif terlibat dalam

126) Lombard, D. 2006. *Kerajaan Aceh Zaman Sultan Iskandar Muda (1607-1636)*. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia. Hlm. 103

127) Mitrasing, Ingrid Saroda, *The Age of Aceh and the Evolution of Kingship 1599-1641*. Thesis Universitas Leiden 2011, Hlm. 278

impor hamba sahaya dari India.¹²⁸

Budak dianggap sebagai komoditas. Di dalam *Adat Aceh* terdapat informasi bahwa pajak impor beras dan perbudakan terjadi bersamaan dalam satu waktu. Pajak untuk budak yang dibeli di Deli, sebagai pasar utama ketersediaan budak, adalah “satu budak untuk setiap enam belas budak”. Pajak itu dibayarkan kepada Panglima dari Deli.¹²⁹ Adapun pajak impor budak adalah enam belas dari seratus, yang berarti bahwa dari seratus budak, enam belas orang darinya ditakdirkan menjadi milik sultan, selain dua budak yang dialokasikan untuk panglima bandar sebagai jatah pejabat pelabuhan utama.

Ketentuan di *Adat Aceh* dikenal sebagai adat tebusan. Secara harfiah, hal itu bermakna tebusan uang atau kompensasi. Ito Takeshi dalam *The World of Adat Aceh* berpendapat bahwa tarif tinggi budak senilai 18 dari seratus (18%) memberikan alasan bahwa ada ketentuan nilai yang cukup melekat pada budak dan kepentingan mereka dalam kehidupan sosial dan ekonomi Aceh. Belum dipastikan bahwa Sultan Iskandar Muda melakukan pembayaran untuk mengakuisisi para budak. Tetapi pajak atas impor budak menunjukkan bahwa sultan memperoleh sejumlah besar budak dari perdagangan budak tersebut. Begitu pula Panglima bandar.¹³⁰

Sultan Iskandar Muda juga mempersulit perizinan pedagang asing yang ingin melakukan kontak dengan Kesultanan Aceh. Ketika hampir secara bersamaan East India Company dari Inggris dan *Verenigde Oost-Indische Compagnie* dari Belanda mengajukan izin, Sultan hanya memberi kesempatan pada salah satu nama perusahaan dagang asing yang lebih menguntungkan tersebut. Pernah ia memperkenalkan Belanda untuk berdagang di Tikur, Pariaman, dan Barus tetapi hanya berjalan masing-masing selama dua tahunan.¹³¹ Selain itu, Sultan memberlakukan monopoli atas lada yang pada waktu itu merupakan komoditi dagang paling disukai.

128) *ibid.* hlm. 256

129) *Adat Atjéh*, hlm. 46

130) Mitrasing, *op.cit.* hlm. 250

131) Harun, Ramlil, 1985, *Hikayat Sultan Aceh Iskandar Muda*. Jakarta Proyek Penerbitan Buku Sastra Indonesia dan Daerah, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, hlm. 13

Sultan Iskandar Muda mewajibkan kapal-kapal orang India membayar pajak 5% baik untuk impor maupun ekspor, sementara orang Eropa wajib membayar pajak sebesar 7%.

Demi berjalannya monopoli dagang kerajaan Aceh, Sultan memerintahkan untuk merusak perkebunan-perkebunan yang terdapat di Kedah. Langkah berikutnya adalah mewajibkan para penanam di Tiku dan Pasaman untuk menjual panen mereka ke pasar Aceh. Strategi Sultan berhasil, di mana untuk sementara waktu ia mendapatkan hak istimewa sebagai satu-satunya penjual rempah bernilai tinggi dari daerah-daerah ini kepada bangsa asing. Karena itu ia dapat menetapkan harga sesuka hatinya.¹³²

Keuntungan yang diperoleh dari monopoli tersebut sangatlah tinggi. Selain itu bea cukai juga diberlakukan di pelabuhan-pelabuhan milik Aceh. Barang-barang yang keluar masuk dari pelabuhan Aceh dipungut bea cukai. Dalam penarikan bea, terdapat perlakuan yang berbeda antara orang Muslim dan Kristen di mana orang muslim membayar lebih rendah. Untuk menjamin kelancaran pemungutan bea, sultan mengangkat sejumlah Pegawai di kantor pelabuhan, di antaranya juru tulis dan syahbandar atau kepala pelabuhan.¹³³ Kebijakan perlakuan tersebut membawa berkah bagi para pedagang Jawa. Mereka meraih keuntungan karena mendapatkan hak istimewa dalam berdagang di Bandar Samudra Pasai, yakni dalam bentuk pembebasan bea cukai impor maupun ekspor atas barang dagangan yang mereka bawa.¹³⁴

Pada tahun 1633, pasukan Kerajaan Iskandar Muda menyerbu pelabuhan Indrapura di selatan Tiku dan Pariaman dan menetapkan pajak lada. Meskipun hubungan itu kemudian diperbarui, Sultan menginginkan hadiah persembahan dari Belanda sebelum ia mengizinkan VOC untuk mendapatkan lada di kawasan, di mana Sultan menetapkan harga lada untuk 100 baharnya adalah 408 real.¹³⁵

132) Lombard, Denys, 2006. *Kerajaan Aceh: Zaman Sultan Iskandar Muda (1607-1636)*, Kepustakaan Populer Gramedia. Hlm. 144-145

133) *ibid.* hlm. 149

134) Armando Cortesao, *op.cit.* hlm. 144

135) *real* atau ringgit Spanyol sama dengan empat mas. satu tail adalah 16 Mas (dirham). Adapun Kesultanan Samudra Pasai maupun Kesultanan Aceh Darussalam sebetulnya mempunyai alat pembayaran yakni mata uang emas yang dibuat sendiri dan keduanya memiliki kesamaan.

Untuk menangani hal-hal pendapatan lain, seperti di pasar tempat berlangsungnya jual beli, diterapkanlah pajak pasar. Sultan memiliki menteri *Wazir Rama Setia* yang mengurus pajak pasar di seluruh kesultanan. Ada pula menteri *Wazir Kun Deraja* sebagai penguasa kota Bandar Aceh, yang bertanggung jawab atas keraton dan syahbandar. Pasar termasuk menjadi salah satu sumber penghasilan raja dan pemerintahan. Sultan menarik cukai dari pasar setiap hari, yang dimanfaatkan sebagai bantuan untuk negeri yang disusun menurut adatnya. Ada tiga tipe pembayaran cukai pasar, yaitu:

- a. *Adat bariya*, dibayar oleh pedagang atas barang yang disimpan dalam los-los di pasar
- b. *Adat peukan*, dibayar oleh orang yang mengunjungi pasar
- c. *Adat tandi*, dibayar kepada petugas yang menimbang barang di pasar.

Cukai yang terkumpul itu diserahkan oleh petugas, yaitu syahbandar atau *bariya*, kepada *uleebalang* (*bulubalang*) wilayah. *Uleebalang* kemudian menyerahkannya kepada petugas wilayah. Sebagian uang adat itu dipersembahkan kepada Sultan di Banda Aceh setiap tahun.¹³⁶ Sultan juga mendapat penghasilan lain dari para pendatang. Orang asing yang hendak berdagang pun biasanya menghadap Sultan dengan membawa hadiah berharga agar mendapat restu untuk berdagang.¹³⁷

Sultan pun menjadi pewaris harta orang asing yang meninggal. Harta penduduk kerajaan yang meninggal tanpa meninggalkan ahli waris diputuskan menjadi milik sultan. Juga bila ada kapal karam di pantai di bawah kekuasaannya, maka segenap kapal dan isinya ditetapkan menjadi milik sultan.¹³⁸

Sultan Iskandar Muda memusatkan bagian terbesar dari perdagangan merica Sumatera di Banda Aceh, dengan menetapkan *qanun seuneubok lada*, yang memuat tentang berbagai peraturan mengenai pertanian dan peternakan. Selain itu, Sultan juga menetapkan beberapa sumber pajak penghasilan sebagai pemasukan devisa kerajaan.¹³⁹

136) Poesponegoro, SNI 3, *op. cit.* hlm. 267, berdasarkan Karya Mohammad Hoesin, *Adat Atjeh*, Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Propinsi Daerah, 1970. Hlm. 116-117

137) Poesponegoro, Marwati Djoened Poesponegoro dan Nugroho Notokusanto, 1992. *Sejarah Nasional Indonesia*, Vol. 4, Jakarta: Balai Pustaka, hlm. 74

138) *Ibid.* hlm. 74

139) Lailatus Solikah, "Perkembangan Agama dan Budaya Islam di Aceh Pada masa Sultan Iskandar Muda (1607-1637)" *Avatara*, e-Jour-

Masa kejayaan Sultan Iskandar Muda akhirnya mulai menurun ketika pasukan yang diperintahkan untuk merebut Malaka dari tangan Portugis menderita kekalahan. Sebagai upaya untuk mendapat dukungan dari kekuatan lain, ia kemudian menjalin kerjasama dengan orang-orang Belanda. Caranya, pedagang Belanda diberi ijin untuk berdagang selama empat tahun di seluruh wilayah Aceh tanpa membayar pajak. Langkah ini sangat keliru, karena supremasi politik maupun ekonomi Aceh di kawasan Selat Malaka justru semakin merosot. Sebabnya, pada tahun 1641 justru orang-orang Belanda itulah yang dapat merebut Malaka.¹⁴⁰

Setelah wafatnya Sultan Iskandar Muda pada 1636, kekuasaan kesultanan hanya terdapat di sekitar ibukota dan pelabuhan saja. Sementara kekuasaan *uleebalang* dan imam kepala pemerintahan semakin besar. Mereka mulai menguasai perdagangan, sehingga penghasilan sultan baru telah jauh berkurang. *Uleebalang* memungut cukai barang yang keluar masuk di wilayah kekuasaannya. Sultan Iskandar Tsani sebagai pengganti Iskandar Muda lantas kehilangan hak bea keluar masuk kapal ke pelabuhan. Sebagai gantinya, Iskandar Tsani hanya mendapat upeti berupa hasil atau *masee*, sebagai pajak daerah kepada pemerintah pusat dari para penguasa baru itu.

Adapun di Jambi pada abad ke-17, barang-barang yang masuk ke wilayah tidak dikenakan bea impor, tapi ada bea ekspor produk lada sebesar 10%. Karena itu, di kemudian hari kapal-kapal Belanda tak lagi mengambil lada ke Jambi, tapi mengundang kapal Jambi untuk membawa lada ke pusat operasional mereka di Batavia.

C. Kesultanan Demak

1. Wilayah

Demak merupakan bagian penuh dari Kerajaan Majapahit sebelum

nal Pendidikan Sejarah Volume 1, No. 1, Januari 2013. Hlm. 50

140) Sulistiyono, Singgih Tri, Rempah-rempah dan Perubahan Peta Kekuatan Maritim di Nusantara Abad XVI-XVII. Makalah dipresentasikan pada "Borobudur Writers and Cultural Festival 2013". Candi Borobudur, Magelang: 17-20 Oktober 2013. Hlm. 13

kemudian Raden Patah berkuasa di negeri itu. Di Kerajaan Demak, raja disebut sultan, artinya selain sebagai pemimpin negara, ia juga berlaku sebagai pemimpin agama. Daerah di bawah pengaruh Demak antara lain Jepara, Semarang, dan Tegal. Selain pantai utara Jawa, pengaruh Demak menyebar hingga ke Palembang dan Jambi di Sumatera serta pulau-pulau di kawasan selat antara Sumatera dan Kalimantan.¹⁴¹

Kota Demak yang didirikan pada pertengahan abad ke-15 segera menjadi kota perniagaan besar. Wilayah desa Glagahwangi itu semula berubah menjadi sebuah kadipaten di bawah Majapahit yang ramai dan diberi kebebasan menjalankan ibadah serta menyebarkan agama Islam. Hal ini membuat para Wali bersepakat mendirikan masjid agung untuk menopang dan mengembangkan kekuatan Islam. Setelah masjid agung selesai dibangun, para Wali bermusyawarah untuk menentukan program dan langkah perjuangan selanjutnya.

Merekapun sampai pada pokok pikiran untuk mendirikan sebuah negara Islam dengan merumuskan tiga pokok pikiran, yaitu:

1. Tentang dasar negara Islam,
2. Tentang pemegang kekuasaan negara Islam,
3. Tentang rencana dan strategi mencapai negara Islam.

Demak sendiri kemungkinan juga pernah disinggahi oleh Laksamana Cheng Ho dalam ekspedisinya ke Nusantara tahun 1431-an. Demak memiliki keterikatan dengan Palembang secara khusus, karena pada mulanya kota besar di Sumatera tersebut masuk dalam wilayah kerajaan Budha Sriwijaya yang berkuasa dari tahun 683 M sampai kira-kira tahun 1371 M. Ada beberapa catatan mengenai waktu berakhirnya Kerajaan Sriwijaya, tetapi yang pasti kerajaan ini menjadi taklukan Kerajaan Majapahit pada pertengahan abad ke-15 sampai tahun 1527 M.

Salah seorang adipati Majapahit yang berkuasa di Palembang adalah

141) Poesponegoro, Marwati Djoned & Nugroho Notosusanto, 1992. *Sejarah Nasional Indonesia Jilid 3, Jaman Pertumbuhan dan Perkembangan Kerajaan-kerajaan Islam di Indonesia*. Hlm. 35

Aryo Damar (1455-1478), putra dari Prabu Brawijaya V (1447-1451) dari Majapahit. Aryo Damar membesarkan seorang anak bernama Raden Patah. Anak tersebut kelak menjadi pendiri kerajaan Demak pada tahun 1478.¹⁴²

Kemunduran Majapahit nyatanya memberi peluang bagi Demak untuk berkembang menjadi kota besar dan pusat perdagangan. Dengan bantuan para ulama Walisongo, Demak berkembang menjadi pusat penyebaran agama Islam di Jawa dan wilayah timur Nusantara. Pada masa pemerintahan Raden Patah (1500-1518) yang bergelar Sultan Alam Akhbar al Fatah, Demak berkembang pesat.

Agama Islam turut mengalami perkembangan. Basis perekonomian makin maju setelah Kerajaan Demak memperluas wilayahnya dengan menaklukkan banyak pelabuhan penting di pantai utara Jawa seperti Jepara, Tuban, Sedayu, dan Gresik. Dengan menguasai pelabuhan-pelabuhan ini, pengaruh budaya dan agama Islam tersebar luas di Kerajaan Demak berkat bantuan para wali. Para wali sangat aktif menyebarkan pengaruh Islam tidak hanya di Pulau Jawa tetapi juga daerah lain seperti Sumatera, Kalimantan, Sulawesi, dan Maluku. Raden Patah kemudian membangun sebuah masjid yang megah dan dinamai Masjid Demak.

Dalam naskah Serat Angger-Agger Suryangalam dan Serat Suryangalam dijelaskan bahwa hukum yang berlaku di kerajaan Demak berdasarkan hukum Islam dengan berpegang pada al-Qur'an dan Hadist. Dalam naskah Serat Angger-Agger Suryangalam disebutkan antara lain sebagai berikut:

“sang ratu punika dene anrapaken ukumullah... dosane tan anglakokan sak pakeme aksarane, angowahi sapangandikaning Allah tangala, kang tinimbalaken dhanubing kangjeng Nabi kita Mukammad salalu ngalaibi wasalam”.

Serat Angger-Agger Suryangalam yang menyebut tentang Allah Ta'ala dan Kanjeng Rasulullah SAW berisi tata hukum Islam yang bersumber

pada kitab Anwar, sesuai dengan konsep yang disusun Pangeran Adipati Ngadilaga, yang dituangkan dalam undang-undang oleh Raden Arya Trenggono (Sultan Demak III). Undang-undang ini kemudian disebut sebagai Undang-undang Jawa Suryangalam dan dijadikan sebagai salah satu sumber hukum kerajaan penerus Demak, Pajang, dan Mataram.

Kerajaan Demak membangun basis perekonomiannya dari pertanian yang menghasilkan bahan pangan pokok seperti beras. Dengan menguasai pelabuhan-pelabuhan Jepara, Tuban, Sedayu, dan Gresik, Kerajaan Demak memulai perannya sebagai pelabuhan transit. Jalur perdagangan pun terbentuk dengan poros Pelabuhan Malaka, Demak, Makassar. Setelah Malaka dikuasai Portugis, arus jalur perdagangan yang melewati Demak menjadi sepi karena rute pelayaran terpaksa berubah. Rute Selat Malaka diubah menjadi rute menyusuri pantai barat Sumatra. Dengan kekuatan yang dimiliki kerajaan, Demak mencoba menyerang Portugis sebagai penguasa Malaka. Demak bersemangat membantu Malaka karena kepentingannya turut terganggu dengan hadirnya Portugis di Malaka. Namun usaha Demak merebut Malaka pada tahun 1513 M mengalami kegagalan.

Raden Patah kemudian digantikan oleh Adipati Unus (1518-1521). Walau ia tidak memerintah lama, tetapi namanya cukup terkenal sebagai panglima perang tangguh. Ia berusaha membendung pengaruh Portugis agar tidak meluas ke Jawa. Adipati Unus kemudian digantikan oleh adiknya, Sultan Trenggono (1521-1546). Sultan Trenggono menjadi raja Demak ketiga dan yang terbesar.

Sultan Trenggono dilantik menjadi raja Demak oleh Sunan Gunung Jati. Ia memerintah Demak dengan gelar Sultan Ahmad Abdul Arifin. Pada masa pemerintahan Sultan Trenggono, Kerajaan Demak mencapai puncak kejayaan. Agama Islam berkembang pesat dan Demak berhasil memperluas wilayah kekuasaannya. Pada tahun 1522, pasukan Demak di bawah pimpinan Fatahillah menyerang Banten, Sunda Kelapa, dan Cirebon, di mana Sunda Kelapa berhasil direbut pada tahun 1527.

Dalam penyerangan ke Pasuruan pada tahun 1546, Sultan Trenggono gugur. Sepeninggal Sultan Trenggono, Demak mengalami kemunduran. Penyebabnya adalah perebutan kekuasaan antara Pangeran Sekar Sedolepen, saudara Sultan Trenggono yang ditahbiskan menjadi raja, dengan Sunan Prawoto sebagai putra sulung Sultan Trenggono. Sunan Prawoto kemudian dikalahkan oleh Arya Penangsang, anak Pangeran Sekar Sedolepen. Tak lama kemudian Arya Penangsang pun dibunuh oleh Joko Tingkir, menantu Sultan Trenggono yang menjadi Adipati di Pajang. Joko Tingkir yang kemudian bergelar Sultan Hadiwijaya memindahkan pusat Kerajaan Demak ke Pajang. Kerajaan ini kemudian dikenal dengan nama Kerajaan Pajang. Dalam bidang politik, kerajaan yang bermisi maritim ini berpindah haluan menjadi kerajaan agraris.

2. Perpajakan di Kerajaan Demak

Pada pertengahan abad ke-16, Demak telah berhasil menguasai seluruh Jawa. Kawasan pedalaman yang semula merupakan bawahan Majapahit hampir semua telah ditaklukan, menyisakan sebagian di wilayah barat Jawa yaitu Pajajaran. Pelabuhan-pelabuhan penting di pantura seperti Jepara, Sedayu, Kota Kembar, Jaratan, Tuban dan Gresik telah berada di bawah pengaruh Demak. Karena itu sangat dimungkinkan pemasukan bea pelabuhan, yang ditarik oleh para syahbandar, sebagian masuk kas kerajaan Demak.

Dalam sebuah kronik Tionghoa dari Semarang, terdapat berita tentang Natha Girindrawardhana Dyah Ranawijaya atau *Pa Bu Ta La*. Dia adalah bupati di bekas Kerajaan Majapahit yang memerintah sekitar tahun 1488-1527 dan membayar pajak kepada kerajaan Demak. Bila kronik tersebut benar adanya maka ini menjadi hal yang menarik, bahwa Demak yang semula hanya sebuah wilayah bawahan Majapahit kemudian justru menerima setoran pajak dari penerus kerajaan besar tersebut.

Ketentuan mengenai pajak-pajak di wilayah kadipaten dalam naungan kerajaan Demak, perkara jual beli, hutang piutang, dan sengketa tanah

diatur dalam Undang-Undang Jawa Suryangalam. Dalam naskah Undang-Undang ini juga dicantumkan ketentuan-ketentuan yang diatur pada bagian khusus dengan judul Bab Sangking Kitab. Ketentuan ini harus ditaati sebagaimana Undang-Undang.

Portugis yang menghadapi kekuatan besar Demak segera menjalin persahabatan dengan raja Sunda di sebelah barat Jawa. Tujuannya selain membuka hubungan dagang, juga adalah untuk menghadapi kekuatan Demak yang hendak berekspansi ke sana. Raja Sunda memberi ijin Portugis untuk membuka kantor dagang di muara sungai bernama Kalapa dan melakukan perdagangan bebas. Ijin kantor dagang itu tak pernah terpakai karena Demak terlanjur memasuki Banten dengan membawa pengaruh agama Islam.

Kerajaan Demak menjadi penghubung penghasil rempah di Indonesia Timur dan Indonesia Barat. Tome Pires yang melakukan perjalanan ke Nusantara mencatat bahwa barang-barang ekspor yang utama dari Demak adalah beras dan buah-buahan Di Pulau Jawa dikenal mata uang Cina dan mata uang Portugis, di samping mata uang lokal yang disebut *tael* atau *tumbaya*.

Ketika Demak mulai menggantikan hegemoni kerajaan Jawa di pedalaman, Tome Pires mencatat bahwa untuk setiap kapal yang berlabuh di bawah kekuasaan Demak, akan dikenakan pajak atas barang-barang dagangan. Besaran pajak adalah 400 dari setiap barang yang dapat dijual seharga 10.000.¹⁴³ Kemungkinan yang dimaksud adalah pengenaan pajak 4% atas penjualan barang setelah mencapai nilai tertentu (10.000).

Sebagaimana halnya kebiasaan penganugerahan wilayah istimewa, Sultan Demak pun menganugerahkan *perdikan*. Suatu *perdikan* yang cukup terkenal adalah Cahyana, kawasan yang kini berada di Kecamatan Karangmoncol dan Rembang, Purbalingga, Keresidenan Banyumas. Daerah *perdikan* di wilayah Keresidenan Banyumas sebagian besar berkaitan dengan fungsi

143) Cortessao, Armando, 1967. *Suma Oriental*, op.cit. hlm. 181-182



Gambar 1
Mahkota Sultan Banten abad ke-16
koleksi Museum Nasional Jakarta
Sumber: Uka Tjandrasasmita, *Arkeologi
Islam Nusantara*

utamanya, yakni pemeliharaan makam para wali.¹⁴⁴ Fungsi utama yang lain adalah pemeliharaan bangunan suci masjid dan pengembangan pendidikan pesantren sebagai *sarana* syiar agama Islam. Dengan status *perdikan*, wilayah tersebut mendapat keringanan dalam hal-hal perpajakan.

Status *perdikan* ini tidak boleh berubah. Terdapat suatu aturan turun temurun, yaitu: “Barangsiapa yang berani mengubah status *perdikan* tersebut akan mendapat kutuk Allah.” Ungkapan ini telah melestarikan Cahyana sebagai daerah *perdikan* selama lebih dari lima abad. Kutukan Sultan Demak dalam piagamnya itu dianggap sama saktinya dengan kutukan para raja Hindu dalam prasasti-prasasti *sima*, sehingga semua orang

sangat takut untuk melanggar kutukan tersebut.



D. Kesultanan Banten

1. Wilayah

Ramainya jalur pelayaran laut oleh para pedagang yang melalui selat Malaka, telah memberi keuntungan bagi kerajaan di pesisir untuk menarik pajak dan melakukan transaksi perdagangan di pelabuhan. Selain itu, pelayaran laut memunculkan kekuasaan kerajaan-kerajaan kecil di pesisir yang turut menarik pajak atas kapal dagang yang melewati selat dalam wilayah kekuasaan mereka. Hal itu membuat sebagian pedagang dan pelaku pelayaran laut yang merasa keberatan, lalu mengalihkan jalur

144) Steenbrink, Kareal A. 1984. *Beberapa Aspek tentang Islam di Indonesia Abad ke-19*. Jakarta: Bulan Bintang hlm 168

dengan melewati rute di barat Sumatera dan berbelok ke kiri memasuki area laut Jawa. Situasi itu memunculkan pelabuhan dagang yang makin ramai di pesisir utara Sunda dan Kelapa, di lokasi yang kemudian berdiri Kerajaan Banten.

Kesultanan Banten merupakan kerajaan yang berada di sebelah barat pulau Jawa yang berdampingan dengan Kerajaan Pajajaran di Jawa Barat. Kerajaan Banten didirikan oleh Sunan Gunung Jati sebagai penguasa Kerajaan Demak yang berhasil merebut Kelapa pada 1527. Ketika Sultan Hadiwijaya berkuasa di Demak, Banten menjadi kesultanan sendiri dengan raja pertama adalah Maulana Hasanuddin (1552-1570 M). Sultan Banten berikutnya adalah Maulana Yusuf yang memerintah antara tahun 1570-1580 Masehi.

Kerajaan Banten dibangun dengan sarana cukup lengkap. Di sebelah utara istana terdapat lapangan besar dengan beberapa bangunan pemerintahan. Lapangan ini menjadi pusat berbagai kegiatan pemerintah banten termasuk tempat pertemuan raja dengan rakyatnya. Bila menjelang lebaran, rakyat berdatangan ke lapangan dan membawa berbagai persembahan hadiah untuk raja.

Sarana transportasi juga dibangun. Ada dua jenis jaringan jalan di Kesultanan Banten, yaitu melalui sungai dan darat. Sungai Cibanten digunakan sebagai jalur transportasi dari dan ke pedalaman. Sungai Cibanten Sejak zaman kerajaan bercorak Hindu, atau semasa Banten Girang, sudah digunakan sebagai jalan utama guna mengangkut berbagai hasil bumi dari pedalaman Banten, seperti lada, cengkih, pala, beras, dan lain sebagainya.¹⁴⁵

Selain sungai, jaringan jalan kedua di Kesultanan Banten adalah melalui jalan darat di sepanjang kanan dan kiri Sungai Cibanten. Jalan tersebut digunakan sultan untuk menghubungkan daerah pedalaman Banten dengan Pelabuhan Karanghantu. Untuk menyeberangi Sungai Cibanten yang berkelok-kelok, pada sekitar tahun 1590-an dibangun jembatan besar

145) Guillot, Claude., Lukman Nur Hakim & Sonny Wibisono, *Banten Sebelum Zaman Islam Kajian Arkeologis di Banten Girang (932?-1526)*, Jakarta: Bentang, 1996, hlm. 23

bernama Jembatan Rante semasa pemerintahan Sultan Maulana Yusuf. Jembatan dibangun di atas kanal Kota Banten dan berjarak sekitar 300 meter sebelah utara Keraton Surosowan, yang menghubungkan jalan dari luar kota menuju pusat Kota Banten.

Jembatan Rante ini bisa bergerak naik turun dengan menggunakan rantai bila ada kapal atau perahu yang lewat pada kanal di bawahnya. Jembatan Rante dibangun secara kokoh dan berfungsi sebagai tempat penyeberangan serta memakai alat ungkit. Alat itu berfungsi menarik ujung tengah jembatan ke atas saat kapal melintas. Bila tidak ada kapal masuk, jembatan ditutup sebagai penyeberangan orang dan kendaraan darat. Jembatan ini juga difungsikan sebagai gerbang pajak bagi setiap kapal kecil atau perahu pengangkut barang dagangan pedagang asing yang memasuki Kota Kerajaan.

Kota pelabuhan Banten kemudian menjadi pusat aktivitas yang berkaitan dengan lada atau merica. Pelabuhan Banten pun menjadi pusat penyalur lada untuk dipasarkan ke Cina atau Eropa. Aktivitas ini telah berlangsung sejak kesultanan Banten bercorak Islam belum terbentuk. Kesultanan Banten sangat mengandalkan hasil pertanian lada dari Lampung. Untuk pengawasan pada sistem tanam paksa dan monopoli terhadap Lampung, maka pemerintah Banten menempatkan wakilnya yang terdiri dari anggota kaum bangsawan dan punggawa di daerah Lampung, dengan tugas mengurus perdagangan lada di samping tugas sebagai penyebar agama Islam dan penyalur guru-guru agama dari Banten. Di Banten, kapal-kapal Belanda dan Inggris membayar 1.500 real untuk uang berlabuh. Adapun untuk setiap kantong lada yang diekspor, para pedagang tersebut harus membayar pajak sebesar 1 real.

Pada abad ke-17, Banten telah berkembang menjadi pelabuhan dagang dan mengeksport barang dagangan rempah-rempah terutama lada. Persediaan lada pada mulanya masih dapat disuplai oleh wilayah-wilayah dalam penguasaan Banten yang ada di Jawa bagian barat. Ketika perdagangan lada semakin berkembang, pasaran lada di Banten pun kian melonjak, sehingga

persediaan lada di sana tidak dapat memenuhi permintaan pasar Eropa. Akhirnya Kerajaan Banten menempuh jalur ekspansi dengan menguasai pusat penyuplai lada di Palembang, Selebar, Bengkulu, dan Lampung.

Banten pun mengangkat punggawa, sebagai pejabat menengah golongan bawah dalam birokrasi Kesultanan Banten.¹⁴⁶ Jabatan ini beserta gelar dan wewenang yang melekat biasanya diberikan oleh sultan kepada tokoh yang berjasa bagi kepentingan Kesultanan Banten. Proses pengangkatan dan penganugerahan gelar ini dilakukan dengan sebuah upacara di Suroswan.¹⁴⁷ Pengangkatan punggawa di daerah juga memiliki tujuan strategis untuk menjaga kepentingan Kesultanan Banten di daerah-daerah kekuasaannya.

2. Perpajakan di Kesultanan Banten

Sesudah menjadi kesultanan yang berdiri sendiri dan lepas dari Kesultanan Demak, Banten berubah menjadi bandar yang dapat menyaingi Sunda Kelapa sebagai sebuah pusat perniagaan. Geografi Banten yang dekat dengan Selat Sunda membuatnya menjadi pantai pertukaran barang yang ramai oleh para pedagang musiman dari Samudra Hindia dan Laut Cina Selatan.

Perdagangan di Banten erat kaitannya dengan peran syahbandar pada wilayah itu. Secara umum syahbandar dapat diartikan sebagai penguasa pelabuhan, atau raja pelabuhan. Tugas utama Syahbandar adalah mengurus dan mengawasi perdagangan oleh petugas yang di bawahinya, dalam hal ini termasuk pengawasan di pasar dan gudang. Ia mengawasi timbangan, ukuran barang dagang, dan mata uang.

Dalam perdagangan dan pelayaran, Syahbandar merupakan penengah. Oleh karena itu syahbandar biasanya diangkat dari kalangan saudagar asing. Syahbandar memberi petunjuk mengenai cara-cara berdagang setempat, ia juga menaksir nilai barang dan menentukan jumlah pajak yang harus

146) Sartono Kartodihardjo, *Pengantar Sejarah Indonesia Baru: 1500-1900: Dari Emporium sampai Imporium, Jilid I* (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1984), hlm. 58-61

147) Hadikusuma, Hilman, 1989. *Masyarakat dan adat-budaya Lampung*, Lampung: Mandar Maju, hlm. 49-50

dipenuhi serta bentuk yang harus diserahkan sebagai upeti kepada raja. Nahkoda, penumpang, dan awak kapal tidak diperkenankan melakukan sesuatu tanpa sepengetahuan syahbandar.

Oleh karena itu syahbandar memegang peranan yang penting dalam perdagangan di Nusantara. Permintaan lada yang tinggi dan harga lada yang cukup mahal memberi pemasukan devisa yang sangat besar bagi kas Kesultanan Banten. Selain itu, pendapatan juga diperoleh dari penerapan bea cukai terhadap barang yang masuk dan keluar pelabuhan Banten. Sedangkan untuk barang ekspor yang bukan merupakan hasil internal kesultanan, dikenakan pajak yang lebih besar daripada hasil dalam negeri, yaitu lada. Besarnya pajak tidaklah sama antara satu pedagang dengan pedagang lainnya. Diketahui bahwa pedagang Belanda dikenakan pajak 8%, sedangkan pajak untuk pedagang Cina hanya 5%, tetapi mereka diharuskan membawa hadiah barang berupa tembikar Cina.

Perdagangan berjalan di bawah pengawasan syahbandar. Ia menjadi perantara antara Pangeran Banten dan para pedagang asing, serta mengatur masalah-masalah keuangan. Dengan melakukan tindakan preventif, pemerintah Banten dapat menjalankan pengendalian tertentu atas harga pasar. Melalui perdagangan, keuntungan ekonomi yang diperoleh masyarakat Banten bukan hanya berasal dari hasil jual beli semata, tetapi juga dari pajak barang yang masuk ke pelabuhan.

Tome Pires menceritakan bahwa mata uang yang dipergunakan di Jawa adalah *cash* Cina dan apabila mencapai seribu buah disebut *puon*. Setiap seribu *cash* dikenakan pajak sebesar 3% atau 40 *cash* yang diserahkan kepada penguasa kerajaan. Semua perdagangan menggunakan uang *cash*. Di Jawa terdapat pula *tumdaya* atau *tael*, yang seperempat bagian lebih dari mata uang tersebut terdapat di Malaka.

Di Banten, mata uang Cina itu juga berlaku dan dipakai untuk membeli lada. Menurut berita Willem Lodewycksz (1596), pedagang-pedagang lada,

di antaranya para perempuan dan petani, menjual lada berdasarkan ukuran gantang atau sama dengan 3 pon. Harga satu gantang ialah 800-900 *cash*. Berita Cina dari Tung His Yang K'au (1618) memberikan pula gambaran tentang pasar di Banten. Antara lain diceritakan bahwa untuk keperluan perdagangan, raja telah menunjuk dua tempat di luar kota sebagai tempat dibangunnya toko-toko. Pada pagi hari, setiap orang dapat pergi ke pasar dan pada petang hari semua kegiatan tersebut berhenti. Dari kegiatan pasar, raja memungut cukai setiap hari.

Di Jayakarta, pasar-pasar pun dibuka setiap hari. Sebuah sumber bercerita bahwa saat Jayakarta akan mengalami serangan dari pihak VOC, orang-orang Banten di Jayakarta terlihat tak terpengaruh. Meskipun diramalkan akan terjadi perang, ternyata setiap hari pasar masih tetap dikunjungi banyak orang. Pada masa pertumbuhan dan perkembangan Islam, bukti-bukti tentang pasar sebagai salah satu sumber penghasilan raja dan pemerintahan suatu kerajaan jelas ada. Menurut berita Cina, dari tahun 1618 di Banten, setiap hari raja menarik cukai dari pasar.¹⁴⁸

Menurut catatan Jan Jansz Kaeral (1596), disebutkan bahwa kapal-kapal asing yang berlabuh di Pelabuhan Banten harus mendapat izin syahbandar. Kapal-kapal yang berlabuh di bandar Banten, meski hanya singgah sebentar, ditarik pungutan berupa pajak parkir yang disebut sebagai ruba-ruba. Syahbandar tidak mendapat gaji dari raja tetapi penghasilan dari pajak pelabuhan sangatlah besar. Syahbandar menetapkan besaran kewajiban bea cukai dan persembahan. Dari bea cukai dan pajak kapal berlabuh atau ruba-ruba, dua pertiga bagian diserahkan pada raja dan sepertiga bagian untuk syahbandar.¹⁴⁹

Setiap kapal yang masuk pelabuhan Banten harus melalui pabean, suatu kantor tempat pemungutan bea cukai bagi kapal yang akan berlabuh. Kantor pabean pelabuhan terletak di ujung terluar tempat keluar masuk kapal. Portalnya terbuat dari batang pohon yang dijaga seregu pasukan.

148) Notosusanto, *ibid* hlm. 267.

149) Poesponegoro, Marwati Djoned, *op.cit.* hlm. 162

Kantor ini menjadi pengawas seluruh kegiatan ekspor impor barang perdagangan. Di sana terdapat kantor bea cukai, kantor timbang, serta kantor syahbandar sebagai kepala pelabuhan yang juga kepala umum perdagangan.

Ketika sebuah kapal merapat, awak kapal harus membayar pajak barang dan berbagai pajak lainnya di kantor. Penghitungan jumlah bea pajak yang harus dibayar menggunakan timbangan yang disebut *dacing*. Karena penggunaan *dacing* ini dirasa cukup merepotkan, belum lagi adanya Kecurangan alat timbang tersebut yang dituduhkan oleh para pedagang Eropa, maka khusus bagi bangsa Eropa dikenakan pajak tetap pada ukuran tertentu. Hal itu juga cukup memudahkan bagi ekspor muatan besar yang masuk kargo kapal Eropa. Kesepakatan pajak tetap ini dilakukan pada masing-masing bangsa dan kadangkala hasilnya justru lebih menguntungkan pemerintah Banten.

Pada tahun 1605, Abdul Kadir dinobatkan menjadi raja Banten ke-4. Karena masih berusia sembilan tahun, Sultan Kadir didampingi oleh Pangeran Ranamenggala. Ranamenggala segera membuat kebijakan baru terkait sistem dan aturan perdagangan dengan diawali kenaikan pajak dan bea cukai. Hal itu sebagai bagian dari dimulainya pengawasan negara atas perdagangan sekaligus mengakhiri iklim perdagangan bebas di Banten.

Pajak ditingkatkan terutama untuk kompeni. Tindakan ini diambil untuk menyingkirkan para pedagang asing dari bumi Banten. Ranamenggala paham bahwa maksud-maksud perniagaan kompeni adalah hendak mencampuri urusan dalam negeri. Tindakan tegas Ranamenggala ini berhasil membuat kompeni mengalihkan orientasi niaganya ke Jayakarta dan disambut ramah oleh Pangeran Wijayakrama Ia senang karena kedatangan pedagang Belanda akan meramaikan pelabuhan Sunda Kelapa yang nantinya mampu mengimbangi pelabuhan Banten.¹⁵⁰ Tahun 1624 Ranamenggala mengundurkan diri dan Abdul Kadir yang telah berusia 28 tahun pun resmi memegang tahta Banten.

Pada tahun 1663, pemerintah Banten berkeinginan untuk menghapus sistem barter dan menjadikan mata uang perak Belanda (*realen van 8*) sebagai mata uang untuk bertransaksi. Hal itu akibat dari dijalinnya hubungan dagang yang menguntungkan dengan Manila di Filipina. Syahbandar pun memberitahukan kepada perwakilan dagang asing agar pembayaran barang dagangan dan pembayaran pajak harus dilakukan dengan mata uang Spanyol.¹⁵¹

Pada Tahun 1640, Sultan Ageng Tirtayasa menjadi penguasa Banten. Pada tahun 1678 Sultan Ageng pindah dari istana lama ke istana baru di Tirtayasa. Istana lama lantas ditempati oleh putranya. Saat Cornelis Speelman diangkat menjadi Gubernur Jenderal VOC pada November 1681, pemerintah Banten memberinya hadiah gajah.¹⁵² Sultan Ageng mempercayakan administrasi penghasilan penting kerajaan dari sektor pelabuhan kepada orang Cina, yang diangkatnya menjadi kepala seluruh kantor dinas.

Di Pecinan, kawasan hunian orang Cina, para penduduk membayar sewa lahan atas rumah yang didirikan. Orang asing membayar pajak kepala. Orang barat membayar pajak sesuai peraturan khusus, dan orang asing yang beragama Islam membayar pajak dengan cara melakukan pekerjaan tertentu bagi kepentingan kerajaan. Di daerah Kelapadua terdapat pertanian dan penggilingan tebu di mana mayoritas penduduk adalah orang Cina. Penyulingan arak juga terdapat di sini. Bisnis penyulingan arak yang tersebar di berbagai tempat di Banten cukup menguntungkan bagi pemerintah, karena pajak yang disetorkan mencapai 1.200 *realen* per tahun.¹⁵³

Kesultanan Banten memberlakukan pajak atas kapal yang berlayar dari pelabuhannya. Daftar pajak yang dikeluarkan Banten bagi kapal asing dapat mengacu pada pajak dan cukai bagi sebuah kapal Belanda yang

151) Guillot, *op.cit.* hlm 286

152) *Ibid* hlm 79.

153) *ibid* hlm 103

berlayar di tahun 1608.¹⁵⁴ Daftar pajak tersebut yaitu:

- a. Pajak kerajaan sebesar 8%, yaitu menurut harga pembelian yang ditetapkan (4 real per karung)
- b. *Ruba-ruba* untuk syahbandar (250 real per 6.000 karung)
- c. *Ruba-ruba* untuk raja berdasarkan ketentuan 500 real untuk setiap 6.000 karung
- d. Beli-belian suatu pajak khusus, (666 *real* per karung)
- e. Pangroro, pajak khusus yang lain, 11 ½ *cash* per karung
- f. Pajak untuk juru tulis, dihitung per 100 karung
- g. Pajak untuk juru timbang, per 100 karung
- h. Biaya untuk mengangkut lada ke rumah timbangan

Banten menetapkan pajak yang berbeda bagi orang Belanda dan saudagar lain. Hal ini dikarenakan sikap Belanda yang selalu ingin memonopoli perdagangan, membuat Banten tidak mempermudah perniagaan mereka. Pada tahun 1620, J.P. Coen kemudian mencoba memblokir pelabuhan Banten. Berbagai kegagalan Belanda menaklukkan Banten menemui hasil berpuh tahun kemudian. Sultan Ageng Tirtayasa sebagai penguasa Banten pada akhirnya menyerah pada tahun 1684. Kekuasaan kesultanan Banten berakhir dan VOC berkuasa penuh atas wilayah Banten.

Sistem hak tanah di Banten pada abad ke-19 berasal dari zaman kesultanan. Kepemilikan tanah bersumber pada hadiah-hadiah tanah yang diberikan pada anggota-anggota kerabat sultan dan pejabat-pejabat pemerintah. Agar tanah sultan itu menghasilkan keuntungan, maka pengelolaannya diserahkan kepada petani dengan syarat bahwa mereka menggarap dan membayar upeti kepada sultan sebesar sepersepuluh (10%) dari hasilnya. Tetapi, pada kenyataannya penggunaan tanah milik sultan itu dikaitkan dengan pajak hasil panen dari kerja wajib untuk sultan. Para pejabat yang mendapat tanah dari sultan memiliki hak untuk menikmati hasil panen dan menggunakan tenaga kerja rakyat.

154) Sebagaimana tertulis dalam Poesponegoro, Marwati Djoned dan Nugroho Notosusanto, *Sejarah Nasional Indonesia jilid 3* hlm. 168-169 yang mengacu dari arsip VOC 962, dikutip dari Meilink-Roelofs, *op. cit.* hlm. 393 catatan 84.

Oleh karena hak atas tanah negara itu terbatas, maka banyak di antara pemegang hak tanah membuka tanah baru dengan memanfaatkan hak kerja bakti pada tanah pusaka. Dengan demikian mereka tidak hanya memperoleh penghasilan yang lebih tapi juga hak penuh atas tanah tersebut. Ini menjadi suatu kenyataan bahwa pemungutan pajak merupakan pendapatan kesultanan yang utama.

Dalam tahun 1808 Daendels menghapuskan tanah-tanah milik sultan dan sistem wajib kerja bakti yang melekat pada tanah-tanah itu. Ia menggantinya dengan pemungutan seperlima bagian dari hasil panen sebagai pajak tanah. Beberapa tahun kemudian, wajib kerja bakti secara berangsur-angsur dikurangi dan kemudian dihapuskan, diganti dengan pajak kepala sebesar satu gulden tiap orang.¹⁵⁵ Penekanan yang terus menerus terhadap Banten berakhir dengan dihapuskannya Kesultanan Banten oleh pemerintah kolonial Hindia Belanda pada tahun 1813.

E. Kerajaan Ternate

1. Wilayah

Kerajaan Ternate, lazim pula disebut sebagai kesultanan, terletak di wilayah Maluku Utara. Sebelum kedatangan bangsa-bangsa Eropa pada abad ke-16, Ternate melakukan perdagangan cengkeh dengan para pedagang yang datang dari Jawa, Melayu, Makassar, Bugis, dan Banten. Bangsa Eropa yang pertama kali tiba di Ternate ialah orang-orang Portugis. Mereka tiba pertama kali pada tahun 1512 di bawah pimpinan Fransisco Serrao. Pada tahun 1570 pecah pertempuran antara Ternate dengan Portugis yang menyebabkan Sultan Ternate, Khairun, terbunuh. Pengganti Sultan Khairun adalah Sultan Baabullah, yang berhasil mengusir Portugis dari Maluku pada tahun 1577.

2. Perpajakan di Kerajaan Ternate

155) Kartodirdjo, Sartono, *Pemberontakan Petani Banten 1888*, h. 59-60.

Kerajaan Ternate telah lama memperoleh penghasilan dari pajak maupun upeti yang diberi dari daerah taklukan. Semua itu menjadi penghasilan negara. Bentuk upeti dan pajak bisa berupa gandum, roti, panggang ikan, dan sebagainya.¹⁵⁶ Raja adalah kunci utama perdagangan. Ia mengumpulkan cengkeh dari masyarakat yang dianggap sebagai pajak dan hanya memberikan sedikit imbalan kepada mereka. Dalam keadaan tertentu, raja bahkan mengambil dengan paksa atau menyita hasil bumi itu untuknya

Dalam masa pemerintahan Sultan Baabullah, Ternate mencapai masa kejayaannya. Armada perahu Ternate yang terkenal dengan sebutan kora-kora melakukan ekspedisi militer untuk memperluas wilayah kerajaan. Daerah yang dapat dikuasai Ternate terbentang dari Maluku Utara sampai pulau Buru, Seram, Sulawesi Utara dan beberapa tempat di sekitar Teluk Tomini. Wilayah-wilayah yang telah ditaklukan itu diwajibkan untuk membayar pajak tahunan kepada Ternate dan penduduknya diwajibkan untuk membantu Ternate jika sewaktu-waktu terjadi peperangan.¹⁵⁷ Di daerah taklukan Kesultanan Ternate, dibentuklah pejabat kerajaan yang bertugas mengurus pajak dengan gelar *kalandi*.

Di kawasan Pulau Bacan, terutama di bagian utara Pulau Seki, terdapat hutan damar yang luas. Demikian pula di seluruh Kasiruta. Di sini dibangun pos-pos tempat akumulasi damar sebelum dibawa ke pusat penampungan di pelabuhan-pelabuhan pantai. Orang Galela dan Tobelo sudah sejak lama menjadi pengambil damar dan menguasai sebagian besar produksi. Kesultanan Bacan kemudian mendirikan pos-pos untuk mengontrol komoditas damar. Oleh sebab itu, pada abad ke-19 hingga awal abad ke-20, tugas mengambil damar adalah titah kerajaan yang tidak lepas dari unsur-unsur pemaksaan. Pihak kesultanan juga menetapkan beberapa jenis pajak atas damar:

156) Poesponegoro, Marwati Djoned, *ibid.* hlm. 325. Dirujuk dari Jacobs, S. J., Hubert Th. M. 1971, A Treatise on the Moluccas, (c. 1544), Probably the preliminary version of the Antonio Galvao's lost *Historia Das Molucas*. Edited, annotated, and translated into English from the Portuguese manuscript in the Archivo General de Indias, Seville by Hubert Th. Th. M. Jacobs, S. J. Rome & St. Louis: Jesuit Historical Institute & St. Louis University. hlm. 111

157) Sulistiyono, Singgih Tri, *op.cit.* hlm. 14

- a. Pajak yang dibayar pembeli sebesar f. 4 per koli yang dibawa keluar Bacan.
- b. *Ngase*, yang harus dibayar para pengambil damar sebesar f. 7,50 per orang setiap tahun.
- c. Sumbangan untuk sultan, mulai dari satu paloka hingga satu palaudi, dengan dalih untuk damar ela-ela, yang akan dibakar pada malam 27 hingga 29 ramadhan setiap tahun.¹⁵⁸

Tetapi, pungutan pajak terakhir di atas, yakni damar ela-ela, sangat besar, sehingga merupakan sumber keuangan kesultanan yang cukup berarti. *Ngase*, yang merupakan ketentuan hukum adat, akhirnya ditarik Gubernemen dan disetor untuk kas negeri. Masa dinamis perdagangan rempah di Maluku Utara ini berubah ketika selama lebih dari tiga abad (1607-1942) kemudian Maluku Utara dikuasai VOC dan kemudian Pemerintah Kolonial Belanda.

F. Kerajaan Gowa Tallo

Jauh sebelum kedatangan *Tumarununga* sebagai raja pertama kerajaan, nama Gowa sudah digunakan oleh masyarakat yang berdiam di kawasan tersebut. *Tumarununga* kurang lebih berarti “Orang yang turun dari khayangan”, di mana orang (seorang putri) yang dimaksud tersebut diminta menjadi raja dalam kerajaan yang akan dibentuk. Gowa Tallo sebetulnya merupakan dua buah kerajaan, yang mana di kemudian hari dalam catatan sejarah lazim disebut sebagai kerajaan Makassar. Tallo merupakan sebuah kerajaan sendiri, namun karena berbatasan dengan Gowa dan selalu bersatu dengan Gowa, keduanya menjadi kerajaan yang identik. Istana kerajaan Gowa yang terkenal terletak di Somba Opu dan masih berdiri kokoh hingga kini. Kedua kerajaan kembar Gowa Tallo menjadi satu kerajaan dengan kesepakatan “*Rua Karaeng se're ata*”, yang dalam bahasa Indonesia kurang lebih berarti: Dua raja, satu rakyat.

158) Amal, M. Adnan, *Kepulauan Rempah-Rempah Perjalanan Sejarah Maluku Utara 1250-1950*. Hlm. 249

1. Wilayah dan Organisasi

Kerajaan Gowa terletak di ujung selatan Pulau Sulawesi. Raja Gowa bergelar *sombaya* dengan sebutan *Sombayari* Gowa. Raja Gowa yang pertama memiliki gelar batara guru.¹⁵⁹ Jabatan-jabatan yang ada dalam struktur tingkat pusat kerajaan Gowa, yaitu:

- a. Raja
- b. *Tu Mabbirara Butta* atau perdana menteri
- c. *Tumailalang Mataowa* atau menteri yang mengatur hubungan kekuasaan Negara raja Gowa dengan raja-raja bawahannya. Dia juga bertugas sebagai penyampai perintah raja kepada rakyat melalui *Bate Salapanga*, semacam lembaga perwakilan rakyat
- d. *Tumailalang Lolo*, atau menteri yang menyalurkan kehendak rakyat kepada raja Gowa. Menteri ini pula yang bertugas menarik pajak di wilayah kerajaan Gowa dan pelabuhan sebelum pembentukan jabatan syahbandar
- e. *Makkajannangang*, atau menteri kerajaan yang bertugas mengurus masalah keamanan dalam negeri dan mengatur tata tertib lingkungan dalam istana.



Gambar 2

Mahkota raja Gowa dari bahan perak bersepuh emas berbentuk kuncup bunga teratai.

Sumber: Koleksi Museum Balla Lompoa Gowa/Hurri-2015

159) La Side, *Peranan Kerajaan Gowa sebagai Maritim Abad 16-17*, 1970, hlm. 6

- f. *Pati Matarang*, atau menteri kerajaan yang mengatur urusan pertahanan dan peperangan. Tugasnya termasuk menyusun laskar-laskar yang hendak dibawa ke medan perang.¹⁶⁰

Selain itu terdapat posisi *Anren Lompong Tumakkajanna* atau panglima tertinggi angkatan perang dan *Bate Salapanga*, merupakan kepala daerah yang semula berada dalam Federasi Gowa. Gelarnya adalah *Gallarang* atau *Karaeng Salapanga*.

Kepala daerah mengisi lembaga perwakilan dalam Kerajaan Gowa. Hal itu karena asal mula Gowa merupakan sebuah kerajaan kecil yang terdiri dari sembilan daerah, yaitu:

1. Tombolo
2. Lakung
3. Saumata
4. Parang-parang
5. Data
6. Agang Jene
7. Besei
8. Kalling
9. Sero¹⁶¹

Bate Salapanga, yang juga berarti “bendera/panji sembilan”, termasuk merupakan lembaga adat dalam kerajaan. Semula forum itu bernama *Kasunriyang Salapanga* (pengabdian sembilan). Anggota *Bate Salapanga* adalah para bangsawan yang menjadi kepala di sembilan daerah tersebut, di mana mereka menduduki jabatan di pusat kerajaan. Dalam setiap pertemuan semacam silaturahmi di istana, mereka pun memberikan hadiah-hadiah pada raja.

Lembaga *Bate Salapanga* juga memiliki fungsi sebagai pembawa suara rakyat. Lembaga mempunyai hak untuk meminta pertanggungjawaban

160) Poesponegoro, Marwati Joened & Nugroho Notosusanto, *Sejarah nasional Indonesia jilid IV, Nusantara di Abad ke-18 dan ke-19*, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Jakarta, Balai Pustaka hlm. 46

161) Patunru, Abdurrazak Daeng, 1993. *Sejarah Gowa*, Ujung Pandang: YKSS. hlm. 1



Gambar 3
Istana Kerajaan Gowa

Sumber: Indie (Hindia)/ door C Lekkerker.-Groningen. J.B. Walters, 1931

raja atas suatu kebijakan kerajaan. Pengangkatan raja, pembuatan undang-undang, pemecatan raja, dan pemberian nasehat pada raja juga menjadi kewenangan lembaga ini. Lembaga dapat menggunakan haknya bila raja dianggap lemah dalam memerintah, namun bila raja kuat, maka *Bate Salapanga* hanyalah sebagai pelengkap kerajaan.¹⁶²

Letak kerajaan Gowa Tallo berada di semenanjung barat daya pulau Sulawesi, menjadikannya berkedudukan strategis dalam jalur perdagangan rempah-rempah di negeri kepulauan.¹⁶³ Hubungan kerajaan Gowa Tallo

162) Proyek Penelitian dan Pencatatan Kebudayaan Daerah, 1978. *Sejarah Daerah Sulawesi Selatan*. Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. Proyek Penerbitan Buku Bacaan dan Sastra Indonesia dan Daerah. Jakarta 1978. Hlm. 33

163) Yang dimaksud dengan negeri kepulauan di sini adalah Nusantara atau Indonesia pada era yang bersangkutan

dengan Ternate berjalan dengan baik, di mana Ternate telah jauh lebih dulu memeluk agama Islam sebelum pengaruh agama itu masuk Gowa Tallo. Saat Ternate berada di bawah pemerintahan Sultan Baabullah, mereka berusaha membuat Gowa-Tallo memeluk agama Islam tetapi tak pernah berhasil. Kemudian Kerajaan Gowa mulai menjalankan paham Islam pada tahun 1605 atas peran para mubaligh Melayu, terutama Dato ri Bandang, yang berkunjung ke sana. I Mangari Daeng Manrabbia, yang memerintah kerajaan jelang akhir abad ke-16, menjadi raja Gowa pertama pemeluk agama Islam dengan gelar Sultan Alauddin (1591-1638).

Di luar daerah kerajaan terdapat beberapa wilayah yaitu:

1. *Palili ata rikale* atau daerah taklukan yang mana penguasa daerah taklukan tersebut ditarik ke pusat bersama keluarga dan pengikutnya. Mereka mendapat jabatan tertentu di istana.
2. *Palili ata matene* atau daerah taklukan yang bersifat otonom. Para penguasanya tidak ditarik ke istana namun diberi kekuasaan penuh untuk menjalankan pemerintahan seperti semula.¹⁶⁴

Gowa Tallo tidak memiliki banyak hasil bumi namun memiliki posisi strategis dalam jalur perdagangan. Itulah yang membuat kedudukan Gowa menarik hati banyak pedagang yang berkunjung ke negeri kepulauan. Titik penting Gowa adalah menjadi pelabuhan transit di kawasan timur negeri kepulauan.

Pada permulaan abad ke-16, kerajaan Gowa mengalami kemajuan di bidang ekonomi dan politik. Hal itu dimulai oleh Raja Gowa IX, Daeng Matanre Karaeng Manguntungi, yang memindahkan ibukota kerajaan dari Tamalate, sebagai istana Raja Gowa I, ke Somba Opu. Raja bergelar Tumaparisi Kallonna ini menganggap Somba Opu lebih menguntungkan dan strategis dalam misi menjadikan Kerajaan Gowa maju di bidang ekonomi dan politik.

Tumaparisi Kallonna membangun sebuah dermaga dan segera menjadikan Gowa sebagai Kerajaan Maritim terkenal di seluruh negeri kepulauan bahkan sampai ke luar negeri. Kerjasama dagang dengan bangsa asing dimulai, karena ketertarikan berbagai bangsa dari benua Eropa pada rempah-rempah, seperti Inggris, Denmark, Portugis, dan Spanyol. Hal itu membuat Somba Opu menjadi pelabuhan dagang internasional.

Pada masa inilah Kerajaan Gowa mulai memperluas kekuasaannya dan menaklukkan berbagai daerah sekitar. Di sisi lain, kerajaan juga menjalin hubungan kerjasama dan perjanjian dengan kerajaan-kerajaan lain. Karaeng Tumaparisi Kallonna pun mengalihkan orientasi Kerajaan Gowa, yang semula menitikberatkan pada sektor agraris menuju sektor maritim. Ia memindahkan pusat kekuasaan dari pedalaman ke kawasan pesisir Somba Opu di muara sungai Jeneberang, yang dibarengi dengan pengangkatan Daeng Pamatte sebagai syahbandar kerajaan Gowa yang pertama.

Kerajaan Gowa segera mendapat perhatian yang amat besar dari orang-orang asing. Kaum Eropa seperti bangsa Portugis, Spanyol, Inggris, dan orang Belanda berusaha mencari hubungan dan ingin bersahabat dengan raja Gowa¹⁶⁵. Mereka seakan berlomba datang ke Gowa.

Banyaknya bangsa asing yang masuk ke Kerajaan Gowa tentu membuat persaingan dagang yang ketat. Hal itu memicu pedagang VOC ingin melakukan monopoli dengan mengajukan permohonan khusus pada raja. Permintaan tersebut selalu ditolak karena raja tak mau mengistimewakan suatu pihak manapun dalam perdagangan di negeri yang letaknya sangat strategis dalam lalu lintas perdagangan antara negeri kepulauan di bagian barat dan negeri kepulauan di bagian timur itu. Perdagangan di pelabuhan Somba Opu dinyatakan oleh raja sebagai arena perdagangan bebas.

Adapun kedatangan VOC di Kerajaan Gowa terjadi pada masa pemerintahan Sultan Alauddin, yang merupakan kakek dari Sultan Hasanuddin. Pada saat itu hubungan Kerajaan Gowa dengan VOC

165) M. D. Sagimun, *Sultan Hasanuddin Ayam Jantan dari Ufuk Timur*, 1992. Jakarta. Balai Pustaka, Hal. 87

sangat baik, karena murni beranjak dari hubungan perdagangan. Adanya persaingan antara bangsa-bangsa Eropa yaitu Portugis, Inggris, Spanyol, Belanda yang ingin menguasai pasaran rempah-rempah dunia, memaksa mereka untuk mendekatkan diri pada Kerajaan Gowa. Hal ini dikarenakan Kerajaan Gowa telah menjadi kerajaan terkuat dan terbesar di negeri kepulauan bagian timur dan sebagai tempat pemasaran rempah-rempah terkenal. Kekuasaan ini diperoleh kerajaan melalui penaklukan daerah sekitar atau kerajaan-kerajaan kecil yang umumnya berbasis agraris. Maka Kerajaan Gowa dengan leluasa mampu meningkatkan produksi komoditas pertanian juga rempah-rempah.¹⁶⁶

Kekuatan armada laut Gowa juga memegang peranan penting dalam kontrol perdagangan yang begitu luas di kawasan. Jiwa bahari orang-orang Gowa sangat terlatih di dalam tradisi kemaritiman. Pusat kegiatan perdagangan Nusantara bagian timur di abad ke-16/17 benar-benar dikuasai oleh Kerajaan Gowa.

Kerajaan Gowa mulai memeluk agama Islam. Penerimaan Raja Gowa dan Tallo atas Agama Islam, seperti termuat dalam Lontara, terjadi pada malam Jumat, 22 September 1605, yang ditandai dengan kedatangan tiga orang dato/datuk. Mereka berasal dari Koto Tengah, Minangkabau. Sebetulnya orang pertama yang menerima Islam adalah Mangkubumi Kerajaan Gowa, yang juga menjabat sebagai Raja Tallo bemama I Malingkang Daeng Manyonri. Dia kemudian mendapat nama Islam, Sultan Abdullah Awwalul-Islam. Secara hampir bersamaan, Raja Gowa Mangarangi Daeng Manrabia, juga menyatakan keislamannya. Ia lalu diberi nama Sultan Alauddin.

Pada masa Sultan Malikussaid (1639-1653), Kerajaan Gowa mencapai puncak kejayaannya. Kerajaan Gowa memiliki kekuasaan luas dan berpengaruh besar terutama di wilayah kawasan timur Nusantara. Panji-panji Kerajaan Gowa disegani dan dihormati baik oleh sahabat kerajaan maupun lawannya. Sultan Malikussaid terkenal di seantero dunia pelayaran

disebabkan juga karena jasa-jasa Karaeng Pattingaloang yang pandai menjalankan diplomasi. Di masa pemerintahan Sultan Malikussaid, berbagai sistem diperbaiki termasuk bea cukai dan birokrasi pelabuhan. Ketika Sultan Malikussaid berkuasa, VOC masuk ke Gowa dan membuka perwakilan dagang.

Sultan Malikussaid adalah seorang pemimpin yang berani dan pandai bergaul dengan raja-raja negeri lain. Ia memperlakukan rakyat dengan baik. Sultan Malikussaid mengadakan hubungan dan persahabatan dengan raja-raja terkemuka di luar negeri, antara lain dengan Raja Inggris, Raja Costilia di Spanyol, Raja Portugal, Gubernur Spanyol di Manila, Raja Muda Portugis Di Goa India, bahkan dengan Mufti Besar Arabia di Mekah.

Kerajaan ini mencapai puncak kebesarannya pada awal abad ke-17, khususnya pada masa pemerintahan Sultan Hasanuddin (1653-1669). Sultan Hasanuddin naik tahta menggantikan ayahandanya, Sultan Malikussaid. Pada tanggal 6 November 1653, Sultan Malikussaid wafat. Sebagai Sultan, Hasanuddin tetap melanjutkan kebijakan yang ditempuh oleh kakeknya, almarhum Sultan Alauddin dan ayahnya, almarhum Sultan Malikussaid, untuk tidak merestui hak monopoli jalur laut dan perdagangan VOC yang dipaksakan di Nusantara bagian timur. Laut, dalam filosofi Kerajaan Gowa, adalah milik bersama dan siapapun boleh melayarinya. Oleh karena itu hubungan antara Kerajaan Gowa dan VOC, yang sebelumnya telah menguasai Ambon, makin hari makin memburuk.

Pada masa pemerintahan Hasanuddin, Gowa-Makassar berhasil memperluas wilayah kekuasaan, yaitu dengan menguasai daerah-daerah yang subur serta daerah-daerah yang dapat menunjang keperluan perdagangan Makassar. Sultan berhasil menguasai Ruwu, Wajo, Soppeng, dan Bone, bahkan perluasan daerah Makassar tersebut sampai juga ke daerah yang kini disebut Nusa Tenggara Barat. Daerah kekuasaan Makassar yang luas juga mengambil seluruh jalur perdagangan di negeri kepulauan bagian timur. Kemasyhuran Sultan Hasanuddin sejalan dengan sikap kerasnya untuk menjadi raja yang sangat anti pada kehendak kekuasaan asing.

VOC akhirnya mengambil sikap keras. Demi kepentingan untuk mengakhiri dominasi Makassar, VOC mengeluarkan strategi politik adu domba antara Makassar dengan Kerajaan Bone, yang merupakan daerah di bawah kekuasaan Makassar. Raja Bone, Aru Palaka, lantas bersekutu dengan VOC untuk menghancurkan Makassar.

Akibat persekutuan tersebut, perang VOC dengan Kerajaan Makassar berakhir pada penguasaan VOC atas ibukota Kerajaan Makassar. Secara terpaksa Kerajaan Makassar harus mengakui kekalahan melalui Perjanjian Bongaya tahun 1667. Isi dari Perjanjian Bongaya antara lain:

- a. VOC diberikan hak monopoli perdagangan di Makassar.
- b. Belanda diperbolehkan mendirikan benteng di Makassar.
- c. Makassar harus bersedia melepaskan daerah-daerah jajahannya, seperti Bone dan pulau-pulau di luar Makassar.
- d. Aru Palaka harus diakui sebagai raja Bone.

Dengan adanya perjanjian Bongaya, meski raja tetap memiliki tahta Kerajaan Gowa, ia kehilangan kekuasaan atas politik dan wilayah di kawasan semenanjung Sulawesi Selatan. Meski raja Gowa berikutnya berusaha mengembalikan kejayaan Gowa, upaya tersebut tak pernah berhasil.

Pelayaran dan perdagangan di kawasan Makassar pun kemudian diatur berdasarkan sebuah hukum niaga. Dengan adanya hukum niaga tersebut, maka perdagangan di Makassar menjadi teratur dan mengalami perkembangan yang pesat. Hal itu yang mengundang perhatian khusus dari para orang asing. Contohnya adalah seorang Laksamana Belanda, J.S. Stavorinus, yang berkunjung ke Sulawesi pada tahun 1770-an. Ia benar-benar kagum pada Kerajaan Gowa sebagai sebuah negara yang diperintah oleh hukum ketimbang oleh kehendak penguasanya. Raja ternyata tidak bertindak sebagai penguasa absolut. Raja pun tunduk pada hukum negeri yang sudah dikeluarkan dan tidak boleh menjalankan fungsi kerajaan tanpa kesepakatan dan persetujuan badan bangsawan. Bila terdapat tindak kejahatan, akan dihukum berdasarkan aturan hukum, dan bukan

berdasarkan kehendak raja.¹⁶⁷ Namun bisa jadi sanjungan tersebut adalah untuk mengukuhkan kekuasaan perdagangan VOC.

Meski penguasaan atas wilayah Kerajaan Gowa dan daerah taklukan telah diambil alih oleh VOC, gelombang semangat anti Belanda terus berkibar dalam diri orang-orang Makassar. Pada akhirnya, perseteruan panjang dengan Belanda membuat pemerintahan Hindia Belanda memerintahkan penyerbuan atas Gowa yang membuat raja melarikan diri dari istananya. Raja gugur dalam perburuan oleh pasukan Belanda pada 25 Desember 1906. Raja Gowa ini lantas digelari *Tumenanga ri bundu'na*, orang yang mati dalam perangnya. Gowa kemudian menjadi wilayah administratif (*onderafdeeling*) di bawah pemerintahan Hindia Belanda, berdasarkan *Staadblad* 1910 No. 573.¹⁶⁸ Kerajaan besar itu kemudian resmi menjadi daerah jajahan Pemerintah Hindia Belanda.

2. Perpajakan Kerajaan Gowa

Di wilayah kerajaan terdapat pemegang jabatan-jabatan pemerintahan daerah yang dipegang oleh para *Karaeng*, baik *Kakaraengan* maupun *Bate Ana Karaeng*. *Bate Ana Karaeng* merupakan wilayah yang ditambahkan kepada Kerajaan Gowa di luar sembilan *Kakaraengan*. Di masing-masing wilayah terdapat *matoa* atau kepala kampung, dan *sariang* sebagai pembantu *matoa*. Di daerah *Kakaraengan* dan *Bate Ana Karaeng* juga ditempatkan pejabat rendahan birokrasi pusat, seperti:

- a. *Daeng Imang* (pejabat Imang) untuk bidang keagamaan
- b. *Jannang Pasukan Pasara* (pejabat pajak pasar)
- c. *Jannang Pasusung Kabatorang* (pejabat pajak perjudian)
- d. *Jannang suro* (pejabat penghubung pusat dan daerah dan sebaliknya)¹⁶⁹

Pada abad ke-16/17 para *jannang* tersebut diangkat oleh *sombaya* raja Gowa untuk memimpin daerah taklukan langsung. Maka untuk pajak yang

167) Stavorinus, J.S., 1798, *Voyages to the East-Indies; Volume 2*, London: G.G and J. Robinson. hlm. 205

168) Pananrangi, Hamid, 1990. *Sejarah daerah Gowa*. Balai Kajian Sejarah dan Nilai Tradisional Ujung Pandang. hlm 190

169) PaEni, Muchlis, dan kawan-kawan. *Batara Gowa: Messianisme dalam Gerakan Sosial di Makassar*. Arsip nasional Republik Indonesia kerjasama dengan Gajah Mada University Press. hlm. 65

disebut langsung seperti di atas, tidak khusus berada di dalam kewenangan *sabannara* (nama lain syahbandar).

Pendapatan negara yang makin meningkat dari pelabuhan diurus oleh *sabannara* yang memiliki hak dan wewenang istimewa atas kawasan bandar. Tugas *sabannara* bertambah, dengan menangani keamanan pelabuhan dan mengurus para pendatang. Tugas utama yang tak kalah penting adalah menangani keluar masuk barang di pelabuhan dan mengurus cukai barang. Pada hari pasar, di Gowa juga diterapkan cukai sebagaimana berlaku di beberapa daerah di Nusantara dalam abad ke-18. Cukai pasar itu diterapkan antara 5-10% oleh *jannanga pasara*.¹⁷⁰

Raja Gowa memiliki beberapa sumber pemasukan ekonomi kerajaan selain memungut pajak perdagangan dan pajak yang terkait pertanahan. Raja memiliki hak *susung romang*, yaitu hak atas produksi hasil hutan senilai 5%-10% dari nilai produksi tergantung daerah penghasil produk tersebut. Raja juga memungut pajak perjudian (*baratu*) dan menguasai padang perburuan. Saat Polongbangkeng takluk pada Gowa, raja mendapat hak atas padang perburuan Apeka. Dari Bangkala, raja juga mendapat hak penuh atas lahan perburuan Malassoro.¹⁷¹

Raja Gowa IX, Tumaparisi Kallonna, merupakan Raja Gowa yang terkenal karena keberhasilannya menancapkan tonggak kebesaran maritim kerajaan. Tumaparisi Kallonna menduduki tahta kerajaan selama 36 tahun (1510-1546). Tumaparisi Kallonna lah yang membuat peraturan-peraturan dalam wilayah kerajaan, mengangkat kepala daerah dan membuat peraturan pemungutan cukai atas barang-barang perdagangan.

Pada masa ini pula kemungkinan Kerajaan Gowa mulai terlibat dalam kegiatan perniagaan. Hal itu didasarkan atas tiga faktor:

1. Sebelum masa pemerintahannya, istana raja dan pusat pemerintahan berada di Tamalatea, dalam wilayah Sungguminasa, yang terletak

170) Eerdmans, A.J.A.F. & Erkelens, B. *Het landschap Gowa/Geschiedenis van het Rijk Gowa*. Batavia, 1897. Hlm. 284

171) *ibid*, hlm. 36

beberapa kilometer atau jauh dari wilayah pantai. Hal ini dipandang sebagai faktor yang menunjukkan bahwa kerajaan itu berorientasi ke dunia agraris.

2. Raja ini yang mengawali pemindahan istana dan pusat pemerintahan ke Benteng Somba Opu yang dibangun di pesisir dekat muara Sungai Berang. Wilayah Somba Opu ini yang dijadikan pelabuhan dagang kerajaan, sehingga dipandang sebagai awal kerajaan itu terlibat dalam dunia niaga.
3. Pada masa pemerintahannya, jabatan *sabannara* diperkenalkan dengan tugas mengatur lalu lintas niaga dan pajak perdagangan di pelabuhan. Pejabat syahbandar yang diangkat adalah pejabat *Tumailalang Lolo* yang bernama I daeng Pamatte.¹⁷²

Tumaparisi Kallonna membuat Undang-undang dan peraturan perang. Pamatte sebagai pemungut cukai pelabuhan sebelumnya dikenal sebagai pembuat huruf lontara Makassar. Dalam konteks ini, perpajakan dalam kerajaan dipegang oleh *sabannara* dan raja Gowa beserta keluarga tidak mencampuri kewenangan penarikan pajak. Adapun untuk urusan perdagangan, raja dan kerabat kerajaan menguasai ranah itu.

Dari sektor perdagangan itulah pajak dikumpulkan berdasarkan ukuran, timbangan dan jenis komoditas. Tarif pajak diterapkan secara berbeda untuk setiap barang, juga berbeda untuk jumlah, tergantung negeri asal barang tersebut. Kerajaan juga mendirikan pos-pos pabeian untuk mengawasi dan memungut pajak di jalur perdagangan tertentu.

Pejabat khusus yang mengepalai urusan pajak adalah *anrong guru susung*. Namun di pelabuhan, urusan pajak tetaplah dalam kuasa penuh syahbandar. Syahbandar juga memegang kendali atas pasar barang dagangan, pajak ekspor, dan pajak timbangannya. Karena itu sangat dimungkinkan syahbandar mendapat bagian dari kewenangannya di wilayah pelabuhan tersebut.

172) Patunru, *op.cit.* Hal. 11-12.

Secara umum tugas syahbandar dijelaskan dalam Hukum pelayaran dan perdagangan *Amanna Gappa* sebagai berikut:

“... adapun engkau syahbandar berkewajiban menyuruh mengawasi pedagang yang baru tiba di pelabuhan negerimu. Oleh karena engkau, syahbandar, disertai tugas memasukkan hasil negeri ke dalam perbendaharaan raja. Engkau jugalah pengganti diri raja, menjaga baik buruknya pedagang. Maka dalam hal itu wajiblah engkau berhati-hati, bagaikan ibu bapak para pedagang. Layanilah anakmu dengan kejujuran menurut hukum pelayaran dan perdagangan, menurut hukum yang telah disepakati orang tua...”¹⁷³

Tugas syahbandar ini memang cukup berat karena kewenangannya juga teramat luas. Syahbandar kemudian memiliki tanggung jawab terutama atas tiga hal:

1. Menjaga dan menjalankan hak negara dalam pemungutan bea masuk
2. Menjaga kepentingan perekonomian negara dari persaingan yang tidak sehat dari pedagang asing
3. Menjaga kepentingan umum dengan mencegah masuknya barang-barang ilegal yang mengakibatkan kerugian negara¹⁷⁴

Pajak perdagangan yang masuk ke kas Kerajaan Gowa ini cukup besar nilainya dan menjadi pilar dalam pembiayaan operasional kerajaan. Ada kalanya pajak impor diberlakukan agak tinggi, yang dimaksudkan untuk menghemat daya beli dan lebih mendorong geliatnya perekonomian pedagang pribumi.

Di wilayah *Palili ata rikale*, rakyat tidak dibebani kewajiban menyerahkan upeti karena seluruh harta kekayaan negeri tersebut adalah milik pusat atau milik Kerajaan Gowa. Adapun di wilayah *Palili ata matene*, rakyat wajib

173) Effendy, Muslimin, A.R. 2005. *Jaringan Perdagangan Makassar Abad XVI-XVII*. Wonogiri, Bina Citra Pustaka. Hlm. 169. Tulisan tersebut merujuk pada Ph. O Tobing (Peny), 1961 *Hukum Pelajaran dan Pedagangan Amanna Gappa...* hlm. 26
174) *ibid*, hlm. 170

membayar sejumlah upeti tertentu satu kali dalam setahun. Jumlah upeti tergantung besarnya biaya penaklukan daerah *Palili ata matene* atau besaran kesalahan yang dibuat daerah tersebut. Daerah taklukan juga diminta menyediakan tenaga dan barang apabila Kerajaan Gowa melakukan peperangan. *Palili ata matene* yang sukses membantu Kerajaan Gowa dalam penaklukan wilayah akan mendapat bagian dari hasil rampasan perang, baik harta maupun tawanan.

Daerah *Palili ata matene* tersebut dapat berubah menjadi *Palili ata rikale* bila mereka lalai membayar upeti dan bila mengadakan perjanjian dengan kerajaan lain tanpa sepengetahuan Kerajaan Gowa. Kondisi itu juga berlaku bila mereka menentang kebijakan dari pusat.¹⁷⁵ Bila status wilayah diubah menjadi *Palili ata rikale*, maka seluruh harta kekayaan di wilayah tersebut dianggap milik Kerajaan Gowa.

Penaklukan-penaklukan dilakukan pula oleh Tumaparisi Kallona, di antaranya melakukan ekspansi kekuasaan terhadap wilayah di sekitar Gowa. Kallonna juga menaklukkan Bulukumba, Maros, Mandar, Selayar, Luwu hingga sebagian wilayah Sulawesi Utara. Kerajaan-kerajaan yang berhasil ditaklukan itu kemudian membayar pajak kepada Gowa. Daerah yang ditaklukan ada yang wajib membayar denda perang atau *sabukati*, seperti Bulukumba dan Selayar, sebesar kira-kira 888 real.¹⁷⁶

Di dalam perdagangan, pajak atau upeti yang dibayarkan banyak berupa rempah-rempah, sehingga membuat para pedagang Jawa, Bugis dan Melayu tertarik datang ke Gowa. Mereka membawa berbagai barang untuk diperdagangkan atau ditukar dengan rempah-rempah tersebut. Dengan begitu para pedagang tak perlu lagi datang ke Maluku, yang kadang harga jual rempah di Maluku dianggap lebih mahal daripada di Somba Opu.

Somba Opu dapat dikategorikan sebagai *entreport* atau tempat penimbunan barang. Ia juga berlaku sebagai pelabuhan transit karena berada dalam

175) Proyek Penelitian dan Pencatatan Kebudayaan Daerah, *op.cit.* hlm. 34

176) Kila, Syahrir, 2004, *Sejarah Gowa 1669-1799*. Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata. Balai Kajian Sejarah dan Nilai Tradisional Makassar. Hlm. 28



Gambar 4

Mata uang kerajaan Gowa yang terbuat dari emas. Hanya kerajaan Gowa dan Aceh yang mencetak uang emas ini pada awal abad ke-16 (Villiers, 1990).

Sumber: Koleksi Museum Balla Lompoa Gowa/
Hurri-2015

sumbu jalur pelayaran timur-barat, memiliki fasilitas pergudangan dan dermaga, pasar, penginapan, alat tukar perdagangan, dan sistem perpajakan yang mengatur arus lalu lintas barang.¹⁷⁷

Setelah era Tumaparisi Kallonna, Gowa diperintah oleh Tunipalangga Ulaweng (1546-1565). Raja berhasil menaklukkan negeri-negeri seperti: Bajeng, Langkese, Polombangkeng, Bulu-Bulu, Kajang, Lamatti, Bengo, dan Camba. Di daerah taklukan, Baginda memungut upeti perang dari orang-orang yang dikalahkan. Karaeng Tunipalangga Ulaweng ini adalah raja Gowa yang pertama-tama mengangkut orang-orang dan harta mereka yang dikalahkan atau ditaklukan. Raja juga memaksakan negeri-negeri yang ditaklukan dengan perjanjian-perjanjian singkat, yang dalam bahasa Makassar berbunyi “*makkanama numamio*” artinya aku bertitah dan kalian menaatinya.¹⁷⁸

Dari sebuah pelabuhan transit yang sudah terkenal, Makassar pun mulai muncul sebagai sebuah kota dagang. Ketika kekuasaan Gowa makin meluas di Semenanjung Sulawesi Selatan, ditambah posisinya yang strategis, membuat banyak pedagang Melayu berdatangan dan menetap di sana. Dari situ kerajaan Gowa banyak menarik bea cukai melalui syahbandar di pelabuhan.

177) Depdiknas, 2000, *Makassar Sebagai Kota Maritim*, Jakarta: Depdiknas. Hal. 70

178) Siti Rochayati, 2010. *Jatuhnya Benteng Ujung Pandang Pada Belanda (VOC)*. Skripsi sarjana Fakultas Keguruan Dan Ilmu Pendidikan Universitas Sebelas Maret Surakarta (tidak diterbitkan). hlm. 75

Perdagangan maritim yang dilakukan Makassar mendatangkan banyak keuntungan. Di era setelah masuknya Islam, pada masa Sultan Alauddin (1593-1639 M), Sultan Malikussaid (1639-1653 M), dan Sultan Hasanuddin (1653-1669 M), perdagangan bebas dan pengadaan pasar diterapkan sebagai bentuk ekonomi Kesultanan Makassar. Selain dari perdagangan maritim dan cukai pelabuhan, Kesultanan Makassar memperoleh sumber pendapatan dari ketersediaan barang-barang niaga seperti beras dan hasil hutan. Mereka juga mendapat keuntungan dari perniagaan barang tambang berupa besi, logam dan emas. Produk lain yang memberikan keuntungan adalah pasar keramik dan tekstil, serta pendapatan dari pajak.

Pada masa pemerintahan Sultan Alauddin 1593-1639, Perusahaan dagang Inggris EIC (East India Company) mendapat kemudahan dalam melakukan usahanya. EIC kemudian menghadiahkan barang-barang senilai 100 pound per tahun kepada raja Gowa tersebut. Pemberian itu dilakukan pedagang Inggris dengan senang hati, karena kalau pada mereka diterapkan berbagai pajak, maka jumlah pajak yang harus dibayar pedagang Inggris dapat mencapai ribuan real. Jumlah itu jauh lebih besar ketimbang persembahan mereka untuk penguasa Gowa.

Adapun transaksi jual beli di Kerajaan Gowa sepanjang abad ke-16 secara umum dilakukan melalui sistem barter. Ketika dimulai pemerintahan sultan Muhammad Said/Malikussaid (1639-1653), Kerajaan Gowa mengeluarkan mata uang lokal yang disebut *dinare*, mengambil dari nama uang dinar. Mata uang tersebut bermuatan emas 17 karat dengan berat 2,04 gram, berbentuk bulat tanpa lubang dengan diameter 2 cm.¹⁷⁹ Nilai mata uang tersebut yaitu untuk 16 mas sama dengan 1 tail Aceh dan sama dengan 4 pardu, yaitu mata uang perak Portugis yang ditempa di Goa. Mata uang *dinare* memampang nama Sultan Muhammad Said pada bagian muka. Pada bagian belakang terdapat lafadz Arab Melayu *Hallallahu Bimulkib Wasulthaanib Bifadlillahi*.

Keistimewaan tertentu pada anggota masyarakat untuk bebas dari pajak juga

179) Effendy, *op.cit.* hlm. 165,

diberlakukan namun secara khusus. Misalnya, dari Kerajaan Gowa muncul seorang ulama terkenal, Syekh Yusuf, yang jasanya diakui bahkan sampai di Afrika Selatan. Kiprah Syekh Yusuf dalam agama dan kemasyarakatan membuatnya menjadi tokoh yang dianggap bagian dari anggota keluarga raja-raja Gowa. Sultan Abdul Jalil lantas memberi hak-hak istimewa pada Syekh Yusuf dan keturunannya, di antaranya bebas tinggal di mana saja serta dibebaskan dari membayar bea, pajak dan berbagai iuran.

Setelah termasyhur menjadi pusat perniagaan di kawasan timur awal abad ke-17, Kerajaan Gowa memiliki hubungan internasional dengan berbagai Negara sampai jazirah Arab Timur Tengah dan Eropa. Hubungan ini disebut *Passaribattangang*, di mana daerah yang masuk jalur persahabatan tersebut tidak wajib membayar upeti tertentu dalam hubungan perdagangan dengan Kerajaan Gowa. Tetapi daerah tersebut diikat dalam bentuk perjanjian persahabatan yang sering diwujudkan dalam hal tukar menukar barang, kunjung-mengunjungi, perkawinan, dan lain-lain.¹⁸⁰

Pada masa pemerintahan Sultan Hasanuddin 1653-1669, muncul teori dan perdebatan sejarawan tentang pajak perdagangan di pelabuhan Makassar. Pasalnya, terdapat informasi yang menyatakan bahwa sultan mengganti pajak perdagangan tersebut dengan pajak berlabuh dan biaya menimbang barang, di mana hal tersebut kemudian dianggap meringankan beban para pedagang. Teori ini belum dapat dibuktikan mengingat apakah mungkin penyelenggaraan pemerintahan di Makassar dapat berjalan tanpa sokongan pajak perdagangan, yang justru memberi kontribusi besar bagi kas kerajaan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Peperangan dengan VOC yang dibantu Bone telah memunculkan Perjanjian Bongaya. Bongaya ternyata memang sangat merugikan kerajaan Gowa, karena seluruh daerah taklukan yang menjadi pilar politik dan pengaruh kekuasaan, serta penyerapan manfaatnya oleh kerajaan, dinyatakan menjadi bagian wilayah kekuasaan pemerintahan VOC. Wilayah kekuasaan kerajaan tersebut kemudian dinamai *Gouvernement van Makassar* (pemerintahan

180) Proyek Penelitian dan Pencatatan Kebudayaan Daerah, *op.cit.* hlm. 41

Makassar). Penguasa lokal di bawah pemerintahan Makassar pun dikenai aturan penyerahan wajib sebagai suatu bentuk pajak.¹⁸¹

Penguasa lokal harus mengakui VOC sebagai penguasa tertinggi yang memberi jaminan perlindungan dan keamanan. Mereka wajib menyerahkan sepersepuluh dari produksi mereka. Kepala *Gouvernement of Makassar*, Willem Hartsink, dalam surat yang dikirim ke Batavia pada 8 Oktober 1690 menyebut tentang penyerahan wajib berupa beras. Di situ disebutkan bahwa perolehan penyerahan wajib dari Maros sebesar 43.938 Gantang, Barru 5.954 gantang, siang 8.748 gantang, Bungoro 2714 gantang, Labakang 7.898 gantang, dan Sigeri 22.896 gantang. Mereka juga wajib menyediakan tenaga kerja.¹⁸²

Setelah perjanjian Bongaya, Makassar yang semula merupakan pusat perdagangan transit internasional diubah fungsinya menjadi pos pengamanan monopoli perdagangan rempah-rempah di Maluku. Perdagangan yang masih berlangsung hanyalah perdagangan perahu kecil di pesisir dengan produk utama berupa beras. Produksi beras ini dikenai pajak 10% dari total panen penduduk di kerajaan yang dikuasai langsung oleh VOC.¹⁸³



Gambar 6
Koin Bugis

*Sumber: Proyek Pembinaan
Permuseuman, Koleksi Pilihan
Museum La Galigo*

181) Kila, *op.cit.* hlm. 41

182) Poelinggomang, Edward L. dan kawan-kawan. 2004. *Sejarah Sulawesi Selatan Jilid 1. Ujung Pandang*, Badan Penelitian dan Pengembangan Daerah Propinsi Sulawesi Selatan. Hlm 133

183) *ibid* hlm. 272

Adapun menurut Perjanjian Bongaya, beberapa pasal terkait bea, pungutan dan perpajakan diatur secara khusus, seperti dalam Pasal 6 yang menyebutkan bahwa VOC bebas dari semua bea dan kewajiban-kewajiban pada pemasukan dan pengeluaran barang-barang.¹⁸⁴

Setelah Perjanjian Bongaya, posisi ekonomi Kerajaan Gowa benar-benar telah dilemahkan. Kiriman upeti dari kerajaan yang tidak langsung berada di bawah kekuasaan Gowa, dihapuskan. Sumber pendapatan dari produksi lahan rakyat, hadiah-hadiah, dan tanah-tanah pemilikan yang diberi dari kerajaan taklukan, juga diambil alih VOC.

Usaha mengembalikan kejayaan kerajaan terus dilakukan di antaranya seperti rakyat Bantaeng yang melakukan perlawanan terhadap Belanda tahun 1698. Juga langkah yang dilakukan Sultan Abdul Jalil untuk mengadakan bea-bea bagi kas kerajaan gagal, karena tidak disetujui pemerintah Belanda.¹⁸⁵

G. Kerajaan Bone

1. Wilayah dan Organisasi

Kerajaan Bone terletak di wilayah Sulawesi Selatan bagian Barat. Kerajaan yang berbentuk kesultanan ini memiliki nama asli Pasir, merupakan kerajaan besar sejak raja pertama Manurungnge Ri Matajang pada awal abad ke-14 atau pada tahun 1330-1365 bergelar Mata Silompo'e.

Struktur Pemerintahan Kerajaan Bone dahulu terdiri dari:

- a. Arung Bone bergelar Mangkau
- b. Makkedange Tanah, yang bertugas dalam bidang hubungan/urusan dengan kerajaan lain (Menteri Luar Negeri)
- c. Tomarilaleng, yang bertugas dalam Bidang urusan dalam daerah

184) Patunru, *Sejarah Gowa*. op.cit.Hlm. 52

185) Kila, *op.cit.* hlm. 55

- Kerajaan lain (Menteri dalam Negeri)
- d. Ade Pitu (Hadat Tujuh), terdiri atas tujuh orang Pembantu Utama/ Pemimpin Pemerintahan di Kerajaan Bone, masing-masing:
1. Arung Ujung
Bertugas mengepalai Urusan Penerangan Kerajaan Bone.
 2. Arung Ponceng
Bertugas mengepalai Urusan Kepolisian/Kejaksaan dan Pemerintahan.
 3. Arung T A
Bertugas mengepalai Urusan Pendidikan, dan mengetuai Urusan perkara Sipil.
 4. Arung Tibojong
Bertugas mengepalai Urusan perkara/Pengadilan Landschap/badat besar dan mengawasi urusan perkara Pengadilan Distrik/badat kecil.
 5. Arung Tanete Riattang
Bertugas mengepalai memegang Kas Kerajaan, mengatur Pajak dan Pengawasan Keuangan.
 6. Arung Tanete Riawang
Bertugas mengepalai Pekerjaan Negeri (Landschap Werken-LW) Pajak Jalan dan Pengawas Opzichter.
 7. Arung Macege
Bertugas mengepalai Urusan Pemerintahan Umum dan Perekonomian.
- e. Ponggawa (Panglima Perang), yang bertugas di bidang Pertahanan Kerajaan Bone dengan membawahi 3 (tiga) perangkat masing-masing:
1. *Anreguru Anakarung*, yang bertugas mengkoordinir para anak bangsawan berjumlah 40 (Empat puluh) orang bertugas sebagai pasukan elit kerajaan.
 2. *Pangulu Joa*, yang bertugas mengkoordinir pasukan dari rakyat Tana Bone yang disebut Passiuno, pasukan siap tempur

- dimedan perang setiap saat, rela mengorbankan jiwa raganya demi tegaknya Kerajaan Bone dari gangguan kerajaan lain.
3. *Dulung* atau Panglima Daerah, yang bertugas mengkoordinir daerah Kerajaan bawahan Bone. Mereka terbagi atas *Dulungna Ajangale* untuk Bone Utara dan *Dulungna Awang Tangka* untuk Bone Selatan
 - f. *Jennang* (Pengawas), yang berfungsi mengawasi para petugas yang menangani bidang pengawasan baik dalam lingkungan istana, maupun dengan daerah/kerajaan bawahan.
 - g. *Kadhi* (Ulama), perangkatnya terdiri dari Imam, Khatib, Bilal, dan lain-lain yang bertugas sebagai Penghulu Syara dalam Bidang Agama Islam,
 - h. *Bissu* (Waria), yang bertugas merawat benda-benda kerajaan di samping melaksanakan pengobatan tradisional, juga bertugas dalam kepercayaan kepada *Dewata Senuwae*. Setelah masuknya Agama Islam di Kerajaan Bone, kedudukan *Bissu* di non aktifkan.¹⁸⁶

Pada tahun 1605 Agama Islam masuk Kerajaan Bone di masa pemerintahan Raja Bone ke-10, Latenri Tuppu Matinroe Ri Sidenren. Kerajaan Bone secara kewilayahan terhitung sebagai kerajaan tetangga Gowa. Ada masa tertentu ketika kerajaan Bone menjadi daerah jajahan kerajaan Gowa. Masa itu disebut: *manessani lao ata tauwe ri Bone ri-mang-kasae*, rakyat Bone menjadi budak atau hamba dari orang Makassar.¹⁸⁷ Situasi itu berakhir setelah Perjanjian Bongaya disepakati.

Saat Gowa melancarkan perang dengan Bone, para pedagang di Gowa tidak terpengaruh oleh adanya suhu permusuhan. Nahkoda Bonang, yang dalam lontara Gowa Tallo disebut sebagai orang Jawa, bahkan mengajukan permohonan ijin tinggal di Makassar. Atas maksudnya tersebut, nahkoda menghadap baginda dengan memberi sepucuk bedil, 80 junjungan belo sekayu sekelat, sekayu baledru, dan setengah kodi cindai.¹⁸⁸

186) Andi Pamelleri, Riwayat Kabupaten Bone. Artikel bebas

187) Hamid, Pananrangi, *op.cit.* hlm. 119

188) Rasjid, Abdul & Restu Gunawan, 2000. *Makassar Sebagai Kota Maritim*. Proyek Peningkatan Kesadaran Sejarah Nasional. Direktorat Sejarah dan Nilai Tradisional. Direktorat Jenderal Kebudayaan Departemen Pendidikan Nasional Jakarta. Hlm. 26

Di Kerajaan Bone, sebagai sekutu Belanda dalam perang melawan Gowa, diterapkan pajak *vertiening* pada petani setelah Perjanjian Bongaya disepakati. Friksi antara Bone dengan Belanda terjadi ketika Sultan Bone menentang penyerahan wilayahnya atas Inggris setelah Belanda kalah perang di Eropa. Seluruh wilayah Belanda di negeri kepulauan harus diserahkan Belanda pada Inggris. Karena Bone termasuk dalam wilayah yang diserahkan, Sultan Bone melawan dengan menyatakan bahwa Perjanjian Bongaya telah berakhir. Hal itu dilanjutkan oleh Datu Supa dan Datu Tanette yang menyatakan penghapusan atas pajak *vertiening*.

Beberapa tahun setelah kepergian Inggris pada 1816, pada 6 Juli 1824, Kerajaan Bone kemudian mengajukan syarat kepada Belanda bahwa mereka bersedia menerima kembali Perjanjian Bongaya, dengan salah satu syarat yaitu barang-barang kerajaan bebas masuk ke kerajaan-kerajaan anggota persekutuan, juga keluar masuk wilayah kekuasaan Belanda, tanpa dikenai pajak. Hal tersebut ditolak oleh Gubernur Jenderal Van der Capellen.

Kerajaan Bone yang kemudian menjadi saingan Belanda dalam memperluas kekuasaan dalam bidang ekonomi dan politik, berujung peperangan antara Bone dengan bekas sekutunya tersebut. Perang berakhir dengan penguasaan Belanda atas wilayah Sulawesi Selatan.

2. Perpajakan di Bone saat menjadi wilayah administratif (afdeling) Hindia Belanda

Pada tahun 1900-an sebagaimana dipaparkan dalam arsip *Heffingen van Rechten op grond in Boeginesche en Makassaarsche landen*, di Bone tidak dikenal pungutan dalam bentuk persentase. Di Bugis, para Aru atau kepala komunitas menetapkan pungutan atas *bau tanah* (buah tanah) atau hasil tanah pertanian dengan melihat produk panennya. Di sekitar ibukota Watampone, pungutan yang dilakukan misalnya seikat padi per petak sawah, satu tabung bambu tembakau per sepuluh tabung, dan satu ikat

jagung per kebun.¹⁸⁹

Sejumlah Aru ternyata melihat hitungan seperti ini masih global, sehingga mereka menarik pungutan berupa satu ikat padi per petani, satu ikat jagung per petani jagung, dst. Yang dibebaskan dari pembayaran *bau tanah* adalah para penggarap lahan *pabate-bate*. Karena itu merupakan tanah taklukan, maka pemiliknya boleh mempertahankan hak atas tanah tapi tetap membayar upeti pada raja Bone sebesar 1/5 hasil panen. Tetapi *bau tanah* kemudian digantikan dengan pungutan sebesar 4%.

Tidak ada dari semua pungutan itu yang benar-benar memperhatikan ukuran kewajibannya, karena pajak yang dibayarkan cukup berdasarkan laporan hasil pertanian dari penggarap dan ditentukanlah jumlahnya. Artinya ada faktor kepercayaan atau bisa saja dengan bersedia melakukan penyerahan pun maka dianggap sudah menunaikan kewajibannya. Namun terdapat pandangan tertentu atas laporan penggarap ini, karena kalau dianggap ada kegagalan dalam laporan hasil tanah, maka pemungut akan mengambil kuasa seperlima areal sawah garapan untuk dikerjakan dalam sistem kerja wajib.

Raja Bone juga mendapat *sasung pasar* atau hak memungut dari barang-barang dagangan yang dibawa ke pasar besar. Pungutan ini dilakukan oleh *Aru pasar* sejumlah 1 (satu), 2 (dua), atau 4 (empat) duit (uang) lama, bergantung barang pikulan kepala, pundak, atau dinaikkan ke atas kuda. Nilai duit lama tersebut kurang dari 5 (lima) sen, karena nilai 6 (enam) duit lama sama dengan 5 (lima) sen. Adapun di jalan yang mengarah ke Kerajaan Makassar, terdapat *sasung* sebesar satu ringgit untuk setiap pedagang. Pajak dibayarkan di situ, seperti sepikul kopi Pare-Pare harus membayar 60 sen.

Adapula bea yang dipungut di pelabuhan sebesar f.1 per perahu dan ada pula cukai impor ekspor. Besarnya adalah sebagai berikut:

189) Diterjemahkan dari Arsip pertanahan, *Heffingen van Rechten op grond in Boeginesche en Makassaarsche landen*. ANRI Jakarta, hlm.

- a. Jagung sebesar f.10 sampai f. 50 sesuai ukuran muatan perahu.
- b. Jagung ini dikenai cukai ekspor 12 duit lama per pikul
- c. Cukai ekspor beras berjumlah 40 duit lama per pikul
- d. Cukai tembakau f.1 per 100 tabung bambu¹⁹⁰

Pada masa Kerajaan Bone terdapat tanah yang dianggap milik raja yaitu:

1. Tanah Ornamen yang disebut Galung Kasuwiyang. Tanah milik raja ini sebagian besar dipinjamkan kepada rakyat di mana 1/4 sampai 1/10 hasil panen merupakan pajak atau upeti yang harus diserahkan dalam bentuk natura kepada raja.
2. Tanah Pabate, di mana 1/5 hasil panen harus diserahkan sebagai upeti atau pajak kepada raja. Pajak ini dipungut oleh Cilaong (kepala Jannang). Pengelolaan tanah ini dilakukan turun temurun dan penguasaannya tak bisa diambil alih sepanjang mereka membayar pajak kepada raja.¹⁹¹

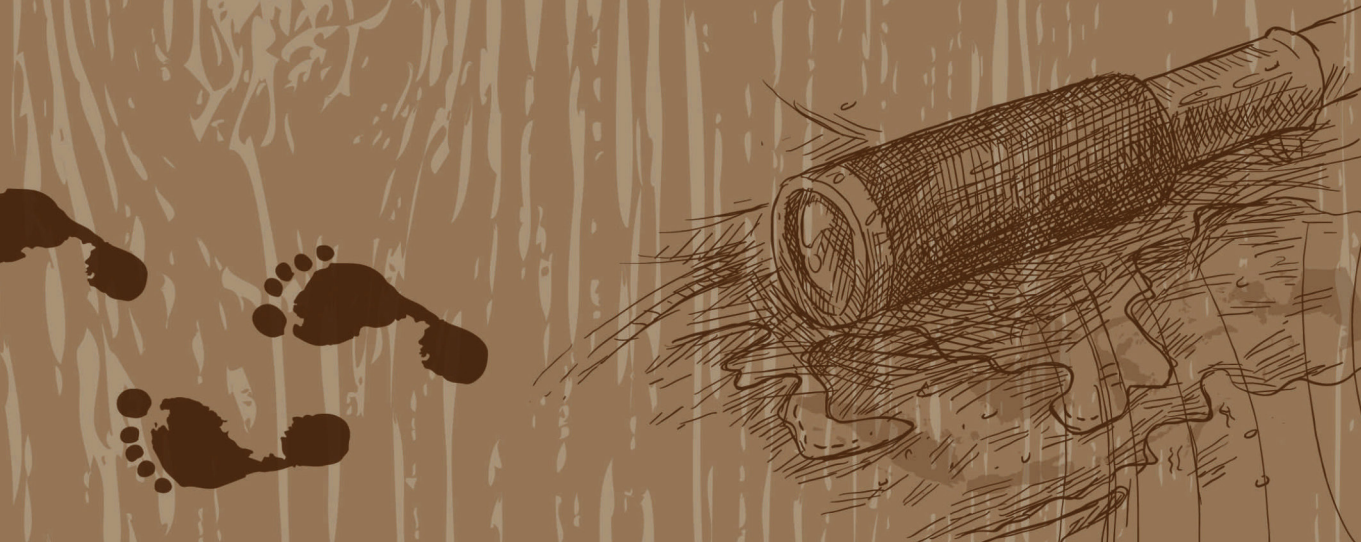
Demikian sejumlah catatan jejak pajak dari kerajaan-kerajaan di pesisir. Tentunya masih banyak lagi kerajaan yang mendiami kawasan pesisir, yang belum terekspose bagaimana bentuk penerapan pajak di wilayahnya. Dari pesisir kemudian terbangun peradaban yang akan menjadi bagian penting dari masyarakat Asia Tenggara.

190) *Ibid.* hlm. 3

191) Transliterasi dan terjemahan: *Memorie betreffende de onderafdeeling Bone Met Bijlagen (Opgemaakt Ingevalge Schrijven van Het Departemen van Oorlog VII Afdeling DD. 12 Agustus 1912 No. 765) & Memorie van Overgave van Den Controleur H.R. Rookmaker Betreffende De Onderafdeeling Boni Gouvernement Celebes en Onderhoorigheden.* Badan Arsip dan Perpustakaan Propinsi Daerah Sulawesi Selatan Makassar, hlm. 182-183

BAB 6

KESULTANAN MATARAM ISLAM



BAB 6

KESULTANAN MATARAM ISLAM

... Masih mengikuti pola pajak Mataram Kuno, raja-raja Mataram Islam menerapkan pajak bagi para pedagang dan pengrajin yang didasarkan pada kemakmuran suatu wilayah. Karena bermain di wilayah pasar, kondisi perekonomian kelompok ini cenderung bagus, sehingga dianggap dapat menyokong keuangan kerajaan...

Setelah memiliki peran besar dalam sejarah Nusantara, nama Mataram kembali ke kancah kekuasaan bertajuk Kesultanan Mataram Islam. Pada mulanya kekuasaan raja-raja Mataram Islam (1575-1755) bersifat absolut, sebelum memperoleh tekanan politik pemerintah kolonial. Para penguasa Mataram Islam adalah pembuat undang-undang, pelaksana undang-undang dan sekaligus hakim. Dimata rakyat, kekuasaan raja begitu besar, sebagaimana diungkapkan dengan kalimat: *wenang wisesa ing sanagari* (berwenang tertinggi di seluruh negeri). Karena itu, raja dianggap sebagai pemilik segala sesuatu, baik harta benda maupun manusia. Dalam pewayangan, kekuasaan yang besar itu digambarkan sebagai “*gung binathara, bau dhendha nyakrawati*” (sebesar kekuasaan dewa, pemelihara hukum dan penguasa dunia).¹⁹²

Dalam konsep kekuasaan Jawa yang diterapkan oleh para raja Mataram Islam, raja dilukiskan sebagai wakil nabi, nabi adalah wakil Allah yang Maha Agung. *Serat Wulangreh* menjelaskan bahwa raja merupakan penguasa yang *kinarya wakiling Hyang Agung*

192) G. Moedjanto, *Konsep Kekuasaan Jawa: Penerapannya oleh Raja-raja Mataram* (Yogyakarta: Kanisius, 1987).

(bertindak sebagai wakil Allah). Pergeseran konsep kekuasaan era Mataram Kuno yang bercorak Hindu-Budha telah terjadi. Karena pengaruh Islamisasi di tanah Jawa, maka raja menyebut dirinya sebagai wali Allah. Kendati timbul pergeseran konsep kekuasaan tersebut, kedudukan raja tetaplah paling tinggi dan tidak ada yang menandinginya.

Dengan kekuasaan raja yang besar dan tidak terbatas, rakyat mengikatkan diri kepada raja. Hal ini ibarat umat yang menggantungkan diri kepada Tuhan, wajib taat kepadanya tanpa syarat. Dalam sistem politik primordial di Mataram Islam, hubungan rakyat (*kawula*) dengan raja (*gusti*) dapat diibaratkan hubungan antara manusia (*kawula namung sadarmi*) dengan Allah yang lengkapnya juga disebut *gusti*. Ketaatan rakyat terhadap raja haruslah mirip dengan ketaatan manusia terhadap Tuhan. Maka dari itu, segala keinginan raja pada rakyatnya selalu direspon dengan satu jawaban: *ndherek karsa dalem* (terserah kehendak raja), termasuk dalam hal pemungutan pajak yang menjadi sumber pemasukan keraton dan untuk menggaji pejabatnya.

Tanah yang dikuasai kerajaan dan dipakai untuk menggaji para pejabat keraton disebut *lungguh*. Tanah ini menyebar di daerah luar kerajaan. Wilayah Kerajaan Mataram Islam dibagi menjadi empat, yaitu *kutharaja* (kompleks keraton), *negaragung*, *mancanegara*, dan *pesisir*. Petani yang menggarap tanah di wilayah *negaragung* dan *mancanegara* berkewajiban membayar pajak kepada pejabat keraton. Mengenai mekanisme pemungutan pajak, pejabat yang memegang *lungguh* tidak menarik pajak secara langsung dengan mendatangi penduduk desa, melainkan lewat *bekel* yang telah ditunjuknya. *Bekel* disertai tanggung jawab atas suatu desa beserta tanah pertanian yang luas. *Bekel* memperoleh imbalan seperlima jumlah pajak tanah dan sebagian pajak lainnya.

Bekel menyerahkan pajak kepada pejabat keraton biasanya pada bulan Maulud dan Puasa. Selain menarik pajak, *bekel* juga menugasi warga menunaikan kerja bakti bagi pejabat. Tidak jarang masyarakat desa dibawa ke ibukota mengerjakan tugas ringan untuk kepentingan penguasa, misalnya membangun benteng dan saluran air.¹⁹³ Dengan demikian, dapat dipahami bahwa kedudukan *bekel* begitu menggiurkan. Untuk mempertahankan kedudukannya, sejumlah *bekel* memakai cara tak terpuji. Sering terjadi sengketa gara-gara *bekel* lama tidak mau mengakui kekuasaan *bekel* baru yang menggantikannya.

193) Peter Carey, *Kuasa Ramalan: Pangeran Diponegoro dan Akhir Tatanan Lama di Jawa, 1785-1855 (Jilid I)*, (Jakarta: Gramedia, 2011), hlm. 17

Pejabat yang tinggal di ibukota kerajaan kadang menggunakan pejabat perantara karena malas berurusan dengan *bekel* yang berjumlah banyak di area kekuasaannya. Perantara yang ditugasi mengumpulkan pajak disebut demang atau mantri desa. Mereka mengumpulkan pajak dari sepuluh sampai tiga puluh *bekel*, tergantung luasnya *lungguh*. Sebagai imbalannya, mereka berhak mengambil seperlima jumlah pajak yang dipungut.¹⁹⁴

A. Jenis Pajak

Terdapat bermacam-macam pajak di era Mataram Islam sampai kerajaan tersebut pecah menjadi empat, yaitu Keraton Kasunanan Surakarta (1745), Kasultanan Yogyakarta (1755), Mangkunegaran (1757), dan Paku Alaman (1813). Meski pecah, para penguasa di setiap kerajaan masih meneruskan berbagai jenis pajak tinggalkan Dinasti Mataram Islam di wilayah kekuasaannya masing-masing.

Periode Mataram Islam merupakan kurun waktu terpenting dalam sejarah perpajakan di Indonesia. Sebab, pada zaman ini tumbuh istilah “*pajeg*”, mengandung arti kurang lebih sama dengan istilah pajak, yaitu kewajiban warga untuk membayar kepada negara berupa uang atau barang lainnya. Bahkan, hingga sekarang masyarakat Jawa masih sering menyebut kata *pajeg* ketimbang kata pajak. Besar kemungkinan kata *pajeg* yang dipakai dalam kehidupan masyarakat Jawa diserap ke dalam bahasa Indonesia menjadi kata pajak.

Menurut laporan Rothenbuhler, Gubernur Ujung Timur Jawa, terdapat 25 jenis pajak. Sampai tahun 1830, bahkan disebutkan ada 37 macam pajak. Ragam jenis pajak juga diberitakan oleh seorang ilmuwan Belanda, Rouffaer, yaitu *Kerigaji*, *pacumpleng*, *pangiring*, *pasumping*, *panampa*, *pamilih*, *bulu bekti*, *abon-abon*, *sekar asem*, *pamulud*, *sekul anget*, *pamalem*, *uba rampe*, *beceran*, *riyayan*, *pagunungan*, *palawang* (*pajeg omah*), *pinweling*, *monggang sarayudan*, *walan*, *wilah welit*, *sangon putra*, *sangon punakawan*, *tukon kuluk*, *tukon kembang*, *tukon songsong*, *tukon dodot*, *pasewan pabot*, *tambur suling*, *pengemis / kere*, *sikatan tembok*, *sewa gamelan*, *palawija*, *sujen*, *wragad pagunungan*, *tukon wedhi*, *tukon sesek*, *padhang bulan*, *pangan kapetengan*, *galih pulisi*, *tukon Pethuk*, dan *pikulan*.¹⁹⁵

194) Pelajari Suhartono, *Apanage dan Bekel: Perubahan Sosial di Pedesaan Surakarta 1830-1920*. (Yogyakarta: Tiara Wacana, 1991).

195) Rouffaer, G.P. “*Vorstenlanden*”, dalam *Adatrechtbundel* terjemahan: Husada, *Swapraja*, (Surakarta: Reksopustoko Mangkunegaran

Dari sederetan nama-nama “pajak” di atas, banyak yang tidak dapat dimasukkan dalam kategori pajak seutuhnya, melainkan lebih tepat disebut sumbangan. Orang Jawa membedakan *pajeg* dengan sumbangan atau pungutan kepada raja yang disebut *taker turun* atau *pundutan*.¹⁹⁶ Sudah menjadi keharusan bagi masyarakat untuk memberi sumbangan kepada raja pada saat-saat tertentu. Hal itu dipertegas dengan adanya ungkapan lokal *asok bulu bekti, glondong pangareng-areng*, yaitu mereka datang ke istana raja untuk menyerahkan upeti. Masyarakat yang memasok barang mewah, atau bahan barang hingga barang jadi, merupakan bentuk dari sikap berbakti mereka terhadap pemerintah kerajaan. Pemerintah kerajaan mengupayakan sumber penghasilan yang khusus berbentuk sumbangan. Namun, sumbangan tersebut tidak menyasar pada seluruh lapisan masyarakat dan tidak dipungut secara teratur.

Pajak terpenting bagi kerajaan Mataram Islam adalah pajak bumi yang diterapkan di Jawa Tengah, pesisir, dan Ujung Timur Jawa. *Pajeg* tersebut berupa padi. Jumlahnya didasarkan pada perkiraan produktivitas rata-rata, bukan hasil nyata dari lahan. Seumpama gagal panen, petani diberi potongan atas pajak itu. Lazimnya *pajeg*, berjumlah sepertiga dari hasil rata-rata. Namun, bisa juga mencapai setengah dari hasil rata-rata bila petani pemilik tanah tidak melibatkan tenaga kerja tambahan. Setengah dari hasil itu diambil setelah dikurangi *bawon*, yakni seperlima atau seperenam panen.

Para *bekel* yang bertugas menarik pajak memperoleh pula bagian seperlima. Bila jasa tenaga kerja petani harus disumbangkan untuk kepentingan kerajaan dalam bentuk *kerigaji* (pajak tenaga), maka jumlah *pajeg* menjadi rendah atau ditiadakan. Pungutan pajak padi tambahan pada sawah disebut *panajung*, yang ditujukan untuk kepentingan para pejabat yang tidak mempunyai tanah *bengkok* (upah dalam bentuk sawah). Jumlahnya bisa sebesar *pajeg* atau bahkan lebih dan dibayarkan dalam bentuk tunai atau barang. Jenis pajak ini ditemukan di Semarang, Surabaya, Pasuruan, dan Bagelen.

Sementara itu, pada beberapa kabupaten Mataram Islam yang berada di

1987)

196) Soemarsaid Moertono, *Negara dan Usaha Bina-Negara Di Jawa Masa Lalu* (Jakarta: Yayasan Obor, 1985)

bawah kekuasaan VOC, jenis pajak ini dinamakan “kuota padi”. Pajak tersebut ditarik dari penduduk yang mengolah sawah. Jumlah pajak yang akan dibayar tergantung kualitas lahan (tinggi, sedang, rendah) dan hasil rata-rata menurut kelompok. Pemerintah VOC menarik pajak berupa padi lewat tangan para bupati. Pejabat pribumi ini acap menghadapi kesulitan dalam memenuhi kewajiban setoran. Akhirnya, segala cara ditempuh demi menghindari tunggakan. Apabila luput memenuhi target yang diminta, bupati membeli padi di pasar terbuka dengan harga lebih tinggi dari gaji yang ia peroleh dari VOC. Di Pasuruan, pajak tambahan dipungut dalam bentuk uang tunai guna mengganti kerugian yang dialami bupati dalam kasus seperti itu.

Tegalan atau *pegagan* juga dikenai pajak, jumlahnya lebih rendah daripada sawah dan itupun hanya bersifat sampingan. Tetapi, bagi daerah *Tegalan* yang ditanami tanaman perdagangan bernilai tinggi seperti tembakau di Kedu, jumlah pajaknya cukup tinggi. Di beberapa wilayah ditemukan pajak tambahan, yaitu pajak *pengawang-awang* berupa hasil pekarangan seperti kelapa, bambu, pepaya, mangga, dan minyak jarak. Semua jenis pajak di atas hanya dikenakan kepada pemilik tanah garapan dan pekarangan.

Beberapa pajak lainnya berlaku bagi semua rumah tangga. Contoh, pajak bangunan yang disebut *grabag*, *petek*, atau *plawang*. Di Bawean, *grabag* dan *plawang* merupakan dua pajak terpisah yang dipungut dalam bentuk uang tunai. Jumlahnya relatif lebih kecil dibandingkan *pajeg* dan *panjung*. Tahun 1650, pajak ini masih dibayarkan dalam bentuk padi.¹⁹⁷ Selain itu, dipungut pajak rumah yang berpintu disebut *pacumpleng*. Kepala rumah tangga yang hidup di atas garis kemiskinan wajib membayar *pacumpleng*. Pembayarannya bisa berupa segulung benang. Hasil pungutan ini dimanfaatkan oleh bupati dan pangeran untuk kepentingan rumah tangga. Barang tersebut dapat mereka jual di pesisir, di mana pakaian dan benang memperoleh harga lumayan.¹⁹⁸

Masih mengikuti pola pajak Mataram Kuno, raja-raja Mataram Islam

197) Rouffaer, G.P. “Vorstenlanden”, dalam *Adatrechtbundel* terjemahan: Husada, *Swapraja*, (Surakarta: Reksopestoko *Mangkunegaran* 1987) hlm. 301

198) Peter Carey, “Waiting for the ‘Just King’: The agrarian world of South-Central Java from Giyanti (1755) to the Java War (1825-1830)”, *Modern Asian Studies*. hlm 70-71.

menerapkan pajak bagi para pedagang dan pengrajin yang didasarkan pada kemakmuran suatu wilayah. Karena bermain di wilayah pasar, kondisi perekonomian kelompok ini cenderung bagus, sehingga dianggap dapat menyokong keuangan kerajaan. *pajeg pengautan* atau pajak usaha dikenakan kepada pembuat anglo, tukang jagal, tukang kayu, pembuat barang tembikar, pandai besi, penenun, dalang, penari, tukang celup, penyepuh emas, penari topeng, saudagar, dan penjaga toko. Mereka membayarnya dalam bentuk uang dan diserahkan kepada keluarga bangsawan untuk bertahan hidup. Pada tahun 1810, perajin Jawa yang mengabdikan kepada perusahaan pemerintah kolonial dibebaskan dari pajak.

Ada juga pajak dari ternak yang disebut *penbuntut* atau *pajigar*. Pajak tersebut hanya dikenakan kepada tuan tanah yang biasanya memiliki ternak seperti kambing, kerbau, ayam, bebek, dan sapi. Pajak lainnya di *negaragung* dan wilayah timur adalah pemotongan ternak (*tugel gurung*). Di *negaragung*, diberlakukan pula beberapa pajak yang relatif kecil dan bertujuan khusus. Antara lain, pajak rumput untuk kuda bupati, pajak beras untuk keperluan dapur istana yang disebut pajak *pasimpenan*, dan pajak kayu untuk perbaikan bangunan keraton. Pajak juga diterapkan pada para musikus, penari, dan pemain wayang untuk memeriahkan *slametan* para bupati. Tenaga mereka tidak dibayar, karena itu sudah masuk bagian pajak.

Dalam hajatan keluarga pejabat, seperti pernikahan, khitanan, dan kelahiran, petani *sikep* yang membayar pajak diharapkan menyumbangkan ayam, telur, kelapa, dan hasil pertanian lainnya. Selain itu, ada pajak pengganti kerugian yang dialami bupati dalam menjual candu dan pakaian. Semua pajak ini harus dikumpulkan oleh *bekel*. Tetapi pajak yang cukup penting seperti *pajeg*, *panajung*, *grabag*, *pacumpleng* dikumpulkan oleh para pejabat bawahan bupati, yakni wedana.

Pemerintah kerajaan menerapkan pula pajak dalam wujud tenaga manusia yang disebut *kerigaji*. Semisal, masyarakat diminta melakukan kerja bakti untuk pemeliharaan jalan di sekitar kerajaan. Ada banyak nama untuk menyebut model pajak tenaga ini, antara lain *taker tedhak*, *wang bekti*, *gugur gunung*, dan *pegaweyan*. Para bupati ditugasi mengatur pajak tersebut. Di samping beban kerja untuk kepentingan raja, penduduk mancanagara *wetan* (area Jawa Timur) dibebani



sejumlah pajak dan kerja bakti yang lebih kecil buat pejabat setempat. Karena para penguasa *lungguh* di *negaragung* bermukim di ibukota kerajaan, maka bupati memanfaatkan peluang menuntut aneka pelayanan dan pajak dari penduduk.¹⁹⁹ Petani *sikep* kerap diminta bekerja di sawah bupati selama beberapa waktu tanpa dibayar. Bila tidak mau, beban kewajiban ini kadang diganti dengan pajak uang yang disebut *kuduran*.

Sewaktu pemerintah kolonial Belanda mengambil alih Madiun tahun 1830, ditemukan sekitar 65 hingga 70 macam kewajiban yang dipikul warga setempat, di samping aneka pajak utama yang diserahkan kepada pihak kerajaan. Meski tidak semua pajak dikejakan pada seluruh masyarakat, Belanda menaksir bahwa petani *sikep* yang kaya di kawasan itu membayar senilai f 50-60 (*florijn / gulden*) per tahun dalam bentuk rodi dan pajak berupa bahan mentah atau uang. Jika diakumulasi, beban pajak warga di wilayah kekuasaan kerajaan lebih berat ketimbang yang dipikul petani yang berada di bawah pemerintah kolonial.²⁰⁰

Pada periode 1830, pajak yang dibayar penduduk *mananegara* sebesar f 725.657 dengan taksiran 56.540 keluarga atau 281.700 jiwa. Rinciannya, sebanyak f 126.758 untuk kas kerajaan, f 186.162 disetorkan kepada pejabat rendah, dan f 408.747 masuk ke kantong bupati. Jumlah seluruhnya pasti jauh lebih besar karena pemungut pajak setempat juga ikut mengambil bagiannya. Rata-rata jumlah pajak per kepala ialah f 2,34, sementara daerah yang berada langsung di bawah penjajahan sebesar f 1,0 hingga f 2,00.

Upeti khusus dalam bentuk beras dikenakan pula pada petani *sikep* untuk keperluan hidup pegawai pribadi bupati, seperti tukang kuda, tukang kebun, penari, pe musik, tukang besi, tukang sepatu, dan tukang payung. Memang, gaya hidup para pejabat tinggi di *mananegara* meniru gaya hidup para raja Jawa, walau dalam ukuran yang lebih kecil dan harus dipertahankan dengan sejumlah besar pajak ekstra bagi penduduk setempat. Karena jauh dari pengawasan pemerintah kerajaan, keleluasaan para bupati untuk menuntut kerja bakti dan pajak “nyaris tanpa batas”.

199) Suhartono, *Apanage dan Bekel: Perubahan Sosial di Pedesaan Surakarta 1830-1920* (Yogyakarta: Tiara Wacana, 1991)

200) Mengenai kondisi Madiun periode kolonial, lihat Onghokham, “The Residency of Madiun: Priyayi and Peasant in the Nineteenth Century”, *Tesis PhD Yale University*, 1975.

Namun bukan tidak mungkin penarik pajak dipecat gara-gara bertindak sewenang-wenang terhadap masyarakat. Pernah terjadi kasus petugas pajak yang menuntut warga menyerahkan semua ikan besar yang ditangkapnya. Petugas pajak juga meminta warga membeli daging kerbau busuk setiap kali ternak miliknya mati. Tidak hanya itu, ia memaksa semua keluarga menenun kain kasar bergaris dan membelinya dengan harga sangat murah, sehingga ia memperoleh untung besar saat menjual barang itu di pasar kerajaan. Sewaktu petugas tersebut pulang berdagang, warga diminta pula membeli barang keperluan dapur darinya, seperti terasi dan gambir, dengan harga tinggi. Ini merupakan gambaran sepak-terjang seorang pemungut pajak kecamatan yang rakus. Tindakan yang melebihi batas tersebut disadari dapat memicu timbulnya gejolak sosial di tengah masyarakat. Akhirnya, bupati atau pejabat di lingkungan kerajaan memberhentikan petugas penarik pajak ini setelah memperoleh aduan dari warga.

1. Bea

Dalam kebudayaan Jawa periode Mataram Islam, ada satu *piwulang* (ajaran) yang mengatakan: *lan ana patang prakara, kagunganing kang prajadi, prajurit lan pandita, tri saudagar catur tani*. Terjemahan bebasnya adalah terdapat empat hal yang dimiliki kerajaan agung, yaitu prajurit dan pendeta, tiga pedagang dan empat petani. Tafsirnya ialah prajurit menjadi pagar bagi kerajaan, petani makanan negara, saudagar pakaian negara, sang pendeta memberikan kesentosaan doa.²⁰¹

Piwulang di atas menegaskan bahwa petani menyediakan makanan, sementara sumber kekayaan kerajaan diperoleh dari perdagangan. Hal itu ditunjukkan dari kata “pakaian” meliputi semua barang yang dipakai, utamanya perhiasan dan permata. Mataram Islam pada masa Amangkurat II (1677-1703) menerapkan pajak cukai untuk wilayah perdagangan di pesisir, sebagaimana yang dilakukan oleh pemerintah VOC. Dialah penguasa Jawa pertama yang mencoba menyaingi metode pemungutan pajak yang dijalankan VOC. Sewaktu tinggal di Jepara pada 1677-1678, raja mengamati cara kerja bandar, yang dikelola orang Cina di daerah pantai

utara.

Pihak kerajaan berwenang mengangkat penguasa daerah pantai seperti Demak, Jepara dan Semarang untuk mengatur kota-kota pelabuhan. Kemudian, para pejabat daerah tersebut ditugasi memungut cukai untuk barang dagangan di wilayahnya. Bahkan, mereka mengirim perahu bersenjata untuk berpatroli di perairan pantai guna memaksakan bea cukai pada kapal yang sedang melintas. Cukai untuk barang dagangan berkisar 3-6% dan berbeda-beda menurut setiap pelabuhan. Laporan dari Tome Pires (1512) menyebut cukai yang berlaku pada pelabuhan di Jawa sekitar 4%.²⁰² Jadi, dapat dibayangkan begitu kayanya raja Mataram berkat penarikan bea cukai di kawasan pesisir, sebagai aktivitas perdagangan regional dan internasional.

Bukan hanya kota pelabuhan yang menjadi sumber penghasilan kerajaan, kegiatan niaga di pasar pedalaman yang banyak jumlahnya juga dikenai bea. Dalam ketentuan *Angger Ageng* (Kode Besar) yang dikeluarkan oleh pemerintah kerajaan, warga setiap malam diwajibkan menjaga pasar dan *bandar* (tempat pemungutan bea) demi memastikan keamanan barang yang dititipkan di tempat itu.²⁰³ Mereka memakai istilah *beya* untuk pungutan pada barang dagangan, sekaligus untuk membedakan dengan pajak tetap (*pajeg*).

Terminologi *beya* yang berarti “biaya atau pengeluaran” itu, diyakini sudah berumur tua. Buktinya adalah kala itu banyak tempat di kota pelabuhan yang disebut *pabeyan*, nama lain dari *pemandaran* atau *bandaran*. Selain bea, penguasa daerah menuntut pemberian atau hadiah yang telah lazim dilakukan. Perdagangan di sepanjang sungai atau jalan utama menanggung beban pungutan yang berat. Bukan karena persentasenya lebih tinggi, melainkan banyaknya jumlah pos pabean yang didirikan raja atau para bupati.

Demikianlah, Kerajaan Mataram Islam sebagai organisasi institusional,

202) Soemarsaid Moertono, *Negara dan Usaha Bina-Negara Di Jawa Masa Lalu* (Jakarta: Yayasan Obor, 1985).

203) Lihat: Oudemans, G.J., *Javaansche Wetten* (Jogjakarta: Tanpa Nama Penerbit, 1897) hlm. 36.

mengandalkan pajak dari para petani yang menggarap tanah dan pedagang yang beraktivitas di wilayahnya demi menopang kerajaan. Sistem pembiayaan negara Mataram Islam periode abad ke-16 hingga penghujung abad ke-19 belum menampilkan pengelolaan keuangan secara modern. Belum muncul sistem yang mengatur pendapatan dan pengeluaran negara secara keseluruhan, misalnya dengan melibatkan bendahara atau dinas perpajakan dalam mengelola semua pajak yang masuk. Hanya dengan cara-cara insidental guna memenuhi keperluan keuangan negara, lebih populernya disebut pemungutan. Dengan sebidang tanah, pungutan, dan tenaga manusia di desa tertentu, pihak kerajaan berusaha menutupi biaya pengeluarannya.

Kerajaan Mataram Islam pada akhirnya terbelah menjadi empat akibat terjadi konflik kekuasaan di tubuh kerajaan, yaitu Keraton Kasunanan Surakarta (1745), Kasultanan Yogyakarta (1755), Mangkunegaran (1757), dan Paku Alaman (1813). Dari keempat kerajaan pewaris dinasti Mataram Islam tersebut, Mangkunegaran cukup dikenal sebagai kerajaan kaya dan sukses menata ekonomi. Dalam birokrasi kerajaan Mangkunegaran ditemukan kelembagaan yang khusus mengurus masalah pajak dengan sistem yang lebih modern.

B. Sistem Perpajakan di Kerajaan Mangkunegaran

Praja Mangkunegaran merupakan pewaris dinasti Mataram Islam yang berdiri tahun 1757 ditandai dengan perjanjian Salatiga. Daerah Mangkunegaran terletak di bagian timur Jawa Tengah dan masuk dalam wilayah *Gouvernement* Surakarta. Kekuasaan Mangkunegaran meliputi tiga kabupaten, yaitu Wonogiri, Karanganyar, dan Kota Mangkunegaran. Sebagaimana Kerajaan Kasunanan Surakarta, Kasultanan Yogyakarta, dan Paku Alaman, pada awalnya sumber ekonomi Mangkunegaran adalah tanah *apanage*.

Dalam era Mangkunegara IV (1853-1881), tanah *apanage* ditarik oleh pemerintah kerajaan untuk mendukung pembukaan perusahaan perkebunan.

Para pegawai yang semula digaji tanah *lungguh*, diganti dengan uang. Inilah suatu kenyataan historis yang membedakan antara istana Mangkunegaran dengan kerajaan lainnya. Pemerintahan Mangkunegaran juga memiliki kelebihan, yaitu terdapat dinas Perpajakan. Lembaga tersebut bertugas mengelola seluruh jenis pajak yang ditarik dari rakyat di wilayah Mangkunegaran dan juga berwenang mengatur segala urusan mengenai pajak. Regulasi pajak diatur dalam *rijksblad* (lembaran kerajaan). Sejak tahun 1916, Mangkunegara menerbitkan *rijksblad* atau semacam *Staatsblad* yang dikeluarkan setahun sekali, yang berisi aneka peraturan kerajaan.

Dalam perjalanannya Mangkunegara VI (1898-1916) merestrukturisasi perekonomian Mangkunegaran yang sempat mengalami kebangkrutan akibat salah urus. Pengelolaan keuangan secara modern dilakukan demi memperbaiki keadaan. Cara itu diteruskan oleh Mangkunegara VII (1916-1944). Langkah merestrukturisasi perekonomian antara lain melalui pemisahan keuangan negara dengan keuangan pribadi milik keluarga raja; penghematan dan efisiensi; pengelolaan sumber keuangan negara secara modern; dan pemanfaatan keuangan negara untuk kemakmuran negara secara efektif dan efisien.²⁰⁴

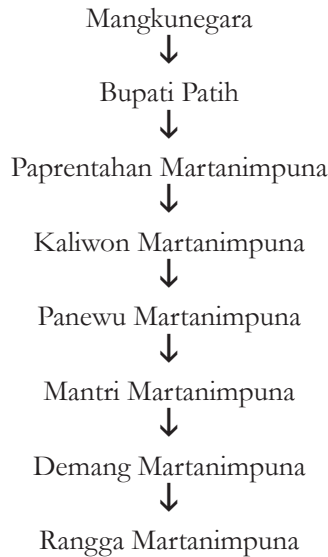
Segala keperluan raja dan keluarganya harus dipisahkan dengan anggaran negara, sehingga pemborosan yang banyak dilakukan kalangan istana bisa dicegah. Berkaitan dengan pemisahan keuangan praja, dibentuk kas praja. Tahun 1917 dikeluarkan *pranatan* (peraturan) yang berisi pemisahan kepengurusan pemasukan dan pengeluaran uang. Di sana terjadi pengaruh manajemen Eropa dalam penataan ekonomi itu, sebab Mangkunegara VII pernah menimba ilmu di negeri Belanda. Lewat *pranatan* ini, sistem pengeluaran dan pemasukan keuangan praja mudah dikontrol dan rapi. Uang kerajaan hanya dapat dimasukkan dan dikeluarkan lewat petugas dengan tanda bukti Surat Pengeluaran Uang.²⁰⁵

Penghematan ditempuh di setiap sektor, mulai pemberian gaji pegawai hingga mengurangi acara pesta. hal ini merupakan gejala baru dalam tradisi politik Jawa, di mana biasanya seorang raja ingin unjuk kebesaran di muka para

204) Lihat Sri Wahyuni, "Pajak Kendaraan di Wilayah Praja Mangkunegaran Tahun 1925-1942", *Skripsi Sarjana*, Fakultas Sastra dan Seni Rupa UNS, Surakarta, 2008.

205) *Rijksblad Mangkunegaran* Tahun 1917 No. 5.

kawula lewat acara mewah dan megah. Penghematan itu menormalkan kondisi keuangan Mangkunegaran, kendati masyarakat merasa tertekan lantaran belum siap dengan langkah ini. Pembaharuan lain dalam pengelolaan keuangan ialah kebijakan dalam perpajakan. sistem *apanage* dihapus, lalu para Pegawai digaji uang agar kepentingan pengaturan pajak bisa lebih rapi. Pembaharuan struktur birokrasi kemudian diatur dalam *rijksblad*. Di bawah ini struktur birokrasi dalam dinas perpajakan di Mangkunegaran:



1. Jenis-Jenis Pajak di Wilayah Mangkunegaran

Pada tanggal 27 Maret 1914, petinggi Mangkunegaran mengeluarkan *pranatan* tentang pengelolaan pajak. Pemerintah kolonial Belanda sebagai penguasa tertinggi dan pengawas berbagai kerajaan di Hindia Belanda, mengizinkan Mangkunegaran memungut pajak dari orang pribumi yang berdiam di kawasan Mangkunegaran. Penarik pajak di Mangkunegaran

disebut *Mantri Martanimpuna* (Kantor Inspektur Pajak). Dalam melaksanakan tugasnya, *Mantri Martanimpuna* dibantu seorang *abdi dalem* menyerahkan seluruh uang pajak ke kantor kas negara. Adapun aneka jenis pajak di Mangkunegaran antara lain:

1.1. Pajak Bumi

Setiap desa di area Mangkunegaran wajib menanggung pajak sawah, *tegalan*, dan pekarangan yang disebut pajak bumi. Tanah kering yang tidak bisa ditanami masuk dalam kategori tanah *tegalan*. Jumlah pajak yang dibayar pemilik sawah tergantung pada pengeluaran bersih sawah yang dikenai pajak, yakni sesuai kelas sawah dikurangi 10 *pikul* padi dalam 1 *bau*. Besarnya pajak rata-rata 11-12% dari hasil panen padi. Jumlah pajak tanah sawah terendah f 1 dan tertinggi f 20,8. Untuk tanah kering dan pekarangan sebesar f 0,4 dan f 20,4 tiap hektar. Hal ini disesuaikan menurut kelas masing-masing pemilik tanah, yaitu tanah pertanian yang tidak lebih dari 0,7 hektar dari tanah sawah, tanah kering tidak lebih dari 1,4 hektar, dan tanah pekarangan 1,6 hektar, dan juga disesuaikan keadaan tempat.²⁰⁶

Penarikan pajak bumi dilakukan oleh *Wedana Gunung* dan *Panewu Mantri Gunung*. Sebelum turun lapangan, petugas mengabarkan pemungutan itu dan dicatat dalam *kohir* (surat pajak).²⁰⁷ Tidak semua tanah dikenai pajak oleh pemerintah Mangkunegaran. Tanah yang dibebaskan dari pajak bumi antara lain, sawah baru (*sawah citbakan anyar*) selama tiga tahun sejak pembuatannya, tanah *lungguh* dan rumah yang ditinggali lurah desa beserta bawahannya, serta sawah atau tegal yang diberikan sebagai pesangon atau *pitumas* bagi *bekel* yang diberhentikan karena wilayahnya dirombak menjadi kelurahan desa. Setelah *bekel* meninggal dunia, tanah ini dikembalikan kepada kelurahan.²⁰⁸ Pemerintah menerapkan aturan penghapusan pajak

206) *Pajak-pajak dalam Daerah Kabupaten Mangkunegaran*, Arsip No. P1547 Koleksi Arsip Perpustakaan Rekso Pustaka Mangkunegaran.

207) *Rijksblad Mangkunegaran* Tahun 1917 No. 12

208) *Rijksblad Mangkunegaran* Tahun 1917 No.13.

bumi untuk sawah yang selama setahun tidak ditanami padi dan panennya sekali dalam setahun. Pajak juga akan dihapus bagi sawah yang ditanami tanaman palawija dan sawah yang tidak produktif. Penghapusan pajak disesuaikan dengan ukuran yang telah diperiksa petugas.²⁰⁹

1.2. Pajak Tanah Dalam Kota

Sebenarnya, pajak ini sudah ada sejak periode Mangkunegara V (1881-1896), dan dilanjutkan oleh Mangkunegara VII. Seperti pajak lainnya, pajak tanah dalam kota disetorkan ke Dinas Perpajakan dan dikelola untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan. Hasil penarikan pajak tersebut dipakai untuk membayar orang yang telah menjaga lorong-lorong, penjaga kampung, orang yang menyapu jalan, lurah kampung dan tukang lampu jalan. Pajak tanah dalam kota tidak dikenakan bagi rumah pangeran, *putera dalem* (anak raja) dan kerabat raja.²¹⁰

Pajak tersebut dibagi menjadi dua. Pertama, pajak tanah pekarangan yang ditempati penduduk dipungut berdasarkan besarnya sewa dalam setahun. Pajak dipilah jadi tiga tingkatan, yaitu f 60, f 61 sampai f 120, dan f 121 ke atas. Jumlah pajak yang dibayar sebesar 5%, 7,5%, dan 10% dari total ongkos sewa. Kedua, pajak untuk tanah yang tidak ditinggali dipungut berdasarkan tafsiran harga. Harga rumah ditentukan dari harga jualnya yang sedang berlaku. Taksiran harganya dibagi jadi tiga tingkatan, yaitu f 600, f 601 hingga f 1.200 dan f 1.201 ke atas. Jumlah pajaknya 0,5%, 0,75%, dan 1%. Penarikan pajak dilakukan sepuluh tahun sekali. Hak atas tanah ini disebut pajak perumahan Jawa (*Inlandsche Verponding*). Jika tidak diketahui harga jualnya, maka harga rumah ditentukan dari biaya perbaikan rumah. Harga tanah, harga rumah, dan jumlah pajak ditentukan dalam kurun waktu lima tahun.²¹¹

209) *Prosedur Pemungutan Pajak*, Arsip No. P 1575 Koleksi Perpustakaan Reksa Pustaka Mangkunegaran.

210) *Buku Ha Jilid II*, Peraturan Tahun 1848-1895, No. 49.

211) *Jenis Pajak dan Prosedur Penarikan Pajak*, Arsip No. P 1591, Koleksi Arsip Reksa Pustaka Mangkunegaran

Bila beban pajak ditanggung lebih dari seorang, maka pajak dibayar secara bersama, bukan masing-masing bagian. Rakyat bisa mengajukan nota keberatan kepada Bupati Patih setelah menerima keputusan dari komisi dalam batas waktu 30 hari. Dapat juga pengajuannya dilakukan secara lisan dan ditujukan kepada Pegawai yang bertugas menerima pengajuan warga itu. Bupati Patih berhak mengurangi atau menghapus pajak jika memang kondisi tanah rusak atau harga tanah turun hingga seperempatnya. Sedangkan tanah yang tidak terkena pajak adalah tanah yang pajaknya dibayar Mangkunegara atau kerabat raja, tanah milik *lelubur*, *petilasan*, serta tanah untuk *lelubur* atau ahli warisnya yang memperoleh ijin dari negara.

1.3. Pajak Tanah Asing

Pajak ini berlaku seperti halnya hak sewa menyewa. Secara teoritis, raja adalah penguasa atas seluruh tanah di wilayahnya, sehingga berhak menyewakan tanah kepada orang asing atau kelompok pribumi yang hendak membuka usaha perkebunan. Tanah tersebut tidak dibebaskan dari pungutan pajak. Besarnya pajak didasarkan pada tafsiran banyaknya sewa dalam setiap tahunnya. Rata-rata 5% untuk tanah yang ditinggali dan 10% bagi tanah yang digunakan untuk perusahaan. Penetapan pajak atau sewa tanah di kerajaan Jawa diatur dalam *Grondhuur reglement*.

Penetapan pajak tanah asing dibedakan menjadi dua. Pertama, tanah sewaan dan tanah konversi (tanah yang telah ada sebelum *Grondhuur reglement* berlaku). Keduanya masih dibagi menjadi tanah *geblagan* dan tanah yang diberikan kepada rakyat seperti tanah milik perusahaan gula Praja Mangkunegaran di Tasikmadu dan Colomadu. Untuk tanah *glebagan*, para penyewa tanah menghasilkan tanaman perkebunan seperti tebu, indigo, atau tembakau. Penyewa tanah memiliki hak $\frac{1}{3}$ sampai dengan $\frac{1}{2}$ dari tanaman, tergantung kualitas tanah.

Pajak untuk tanah *glebagan* disesuaikan dengan batas yang ditetapkan. Setiap satu hektar tanah di Tasikmadu dikenai pajak sebesar f 9 hingga f 47. Lalu, pajak tanah di Colomadu sebesar f 18 sampai f 60 untuk tanah yang dipakai sebagai tanah tanaman. Jumlah pajak tergantung masing-masing kelas tanah. Besarnya pajak tanah untuk pekarangan dan mendirikan pabrik diambil dari rata-rata banyaknya pajak itu. Pajak tanah bukan jenis *glebagan* seperti di Matesih, Mojogedang dan Kerjogadungan ditetapkan berdasarkan kelas, yaitu f 14.09 untuk Matesih, f 2,82 untuk Mojogedang dan Kerjogadungan. Jumlah pajak menurut keadaan tanah adalah f 3,52 hingga f 11,27 setiap hektar tanah.

Pemerintah Mangkunegaran memberi kelonggaran mengubah pajak tanah di Tasikmadu dan Colomadu setiap lima tahun. Jika hasil bisnis perusahaan merosot, maka diubah setiap sepuluh tahun sekali, disesuaikan dengan penetapan pajak tanah rakyat. Sedangkan pajak tanah perusahaan lainnya ditetapkan sekali pada kontrak yang dibuat. Hal tersebut bisa berubah bila hasil perusahaan kurang dari rata-rata. Pajak tanah sewaan tidak dibedakan untuk perusahaan milik Mangkunegaran sendiri atau tidak. Semuanya sama, tapi penerapannya dapat berbeda menurut keadaan tanah, yaitu f 2.82 hingga f 14.09 menurut kelasnya masing-masing.²¹²

Dengan demikian, tanah kerajaan Mangkunegaran yang dimanfaatkan untuk usaha bisnis perkebunan kerajaan tetap saja harus menyeter pajak, tidak ada pilih kasih dalam penerapan pajak tanah. Kenyataan ini dapat dipahami bahwa pajak merupakan sumber pendapatan tambahan bagi kas kerajaan, selain sumber utamanya ialah keuntungan dari bisnis perkebunan kerajaan.

1.4. Pajak Kepala

Pajak kepala diatur dalam *rijksblad* tahun 1918. Pajak ini dikenakan bagi warga pribumi yang memiliki tanah pekarangan atau kebun di wilayah Mangkunegaran. Semula, pajak tersebut berupa kerja wajib. Setelah ada perubahan lembaga agraria, rakyat dapat memiliki tanah secara individu. Setelah mengantongi ijin kepemilikan tanah dari Mangkunegara atau Bupati Patih, mereka dibebani pekerjaan negara dan desa, ataupun bekerja di perkebunan Eropa seperti *jaga patrol* (menjaga keamanan kampung) dan *gugur gunung* (gotong royong) untuk kepentingan kerajaan.²¹³ Bagi yang tidak melaksanakan pekerjaan itu, bakal didenda Rp. 100 atau kurungan selama tiga bulan. Bila tetap ingkar, hak kepemilikan tanah dan rumahnya dicabut.²¹⁴

Wilayah yang belum ditata menjadi kelurahan desa, pengaturan pajaknya diserahkan kepada pembesar desa atau *bekel*. Jenis pajak ini tidak berlaku bagi pembesar trah Mangkunegaran atau para putera sentana; pegawai Mangkunegaran, pegawai Kasunanan dan gubernur Hindia Belanda; guru agama dan pengurus masjid Mangkunegara; orang yang merawat makam leluhur; pensiunan pegawai dan militer *gubernemen*; juru tulis Mangkunegaran; orang cacat, orang jompo dan janda miskin; orang yang menyewa tanah batas kota karesidenan Surakarta, Kabupaten Wonogiri dan Karanganyar; serta kelompok yang memperoleh kebebasan dari Mangkunegara dan Residen Surakarta.

Dalam *rijksblad* tahun 1921 No.5, diketahui bahwa besarnya pajak kepala sempat dinaikkan guna mencukupi kebutuhan kerajaan. Ditetapkan jumlah pajak Rp. 1,10 terhadap *nara karya* (petani penggarap tanah yang disertai dengan kewajiban kepada desa dan praja) dan 7,5 sen untuk *nara wita* (petani pemilik tanah pekarangan

213) *Rijksblad Mangkunegaran* Tahun 1917 No.14.

214) *Rijksblad Mangkunegaran* Tahun 1919 No.8.

dan sawah). Dengan fakta kenaikan pajak itu, dapat dipahami bahwa pemerintah Mangkunegaran menganggap pajak kepala pun sedikit banyak mampu menyokong perekonomian kerajaan, mengingat banyak kepala atau pemilik tanah di Mangkunegaran secara pribadi terlepas reorganisasi agraria.

1.5. Pajak Penghasilan

Pajak penghasilan ditujukan pada rakyat maupun perkumpulan yang mengerjakan usaha yang mendatangkan laba. Dalam pajak ini, terdapat istilah harta tetap dan harta tidak tetap. Yang dimaksud harta tetap adalah keuntungan dari rumah, tanah, *pamelikan*, tambak dan sebagainya yang tidak termasuk uang dari hasil menyewakan atau pajak bumi. Sementara, harta tidak tetap ialah bunga dari uang yang tidak dijalankan dengan dibelikan harta tetap atau untuk usaha seperti bunga uang dari hasil memberi utang, pembagian laba serta bunga dari surat *aandeel* (saham), *obligasien* (kewajiban), atau *effecten* (surat-surat berharga) lainnya, dan pembayaran hutang *commandite* (pemilik modal). Naiknya jumlah uang yang tertulis pada surat *obligasi* dan penerimaan surat itu tidak disetorkan oleh pemegang surat, dianggap sebagai harta tidak tetap.

Pengeluaran yang tidak dipungut pajak ini antara lain yaitu: Hasil dari tanah yang tidak dikenai pajak *landrente*; tempat tinggal para militer yang berpangkat di bawah *Onder Litnan* selama tidak punya rumah sendiri; biaya pemeliharaan kendaraan untuk menjalankan pekerjaan dinas; serta hadiah yang diterima militer di luar gajinya. Bila wajib pajak mengalami kerugian, maka kerugian itu dikurangi dengan pengeluaran bersih dalam waktu dua tahun. Bila keberatan terhadap beban pajaknya, mereka boleh memohon keringanan kepada komisi serta Bupati Patih dalam waktu tiga bulan usai menerima Surat Pemberitahuan Pajak.

1.6. Pajak Minuman Keras

Yang dimaksud minuman keras adalah semua minuman yang beralkohol dan dipakai untuk acara bersenang-senang (*pakareman*). Penjualan miras dibatasi kurang dari tiga liter. Tanpa mengantongi ijin dari Bupati Pangreh Praja, orang dilarang menjual miras. Bupati baru akan membuatkan kartu izin usaha yang berlaku selama setahun jika ada permintaan membuka usaha. Bupati membolehkan jualan miras sepanjang tidak menabrak peraturan dan mengganggu ketenangan masyarakat. Bila permohonan usahanya ditolak, ia bisa mengajukan keberatan kepada Bupati Patih disertai alasan yang kuat.

Pemerintah melarang menjual miras dengan cara keliling.²¹⁵ Bagi yang melanggar dikenai kurungan maksimal sebulan atau denda sebesar Rp. 100. Orang dijerat hukum jika menawarkan atau menimbun minuman keras untuk dijual tanpa izin; menjualnya di tempat publik dan belum mengantongi izin usaha; serta bila membawa miras ke luar dari tempat penjualan sesuai surat izin. Pajak miras yang diminum di tempat sebesar f 100, dan f 75 untuk yang diminum di tempat lain.

1.7. Pajak Mercon

Pajak ini berlaku untuk warga Mangkunegaran yang diizinkan menjual mercon, baik yang membahayakan ataupun tidak. Bagi pembuat mercon yang tidak menjualnya secara eceran, tidak ditarik pajak. Dalam setahun, penerimaan hasil pungutan pajak di Kota Solo sebesar f 50 dan di kota kabupaten f 25 serta di tempat lainnya f 10. Pembayaran pajak mercon dilakukan saban tanggal 31 Januari atau sebelumnya ke kantor *Reksadahana* atau *Mantri Martanimpuna*. Pajak dibayarkan dalam tempo 10 hari usai menerima surat pajak. Bila pembayarannya terlambat, ditarik denda sebesar 25%.

215) *Rijksblad Mangkunegaran* Tahun 1926 No. 16.

Seandainya yang bersangkutan bersikukuh tidak mau membayar pajak plus dendanya, pemerintah berhak mencabut izin usahanya. Ijin tidak bakal diberikan selama tunggakan pajaknya belum lunas. Bagi yang berkeberatan, dapat mengajukan keringanan pajak mercon yang ditujukan kepada Bupati Patih dalam tempo tiga bulan usai menerima surat pajak.²¹⁶

1.8. Pajak Tontonan

Obyek pajak ini adalah pertandingan, dansa, opera, komedi, serta semua tontonan apapun bentuknya yang diadakan sendiri atau kolektif serta didatangi orang dengan membayar. Orang atau kelompok yang menggelar tontonan siap dipungut pajak. Pajak yang harus dibayar sebesar 25% dari harga karcis yang sudah sepengetahuan Pegawai gubernur atau petugas yang membawahi. Bila ongkos karcis masuk sebesar empat *sen*, misalnya, maka pajak yang dibayar sebesar satu *sen*. Tontonan untuk kegiatan sosial atau kepentingan publik tidak dikenai pajak. Begitu juga harga karcis yang ditetapkan kurang dari empat *sen*. Bila pajak tontonan belum dilunasi, maka pemerintah melarang mereka untuk menggelar usaha, kecuali telah berjalan satu hari dan bukan pada hari libur. Penyelenggara acara wajib melapor ke pegawai pemerintahan sesuai dengan peraturan yang berlaku. Pajak tontonan dapat dibayarkan setelah acara berakhir.

1.9. Pajak Krisis

Pajak ini hanyalah bersifat sementara saat praja Mangkunegaran diterpa krisis ekonomi tahun 1930. Hal itu membuat kas keuangan menyusut drastis. Pajak krisis merupakan langkah antisipatif ketika pendapatan praja melorot gara-gara pemasukan dari perusahaan milik praja Mangkunegaran terjun bebas.²¹⁷ Pajak tersebut berlaku bagi seluruh warga Mangkunegaran yang dikenai pajak penghasilan;

216) *Rijksblad Mangkunegaran* Tahun 1938 No.4.

217) Wasino, *Modernisasi di Jantung Budaya Jawa: Mangkunegaran 1896-1944* (Jakarta: Kompas, 2014)

para putera sentana yang pengeluarannya ditanggung kas negara; para tukang gadai Jawa yang mengail laba dari usaha gadai; dan para militer yang bekerja di Legiun. Orang yang dipungut pajak krisis boleh meminta keringanan atau pembebasan pajak asalkan penghasilan bersihnya memiliki selisih 40% dari pajak penghasilan.

1.10. Pajak Motor dan Kereta

Pajak kendaraan bermotor ialah jenis pajak di wilayah Mangkunegaran yang ikut berkontribusi terhadap kas keuangan praja Mangkunegaran. Pemerintah Mangkunegaran berpikir bahwa ongkos pembangunan jalan dan sarana lainnya tidaklah sedikit, maka para pemilik kendaraan mestinya dibebani pajak. *rijksblad* Tahun 1925 No.7 memuat aturan pajak kendaraan bermotor, di antaranya perihal jenis kendaraan yang dipungut pajak, penetapan jumlah pajak, dan mekanisme pemungutannya. Setiap kepala keluarga yang memiliki kendaraan diharuskan membayar pajak. Sementara, kendaraan yang dipunyai organisasi, cara pembayarannya diwakili oleh orang yang ditunjuk berkuasa atas kendaraan itu dan dimuat dalam kartu pajak sebagai pemilik kendaraan.

Selain pajak kendaraan bermotor, penguasa Mangkunegaran juga menjalankan pajak kereta atau kendaraan tidak bermotor. Pengertian tentang kereta dituangkan dalam *rijksblad* Mangkunegaran Tahun 1925 No. 9, bahwa kereta adalah semua jenis kendaraan yang memakai roda dan tidak dijalankan pada rel serta tidak termasuk dalam peraturan pajak motor yang berada di area Mangkunegaran. Yang dipungut pajak kereta, yakni orang yang mempunyai kereta dan dipakai di jalanan yang dikuasai oleh negara. Juga orang yang menyewakan kereta, baik milik pribadi maupun lembaga. Pajak kereta ditarik setahun sekali. Bagi kereta yang disewakan, perhitungan pajaknya berdasarkan banyaknya kereta disewa dikalikan dengan tarif pajak yang telah ditetapkan.²¹⁸

218) *Berkas Masalah Pajak Plomber (Pajak Kendaraan)*, Arsip No. P 407, Koleksi Arsip Perpustakaan Reksa Pustaka Mangkunegaran.

Tabel.1
Tarif Pajak Kendaraan Tidak Bermotor (Kereta) Tahun 1925-1942

No	Jenis kereta	Besar pajak (f)
1	Gerobag dengan ban karet (pompa)	4
2	Gerobag dengan ban masief (pasek)	5
3	Gerobag dengan ban besi	6
4	Kereta dengan ban karet (pasek)	5
5	Kereta dengan ban besi	6
6	Gerobag soeroeng dengan ban karet	1,5
7	Gerobag soeroeng dengan ban pasek	1,75
8	Gerobag soeroeng dengan ban besi	2
9	Sepeda roda 2	1,5
10	Sepeda yang rodanya lebih dari 2	3
11	Kereta barang dengan ditarik 1 hewan/lebih	8
12	Kereta penumpang	6
13	Gerobag kecil roda 2	1,5
14	Pelosipet 1	1

Sumber: Keterangan Mengenai Jenis-jenis Pajak, Tarif Pajak Kendaraan, Arsip No. P1590. Pajak-pajak dalam Daerah Kabupaten Mangkunegaran. Arsip No. P 1547. Rijksblad Tahun 1925 No. 9. Koleksi Arsip Perpustakaan Reksa Pustaka Mangkunegaran.

Jenis kereta yang dikenai pajak, yakni kereta pembawa barang maupun peralatan yang ditarik oleh satu hewan atau lebih; kereta penumpang orang; *gerobag* kecil roda dua; dan Pelosipet (sepeda).²¹⁹ Petinggi Mangkunegaran membebaskan kereta di wilayah Mangkunegaran dari pungutan pajak, dengan kriteria: Kereta pembesar trah Mangkunegaran dan kendaraan dinas; kereta pengangkut orang sakit atau mayat; kereta pengantar surat untuk pekerjaan umum; kereta untuk pekerjaan *roode-kruis* (palang merah);

²¹⁹) *Berkas Masalah Pajak Kendaraan*, Arsip No P880, Koleksi Arsip Reksa Pustaka Mangkunegaran.

Tabel. 2
Tarif Pajak Kendaraan Barang dan Muatan Tahun 1931-1934

No	Merk Kendaraan	Berat Kendaraan (Kg)	Pajak Lama (f)	Pajak Baru (f)	Selisih Kenaikan Pajak (f)
1	Ford terbuka	800	30	64	34
2	Ford tertutup	1050	45	99	54
3	Chevrolet terbuka	800	30	64	34
4	Chevrolet tertutup	1320	60	126	66
5	Buick 5	1600	84	160	76
6	Buick 7	2200	156	242	86
7	Chrysler 5	1350	60	126	66
8	Chrysler tertutup	1870	108	190	82
9	Flat 4 kursi	1050	45	99	54
10	Flat 5 kursi	1320	60	126	66
11	Flat tertutup	1520	84	160	76
12	Packard	2000	108	200	92
13	Stude Baker	1450	60	135	75
14	Essex	1470	60	135	75
15	Hudson	1800	108	180	72
16	Opel	900	30	75	42

*Sumber: Over de Vorstenlandsche Motortuigen Belasting Arsip No. P 2500 Koleksi Arsip Perpustakaan
Reksa Pustaka Mangkunegaran.*

kereta yang menjadi barang dagangan dan tidak dititipkan pada orang lain; serta kereta yang berada di luar wilayah Mangkunegaran.²²⁰

Setelah satu bulan kereta dibayarkan pajaknya, orang harus memasang *plombir* (meterai timah) pada bagian yang mudah dilihat. Jika *plombir* tidak

²²⁰) *Rijksblad Mangkunegaran* Tahun 1925 No. 9.

Tabel. 3
Tarif Pajak Mobil Tahun 1925-1934

No	Jenis kereta	Besar pajak (f)
1	Gerobag dengan ban karet (pompa)	4
2	Gerobag dengan ban masief (pasek)	5
3	Gerobag dengan ban besi	6
4	Kereta dengan ban karet (pasek)	5
5	Kereta dengan ban besi	6
6	Gerobag soeroeng dengan ban karet	1,5
7	Gerobag soeroeng dengan ban pasek	1,75
8	Gerobag soeroeng dengan ban besi	2
9	Sepeda roda 2	1,5
10	Sepeda yang rodanya lebih dari 2	3
11	Kereta barang dengan ditarik 1 hewan/lebih	8
12	Kereta penumpang	6
13	Gerobag kecil roda 2	1,5
14	Pelosipet 1	1

Sumber: Over de Vorstenlandsche Motortuigen Belasting. Arsip No. P2500. Koleksi Arsip Perpustakaan Mangkunegaran.

dipasang, orang dilarang menjalankan kereta di jalan, karena dianggap sebagai pelanggaran. Para *abdi dalem* polisi berhak menghentikan setiap kereta yang melintas di jalan umum guna diperiksa keberadaan *plombir* dan karcis kereta. *Plombir* merupakan surat yang ditempelkan pada kendaraan atau sepeda sebagai bukti telah lunas membayar pajak. Petugas mengecek apakah kereta telah dibayarkan pajaknya tepat waktu serta untuk menghindari kemungkinan terjadinya sebuah pelanggaran.

Sebelum Bupati Patih memutuskan jumlah pajak, terlebih dahulu pegawai pajak memeriksa kereta untuk menetapkan tafsiran pajak yang

Tabel. 4
Penerimaan Pajak di Mangkunegaran Tahun 1925-1942

No.	Jenis Pajak	Tahun 1925 (f)	Tahun 1927 (f)	Tahun 1930 (f)	Tahun 1935 (f)	Tahun 1941 (f)	Tahun 1942 (f)
1	Pajak Tanah	316,804	338,398	358,000	265,000	300,500	308,000
2	Pajak Tanah dalam Kota	17,274	18,684	24,000	21,000	30,000	30,000
3	Pajak Penghasilan	39,945	40,000	42,700	46,000	51,000	56,000
4	Pajak Tontonan	3,000	10,000	7,500	4,000	5,000	6,000
5	Pajak Kendaraan Bermotor	2,000	1,500	4,000	3,000	800	100
6	Pajak Kendaraan	6,000	8,000	10,000	15,500	17,000	18,000
7	Pajak Kepala	1,705	1,711	1,500	2,100	6,000	6,500
8	Pajak Perorangan	215,808	231,692	251,000	265,000	290,000	290,000
9	Pajak Upah	-	-	-	-	70,000	75,000
10	Pajak Mercon	-	-	-	-	100	-

Sumber: *Uit gewerkte & Toelichtende Staat der Begrooting van Uitgaven & Ontvangsten van het Mangkoenegorosche Rijk voor het Dienst jaar 1918-1942*, koleksi perpustakaan Reksa Pustaka Mangkunegaran.

sesuai. Setelah diketahui, mereka mewajibkan pemilik kereta membayar pajak seperti yang tertera dalam aturan. Berikutnya, *Mantri Martanimpuna* memberi karcis disertai *pethuk* (kartu pembayaran) kepada pemilik kereta. Besarnya pajak tiap tahun dibayar pada bulan Januari. Di bawah ini beberapa tabel pajak kereta dan mobil di wilayah Mangkunegaran.

Pada tahun 1933 peraturan tarif pajak kendaraan yang ditetapkan mengalami perubahan. Aturan ini ditetapkan oleh pihak *Gubernemen*, bukan oleh pemerintah Mangkunegaran. Penetapan tarif pajak yang baru didasarkan pada jenis dan merk kendaraan. Adapun besarnya tarif pajak yang baru tersebut sebagai berikut di tabel 3.

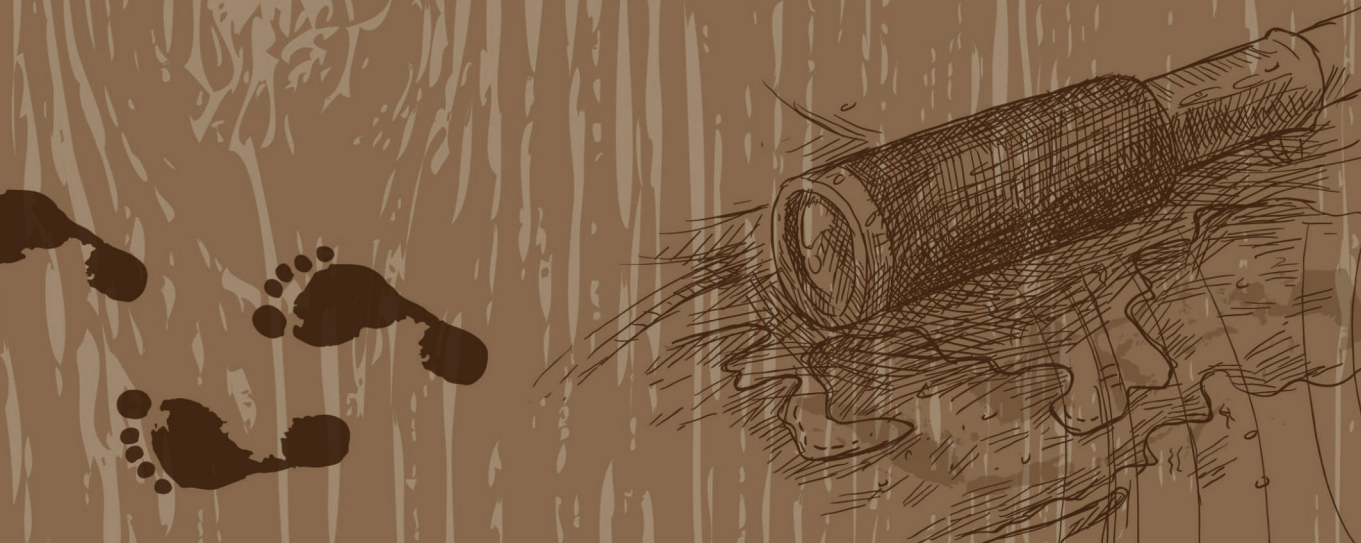
Berdasarkan tabel yang terakhir dapat dilihat bahwa aneka pajak yang diterapkan di kerajaan Mangkunegaran banyak mengalami kenaikan. Pemasukan kas Mangkunegaran yang berasal dari pajak memang tidak terlalu besar, namun hal ini sangat membantu keberlangsungan perekonomian

Mangkunegaran. Penghasilan dari pajak yang digabungkan dengan pemasukan dari perusahaan perkebunan, dipakai untuk melaksanakan program pembangunan praja Mangkunegaran, termasuk pembangunan jalan dan jembatan di wilayah praja Mangkunegaran. Penarikan pajak yang dilakukan oleh pemerintah Mangkunegaran lebih terstruktur dibandingkan periode sebelumnya. Catatan di atas cukup menunjukkan bahwa sistem keuangan kerajaan Mangkunegaran lebih rapi dan jelas.

-o0o-

BAB 7

KEDATANGAN PORTUGIS (1511-1641)



BAB 7

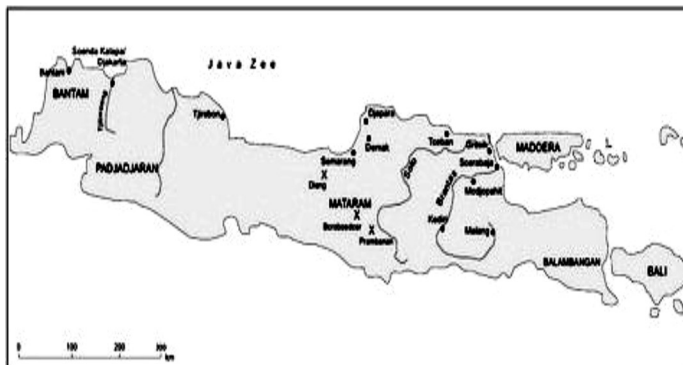
KEDATANGAN PORTUGIS (1511-1641)

... Keuntungan mereka adalah masih ada kapal-kapal niaga asing mau berlabuh di Malaka dan tentulah membayar pajak. Portugis pun berupaya menerapkan pajak tanah, sesuatu yang kemudian dilakukan di Ceylon (Burma/Myanmar). Pajak-pajak untuk kekaisaran Portugis, termasuk pajak tanah berdasarkan 12% dari hasil kotornya, sepertiga bagian harus dibayar dalam bentuk lada dan dua pertiganya dalam mata uang...

Seiring dengan masa berkuasanya kerajaan-kerajaan di Nusantara, sejumlah Negara di belahan benua lain, yang memiliki kepentingan perdagangan khususnya rempah-rempah, melakukan perjalanan panjang melintasi laut untuk menemukan sumber komoditas yang amat laku di pasar internasional tersebut. Rempah, bahan yang makin terkenal sebagai penyedap masakan Eropa, dan penghangat tubuh di kala musim dingin mendera, menjadi tujuan utama pelayaran. Dari kepentingan perdagangan, kelak mereka mengambil posisi lebih jauh untuk mengambil bagian kekuasaan dari raja-raja di Nusantara.

Portugis menjadi salah satu warga negara di Benua Eropa yang turut menjelajahi samudera di dunia. Pelayaran laut yang dilakukan Portugis memiliki beberapa alasan, yaitu ekonomi perdagangan, alasan politik, dan penyebaran agama. Selain alasan tersebut, terdapat tujuan jangka panjang yaitu memonopoli perdagangan Asia dan Eropa dengan cara penguasaan lautan. Dari semua alasan dan tujuan pelayaran mereka, terdapat suatu kondisi bahwa rempah-rempah telah menjadi bisnis perdagangan yang paling menarik,

jauh sebelum era kedatangan bangsa Eropa ke Nusantara. Pada sekitar tahun 350 SM, pedagang-pedagang Cina bahkan telah melakukan perdagangan rempah-rempah ke pelbagai penjuru, seperti India, Sri Lanka, dan pantai timur Afrika.



Gambar 1
Jawa sebelum era kolonial

Sumber: Herman Burgers, 1926, De Garoeda en de Ooienvaar

Pada abad pertengahan, perdagangan rempah-rempah dilakukan melalui jalan darat. Gerbong pembawa muatan rempah ditarik oleh kuda melalui jalur sutera yang menghubungkan Cina dan Timur Tengah. Dari sana, rempah dibawa dengan kapal ke pelabuhan-pelabuhan di Venesia. Melalui jalan darat, rempah juga dibawa ke Syria. Di Kesultanan Malaka kemudian terbentuk sebuah bandar internasional perdagangan rempah-rempah yang berjaya sampai awal abad ke-16. Kapal-kapal Cina yang masuk ke pelabuhan Malaka dikenai pajak tinggi. Kondisi itu tidak menjadi masalah karena keuntungan yang didapat oleh para pedagang tersebut juga besar. Mereka terus melakukan kegiatan perniagaan di Malaka, membawa produk rempah-rempah Nusantara ke India dan Cina.

Transportasi rempah-rempah yang semula melalui jalur darat amat beresiko. Para pedagang kerap bertemu pelaku kriminal dan harus mengeluarkan biaya tinggi untuk membayar berbagai pungutan liar di sepanjang jalur tersebut. Misalnya oleh orang-orang Partian di Kekaisaran Persia Kuno, yang mendiami jalur perdagangan Jalan Sutra antara Kekaisaran Romawi di Cekungan Mediterania dan Kekaisaran Han di Cina. Partian memungut upeti atas setiap orang yang melewati daerahnya. Akibatnya, sesampainya rempah-rempah di Eropa, harga jual telah melambung tinggi dan sangat mahal.²²¹ Kedatangan kaum kolonialis Barat ini kemudian menguasai jalur perdagangan bahkan wilayah kerajaan di Nusantara. Namun, sistem kerajaan atau kesultanan, serta budaya masyarakat yang ada tidak begitu saja dihilangkan dan diganti oleh sistem kolonialis, baik oleh Portugis maupun Belanda. Terdapat beberapa modifikasi atas aturan maupun pungutan pajak kerajaan yang diterapkan oleh Portugis.

A. Portugis di Malaka

Dengan sejumlah latar tersebut, di awal abad ke-15, Portugis sebagai salah satu bangsa Eropa memulai upaya mencari negeri asal rempah-rempah melalui jalur laut. Pada tahun 1459, Portugis melaksanakan ekspansi perdagangan yang dimulai dengan menguasai daerah Centa di Maroko. Pada tahun 1488, Bartholomeus Diaz memutari Benua Afrika dengan kapalnya. Beberapa tahun kemudian, Vasco da Gama turut melakukan pencarian rempah dan kapalnya berhasil tiba di India. Mereka menduga penghasil rempah-rempah itu adalah Malaka. Meski melakukan pelayaran jauh, da Gama belum berhasil menemukan lokasi penghasil rempah-rempah yang terkenal tersebut. Ia bahkan tutup usia di Kochi, wilayah India yang berhasil dicapainya.

Pada Februari 1510, Albuquerque tiba di Goa India dengan sebuah armada perang dan melalui operasi pendaratan amfibi yang sukses. Pasukan Albuquerque segera berhasil mengambil alih kekuasaan kota. Tujuan pendaratan pasukan ini tidak seperti saat memasuki wilayah Cochin atau Cannanur, di mana mereka

221) Amal, M. Adnan, 2010. *Kepulauan Rempah-Rempah Perjalanan Sejarah Maluku Utara 1250-1950*. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, Hlm. 145

hanya bekerjasama atau beraliansi dengan penguasa lokal. Meskipun tidak ada perintah kerajaan untuk membangun koloni, Albuquerque mencanangkan untuk mengubah Goa beserta pedesaan sekitar, termasuk populasinya yang besar, ke dalam wilayah berdaulat Portugis.

Aksi Albuquerque tidak hanya fokus pada hasil gerakan militer. Ia pun sebenarnya sedang mencari solusi untuk mengatasi masalah-masalah pasokan logistik dan pemeliharaan peralatan seluruh armada Portugis. Semua itu dilakukan sang Komandan karena belajar dari penderitaan para pelaut sebelumnya, seperti pelaut da Gama yang meninggal karena penyakit kudis pada pelayaran pertamanya ke India.

Wilayah Goa India bagi Albuquerque adalah tempat perlindungan yang aman untuk anggota pasukan dan kapalnya, apalagi ketika musim hujan tiba. Di sana juga merupakan tempat yang baik untuk pergudangan, di mana kapal-kapal bisa dibangun, diperbaiki, serta menyimpan atau memproduksi amunisi. Suatu langkah lebih jauh dilakukan pasukan Portugis, yaitu mengambil alih pendapatan yang berasal dari cukai pelabuhan dan bentuk perpajakan lainnya. Hal itu yang membantu memberikan solusi untuk masalah pembiayaan armada dan tentaranya.²²² Dari India, Albuquerque yang dijadikan raja muda Portugis di Asia, menyusun rencana untuk mengontrol semua jalur perdagangan internasional.

Hanya setahun kemudian, Portugis di bawah Albuquerque memenangkan beberapa pertempuran laut yang menentukan pada tahun 1511, sehingga mendapatkan kontrol atas banyak area produksi rempah-rempah sejak masa kuno, seperti di Pantai Malabar India, Ceylon, Jawa, dan Sumatera. Dari Goa, Albuquerque merencanakan persiapan menyerang Malaka sebagai pusat perdagangan rempah-rempah internasional.

Para pedagang muslim dari Gujarat tak menyukai rencana kedatangan Portugis di Malaka. Mereka membujuk pihak penguasa Malaka untuk menjalankan serbuan pada armada Portugis. Hal ini menimbulkan amarah pemerintah Portugis, yang membuat mereka segera menyiapkan perang terhadap Malaka.

Apalagi sebelumnya armada perdagangan Portugis yang mengunjungi Malaka pada tahun 1509 telah diserang oleh kelompok-kelompok lokal yang memusuhi Portugis, membuat sejumlah orang Portugis terbunuh atau dipenjara. Ketika berita penyerangan ini sampai di Portugal, keputusan penyerangan diambil dengan dalih sebagai penghukuman atas Malaka.

Di tahun 1511, Albuquerque melancarkan serangan di Malaka. Empat kapal besar dikirim di bawah komando Diogo Mendes dengan perintah untuk mengambil alih kota. Portugis melihat Malaka tidak hanya sebagai pelabuhan perdagangan yang sibuk dan salah satu kota terbesar di Timur, tapi pelabuhan di kerajaan itu sering dikunjungi secara teratur oleh orang Cina. Selain itu, Malaka mengendalikan selat antara Semenanjung Melayu dan Sumatera di mana semua pengiriman menuju Indonesia atau Timur Jauh harus melewatinya. Malaka merupakan substansi salah satu pintu masuk strategis ke laut Nusantara.²²³

Di Malaka, seperti halnya Goa, Albuquerque menghadapi sebuah kota yang dipertahankan oleh pasukan artileri dan persenjataan yang baik. Bahkan ia menyatakan keheranannya bahwa ada begitu banyak artileri disiapkan di kota. Albuquerque pun menunda serangan sampai Hari Raya Saint James.²²⁴ Berharap perlindungan dari Santo, armada Portugis melancarkan serbuannya tepat di Hari Raya. Dengan keterampilan para prajurit Portugis dan semangat Saint James, operasi amfibi yang dilakukan armada berjalan dengan baik. Kapal mereka mampu bermanuver, mengubah posisi dan strategi pendaratan tentara tepat di tempat yang dipilihnya. Kota ini pun jatuh ke tangan armada Portugis pada bulan Juli.²²⁵

Sejak hari itu Malaka menjadi tonggak pendudukan dan penguasaan oleh bangsa asing. Dengan menguasai Malaka, Portugis otomatis menguasai kawasan selat di lingkaran Kerajaan Melayu tersebut. Namun satu hal yang baru mereka sadari, bahwa Malaka hanyalah sekedar kota emporium dan bukan penghasil rempah-rempah. Karena itu, mereka bertekad mencari pulau rempah-rempah

223) *Ibid.*

224) Saint James adalah seorang santo yang disembah tentara Portugis. Ia dianggap memiliki bakti pribadi yang besar pada agama. Hari St James jatuh pada tanggal 25 Juli yang bertepatan hari Minggu.

225) Earle T.F. and John Villiers, 1990. *Albuquerque Caesar of the East*, Aris & Phillips hlm 67, 91

tersebut dan mempersiapkan ekspedisi pelayaran. Mereka menemukan fakta bahwa sejumlah pulau di wilayah Maluku adalah penghasil rempah yang terkenal di perdagangan dunia.

Di sisi lain, penguasaan atas Malaka sangat menguntungkan Portugis. Mereka adalah kekuatan Eropa pertama yang menginjakkan kaki di Asia Tenggara. Setelah Malaka dikuasai, Albuquerque mengirim de Abreu dan Francisco Serrao dengan armada yang terdiri dari tiga kapal menuju Maluku pada Desember 1511. Dalam bulan Januari 1512, mereka tiba di Banda. Setelah beberapa waktu bermukim di Ambon, karena mengalami masalah dengan karamnya kapal yang ditumpangi, Serrao dijemput oleh utusan Sultan Ternate dan dibawa ke kerajaan itu pada awal 1512.

Malaka yang telah dikuasai Portugis membuat sebagian para pedagang Melayu mengalihkan perniagaan ke kawasan Timur, seperti ke bandar Kerajaan Gowa. Setelah menguasai Malaka pada 1511, Portugis berusaha menguasai Maluku dengan pertama kali menaklukkan Ternate. Dari Ternate, Portugis tertarik dengan Sulawesi karena adanya isu potensi emas, namun pelayaran mereka mengelilingi Sulawesi menghadapi sikap kurang bersahabat dari para penduduk pesisir. Barulah pada tahun 1538, mereka berhasil masuk ke ibukota Kerajaan Gowa di Somba Opu dan menemui raja Tumaparisi Kallonna.

Mengarungi lautan Nusantara merupakan perjuangan yang luar biasa karena harus melewati beragam penguasa selat. Perjuangan hebat untuk selamat yang dialami Portugis di Malaka dan Maluku membuat mereka tidak punya banyak kesempatan untuk campur tangan dalam urusan lain di Indonesia.²²⁶

B. Portugis di Banten

Kerajaan Demak yang juga terlibat dalam perdagangan beberapa kali berusaha menyerang kekuasaan Banten. Khawatir terhadap ancaman pasukan Islam Demak, penguasa Banten meminta Portugis di Malaka untuk membangun



Gambar 2
Padrao Portugis di Sunda
Kelapa

*Sumber: Adolf Henken SJ,
2007, 200 Tahun Gereja
Katolik di Jakarta*

benteng di Banten pada tahun 1521. Tujuan pembangunan benteng itu adalah untuk menjaga kemungkinan serbuan dari Demak di arah timur. Pada 21 Agustus 1522, Portugis melakukan perjanjian dengan Raja Sunda yang berisi hak pada Portugis untuk membangun sebuah benteng di wilayahnya. Raja Sunda juga akan memberikan seribu karung lada setiap tahun kepada Portugis,²²⁷ dimulai sejak pembangunan benteng tersebut. Adapun benteng Portugis akan dibangun di tepi kanan sebuah muara sungai bernama Calapa.²²⁸

Lokasi peruntukan benteng terletak di muara sungai Cisadane, sebuah lokasi yang jauh dari ibukota dan pelabuhan Banten. Sungai Cisadane merupakan batas ujung wilayah Banten di timur. Jadi, Raja Banten kemungkinan besar berfikir soal antisipasi, bila ada serangan dari pasukan muslim Demak, mereka akan berhadapan dengan pasukan Portugis terlebih dulu.

Para tokoh Portugis di Malaka menyambut baik perjanjian ini di mana Jorge de Albuquerque segera meminta persetujuan kepada Dom Joao II untuk membuat benteng di timur Banten. Komandan pembangunan benteng dipercayakan pada Fransisco de Sa. Tim ini berangkat dari Lisbon tahun 1524 di bawah pimpinan Vasco de Gama sebagai wakil raja baru di Goa. Karena Gama meninggal pada 24 Desember 1524 di India dan Fransisco de Sa diperintahkan memimpin kota Goa untuk sementara

dengan jabatan kapitan, pembangunan benteng untuk sementara ditunda.

Di sekitar akhir tahun 1526, armada Fransisco de Sa dan Duarte Coelho melanjutkan misi dan tiba di pelabuhan Banten. Mereka tak menyadari bahwa

227) Berat satu karung lada adalah sekitar 30 kg. Jadi berat seribu karung lada adalah sekitar 30 ton, atau kurang lebih seharga 160 bahar

228) Guillot, Claude, 2008. *Banten Sejarah dan Peradaban Abad X-XVII*. Jakarta: KPG hlm 35-36

ternyata kawasan sudah dikuasai oleh pasukan Islam yang hendak masuk ke pusat kota Banten Girang. Demak sudah lebih dulu merebut pelabuhan Banten. Fransisco de Sa pun urung masuk ke Banten. Ia kembali pada Juli 1527 untuk menemui Raja Banten terkait perjanjian pembangunan benteng yang telah disepakati dengan Raja Banten lama. Penguasa Banten baru, yang masih bersaudara dengan Raja Demak, menolak tegas perjanjian yang telah dibuat sebelum ia tiba. Di sisi lain, Portugis tetap berkepentingan dengan pembangunan benteng karena itulah sarana perlindungan kepentingan ekonomi mereka dari para pelaut Spanyol, yang diinstruksikan oleh pemerintah Spanyol untuk menelisik lada di tanah Sunda.

Fransisco de Sa yang bertekad meneruskan pembangunan benteng akhirnya melakukan serangan darat bersama pasukan Portugis. Karena korban banyak berjatuhan, ia mundur menuju ke arah lokasi rencana pembangunan benteng. Di sana, Fransisco de Sa mendirikan *padrao* dan kemudian bertemu dengan syahbandar yang terlibat dalam perjanjian 1522.²²⁹ Karena tiada mendapatkan hasil positif dari perjuangannya, de Sa kembali ke basis Portugis di Malaka.

Setelah tahun 1545, Portugis baru bisa memperoleh bagian dalam perdagangan di Banten, sebuah kegiatan di mana total 1,5 juta kilogram lada dikapalkan ke Cina dan India dari sana setiap tahun. Mereka pun mengikat perjanjian dengan Sultan Brunei ketika mencoba menemukan jalur laut baru di sebelah utara Kalimantan, dari Malaka ke Maluku, untuk menghindari jalur yang dianggap berbahaya di Laut Jawa. Portugis memberikan nama kota Brunei kepada seluruh pulau Kalimantan. Jalur baru ke Maluku juga menghasilkan kontak pertama orang Eropa dengan masyarakat pulau Kalimantan.²³⁰

229) Tugu batu bergambar lambang kerajaan Portugal. *Padrao* didirikan oleh para penjelajah dari kerajaan Portugis sebagai tanda bahwa wilayah tersebut masuk dalam kekuasaan Portugis. *Padrao* ini digunakan oleh para pemimpin penjelajahan bangsa Portugis seperti Bartolomeu Dias, Vasco da Gama, Enrique Leme, dan Diogo Ca ketika menemukan/menguasai wilayah baru, atau mengadakan perjanjian dagang dan militer dengan penguasa lokal.

230) Vlekke, Bernard H.M. 2008. *Op cit* hlm 112



Gambar 3

Raja Tidore ditandu usai pertempuran melawan Gubernur Portugis Antonio Galvao di Maluku 1536-1540

Sumber: Ilustrasi Karya Jan Layken koleksi Museum Amsterdam

C. Portugis di Maluku

Pada tahun berikutnya, 1512, merupakan awal sejarah perdagangan rempah-rempah yang panjang dan penuh konflik multilateral, baik antara kerajaan-kerajaan di Maluku dengan orang-orang Eropa, antara sesama kerajaan Maluku, ataupun antara sesama orang Eropa. Konflik-konflik ini terutama dilatari kehendak untuk memperebutkan rempah-rempah dan perniagaannya atau untuk

mendapatkan hak monopoli. Konflik-konflik yang berkepanjangan pada masa-masa selanjutnya telah mengikis kedaulatan kerajaan-kerajaan di Maluku.

Ketika Portugis masuk ke Maluku, mereka langsung memihak dan membantu Ternate pada tahun 1521. Hal ini dikarenakan Portugis mengira Ternate merupakan kerajaan yang lebih kuat dibanding kerajaan wilayah Maluku lainnya. Begitu pula bangsa Spanyol yang ketika datang di Maluku langsung membantu Tidore. Berlarut upaya masing-masing Portugis dan Spanyol dalam menguasai perdagangan rempah, terjadilah perselisihan antara kedua bangsa Kulit putih tersebut di daerah Maluku. Untuk menyelesaikan perselisihan kedua bangsa, Pemimpin umat Katolik Sri Paus turun tangan dan menentukan garis batas wilayah timur melalui Perjanjian Zaragosa. Dalam Perjanjian Zaragosa dinyatakan bahwa bangsa Spanyol harus meninggalkan Maluku dan pindah ke Filipina, sedangkan Portugis tetap menguasai daerah-daerah di Maluku.

Untuk dapat memperkuat kedudukannya di Maluku, Portugis mendirikan benteng yang dinamai Benteng Santo Paulo. Namun semakin lama keberadaan benteng dan tindak-tanduk orang Portugis semakin dibenci oleh rakyat dan bahkan oleh para pejabat Kerajaan Temate. Sultan Hairun, penguasa Ternate, semakin anti melihat laku lampah sang pendatang Eropa. Oleh karena itu, Sultan Hairun secara terbuka menentang politik monopoli rempah yang dilakukan bangsa Portugis.

Saat Sultan Baabullah berkuasa, rakyat Maluku di bawah pimpinan putra Sultan Hairun tersebut bangkit untuk menentang Portugis. Tahun 1575 M, Portugis dapat dikalahkan. Mereka tidak ditawan atau dibunuh, melainkan diberi kesempatan untuk meninggalkan benteng.

Salah satu tugas utama Raja Muda Goa dan Gubernur Hindia adalah mengirim *nau de careira* atau kapal cengkeh kerajaan ke Maluku dalam bulan April setiap tahun. Mula-mula kapal ini dikirim ke Ternate. Bertahun-tahun kemudian, Setelah 1578, kapal tersebut juga berangkat ke Tidore dan dalam bulan September ke Banda untuk mengangkut cengkeh dan pala. Berikut adalah jadwal

pelayaran kapal Portugis seperti terekam dalam salah satu sumber sejarah:²³¹

Pada akhir tahun 1601 terjadi perang besar antara armada Portugis yang diberangkatkan dari Goa dengan armada kapal Belanda di Teluk Banten. Perang besar tersebut berakhir dengan kekalahan Portugis dan menjadi awal penguasaan Belanda atas Nusantara. Portugis pun terpaksa hengkang dari Banten.

Tabel 1

No.	Nama Kota/Pelabuhan	Jadwal bertolak dan tiba
1	Goa	April 15 (b)
2	Cochin	April 23 (t)
3	Cochin	akhir April (b)
4	Malaka	akhir Mei (t)
5	Malaka	Agustus 15 (b)
6	Ternate	akhir Oktober (t)
7	Ternate	Februari 15 (b)
8	Ambon	Mei 15 (b)
9	Malaka	Nopember 15 (b)
10	Cochin	Januari (t)
11	Goa	Februari-Maret (t)

D. Perpajakan pada Masa Kekuasaan Portugis

Ketika Portugis mengambil alih Malaka, Pemerintahan Malaka pun tengah melemah karena adanya perselisihan dalam keluarga kerajaan dan korupsi yang merajalela dalam administrasinya. Portugis mendirikan benteng baru, dan melalui koloni baru ini mereka berorientasi membangun benteng di Selat Malaka.

Ketika menguasai Malaka, Portugis masih menggunakan sistem yang berlaku di Kerajaan tersebut. Rui de Brito diangkat menjadi Gubernur kota pendudukan. Penguasaan atas Malaka memberi dampak positif luar biasa bagi Portugis, karena selain menjadi Pangkalan armada militer, Portugis juga mendapat keuntungan besar dari lalu lintas selat dan perdagangan di pelabuhan. Sistem bea masuk ke pelabuhan dipertahankan termasuk peran syahbandar. Portugis merubah biaya pajak masuk barang yang biasanya sebesar 6% menjadi berbeda untuk setiap asal daerah pendatang.

231) Documenta Vol.I pp.10-11, dan Dr.H.J.de Graaf: Geschiedenis van Indonesie, 1949. Hlm. 8-9

Pendudukan Portugis di Malaka menetapkan aturan kolonial baru. Di sektor pajak, Portugis menerapkan pajak ekstra pada kapal Melayu sebesar 0,5 real per orang untuk kapal berawak maksimal lima orang. Jika didapati awak kapal lebih dari lima orang, maka per orang dikenai 3 *cruzado*.²³² Bagi orang Jawa, warga Malaka, dan orang asing lain, mereka dibebaskan dari pajak ekstra tersebut. Jenis pajak ini memberikan pendapatan bagi orang Portugis sekitar 2.000 *cruzado* per tahun.²³³ Bila satu *cruzado* bernilai sembilan dirham mas (dramas) mata uang Pasai, artinya dari pajak perorangan per kepala saja Portugis meraup pajak senilai 18.000 dirham mas.

Orang Jawa dan warga Malaka juga tidak membayar *ruha-ruha*, pajak untuk melabuhkan kapal. Pajak *ruha-ruha* berjumlah 1 real per kapal dan 1/8 real per kapal kecil, yang diterapkan bagi kapal dengan awak lima orang atau lebih. Hasil pajak ini diberikan kepada keturunan Vasco da Gama sesuai keputusan Raja Portugis. Kapal yang hendak keluar dari Malaka juga harus memiliki pas berlayar yang sudah dibubuhi tanda tangan Gubernur Portugis, di mana mereka wajib membayar seperempat real.²³⁴

Kapal kerajaan yang melakukan pelayaran memperoleh pengawalan kapal-kapal lain yang berlayar bersamanya dan membawa para pebisnis swasta. Waktu yang ditentukan dalam jadwal pelayaran bersifat tidak permanen. Waktu pelayaran alternatif dapat juga berlaku bila cuaca cukup bersahabat dan kapten kapal memiliki keberanian untuk berlayar. Tetapi, kapal kerajaan harus berlayar sesuai jadwal yang telah ditetapkan dan berlayar setahun sekali untuk mengangkut personil, uang, surat-surat, bahan logistik, serta membawa mereka yang menjadi agen perdagangan kerajaan.

Dengan kekuatan angkatan laut, Portugis berhasil mendapatkan kontrol menyeluruh atas Selat Malaka. Keuntungan mereka adalah masih ada kapal-kapal niaga asing mau berlabuh di Malaka dan tentulah membayar pajak. Portugis pun

232) Mata uang Portugis yang dikeluarkan di Goa. Satu *Cruzado* senilai 500 *cash*

233) Poesponegoro, Marwati Djoned dan Nugroho Notosusanto, *Sejarah Nasional Indonesia jilid 3*, Depdikbud: Balai Pustaka hlm. 166-167

234) Poesponegoro, *ibid* hlm. 167

berupaya menerapkan pajak tanah, sesuatu yang kemudian dilakukan di Ceylon (Burma/Myanmar). Pajak-pajak untuk kekaisaran Portugis, termasuk pajak tanah berdasarkan 12% dari hasil kotornya, sepertiga bagian harus dibayar dalam bentuk lada dan dua pertiganya dalam mata uang. Dengan demikian, kebiasaan membayar pajak dalam bentuk lada tidak terbatas hanya di kawasan barat saja. Namun pengambilalihan Malaka oleh Portugis tidak berarti mereka telah sukses menguasai wilayah Selat karena masih ada ancaman kekuatan lain di wilayah itu, termasuk dari Bangsa Melayu.

Setelah Malaka jatuh ke tangan Portugis, banyak pedagang Islam dari Malaka yang pindah ke Aceh. Kapal-kapal dari Asia Selatan tidak lagi singgah di Malaka karena pemerintah Portugis di kota bandar tersebut menjalankan monopoli, serta memungut bea pajak dan cukai yang lebih tinggi dibanding pajak yang dipungut kesultanan. Akhirnya kapal-kapal dagang dari berbagai wilayah mulai mengubah jalur pelayarannya, tidak lagi singgah di Malaka tetapi turun di Aceh. Setelah singgah di Aceh, mereka meneruskan perjalanan dengan berlayar menyusuri pantai barat Sumatra, memasuki Selat Sunda, kemudian singgah di Banten. Situasi tersebut mulai menguntungkan Aceh.

Di sisi lain, kalangan para pedagang Islam tidak mau berdagang dengan orang-orang Portugis. Akhirnya orang-orang Islam memusatkan kegiatan pelayaran dan perdagangan di Aceh. Setelah merasa kuat dan maju, Aceh akhirnya berhasil melepaskan diri dari Pedir dan berdiri sebagai kerajaan.

Ada banyak pajak dan bea yang dikenakan pada kegiatan komersial Portugis dengan variasi yang berbeda dari waktu ke waktu. Para pedagang swasta dari Carreira dan India dibayar 30% sesuai dengan harga atas impor dan ekspor barang dagangan mereka dari Hindia.

Seperti disebutkan di awal, dari Malaka, Albuquerque mengirim Antonio de Abreu dan Fransisco Serrao disertai dengan Fernao de Magalhaes pada pelayaran besar pertama eksplorasi ke kepulauan Indonesia.²³⁵ Dalam tiga tahun ke depan, pada 1514 Portugis telah mendominasi perdagangan di Ternate dan Kepulauan

235) Morison, Samuel Elliot, 1974. *The European Discovery of America: The Southern Voyages 1492-1616*. Oxford University Press hlm. 316-17.

Rempah lainnya. Portugis mendapat peningkatan proporsi yang berasal dari sewa, upeti dan pajak penjualan, yang diperoleh dari wilayah di bawah kendali Portugis. Namun kekuasaan ini mulai terancam oleh kehadiran pelaut Belanda.

Kebijakan utama yang dilakukan Portugis di Maluku adalah mengamankan monopoli rempah-rempah dari berbagai rongrongan dan pelanggaran. Mereka segera mengambil alih lahan perdagangan rempah yang telah dijalani para pedagang seperti Arab, Makassar, Jawa dan Gujarat.

Belakangan, muncul beberapa kesulitan yang terkait dengan pembayaran harga rempah-rempah. Hal ini terjadi karena uang pembayaran rempah dikorupsi oleh para gubernur dan kapten/pemimpin pasukan. Indikasi lain, ada beberapa gubernur yang memungut pajak rempah cukup tinggi dari rakyat dan Sultan, sehingga rakyat menolak menjual rempah-rempah mereka kepada Gubernur Portugis. Salah satu pelaku pemungut pajak rempah tinggi tersebut adalah Ataide, yang menjabat Gubernur Portugis di Ternate pada 1533-1536.

Sementara itu, pada tahun 1532 pusat pemerintahan Portugis atas Asia telah dipindahkan secara resmi ke Goa dan dua tahun kemudian kota ini menjadi keuskupan. Komunitas Portugis, di mana pada tahun 1540 telah berjumlah 4.800 rumah tangga, mengakuisisi *Senado da Camara* (semacam dewan kota) dan mendirikan biara, gereja-gereja dan Misericordia, sebuah persaudaraan amal yang menyediakan perawatan orang sakit dan miskin dan menjaga anak yatim. *Senado da Camara* mengendalikan pemerintah kota sehari-hari, yang dalam kekuasaannya memiliki regulasi pasar, aparat kepolisian, sanitasi dan semua aspek perencanaan kota. Mereka memiliki dan mengelola tanah, yang dengan sendirinya menaikkan pula pajak lokal. Kedudukan dewan kota ini dihormati oleh raja muda Portugal. Wakil raja Portugal di Goa ini memimpin birokrasi yang didukung pemerintah mereka.²³⁶

236) V.T.Gune, 'An Outline of the Administrative Institutions of the Portuguese Territories in India and the Growth of their Central Archives at Goa 16th to 19th Century AD', in V.D.Rao, ed., *Studies in Indian History* (Y.P.Powar, Kolhapur, 1968), hlm. 47-91

E. Korupsi dan Kejatuhan Kekuasaan Portugis

Ada perbedaan antara sistem administrasi Portugis dengan sistem administrasi yang dilakukan oleh para Sultan, yaitu Portugis kurang berminat untuk mengurus segala hal yang berurusan dengan adat istiadat di masyarakat. Namun bila ada suatu hal yang mengganggu jalannya kebijakan Portugis di Malaka, dalam hal politik dan perdagangan, maka Portugis akan turun tangan. Karena itu setelah menaklukkan Malaka, Portugis memilih untuk melakukan pendekatan keadministrasian ke penduduk lokal secara langsung. Penerapan sistem keadministrasian Portugis ternyata menimbulkan banyak korupsi.

Pada tahun 1543, Simao Botelho dikirim ke Malaka oleh Gubemur Martin Alfonso de Sousa untuk memperbaiki sistem administrasi Portugis di Malaka. Di Malaka ia melihat pelanggaran atas administrasi yang sudah melewati batas. Menurut Botelho, aturan di Malaka keterlaluan dan butuh perbaikan. Botelho melihat perubahan atas biaya pajak masuk barang yang biasanya sebesar 6% menjadi dibedakan untuk setiap daerah. Hal itu menumbuhkan diskriminasi terhadap barang-barang yang berasal dari daerah tertentu, seperti Pegu, Singapura, Sabah, dan sekitar Sumatera.

Untuk menuntaskan permasalahan tersebut, Botelho melakukan tindakan cepat dengan menyamaratakan besaran pajak masuk yang harus dibayar, yaitu kembali menjadi 6%, kecuali untuk daerah Bengal yang tetap 8%. Untuk besaran pajak dari Cina, jika diimpor sendiri oleh Portugis, dikenakan tarif 10%. Untuk barang yang diimpor oleh penduduk pribumi tetap sebesar 6%. Meski Botelho melakukan langkah-langkah perbaikan, semua usaha yang dilakukannya gagal dan justru ia dicopot dari jabatannya. Akhimya aib mengenai korupsi dan kebobrokan sistem administrasi Portugis di Malaka hilang menguap begitu saja.²³⁷ Meski demikian, hingga hampir satu abad kemudian Portugis tetap kuasa menjalankan pemerintahan di Malaka.

Sampai tahun 1580, sulit untuk membedakan kas keuangan antara perbendaharaan kerajaan Portugis dan harta koloni. Seluruh pendapatan

dikumpulkan atas nama raja, tetapi pernikahan raja juga dibayarkan dengan uang yang keluar dari pos yang sama dengan pembiayaan publik. Pendapatan yang diperlukan untuk menutupi biaya-biaya tersebut berasal dari pajak pedalaman, impor dan tugas khusus lainnya, serta penjualan atas produk dan monopoli kolonial.²³⁸

Pada tahun 1640-1641, Portugis berhasil dikalahkan dan terusir dari wilayah Selat Malaka oleh VOC dengan bantuan Kesultanan Johor. Sebelum pengambilalihan Malaka, VOC telah mendirikan basis mereka di Asia Tenggara pada tahun 1600 dengan mendirikan sebuah pos perdagangan di Bantam/Banten dan Jawa Timur.

Kekuatan Portugis di Malaka berlangsung sampai 14 Januari 1641, tanggal ketika menyerah oleh serangan VOC. Hilangnya kekuasaan mereka diakibatkan pula oleh beberapa faktor, yaitu:

- a. Inefisiensi Portugis di penanganan perdagangan mereka yang dimonopoli oleh hirarki Portugis.²³⁹
- b. Korupsi yang memaksa penurunan jumlah perdagangan Portugis.
- c. Kebijakan bea cukai yang tidak menguntungkan, seperti penerapan pajak 8% pada barang yang berasal dari Pegu Sumatra, Singapura, dan Sabah, bukan pajak senilai 6% pada umumnya.
- d. Pajak diskriminatif 12% yang dilakukan pada barang yang datang dari India, kecuali dari Bengal, di mana berakibat penurunan jumlah pedagang yang datang ke pelabuhan Malaka.
- e. Adanya boikot orang Jawa sebagai penyuplai utama beras untuk Malaka. Pengurangan stok makin melemahkan Malaka.
- f. Portugis juga harus menghadapi dua blokade: ekonomi dan militer, dari daerah lain di Nusantara. Selama Malaka dikelola oleh Portugis, pedagang

238) Subrahmanyam, Sanjay, 2012. *The Portuguese Empire in Asia, 1500-1700: A Political and Economic History*. Aptara Inc., New Delhi, India. Hlm. 12

239) Macgregor, Ian, 1955, "Note on the Portuguese," *Journal of the Malay Branch of the Royal Asiatic Society*, vol. 17-20.

muslim enggan untuk datang dan mereka memanfaatkan pelabuhan lain seperti Aceh, Johor, Deli, Perak dan Bantam.²⁴⁰

Dengan berhasil menguasai Malaka, artinya VOC telah menguasai dua selat utama setelah sebelumnya berhasil menguasai selat Sunda. Hal ini menempatkan mereka dalam posisi yang baik untuk memonopoli perdagangan kepulauan dengan belahan dunia Barat. VOC pun tidak memperluas wilayah ke arah Johor di semenanjung karena telah fokus pada perdagangan yang telah sangat menguntungkan mereka. VOC justru mempertahankan hubungan baik dengan Kerajaan Johor dan melakukan perniagaan dengan mereka.

-o0o-

240) Hadi, Amirul, 1992, *Aceh and the Portuguese, A Study of the Struggle of Islam in Southeast Asia 1500-1579*. Thesis Institute of Islamic Studies McGill University Montreal, Canada, hlm. 49

BAB 8

KEKUASAAN VERENIGDE OOST-INDISCHE COMPAGNIE (1602-1799)



BAB 8

KEKUASAAN VERENIGDE OOST-INDISCHE COMPAGNIE (1602-1799)

... Direktur VOC di Belanda seakan menyadari bahwa praktek pajak VOC telah menindas dan membuat para wajib pajak di Jawa menderita. Direksi juga mengkhawatirkan dampak aturan pajak pada perdagangan yang dilakukan oleh perusahaan...

Selain Portugis, bangsa asing yang memiliki peran besar dalam sejarah Indonesia adalah Belanda. Bermula pada tahun 1590-an, sebagai salah satu dampak perang dengan Spanyol, Kerajaan Belanda di Eropa harus menerima kenyataan bahwa untuk menjalani kehidupan dan membiayai berbagai pengeluaran dari pendapatan termasuk pajak, tidak lagi mencukupi dalam pembiayaan kebutuhan mereka. Beban pengeluaran naik begitu tinggi, yang membuat Negara mulai menjual surat utang sebagai pemanfaatan jangka pendeknya. Secara jangka panjang, Negara harus segera mencari solusi.

Rempah merupakan komoditas perdagangan yang mendapat perhatian utama. Harga rempah di Eropa begitu mahal akibat proses pengangkutan panjang dan mahal serta berbagai pungutan di jalur darat. Itu menjadi sebab Belanda kemudian ingin meraih pendapatan besar dengan melakukan monopoli perdagangan rempah. Mereka memusatkan perhatian ke wilayah penghasil rempah unggul di sebelah Timur India. Kawasan Nusantara pun segera menjadi incaran mereka untuk mengambil keuntungan



Gambar 1

Sejumlah kapal berbendera Belanda memasuki perairan Banten abad ke-16

Sumber: Lukisan Koleksi Museum Maritim Frisian Belanda

besar dari perdagangannya. Sebelum niat Belanda terwujud, Inggris telah mendahului dengan membentuk sebuah perserikatan dagang untuk kawasan Asia di tahun 1600. Mereka menamai kongsi dagang tersebut sebagai *East India Company* (EIC).

Tidak ingin jauh tertinggal, maka pada tanggal 20 Maret 1602, Belanda membentuk serikat perdagangan yang dinamai *Verenigde Oost-Indische Compagnie* (VOC) atau Perkumpulan Dagang India Timur. Pemerintah Belanda menyusun kepengurusan pusat VOC yang terdiri dari 17 orang dan berkedudukan di Amsterdam. Di tahun

1603, VOC mengajukan pembukaan kantor pertamanya di Bantam/Banten. Tanpa melalui prosedur sulit, ijin diberikan oleh Sultan Banten. Dalam menjalankan misi dagangnya, Pemerintah kerajaan Belanda kemudian memberi *oktroi* atau hak-hak istimewa pada VOC, di antaranya melakukan monopoli perdagangan, menjalankan kekuasaan kehakiman, memiliki angkatan perang dan pemerintahan sendiri, serta melakukan pemungutan pajak.

Dari hak-hak istimewa yang diberikan itu, terlihat bahwa Kerajaan Belanda memberi restu bahwa segala cara apapun boleh ditempuh oleh misi dagang VOC meski berpotensi melanggar etika perdagangan.

A. Pemerintahan VOC

Tidak hanya mendirikan kantor perwakilan di Banten, pemerintah kerajaan Belanda bergerak cepat dengan mendirikan Pemerintah Agung di Nusantara. Istana Belanda kemudian menunjuk seorang pemimpin tertinggi, Pieter Both, yang ditugaskan untuk mengendalikan seluruh perusahaan VOC di Asia dengan status Gubernur Jenderal. Dalam pelaksanaan tugasnya, Pemerintah Agung mengerahkan para pejabat tinggi dan eksekutif perusahaan yang mumpuni. Mereka adalah para direktur jenderal yang diberi tanggung jawab atas logistik, transportasi, serta perdagangan dan pelayaran kapal seluruh perusahaan VOC di Asia.

Di bagian pendapatan, VOC membedakan pendapatan dari kegiatan dagang, sumber pajak dan sebagainya, di mana masing-masing dinamakan *generale winsten* (keuntungan umum) dan *generale inkomsten* (pendapatan umum).²⁴¹

241) Th. van den End (pen), Hendrik E. Niemeijer, *Pengurus Pusat VOC dan lembaga-lembaga pemerintahan kota Batavia (1619-1811)*, sebuah pendahuluan, hlm 89-90



Gambar 2

Het stadhuis (Gedung Balaikota) van Batavia

Sumber: Josias Cornelis Rappard, koleksi Tropenmuseum, Amsterdam

B. VOC di Banten

Setelah Malaka jatuh ke tangan Portugis pada tahun 1511, pusat perdagangan banyak beralih ke Aceh dan Banten. Itulah yang membuat VOC sangat memperhatikan Banten daripada Aceh yang sulit sekali untuk dikuasai. Rencana penguasaan Aceh terbentur oleh kajian VOC saat melihat upaya-upaya perlawanan hebat Aceh pada Portugis. Pieter Both menjadi Gubernur Jenderal VOC pertama (1610-1614). Kedatangan VOC yang semula bermaksud untuk melakukan perdagangan kemudian terlihat hendak memonopoli bahkan menguasai wilayah yang disinggahinya. Maka muncul berbagai pertentangan



Gambar 3
Perang Banten 1682

Sumber: Karya Jan Luyken, koleksi Museum Nasional Amsterdam Belanda

dengan warga pribumi yang terjadi di Banten dan menyebar di kawasan Nusantara.

Sikap tegas penguasa Banten diambil saat Ranamenggala, putra dari Maulana Yusuf, diangkat sebagai pejabat setara Mangkubumi menggantikan Jayanegara. Ia mengambil tindakan bagi keberlangsungan wewenang Kesultanan Banten atas wilayahnya. Salah satu usaha yang dilakukan adalah mengadakan penertiban-penertiban, baik keamanan dalam negeri maupun merekonstruksi kebijakan Mangkubumi sebelumnya terhadap pedagang-pedagang Eropa. Aturan pembayaran pajak dinaikkan, terutama kepada VOC dinisbatkan agar membayar pajak kepada kesultanan Banten.

Langkah yang dilakukan atas nama Sultan ini agar para pedagang Belanda tidak berminat lagi untuk mencari keuntungan dari perdagangan di Banten dan segera hengkang. Kesultanan makin memahami bahwa maksud-maksud kedatangan Belanda tidaklah sekedar untuk berniaga saja, tetapi pendatang asing itu juga ingin mencampuri urusan dalam kesultanan Banten. Tindakan tegas Ranamenggala ini akhirnya memaksa Belanda untuk mengalihkan orientasi niaganya ke Jayakarta.²⁴² Di Jayakarta, VOC mengubah nama wilayah itu menjadi Batavia. Setelah berniaga di Batavia, Belanda berambisi menguasai Banten.

Niat untuk menguasai Banten menimbulkan terjadinya beberapa kali pertempuran. Pada November 1657, VOC mengusulkan genjatan senjata. Setahun kemudian, pada tanggal 29 April 1658, datang utusan Belanda ke Banten membawa surat dari Gubernur Jenderal VOC periode 1643-1678, Maetsuycker, yang berisi rancangan perjanjian persahabatan dan perdamaian. Isi surat yang terkesan sedemikian arif tersebut ternyata tak berlaku bagi penguasa Banten. Sultan Ageng justru menganggap rancangan itu tidak mengajak perdamaian, tetapi sebagai bentuk lain upaya VOC dalam mendapatkan keuntungan sepihak yang merugikan Banten. Pada tanggal 4 Mei 1658, Sultan mengubah klausul persahabatan dan perdamaian dalam naskah dan mengirimkan surat itu kembali ke Batavia. Isi naskah revisi tersebut adalah:

1. Rakyat Banten diperbolehkan datang ke Batavia setahun sekali untuk membeli senjata, meriam, peluru, mesiu, besi, cengkeh dan pala.
2. Rakyat Banten dibebaskan berdagang ke Ambon dan Perak tanpa dikenai cukai dan pajak.

Usulan itu ditolak, karena dalam teori monopoli VOC, pedagang Banten harus membeli rempah-rempah melalui mereka dan dengan membayar pajak perdagangan. Banten menganggap keinginan VOC itu menjadi belenggu perdagangan bebas, dan pajak yang diterapkan VOC juga adalah upaya mengada-ada. Karena tak kunjung menemui kesepakatan, terjadilah perang besar baik di darat maupun di laut. Pertempuran masif terjadi tanpa henti sejak bulan Mei 1658

242) Murti, Tri, 2008, *Perjuangan Sultan Ageng Tirtayasa dalam Mempertahankan Kesultanan Banten 1651-1692*. Skripsi sarjana Fakultas Adab Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, hlm. 4

sampai 10 Juli 1659, hari di saat Banten tak mampu lagi membendung ekspansi VOC. Pertempuran berakhir dengan ditandatanganinya perjanjian perdamaian antara Banten dan VOC di hari tersebut. Meski perjanjian ditandatangani, perang-perang kecil terus berlangsung sampai tahun 1682.

Setelah VOC berhasil menguasai Banten lebih dari dua dasawarsa, dilakukan penandatanganan Surat Perjanjian tahun 1684 yang secara garis besar menyengsarakan rakyat Banten. VOC memberlakukan pajak setinggi mungkin dan rakyat dipaksa untuk menjual hasil pertanian, terutama lada dan rempah-rempah, kepada mereka dengan harga rendah, di mana Sultan hanya seolah-olah sebagai Pegawai Belanda.²⁴³ Surat itu menjadi tanda bahwa Banten telah sepenuhnya berada dalam kekuasaan VOC.

C. VOC di Malaka

Sebagaimana tujuan untuk memonopoli perdagangan khususnya rempah-rempah, VOC kemudian mengambil alih penguasaan pelabuhan dan perdagangan Malaka dari tangan Portugis. Pemerintahan VOC di Malaka tidak banyak merubah kebijakan yang pernah dikeluarkan Portugis. Perubahan hanya dilakukan pada status Malaka sebagai kesultanan yang pernah dikuasai Portugis, yang kemudian menjadi daerah di bawah pemerintahan pejabat VOC. Karena itu, Malaka wajib tunduk kepada Gubernur Jenderal di Batavia.

1. Kebijakan Perpajakan di Malaka

Kebijakan pajak tetap dijalankan oleh VOC di Malaka bagi kapal-kapal dagang yang singgah di sana. Sistem monopoli perkapalan yang diberlakukan oleh Portugis dihapus dan setiap kapal diijinkan untuk berlabuh di Malaka melalui pembayaran pajak atas penjualan barang-barang tertentu. Para pedagang pribumi termasuk Bugis masih diijinkan untuk tetap berdagang di Malaka. Hubungan antara para pedagang Bugis dengan VOC maupun

243) Nina H. Lubis, *Banten Dalam Pergumulan Sejarah: Banten, Ulama, Jawara*. Jakarta: LP3ES, hlm. 59

dengan para pedagang pribumi lainnya tetap dijalankan dengan baik.²⁴⁴

Sebagian besar rute kegiatan perdagangan barang dari Belanda kemudian dilakukan melalui Selat Sunda karena jalur itu lebih dekat ke markas VOC Asia di Batavia, di Pulau Jawa. Akibatnya, posisi penting Malaka dan Selat Malaka makin menurun dalam industri perdagangan maritim di Asia Tenggara. Ketika memasuki abad ke-18, Malaka tidak lagi sepenting pelabuhan Batavia. VOC berfokus memonopoli ekspor lada, rempah-rempah, gula, dan impor kain serta opium. Pada saat yang sama, VOC pun memperluas pengaruh, yang semula dibatasi hanya untuk Pulau Jawa, menuju ke bagian lain dari Hindia. Dalam mengontrol wilayah kekuasaan, VOC cenderung melakukannya melalui pemerintahan tidak langsung. Pendapatan dari monopoli perdagangan dan pajak pelabuhan mulai mengalir deras ke kas VOC di Batavia.

D. VOC di Batavia

Batavia merupakan kota yang semula didirikan sebagai pusat kontrol perdagangan VOC dan bukan sebagai sebuah kota Belanda baru. Di sana didirikan pula berbagai lembaga sosial seperti rumah sakit, gereja, sekolah atau panti asuhan yang terkait. Selain itu VOC membentuk pemukiman dan lembaga swasta yang murni didorong oleh motif ekonomi. Batavia tidak seperti sebuah kota Belanda pada umumnya, karena semua orang Eropa yang mendiami kota ini bekerja untuk VOC. Perdagangan secara individu dilarang, yang tentu saja daerah ini tidak menarik bagi warga Batavia untuk bersama membangun kotanya. Mereka pun dikenai kewajiban membayar pajak kepada perusahaan VOC, karena kota Batavia bukanlah kota mandiri seperti pada umumnya. Batavia dideskripsikan sebagai kota milik VOC.

244) Asba, Rasyid, Peranan Bugis Makassar dalam Mengembangkan Malaka Sebagai Pusat Niaga. Makalah seminar Sehari tentang hubungan Makassar dan Malaka. Museum balai kota Makassar Oktober 2010

1. Pemerintahan VOC Batavia

Untuk mengenal lebih jauh pemerintahan VOC di Batavia, Niemeijer menulis tentang *Pengurus Pusat VOC dan lembaga-lembaga pemerintahan kota Batavia*.²⁴⁵ Menurut Niemeijer, lembaga-lembaga pemerintahan di kota Batavia tidak bisa menjadi organisasi mandiri karena tunduk pada Pemerintah Agung. Dengan demikian mereka otomatis mengikuti aturan VOC. Jabatan yang paling utama dalam pemerintahan VOC di Batavia ialah *College van Schepenen* atau *Schepencollege*. Pada tanggal 24 Juni 1620 dua pegawai Kompeni dan tiga warga swasta diangkat menjadi anggota *Schepencollege* yang pertama, sedangkan Kapitan Cina atau pemimpin orang-orang Cina menjadi anggota luar biasa.

Biaya operasional *College van Schepenen* ditanggung oleh Pemerintah Agung. *College* tidak berwenang mengelola bidang pendapatan kota Batavia, sebab pendapatan yang diperoleh dari penyewaan pasar tekstil, pasar sayur dan ikan, dan sebagainya, serta hasil pajak perorangan orang Cina, disetor langsung ke dalam kas VOC. Anggota *college* mendapat gaji sebesar 100 *realen* setiap enam bulan. Di atas itu, anggota *college* yang juga Pegawai Kompeni mendapat uang bulanan sebanyak 13 *realen*, sedangkan semua anggota menerima 50 *realen* “uang jubah” (*mantelgeld*) untuk membeli jubah jabatan resmi, yang harus dipakai oleh mereka sewaktu bersidang dalam Gedung Balaikota.²⁴⁶

College van Schepenen mengemban tugas lain yang penting, yaitu melakukan registrasi serah terima harta tidak bergerak dan budak-budak. Di Batavia berlaku larangan menyerahtherimakan harta tidak bergerak tanpa surat bukti dari *Schepenbank*. Kendati demikian, harta tidak bergerak sesekali diserahkan melalui akta notaris. Dengan cara itu orang menghindari pembayaran pajak penyerahan barang sebesar 10%.²⁴⁷

Pada tanggal 19 September 1664 dibentuk kantor *College van Heemraden*.

245) Selengkapnya dapat dilihat pada buku Hendrik E. Niemeijer, *Batavia: Masyarakat Kolonial Abad XVII*. Depok, Komunitas Bambu 2012

246) Th. Van den End, *Ibid.* Hlm. 94

247) *Ibid.* hlm. 96



Gambar 6

Serangan pasukan VOC atas Batavia tahun 1619

Sumber: Pierre Heiboer 1977, Klamboes, Klewang, Klapperbomen Indie Gewonnen en Verloren

Siapapun yang melanggar ketentuan-ketentuan, yang tertulis di aturan pemerintah, umpamanya tentang kebersihan jalan-jalan umum dan perawatan jembatan, atau menutup bendungan air tanpa izin dari pihak berwajib, dapat dipanggil dan dikenai denda.

Pekerjaan *College van Heemraden* adalah mengawasi pemberian izin penggilingan tebu, pabrik batu bata dan genting, serta pekapuran. Badan juga harus mengawasi tanah dan hutan-hutan milik VOC. Sang pemilik berhak mengambil 10% hasil panen padi. Di hutan, mereka mengawasi pohon, reboisasi, izin menebang kayu, dan mengantisipasi pencurian kayu. Sebagian tanah VOC dan sejumlah kolam ikan disewakan. Penghuni

sejumlah kampung yang berdiri di tanah milik VOC harus juga membayar sewa tanah. *College* bertanggung jawab juga atas penagihan pajak kendaraan. Dalam buku-buku resolusi *College van Heemraden* terdapat daftar-daftar pemilik kendaraan.²⁴⁸

Pada tanggal 26 Mei 1640 Pemerintah Agung melantik *College van Boedelmeesters voor de Chinese sterfhuizen* (Dewan Pengurus Harta Peninggalan orang Cina), yang secara singkat disebut *Boedelkamer* (Balai Harta Peninggalan). Setiap tahun, anggota-anggota Balai Harta Peninggalan Cina-Asia ini diusulkan oleh *Schepencollege* dan dipilih oleh Pemerintah Agung. Bila seorang Cina meninggal dunia, janda, sanak saudara, tetangga, bahkan para budak wajib memberitahukan kematiannya sesegera mungkin kepada Ketua Balai. Bila tidak dilakukan, mereka dikenai hukuman denda sebesar 25 *realen* sampai bentuk hukuman badan.

Urusan warga Cina di Batavia dikelola oleh seorang kapiten Tionghoa. Dalam sistem pemerintahan Batavia, kapiten Tionghoa bertanggung-jawab untuk menyelesaikan masalah di antara sesama warga Tionghoa, pelaksanaan hukum, pemungutan pajak, menjaga ketertiban di dalam kampung mereka, serta menjadi penghubung antara pemerintah VOC dengan warga Tionghoa.²⁴⁹

Saat perkebunan dan pabrik tebu dibangun besar-besaran di Batavia, hal itu makin mendorong kedatangan etnis Tionghoa ke Batavia. Menurut Niemeijer, VOC dan orang Cina sama-sama mendapat keuntungan dari pembauran tersebut. Kebutuhan VOC akan tenaga terampil dan penarikan pajak dari orang Tionghoa yang tinggal di Batavia sama-sama dapat terpenuhi, sementara pelaut Tionghoa memetik keuntungan dari pembebasan pembayaran jalan laut yang dikuasai VOC. Pedagang Tionghoa juga mendapat harga yang kompetitif untuk kain sutera dan porselen yang dibawa mereka. Peran para tokoh Tionghoa juga berlanjut dengan menjadi pemborong pembangunan benteng dan berbagai bangunan di Batavia.

248) *ibid.* hlm. 99

249) Niemeijer, Hendrik, 2012. *Batavia: Masyarakat Kolonial Abad XVII*. Depok; Komunitas Bambu, hlm 61



Gambar 5

Seorang pedagang besar VOC dengan latar pelabuhan Batavia tahun 1640

Sumber: Lukisan Aelbert Cuyp koleksi Rijksmuseum Belanda

Memasuki tahun 1741, banyak pabrik gula di sekitar Batavia yang terbakar, maka pemerintah VOC mulai memberikan keterbukaan berusaha bukan hanya bagi orang Cina. Sejak tanggal 2 Desember 1741, semua warga diperkenankan untuk mengoperasikan pabrik gula dan penyulingan arak, yang sebelumnya dioperasikan oleh orang Tionghoa. Meskipun demikian, karena tingginya harga barang dan adanya kelangkaan bahan material untuk memulihkan usaha-usaha ini, kegiatan dan hasil yang diperoleh



Gambar 8
Pelabuhan Batavia 1650

Sumber: A. Hauken SJ dan Grace Pamungkas, 2000.
Galangan Kapal Batavia Selama Tiga Ratus Tahun

kurang memenuhi harapan.

2. Perpajakan di Batavia

Masa kekuasaan VOC sebetulnya tidak merevolusi berbagai pranata yang telah berjalan di kerajaan-kerajaan Nusantara. Banyak sistem pribumi, termasuk masalah kepemilikan lahan dan perpajakan, tetap dibiarkan hidup bahkan dipergunakan oleh para kolonialis untuk kepentingannya. Selama berkuasa, VOC bahkan tetap menjalankan sistem kerajaan pribumi, terutama di daerah-daerah yang populasi masyarakat Barat atau orang Belanda sama sekali tidak ada. Sementara di wilayah yang populasi Barat atau orang Belanda cukup banyak, sistem Baratlah yang

diterapkan, misalnya untuk masalah pajak dan kepemilikan tanah. Sebagai contoh, pada akhir abad ke-17, VOC memperkenalkan hak eigendom atau hak milik mutlak, hak *erpacht* (tanah kongsi), dan tanah partikular (*particuliere landerijen*).

Pada masa 1620-an, berbagai kapal *jung* dari Cina melakukan perniagaan di Batavia. Kapal dagang kecil tersebut harus melakukan pelayaran selama sekitar tiga minggu dari tempat asalnya. Setiap memasuki pelabuhan Batavia, kedatangan *jung* disambut dengan upacara. Setelah pajak dan bea dibayarkan pada petugas VOC di pelabuhan, kargo kapal *jung* diturunkan ke gudang sebelum dijual.

Setiap tahunnya, pada bulan Januari hingga Juni, para pelaut kapal *jung* bermukim di darat dengan membayar pajak kepala/pajak perorangan kepada VOC. Mereka akan berlayar kembali pada bulan Juni-Juli ketika Angin Muson tenggara bertiup, sambil membawa barang dagangan dari Batavia yang diharapkan laris di pasar Cina. Kehadiran pedagang kapal *jung* Cina ini amat mewarnai perdagangan di Batavia, sehingga para nakhkoda *jung* sangat dihormati. Mereka bahkan sering disertakan dalam rapat-rapat pemerintahan kota.

Masa koloni oleh VOC membawa beberapa kekhasan tersendiri. Hanya daerah-daerah tertentu di Nusantara, seperti Batavia, yang diperintah secara langsung oleh VOC. Dalam sistem pemerintahan VOC, keterlibatan kaum pribumi hanya sedikit sekali dalam struktur kepegawaian dan hanya menyentuh kalangan elit. Tetapi meskipun kaum elit pribumi terlibat dalam pemerintahan, status mereka bukan karyawan VOC dan tidak digaji secara tetap oleh serikat dagang tersebut.

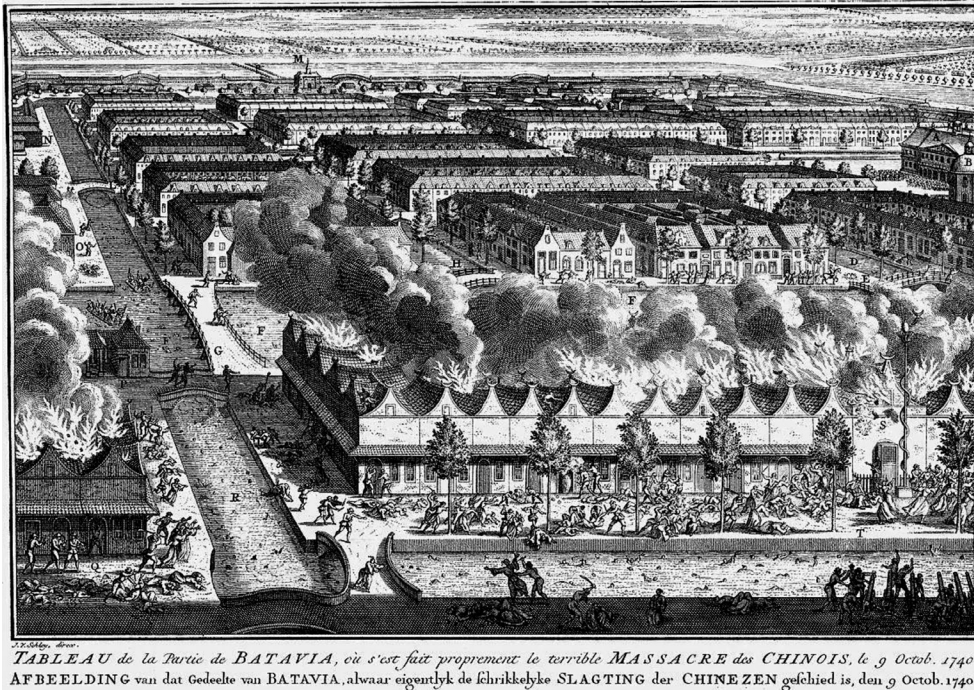
Para elit pribumi pun banyak yang diperlakukan sebagai mitra kerja demi kepentingan VOC. Hal ini terlihat jelas di daerah-daerah yang diperintah secara tidak langsung. Di daerah seperti itu, VOC menetapkan struktur tradisional agar tetap berjalan. Ibarat “Dilepas kepala namun dipegang ekor,” melalui para elit tradisional ini kepentingan VOC dilaksanakan,

antara lain dalam hal penarikan-penarikan wajib hasil produksi serta pajak-pajak yang dikenal dengan sistem *leverantie* dan *contingenten* (penyerahan paksa hasil bumi dan penarikan pajak hasil bumi). Elit pribumi tetap disertai kuasa tetapi mereka diwajibkan menyetor hasil penarikan pajak *contingenten* kepada VOC. Untuk barang niaga opium atau candu, merupakan salah satu hasil bumi yang terkenal di Pulau Jawa. Pada tahun 1628, candu termasuk produk-produk tanah Jawa yang dikenai bea saat memasuki pelabuhan Batavia.

Peran pedagang atau orang Cina tak selamanya memberi warna bagi perdagangan di Batavia. Sebagai kaum pemilik kapital besar, kehormatan mereka di tengah masyarakat tak selalu mendapat tempat bagus. Sebuah tragedi kemanusiaan besar terjadi kala lebih dari 10.000 orang Cina dibantai di Angke pada tahun 1740 oleh VOC. Tragedi langsung berdampak nyata, pemasukan kas perusahaan VOC langsung berkurang dari sisi pendapatan *pacht* (pajak) di Batavia. Hal ini karena sebagian warga penyewa lahan adalah orang Cina. Oleh karena hampir setiap jenis pajak yang ada di Batavia dibebankan pada warga Tionghoa, otomatis berkurangnya warga Tionghoa secara drastis ini mempengaruhi pemasukan pajak (*pacht*) di Batavia terutama untuk pungutan tahun berikutnya, 1741. Sektor pajak yang paling terkena dampak dari tragedi Angke adalah pajak kepala, di mana besaran pajak per warga etnis Tionghoa ini sejumlah 1 real per bulannya.

Tragedi Angke telah menutup potensi beberapa *pacht*, yang meliputi pajak kepala, pajak rumah perjudian, dan pajak dari arena adu ayam karena berkurangnya jumlah warga Cina. Selain itu, beberapa pajak seperti pajak kepala yang dibebankan pada tiap warga etnis Tionghoa otomatis tidak dapat diberlakukan kembali karena mereka dinyatakan telah wafat. Tragedi ini pun berakibat terhentinya arus perniagaan dengan perahu *jung* Cina untuk sementara waktu.

Tahun 1743, perahu *jung* mulai muncul kembali di Batavia, di mana VOC menerapkan kembali berbagai pajak dan peraturan pada perahu-perahu



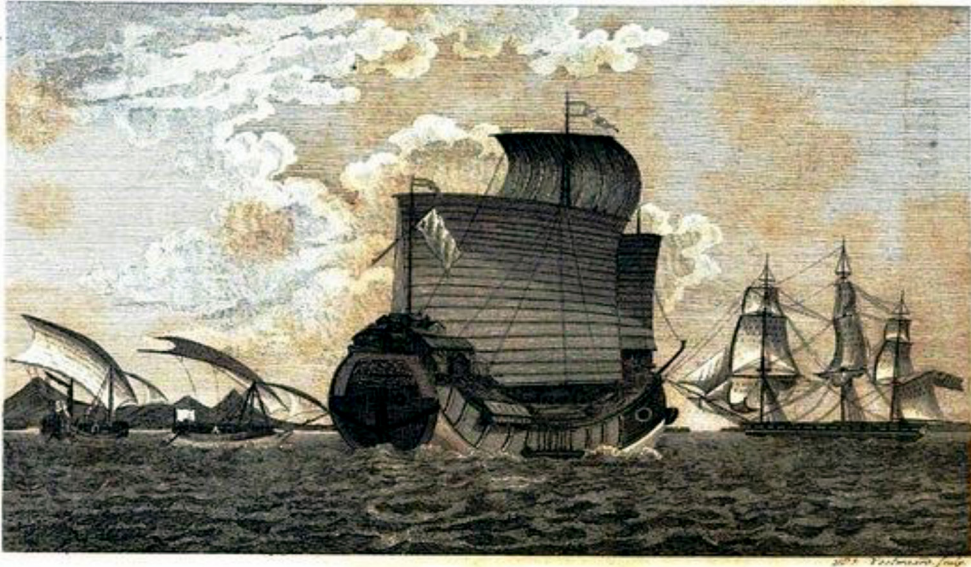
Gambar 6

Lukisan Tragedi Angke 9 Oktober 1740

Sumber: Jacobus van der Schley, koleksi Museum Nasional Amsterdam

jung yang datang. Dalam kaitan monopoli, VOC melarang perdagangan *jung* langsung dari Cina ke pelabuhan-pelabuhan lain di Nusantara. Mereka diharuskan datang terlebih dulu ke Batavia. Aturan ini menyebabkan berkurangnya kunjungan perahu *jung* dari Cina. Lambat laun jumlah kunjungan perahu *jung* terus menurun karena Batavia kalah bersaing dengan pelabuhan Johor yang memberlakukan bebas pajak bagi setiap kunjungan perahu *jung* niaga dari Cina.

Karena makin menipisnya kas akibat Tragedi Angke, Pemerintah kolonial VOC mengubah durasi *pacht* adu ayam dan rumah judi menjadi delapan



Gambar 7

Kapal *jung* dari Cina

Sumber: John Cranfurd, 1823, De Indische Archipel

bulan hingga satu tahun dengan tujuan mengembalikan kondisi keuangan. Peningkatan pemasukan mulai terasa pada tahun 1742 dan 1743 karena warga Tionghoa mulai terlibat lagi dalam bisnis dan perdagangan, meskipun jumlah mereka lebih kecil bila dibandingkan dengan sebelum pembantaian terjadi.²⁵⁰ Pada tahun 1744, sebuah *Pacht* baru diperkenalkan di Batavia, yakni pajak pabean atau bea cukai. Pungutan ini menunjukkan telah membaiknya perdagangan.²⁵¹

Tahun 1743 pemerintah VOC menerapkan kebijakan khusus pada etnis Cina di Batavia untuk mencegah terulangnya tragedi pembantaian.

250) Vermeulen, Johannes Theodorus, 2010, *Tionghoa di Batavia dan Huru Hara 1740*. Depok: Komunitas Bambu. hlm. 21

251) Yudisthira, Ardhi, dan kawan-kawan. *Pengaruh Terjadinya Tragedi Angke Tahun 1970 Terhadap Bidang Sosial Ekonomi di Batavia*. Penelitian untuk mengetahui tentang pengaruh dari terjadinya Tragedi Angke tahun 1740 terhadap bidang sosial-ekonomi di Batavia. FKIP Unila Lampung. Hlm. 11

Masyarakat Cina ditempatkan pada suatu lahan khusus di kawasan Glodok, yang dekat pusat pemerintahan, agar dapat diawasi langsung oleh VOC. Semua orang Cina diwajibkan tinggal di kampung ini dan mengikuti aturan VOC. Berbagai aturan tersebut di antaranya kewajiban membayar pajak, tatacara penampilan fisik dan busana, serta wajib menguncir rambut. Pajak yang dibayar oleh komunitas Cina ini berupa pajak kunci, pajak kepala, pajak babi, dan pajak kuda atau kereta.²⁵²

E. VOC di Jawa

VOC pada abad ke-17 berhasil memusatkan perhatian pada perdagangan laut dan monopoli, tetapi setelah sukses menguasai daerah pesisir dan pedalaman Jawa, mereka mulai melirik lahan pendapatan lain termasuk yang berasal dari produk agraria. Pada tahun 1613, Gubernur Jenderal Pieter Both mendirikan *factorij* atau semacam kantor dagang di Jepara dengan seizin Raja Mataram Sultan Agung. Sultan tidak mengajukan persyaratan uang sewa atau cukai jika *factorij* itu sudah beroperasi. Alasan VOC mendirikan kantor di Jepara adalah karena kantor VOC di Gresik selalu mendapat gangguan dari para pedagang Islam yang tinggal dan berdagang di sana. Itu karena para pedagang Islam menentang sistem politik dagang monopoli dari VOC.²⁵³

Baru berdiri dan beroperasi selama lima tahun, *factorij* itu diserbu pasukan Mataram pada 1618, sehingga mengakibatkan tiga orang terbunuh, tiga orang terluka, dan sebanyak 17 orang ditawan. Menurut VOC, penyebab serangan Mataram adalah sebagai hukuman atas perompakan yang dilakukan oleh orang-orang Inggris. Pandangan berbeda ditunjukkan Inggris. Menurut pihak Inggris, penyerbuan disebabkan oleh penolakan orang-orang Belanda untuk membayar tol atau cukai kepada Kerajaan Mataram. Lain pula halnya alasan dari pihak Mataram, yang menyatakan bahwa penyerangan itu disebabkan adanya hubungan

252) Wibowo, Priyanto. Struktur Sosial dan Aktivitas Ekonomi Politik Etnis Cina di Jawa Sesudah Kerusuhan Batavia 1740. Makalah disampaikan dalam "The 5th International Conference and Summer School On Indonesian Studies", Fakultas Ilmu Pengetahuan Budaya, Universitas Indonesia, New Saphire Hotel, Yogyakarta, 13-14 Juni 2013
253) Van Wales, 1874, "Jepara" TVNI, II: hlm 429

asmara antara orang-orang Belanda dengan gadis-gadis pribumi di Jepara. Hal itu dianggap merendahkan kehormatan bangsa pribumi.²⁵⁴

1. Perpajakan VOC di Jawa

Pada tahun 1646 dilakukan perjanjian antara Mataram dengan VOC. Perjanjian tersebut diperbarui oleh Amangkurat I dan VOC pada tahun 1677. Salah satu isi perjanjian adalah tentang raja membayar semua biaya yang dikeluarkan atas bantuan-bantuan terhadap kerajaan. Raja juga memberikan konsesi ekonomi kepada VOC, misalnya membebaskan kongsi dagang tersebut dari pajak dan cukai, memberi izin bagi VOC untuk mendirikan tempat tinggal dan pos-pos militer, baik di pesisir maupun di pedalaman. Perjanjian bertanggal 19 Oktober 1677 tersebut berisi pula tentang penggadaian seluruh pelabuhan di pantai utara Jawa dan perluasan wilayah Batavia dari sungai Karawang sampai Sungai Pamanukan.²⁵⁵

Belum sepenuhnya perjanjian dilaksanakan, Amangkurat I wafat beberapa bulan kemudian pada tahun yang sama. Penggantinya, Adipati Anom, melakukan perjanjian ulang dengan VOC. Ia memungut pajak dari pelabuhan-pelabuhan daerah pesisir untuk membayar lunas utang ayahnya, memonopoli pembelian beras dan gula, memonopoli impor tekstil dan candu, membebaskan cukai, menyerahkan Semarang sebagai wilayah Belanda, dan diakuiinya perbatasan-perbatasan Batavia yang sekarang telah membentang ke selatan sampai Samudera Hindia, sehingga seluruh dataran tinggi Priangan menjadi wilayah VOC.²⁵⁶

Di wilayah VOC, pada sisi lain muncul perselisihan lokal atas sistem VOC ini. Misalnya, muncul kritik tentang jumlah pajak petani yang terlalu besar dan menjadi hal yang menakutkan para pembayar pajak. Untuk mengatasi persoalan, VOC menetapkan tarif pajak yang akan dikenakan untuk tahun berikutnya. Direktur VOC di Belanda seakan menyadari bahwa

254) H.J. de Graaf, Theodore G. Th Pigeaud, Soemarsaid Moertono 1974. *Kerajaan-kerajaan Islam di Jawa: Peralihan dari Majapahit ke Mataram*. Pustaka Utama Grafiti dan KITLV: 165

255) Aminuddin Kasdi, 2003. *Perlawanan Penguasa Madura Atas Hegemoni Jawa: Relasi Pusat Daerah Pada Periode Akhir Mataram (1726-1746)*. Yogyakarta, Jendela hlm 167.

256) Ricklefs, M. C. 2005. *Sejarah Indonesia Modern*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press 116.

praktek pajak VOC telah menindas dan membuat para wajib pajak di Jawa menderita. Direksi juga mengkhawatirkan dampak aturan pajak pada perdagangan yang dilakukan oleh perusahaan.

Namun secara luas, seperti diasumsikan oleh Anthony Reid, perpajakan di Asia Tenggara pada abad ke-17 dan seterusnya, khususnya untuk pajak pertanian, berjalan secara mapan di Hindia Belanda. Untuk pajak peternakan saja terdapat 1.653 pos pajak, yang bagi VOC merupakan sumber utama pendapatan. Pajak peternakan mewakili 27% dari total pendapatan kongsi dagang tersebut di Asia.

Pada 1743, VOC mengambil hak perpajakan untuk kawasan pantai timur laut Jawa. Untuk pos pajak kepala dikumpulkan oleh para bupati pesisir timur laut dan dibayarkan kepada VOC.²⁵⁷ Kongsi dagang ini juga menyadari bahwa pajak dalam bidang pertanian di tanah Jawa memberi keuntungan finansial. Mereka pun memutuskan untuk terlibat dalam kegiatan sektor agraria. VOC lalu melakukan lelang lahan pajak pertanian pertama di Batavia pada tahun 1743. Sistem lelang dilaksanakan secara tertutup, di mana peserta tender mengajukan penawaran kepada VOC tentang cara dan besaran pajak pertanian.

Perhatian besar pada sektor agraria membuat VOC membuat sistem pajak beras. Pajak tersebut harus dibayar oleh rakyat Jawa kepada kongsi dagang tersebut dengan besaran yang ditetapkan secara kolektif untuk seluruh desa. VOC memberi kebebasan penuh pada para kepala desa untuk menetapkan jumlah yang harus dibayar dalam pungutan wajib oleh setiap petani ini.²⁵⁸ Adanya kebebasan penuh ini justru sering dimanfaatkan para penguasa daerah untuk memainkan jumlah pajak beras.

Meski sama-sama berada di Pulau Jawa, kondisi Priangan di bagian barat pada abad ke-17 cukup berbeda dengan wilayah lain di kawasan. Meski diterapkan kebijakan *Preangerstelsel*, petani Priangan hanya diwajibkan

257) Hui Kian Kwee, 2006, *The Political Economy of Java's Northeast Coast c. 1740-1800*. Brill, hlm. 76.

258) Poesponegoro, Marwati Djoned, & Nugroho Notokusanto, 1992. *Sejarah nasional Indonesia Jilid 4*. Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Balai Pustaka. Hlm 94

menanam kopi khususnya di tanah dataran tinggi yang belum tergarap. Mereka hanya diwajibkan menjual hasil panen kopi kepada VOC dengan harga yang telah ditetapkan. Dalam hal pajak pertaniannya, petani dibebaskan dari membayar pajak kepada penguasa pribumi.

Praktik *Preangerstelsel* dilaksanakan oleh bupati dan elit lokal lainnya dengan memanfaatkan sistem feodal yang ada. Hal ini justru menguntungkan, karena rakyat Priangan dipimpin oleh para bupati yang memperhatikan ukuran kesejahteraan rakyatnya. Sistem feodal di Priangan tidak begitu nampak, berbeda dengan yang terjadi di Jawa Tengah, khususnya di wilayah *Vorstenlanden* (wilayah bekas Mataram), yaitu daerah Yogya dan Surakarta.

VOC menyadari bahwa *oktroi* yang dimilikinya sebagai suatu hal yang berpotensi buruk. Karena itu, untuk menjalankan kekuasaan sekaligus pula sebagai alat pertahanan, dibangun Benteng Belvedere oleh Cornelis Speelman pada tahun 1678 di Surabaya. Benteng digunakan untuk mengantisipasi berbagai kemungkinan serangan atas mereka. Benteng bertembok tebal dengan bentuk simetris ini memiliki *bastion* lengkap dengan persenjataan meriam-meriam pada setiap sudutnya. Di bagian dalam benteng dibangun kantor bea cukai dan galangan kapal. Selain alat pertahanan, benteng berfungsi sebagai sumber pendapatan dengan menarik pajak pada setiap kapal yang berlabuh.

Setelah sebagian besar wilayah kekuasaan raja-raja Jawa jatuh ke tangan VOC, perusahaan dagang tersebut makin mendapatkan keuntungan. Lebih dari pada itu, dengan menguasai daerah-daerah yang sangat produktif di Jawa, khususnya kota-kota pelabuhan, VOC mendapatkan penghasilan pajak atau cukai dan berbagai penyerahan upeti dari beberapa daerah secara langsung. Dalam abad ke-18, VOC telah meraih kekuasaan di daerah-daerah yang berikatan dengan Mataram. Di lain pihak, tanah-tanah jabatan yang lepas tersebut membuat penghasilan para bangsawan merosot. Selain itu, penghasilan Mataram pun telah jauh berkurang. Hal ini berbuntut pada kondisi raja yang makin tergantung pada uang pemberian dari VOC untuk membiayai aparat kerajaan.

Karena sumber penghasilan yang diharapkan dapat menambah kas Negara di antaranya berasal dari pajak, maka beban rakyat ditambah melalui berbagai pajak, seperti pajak pasar, pajak barang dagangan, pajak kepala dan lain-lain. Penambahan penghasilan juga didapat dari pemborongan cukai, terutama dari pemborong Cina seperti cukai jalan, jembatan, dan pajak sarang burung. Penarikan cukai akibat pemborongan banyak disalahgunakan untuk keuntungan yang sebesar-besarnya. Penuntutan cukai tinggi oleh pemborong ini akhirnya memberi beban kerja yang berat pada rakyat.²⁵⁹

Pengaruh VOC kemudian meluas dalam tata pemerintahan Mataram, yang diakibatkan pula oleh pertentangan antarbangsawan dan perebutan tahta. Kondisi tersebut membuat kedudukan VOC makin kuat di Mataram. Akhirnya kerajaan terpecah melalui perjanjian Giyanti tahun 1755, yang melahirkan keraton Surakarta dan keraton Yogyakarta. Itulah tahun di mana nama kerajaan Mataram berakhir.

2. Penguasaan VOC Atas Ujung Timur Jawa

Beberapa tahun sebelum lahirnya perjanjian Giyanti, VOC mendapatkan hak atas wilayah ujung timur Pulau Jawa berlandaskan sebuah perjanjian dengan Sunan Paku Buwono II pada 11 November 1743. Kontrak itu pada dasarnya berisi penyerahan hak kekuasaan yang dimiliki Sunan Paku Buwono II atas tanah-tanah yang terletak di wilayah ujung timur Jawa kepada VOC.²⁶⁰ Daerah tersebut yaitu menurut garis yang ditarik dari Pasuruan dan beberapa tempat dari arah selatan ke utara sampai tepi laut sebagai perbatasan dengan tanah milik Sunan Paku Buwono II. Dengan demikian, semua daerah yang terdapat di sebelah timur garis itu menjadi milik VOC sementara daerah di sebelah barat daya tetap menjadi milik Sunan.

VOC memposisikan diri sebagai pengganti raja Jawa di wilayah ujung

259) *ibid.* Hlm. 186

260) Kumpeni merupakan istilah umum di pelafalan orang Indonesia untuk menyebut *compagnie*, yang merupakan penyingkatan dari nama VOC (*Verenigde Oost indische Compagnie*)

timur. Kongsi dagang tersebut lalu memberlakukan cara memerintah yang sama dengan daerah kekuasaan VOC lain menurut *leenstelsel* (sistem peminjaman tanah), dengan hak memungut hasil bumi atau pajak kepada penguasa pribumi.

Daerah Panarukan ada di bawah VOC, namun seluruh kekuasaannya diserahkan kepada beberapa *bekel*. Para *bekel* ini kerap bertindak sewenang-wenang dan hanya dengan cara penyerahan upeti sekali setahun, *bekel-bekel* berkewajiban menghadap penguasa di Pasuruan.²⁶¹ Pada beberapa daerah di ujung timur Jawa, seperti Besuki, Probolinggo, Bondowoso, dan Panarukan, terdapat banyak bidang pendapatan yang disewakan atau diborongan kepada orang Cina kaya.²⁶²

Tanah Besuki dan Panarukan yang disewakan seluas 23 *paal* atau sekitar 35.000 meter per segi. Di sana terdapat petak-petak tanah luas yang diberikan oleh pemerintah kepada para tuan tanah swasta, sebagian dengan wewenang untuk memungut pajak dari penduduk pribumi yang tinggal di tanah itu, serta menuntut kerja wajib dan menanam tanah yang digarap mereka.

Pengelolaan tanah yang dilakukan orang Cina kaya, seperti oleh Han Tjan Pit di Besuki, diselenggarakan dengan cara membagikan tanah kepada petani penanam setiap tahun. Hal ini dapat dipahami karena kepadatan penduduk di Besuki lebih tinggi dibandingkan luas lahan yang dapat ditanami. Penyewaan secara merata tidak selalu menimbulkan tuntutan terhadap penyerahan kerja wajib.²⁶³

Sistem eksploitasi oleh VOC ini tidak mengubah sistem ekonomi tradisional, yaitu tetap bertumpu pada imbalan non uang dan pengerahan tenaga kerja. Pada setiap pemegang jabatan penguasa, yang diemban oleh pribumi, atau bila ada pengangkatan bupati, maka pejabat yang bersangkutan sebelum menempati posisinya harus menyanggupi persyaratan yang dibuat VOC.

261) Wijayati, Putri Agus, Model Pungutan Pajak pada masa Kumpeni di Jawa Timur. Dalam *Paramita* Vol. 20 No. 2-Juli 2010. Hlm. 129

262) *Ibid*, hlm 130 Artikel Putri Agus Wijayati menjelaskan secara rinci berbagai model pungutan di ujung timur Jawa

263) *Ibid*, hlm 133

Syarat tersebut mengandung beberapa klausul serta kontrak antara bupati yang diangkat, misalnya soal jumlah setoran penghasilan daerah. Semua ketentuan mutlak ditetapkan oleh VOC.

Syarat yang diajukan kepada masing-masing bupati tidak selalu sama dan setiap tahun sekali para bupati harus menghadap penguasa di Pasuruan untuk menyetorkan pungutan tahunan yang dituntut VOC, yang ditetapkan sebagai bentuk lain dari pajak. Cara ini membuat para bupati tak lagi memiliki kewenangan penuh atas suatu daerah kekuasaannya, karena terikat pada sistem dari VOC melalui sebuah akte perjanjian.

Setelah tahun 1779, VOC menuntut penghasilan daerah dalam bentuk pajak di Puger (Jember) dan membuat kontrak dengan Bupati Prawirodiningrat. Pajak untuk daerah Puger berbentuk produk tanaman dagang, terdiri atas beberapa penyerahan, di antaranya 12 *pikul* (61,76 Kg) lilin, 2 *pikul kardamon* (kapulaga), 2 *pikul* lada panjang, 10 *pikul* lada merah, dan 2 *pikul* benang sutera.

Meski semua penyerahan tersebut dilakukan, VOC masih menuntut jenis pajak lain, yaitu dalam bentuk 2 *pikul* benang kasar, 15 *pikul* kopi, dan 20 *pikul tali*. Penyerahan ketiga jenis pajak tersebut dilakukan dengan angka dan harga yang sudah ditentukan VOC. Mengingat belum ada tanaman kopi di Kabupaten Puger, sebanyak 15 *pikul* itu harus dibeli oleh bupati ke daerah Malang, yang secara administratif termasuk wilayah Karesidenan Pasuruan. Semua pengeluaran tersebut harus dilakukan bupati agar jabatannya tidak dicabut oleh VOC.

Aturan dan kewajiban yang diterapkan VOC kemudian berdampak lain bagi rakyat Puger. Bupati Prawirodiningrat, misalnya, karena tak mau kehilangan jabatan, ia harus memikirkan cara mendapat uang sebagai modal membeli kopi. Bupati lantas menetapkan pajak rumah senilai f.1 per keluarga dari penduduk yang bertempat tinggal di sebelah selatan Sungai Gelem. Bagi penduduk yang menetap di sebelah utara Sungai Gelem, dibebani pajak rumah sebesar f.3. Selain itu, penduduk juga harus

menyerahkan pajak padi berupa 1/5 hasil panen yang ditanam di sawah dan 1/10 hasil *tegalan* kepadanya.

Setelah Tumenggung Prawirodiningrat menjabat Bupati Puger selama tujuh tahun (1779-1792), VOC menunjuk Kyai Soero Adi Wikromo menjadi bupati dengan syarat-syarat jabatan yang sama, termasuk menetapkan sejumlah pajak yang harus diserahkan kepada VOC. Pada masa pemerintah Soero Adi Wikromo, ibukota Kabupaten Puger pindah ke Bondowoso.

Untuk mengetahui seberapa pasti pendapatan daerahnya, Bupati Soero Adi Wikromo melakukan sensus penduduk. Hasil sensus menunjukkan ada sejumlah 640 keluarga di 32 desa sebelah selatan Sungai Gelem dan 570 keluarga di sebelah utara sungai. Dari kondisi ini, penghasilan pajak dari penduduk Kabupaten Puger dapat dihitung. Pajak penduduk yang tinggal di sebelah selatan sungai berjumlah f.1 (*florijn*/mata uang *gulden*) x 640 keluarga = f.640, sedangkan di sebelah utara sungai f.3 x 570 keluarga = f.1.710. Total pendapatan kabupaten setelah semua dijumlahkan yaitu f.640 + f.1.710 = f.2.350. Apabila dijumlahkan secara keseluruhan, terdapat 1.210 keluarga dan jika dirata-rata setiap keluarga terdiri 5 jiwa, maka penduduk di seluruh kabupaten berjumlah 6.050 jiwa.²⁶⁴

Di Banyuwangi, sesuai dengan kesepakatan yang telah dicapai antara Bupati Tumenggung Wiro Goeno dengan VOC sejak tahun 1784, Banyuwangi harus menyetorkan beberapa penghasilan daerah sebagai pajak. Hasil bumi yang dipandang sebagai pendapatan Kabupaten Banyuwangi dan wajib disetorkan meliputi 40 *kojang* beras dan 88 *pikul* indigo atau senilai 165 *Realen* (Ringgit Spanyol) per *pikul*. Pembagiannya adalah 82,5 *Realen* untuk VOC, 16,5 *Realen* untuk petani dan 65 *Realen* sebagai jatah bupati. Pajak lainnya ialah Pajak Gua Sarang Burung yang disewakan kepada orang Cina, dengan pembayaran 850 *Realen* per tahun. Pembagiannya, 600 Ringgit Spanyol diserahkan kepada VOC dan sisa sebesar 250 Ringgit Spanyol menjadi hak milik bupati. Selain itu ada pula pajak kelautan (*Zeetollen*) yang juga digadaikan kepada orang Cina seharga 300 *Realen* per tahun, yang

wajib disetorkan kepada VOC.²⁶⁵

Kabupaten Probolinggo sejak tahun 1743 turut menjadi wilayah VOC atas dasar perjanjian dengan Paku Buwono II. Kepada Bupati Probolinggo juga diterapkan aturan pembayaran pajak seperti para sejawatnya di ujung timur Pulau Jawa. Mengenai hal ini terdapat laporan dari Gubernur Jenderal Van Imhoff ketika mengadakan perjanjian dengan Bupati Bangil, Pasuruan, dan Probolinggo pada tanggal 26 April 1746 di Pasuruan. Dalam *Reis van G-G Van Imhoff over Java in het Jaar 1746*, disebutkan bahwa sebagai Gubernur Pantai Timur Laut Jawa, Van Imhoff mengadakan perjalanan melalui Jawa dan Madura untuk membuktikan pelaksanaan kontrak yang bertanggal 11 November 1743 tersebut.

3. VOC di Wilayah Tengah Nusantara

3.1. Ternate

Sejak abad ke-17 Pulau Halmahera pun telah masuk dalam kekuasaan Kesultanan Ternate (bagian Utara dan Selatan) dan Tidore (bagian Tengah). Sistem pemerintahan yang dibangun kedua kerajaan itu berkaitan dengan kepentingan tenaga kerja, pajak serta bahan makanan, yang diserahkan pada Sultan Ternate dan Tidore melalui sistem upeti.²⁶⁶

Di Ternate berlaku pajak yang dikenakan pada rakyat kerajaan, yaitu berbentuk persembahan rempah-rempah untuk raja. Petugas pemungut pajak juga mendapat bagian dari pungutan tersebut. VOC kemudian melakukan perjanjian dengan Ternate pada tahun 1610. Ketika perjanjian dibuat, terdapat sebuah klausul bahwa separuh penghasilan bea cukai adalah milik raja. Syarat disetujui oleh VOC, namun perusahaan dagang itu kemudian kerap menghambat para pedagang asing yang hendak memasuki Maluku. Hal itu membuat raja banyak kehilangan sumber penghasilan dari bea cukai tersebut.

265) *Ibid*

266) R. Z. Leirissa, 1990. *Masyarakat Halmahera dan Raja Jailolo: Studi Tentang Sejarah Masyarakat Maluku Utara*. Disertasi Universitas Indonesia, 1990, hlm. 6

Para sultan Ternate tidak terlalu mengontrol kepentingan politik mereka di kawasan pedalaman. Di daerah pedalaman atau distrik, terdapat suatu daerah yang berada di bawah kontrol dari seorang pemimpin utusan Sultan Ternate.²⁶⁷ Mereka biasa disebut dengan *sangaji*, yang oleh pihak VOC dianggap sebagai kepala distrik. Tugas dan kepentingan para *sangaji* hanya difokuskan pada pungutan pajak semata.

3.2. Banda

Pada era pemerintahan Gubernur Jenderal J.P. Coen tahun 1619-1623 dan 1627-1629, ia membuka lahan di Pulau Banda, Pulau Ai, dan Pulau Neira dengan memberikan hibah atau konsesi tanah kepada para pegawai dan bekas pegawai VOC, yang mau mengelola dan kelak menyerahkan hasilnya kepada VOC dengan harga yang sudah ditetapkan. Produk utama yang ditanam adalah rempah-rempah, khususnya pala. Kepada para pengelola tanah itu, VOC menyediakan berbagai kebutuhan kerja, seperti budak pekerja dari kalangan pribumi, cara penjualan beras, dan berbagai keperluan impor lainnya dengan penerapan pajak pembelian sebesar 6%.

Di Banda pun dibuka 64 perkebunan, di mana setiap perkebunan memiliki luas 12 hingga 16 hektar. Untuk setiap satu perkebunan disediakan 25 orang budak dan diharapkan per tahun mampu menghasilkan 625 *rijksdaalders*.²⁶⁸ *Rijksdaalder* merupakan surat berharga, diperlakukan sebagai uang kertas yang diterbitkan dengan jumlah terbatas dan diedarkan di Ternate. Pada uang ini terdapat teks singkat berbahasa Belanda dan Arab. Penghasilan perkebunan sebesar 625 *rijksdaalders* tersebut merupakan nilai yang dapat ditarik pajak.²⁶⁹ Pada tahun 1680 nilai pajak itu sudah mencapai 4.500 *rijksdaalders* per perkebunan.²⁷⁰ Banda menjadi pulau yang penting

267) E.K.M. Masinambow, 1980, *Halmahera dan Raja Ampat Konsep dan Strategi Penelitian*. Jakarta: LEKNAS-LIPI, hlm. 90

268) Koin Belanda yang pertama kali dikeluarkan oleh Republik Belanda di akhir abad ke-16.

269) Des Alwi, 2005, *Sejarah Maluku: Banda Naira, Ternate, Tidore dan Ambon*. Jakarta: Dian Rakyat hlm. 127

270) *Ibid* hlm 128

bagi pemasukan kas perusahaan dagang VOC.

3.3. Banjar

Kalimantan Selatan memiliki perairan yang strategis sebagai lalu lintas perdagangan. Ada sesuatu yang agak berbeda di Kerajaan Banjar. Meski VOC berusaha memonopoli perdagangan kawasan Nusantara, perkembangan perekonomian di Banjar dan wilayah Kalimantan Selatan terus mengalami kemajuan pada periode abad ke-16 sampai abad ke-17. Banjarmasin menjadi kota dagang yang sangat berarti untuk mencapai suatu kerajaan yang makmur.

Perdagangan di Banjarmasin pada permulaan abad ke-17 dimonopoli oleh golongan etnis Tionghoa. Kuatnya peran lada untuk perdagangan ke Cina mengakibatkan penanaman lada di Banjarmasin menjadi sangat pesat. Kapal-kapal Cina berdatangan ke Banjarmasin membawa keramik. Saat kembali pulang, mereka membawa lada. Pada masa puncak kemakmurannya di permulaan abad ke-18 M, setiap tahunnya rata-rata 12 kapal Cina datang ke Banjarmasin.²⁷¹

Dalam dunia jual beli, lada merupakan komoditi ekspor terbesar di dalam perdagangan Kerajaan Banjar. Perkembangan perdagangan ini menyebabkan terjadinya perubahan-perubahan politik pemerintahan. Para penguasa perdagangan berusaha menguasai tanah yang lebih luas dalam bentuk tanah *apanage*, yaitu tanah yang hasilnya dipungut oleh keluarga raja. Tanah *apanage* tersebut kemudian dijadikan wilayah penguasaan penanaman lada. Besarnya industri lada menyebabkan melimpahnya kekayaan bagi golongan pejabat istana dan pedagang, karena mereka memiliki kekuasaan penuh atas perdagangan. Suatu kondisi yang amat berbeda dengan rakyat biasa.

271) Saleh, Mohamad Idwar, 1986, *Tutur Candi, sebuah karya sastra sejarah Banjarmasin*. Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Proyek Penerbitan Buku Sastra Indonesia dan Daerah hlm. 5

Tabel 2
Beberapa Bentuk Pungutan oleh Raja Banjar*

No	Nama Pajak	Bentuk
1	Pajak tanah apanage	Penarikan pajak terhadap bangsawan pemilik tanah apanage
2	Pajak kepala	Ditarik dari setiap keluarga yang jumlahnya disesuaikan dengan anggota keluarga
3	Pajak tanah/jawian	Pajak pada tanah yang ditanami
4	Pajak turus	Pajak pada tanah yang tidak ditanami
5	Tabus surat	Uang pungutan untuk ijin penanaman kembali tanah penduduk
6	Pajak hasil	Pajak yang ditarik per tahun berkaitan dengan hasil panen
7	Pajak padi persepuluhan	Pajak sebesar sepersepuluh dari hasil panen padi
8	Pajak barang dagangan	Pajak barang-barang yang diperdagangkan, termasuk juga pajak hasil bumi dan hasil hutan yang diperdagangkan dari daerah pedalaman ke daerah pantai
9	Pajak pendulangan emas dan berlian	Pajak yang dipungut terhadap hasil pendulangan
10	Pajak bandar	Pajak atau cukai atas perahu bermuatan barang dagangan yang singgah di Bandar

**Diolah dari berbagai sumber*

Mengenai hal pemilikan tanah di Banjarmasin, jarang menjadi masalah karena tanah sangat luas di wilayah kerajaan dan masih banyak yang belum dimanfaatkan. Tanah tersebut dapat dikerjakan oleh setiap penduduk kerajaan asal bersedia membayar pajak kepada

Sultan. Hal tersebut berdasarkan ketetapan bahwa semua daerah dalam lingkungan kerajaan adalah milik Sultan. Pembukaan lahan yang dikerjakan oleh perseorangan disebut tanah *wawaran*, dan jika dibuka dan dikerjakan bersama-sama atau secara berkelompok disebut *bandil*. Untuk rakyat biasa, pengerjaan tanah *wawaran* maksimal sebesar 40 *junjang* atau *borongan*. Untuk kaum bangsawan, dapat mencapai 200 *junjungan* atau *borongan*.²⁷²

Di dalam sistem Kerajaan Banjar, pajak merupakan penghasilan yang terbesar dan sangat penting untuk menjalankan roda pemerintahan. Pemungutan pajak dikerjakan oleh petugas pajak yang dibantu oleh kepala kampung setempat. Apabila mereka tidak dapat melunasi pajak, maka akan dikenakan denda dan atau wajib kerja. Pada daerah tanah yang subur, dikenakan nilai pajak yang lebih tinggi.

Di Kerajaan Banjar hingga abad ke-19, untuk mengisi kas negara masih mengandalkan pajak rakyat dan perdagangan. Pajak tersebut ditarik oleh petugas-petugas pajak yang datang dari pusat kerajaan ke daerah. Berikut beberapa daftar pungutan pajak yang sebagian ditarik oleh Raja Banjar sebagai penguasa tertinggi negara.²⁷³

Berbeda dengan kondisi di Jawa, melihat banyaknya jenis pajak yang bisa dipungut murni oleh kerajaan Banjar pada abad-19 menunjukkan bahwa Kerajaan Banjar masih memiliki kekuasaan yang tidak terpengaruh oleh kedatangan VOC dan kolonialis.

3.4. Buton

Wilayah Kesultanan Buton meliputi kepulauan di tenggara Pulau Sulawesi, yaitu Pulau Buton. Pada awalnya Buton berbentuk kerajaan yang dikuasai oleh dinasti Ratu Wa Khaa Khaa yang belum memeluk Islam. Dinasti Ratu Wa Khaa Khaa mendirikan

272) Istilah *borongan* atau *junjang* adalah ukuran yang biasa dipakai dalam masyarakat Banjar. Yaitu 10 *depa* persegi satu *borongan* atau *junjang*.

273) Diolah dari sub bab kerajaan Banjar pada buku *Sejarah nasional Indonesia Jilid 4* Karya Marwati Djoned Poesponegoro dan Nugroho Notosusanto. Jakarta, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Balai Pustaka

Kerajaan Buton kira-kira pada tahun 1332. Setelah Islam masuk ke Buton, kerajaan ini berubah menjadi kesultanan. Hal itu dimulai pada tahun 1538 setelah raja Buton keenam, Lakilaponto, memeluk Islam. Baginda disebut sebagai sultan pertama Buton dengan gelar Sultan Kaimuddin 1 atau Sultan Murhum.²⁷⁴

Sultan sebagai penguasa tertinggi kerajaan dibantu oleh beberapa pejabat tinggi di pusat dan pejabat-pejabat di daerah. Beberapa jabatan pada Kesultanan Buton sebagai berikut.

1. *Pangka* (atau pejabat teras)
2. Dewan *Swapraja* yang dijabat oleh golongan *kaomu* dan *walaka*
3. *Sarana* (Dewan) *Wolio* yang terdiri dari semua *bobato* (*kaomu*) dan *bonto* (*walaka*).
4. *Siolimbona* (sembilan kepala wilayah pemerintahan daerah) dari golongan *walaka* yang sangat menguasai adat dan bertugas menjaganya.
5. *Sarana Hukumu*, yaitu badan yang mengurus dan mengawasi masalah-masalah yang berhubungan dengan ajaran Islam dan ibadah.
6. Staf khusus kesultanan

Di Kerajaan Buton pada sekitar awal abad ke-14, alat pembayaran yang dikeluarkan oleh kerajaan untuk setiap transaksi barang dan jasa adalah *Kampua*. *Kampua* adalah sejenis lembaran kain tenun yang terbuat dari kapas dan dicelup dengan warna tertentu. Hal ini dimaksudkan agar proses pembayaran dilakukan secara seragam. Pada masa pemerintahan Ratu Wa Khaa Khaa 1332-1359, Ratu memanfaatkan kainnya sebagai alat tukar atau alat pembayaran. Bagi rakyat yang berkenan menyisihkan sebagian hasil dari mata pencahariannya untuk diberikan pada kerajaan,

274) Zuhdi, Susanto, 1996. *Kerajaan tradisional Sulawesi Tenggara: Kesultanan Buton*. Proyek Inventarisasi dan Dokumentasi Sejarah nasional. Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI hlm. 11

maka ratu menganugerahkan secarik potongan kain sebagai tanda perlindungan dari ratu dan kerajaan untuk warganya. *Kampua* sukses mendorong perekonomian di Wolio.²⁷⁵

Pada masa pemerintahan Raja Batara Guru/Banca Patola (1410-1459), *Kampua* bukan sekedar menjadi alat tukar tapi telah berkembang menjadi alat penggali sumber pendapatan kerajaan, antara lain untuk penarikan pajak hasil hutan, laut, dan lain-lain.²⁷⁶ Lambat laun standar pembayaran diganti menjadi *boka*, di mana selemba *Kampua* bernilai 30 *boka*. VOC kemudian masuk dan menguasai Kerajaan Buton dengan membawa mata uang Belanda, *Kampua* tetap menjadi alat tukar namun dengan fungsi yang lebih sempit. *Kampua* hanya dijadikan sebagai sertifikat penggarapan hasil laut, hasil hutan, dan sumber-sumber pendapatan kesultanan lainnya.²⁷⁷

Dalam bidang ekonomi dan perpajakan, kehidupan berjalan dengan baik berkat relasi perdagangan Buton dengan negeri sekitarnya. Di dalam negeri Buton pun telah berkembang suatu sistem perpajakan sebagai sumber pendapatan kerajaan. Ada satu jabatan *Pangalasan*, yang bertugas membantu *Bonto Ogena* dalam mengumpulkan pajak (*weti*). Adapun Pejabat yang berwenang memungut pajak di daerah bernama *tunggu weti* (pejabat pemungut pajak). Fungsi *Bonto Ogena* kemudian tidak hanya berwenang dalam urusan perpajakan, tapi juga sebagai kepala *Siolimbona*, sebuah jabatan yang setara dengan lembaga legislatif.²⁷⁸

Fungsi *Barata Kulisusu* di bidang perekonomian dapat dilihat dan sistem perpajakan yang ditetapkan oleh Kesultanan Buton. Barata merupakan wilayah otonom yang memiliki pimpinan sendiri namun

275) Sofyani, Wa Ode Winesti, artikel *Kampua* Alat Tukar Kerajaan *Wolio* dalam *Museografia*, majalah Ilmu Permuseuman jilid XXVII No. 22 th 1998/1999. Jakarta Depdikbud hlm. 59.

276) *ibid*

277) *ibid* hlm. 60

278) Sulaeman, 2010. *Kebertahanan Permukiman Tradisional Wolio di Kelurahan Melai Kota Bau bau*. Tesis Universitas Diponegoro. Semarang Hlm 65

tunduk pada Raja Buton. Khusus wilayah barata, termasuk *Kulisusu*, pajak yang paling diutamakan adalah pajak perdagangan. Ketetapan pajak yang telah digariskan dalam Undang-Undang Barata tidak sama untuk setiap barata, tetap disesuaikan dengan penghasilan yang ada di tiap-tiap barata tersebut. Ketetapan pajak khususnya di bidang perdagangan biasa disebut dengan istilah *Jawana Barata*. *Jawana Barata Kulisusu* untuk setiap tahunnya adalah sebesar 45 *boka*.²⁷⁹

Dalam bahasa Wolio, barata selain berarti “tenaga” atau “kekuatan” juga berarti ikatan pasak pengapung sayap perahu. *Barata* yang dimaksud dengan penopang kesultanan Buton adalah Muna, Tiworo, Kulisusu, dan Kaledupa.²⁸⁰ Keempat barata itu dinamakan *barata patapalena*, artinya barata yang empat. Antara Buton dan daerah barata tersebut saling bantu membantu dalam segala hal demi kepentingan bersama, terutama dalam bidang pertahanan dan keamanan.

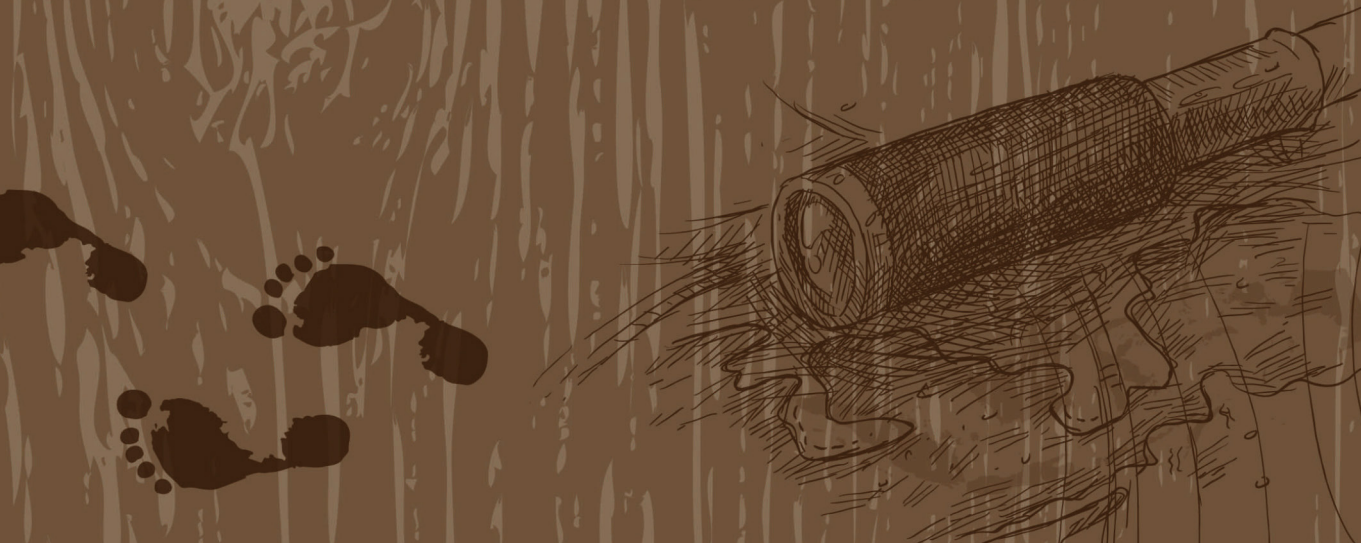
Kekuasaan VOC atas Nusantara mulai makin dominan pada tahun 1680 setelah kerajaan-kerajaan Mataram, Makassar, dan Banten runtuh. Namun suatu peristiwa besar juga terjadi di Nusantara ketika VOC sebagai kongsi dagang raksasa harus pula runtuh akibat korupsi menjelang awal tahun 1800.

279) Zahari, Mulku A., 1980, *Darul Butuni Sejarah dan Adatnya*. Jilid Percetakan Kurnia, Kendari hlm 131-132

280) Zuhdi, Susanto, 2010. *Sejarah Buton yang Terabaikan: Labu Rope Labu Wana*. Jakarta: Rajawali Pers. Yayasan Kebudayaan Masyarakat Buton hlm. 120

BAB 9

KEKUASAAN PRANCIS (GUBERNUR JENDERAL HERMAN WILLEM DAENDELS 1808-1811)



BAB 9

KEKUASAAN PRANCIS (GUBERNUR JENDERAL HERMAN WILLEM DAENDELS 1808-1811)

... Seluruh pajak di luar ketentuan pajak yang berlaku bakal dihapuskan, sementara pertanian diperluas dan perdagangan didorong dan dilindungi (Pasal 29). Prinsip penghematan tetap dipegang, sehingga penyeteroran ke kas negara sebesar 6 kali 100 ribu gulden tiap tahun dapat terlaksana (Pasal 34 dan 35). Tentu saja, penyeteroran ke negara diperoleh dari hasil pajak...

Dalam sejarah Indonesia, Marsekal Herman Willem Daendels dikenal sebagai arsitek dari konsep negara modern pertama, yakni Hindia Timur. Kendati masa berkuasanya relatif pendek (1808-1811), namun ia berhasil membawa angin perubahan dan menancapkan konsep “negara” ke Indonesia. Berlandaskan undang-undang yang diperbarui dengan nama *Code Napoleon*, lelaki yang lahir 21 Oktober 1762 ini menerapkan sistem perpajakan yang sentral, juga sistem keuangan yang terpusat. Ia mengubah pula tatanan politik tradisional dan penerapan wajib militer serta penguatan sistem pertahanan melalui pembuatan jalan dan sistem pertahanan teritorial.²⁸¹

Di bawah ini diulas kebijakan dan aksi Daendels di tanah koloni dalam membangun fondasi negara modern berikut sistem keuangan dan pajak. Tulisan ini mengacu pada karangan utama Djoko Marihandono (2005) yang diolah dengan beberapa karya lainnya.²⁸²

281) Onghokham, “Bentuk Negara di Indonesia dan Aspek Internasionalisasi,” dalam *Prisma* No. 8 tahun 1984, hlm 18-33.

282) Djoko Marihandono, “Sentralisme Kekuasaan Pemerintahan Herman Willem Daendels di Jawa 1808-1811: Penerapan Instruksi

Daendels memegang tampuk kekuasaan di Hindia Timur bermula dari kekalahan militer Belanda atas serangan tentara Prancis selama kurun Desember 1794 hingga Januari 1795. Serdadu Prancis di bawah perintah Napoleon Bonaparte sukses membentuk pemerintahan bonekanya di negeri Belanda. Secara otomatis, wilayah Hindia Timur yang awalnya dipegang pemerintah Belanda segera beralih tangan ke pemerintah Prancis. Setahun selepas Daendels menerima surat pengangkatan dirinya sebagai gubernur jenderal, Louis Napoleon, anak dari saudara Napoleon Bonaparte, mengirimnya ke wilayah koloni dan menyerahi tugas mempertahankan Jawa dari invasi Inggris serta mengadakan pembenahan di berbagai lini.²⁸³ Guna merealisasikan mimpi ini, Louis Napoleon menyorongkan pesan supaya Daendels menjalin kerja sama dengan para pejabat pribumi.

Petinggi Prancis kala itu menggambarkan Hindia Timur sebagai pulau yang kaya, sanggup menandingi kekayaan negara-negara Eropa. Cukup banyak sektor yang menghasilkan profit seperti penerimaan pajak yang diborongkan kepada orang lain atau dipungut langsung oleh pemerintah, hasil kontrak, serta penyerahan komoditas wajib berupa kopi, beras, gula, maupun monopoli candu. Oleh karenanya, terasa wajar bila tanah Hindia Timur perlu mendapatkan perhatian khusus. Akhirnya, raja Louis Napoleon mengeluarkan tiga instruksi untuk menggarap tanah koloni tersebut sebaik mungkin. Yang pertama, instruksi bagi gubernur jenderal (berisi 37 pasal); kedua, instruksi bagi gubernur jenderal dan Dewan Hindia (25 pasal); ketiga, instruksi bagi gubernur jenderal untuk membubarkan Pemerintahan Tinggi di Batavia (6 pasal). Ketiga instruksi ini ditandatangani raja Louis Napoleon pada tanggal 9 Februari 1807, dan diserahkan kepada Daendels sesaat sebelum ia pergi meninggalkan negerinya menuju Jawa.²⁸⁴

Tanggal 1 Januari 1808 Daendels mendarat di pelabuhan kecil di Banten. Setibanya di Jawa, ia memergoki aneka bentuk penyimpangan yang memuncak. Salah satu fakta adalah Pieter Engelhard, utusan Pejabat Masalah Pribumi, yang terbukti melakukan korupsi. Ia pun dipaksa mundur dari jabatan birokrasi. Keadaan bertambah parah karena orang yang menggantikannya tidak berusaha membenahi keadaan, malah

Napoleon Bonaparte," *Desertasi Universitas Indonesia*, 2005, tidak diterbitkan.

283) M.C Ricklefs. *Sejarah Indonesia Modern 1800-2008*, (Serambi: Jakarta, 2008) hlm. 243.

284) Djoko Marihando, "Mendekonstruksi Mitos Pembangunan Jalan Raya Cadas Pangeran 1808: Komparasi Sejarah dan Sejarah Lisan", dalam Djoko Marihando, *Titik Balik Historiografi di Indonesia*, (Jakarta: Wedatama Widya Sastra, 2008).

memeras pejabat lokal. Mental buruk pejabat tinggi dan bawahannya kadung mengakar dan menambah bobrok pemerintahan.

Menurut Daendels, ragam masalah itu tidak mungkin dapat diselesaikan tanpa perombakan yang revolusioner. Berbagai aksi Daendels nantinya dipandang sebagai tindakan di luar kebiasaan para pendahulunya. Maklum, Daendels adalah seorang gubernur jenderal yang tidak memiliki pengalaman bekerja di Hindia Timur. Juga bukan berasal dari lingkungan pejabat di Batavia, tempat asal para calon gubernur jenderal.

Daendels menempatkan Pemerintahan Tinggi sebagai pusat kekuasaan dengan memberi pangkat militer kepada seluruh pejabat di daerah sebagai simbol kekuasaan yang mengatur relasi antara pusat dengan daerah. Pemberian pangkat ini merupakan konsep yang diadaptasi dari model birokrasi Napoleon Bonaparte. Misi pokok yang terselip ialah agar memudahkan pengawasan dan pengendalian aparat di bawahnya. Juga supaya para birokrat tertular sikap disiplin tentara, sehingga pengawasan dan pengendalian aparat yang berada di bawahnya berjalan lancar. Para pejabat digaji tinggi agar mereka fokus dalam bekerja, tak perlu berpikir ulang mencari tambahan uang demi memenuhi kebutuhan sehari-hari.

Dengan kepemimpinan yang begitu otoriter dan bertangan besi, Daendels ditemplei aneka julukan. Antara lain, Marsekal Besi, Tuan Besar Guntur, atau Mas Galak. Beberapa ilmuwan juga punya bermacam sebutan yang dialamatkan kepada Daendels. Sejarawan Bernard H.M. Vlekke memberi predikat “Napoleon van Batavia”; sejarawan H. De Graaf menamainya “Putra Agung Hattem, seorang organisator dan pembaharu di segala bidang”; Mendels menyematkan nama untuknya “Pemberontak Patriot dari Hattem”; Norman menjuluki “Despot”; dan pakar sejarah sosial ekonomi DH. Burger menamakan “seorang pemuja Napoleon Bonaparte”.

Tidak ketinggalan pula sosiolog Wertheim, dalam bukunya bertajuk *Masyarakat Indonesia Dalam Transisi* menyebut Daendels “*The Thundering Marshall*”.²⁸⁵ Seberapa kejamnya Daendels dapat dibaca dari kisah budak pribumi yang meninggal dalam pembangunan jalan raya pos, berjumlah 12.000 jiwa. Ribuan petani dikerahkan untuk membangun jalan raya pertama di Jawa yang menghubungkan Anyer sampai Panarukan.

285) W.F. Wertheim, *Masyarakat Indonesia Dalam Transisi* (Yogyakarta: Tiara Wacana, 1999). hlm. 42.

Dalam kaitan ini, Daendels juga dapat dicatat sebagai penguasa Barat pertama yang memerintah rakyat Jawa untuk bekerja rodi dalam suatu proyek “nasional”.

A. Reformasi Birokrasi

Langkah pertama Daendels merombak organisasi “almarhum VOC”, yakni membentuk Pemerintahan Tinggi di Batavia pada 30 Maret 1808. Konsep dan organisasi VOC yang bersifat persekutuan, kontrak dagang, ataupun hubungan dengan keraton Jawa dirombak oleh Daendels. Para bupati dan pejabat Indonesia lainnya yang berada di bawah pengaruh Belanda dinyatakan sebagai pegawai Hindia Timur, yang timbul dari bekas VOC. Para duta Belanda dan residen di berbagai keraton Jawa dilarang bertindak sebagai duta dari suatu negara *vasal* (bawahan) terhadap para raja Jawa. Sebelum masa Daendels, para duta dan residen VOC di istana Jawa bila bertemu dengan para raja selalu membawakan sirih lengkap dengan kapur, tembakau dan lainnya, atau segelas anggur. Ini gambaran tingkah laku dari kekuatan *vasal* (tundukan) kepada yang dipertuan.

Dalam pemahaman Daendels, tata cara para duta dan residen tersebut mungkin pantas sebagai wakil suatu perseroan dagang, tetapi tidak patut dikerjakan oleh seseorang yang memegang kehormatan wakil seorang raja Belanda, Louis Napoleon. Daendels, yang bermental militer dan berwatak keras, secara tegas menginginkan pejabat Belanda di berbagai keraton harus menempatkan petinggi kolonial setingkat dengan para raja. Sebab, mereka mewakili negara dan raja Belanda.²⁸⁶ Poin utamanya adalah Daendels menyoal struktur sosial-politik yang memposisikan petinggi kolonial satu tingkat di bawah penguasa tradisional. Maka, struktur yang dinilai menyepelkan kekuasaan bangsa Eropa ini harus didekonstruksi.

Sembari mengumumkan dan menerapkan instruksi itu, ia mereorganisasi pantai timur laut Jawa tanggal 24 Februari 1808. Caranya, mengubah struktur residen pertama di Surakarta dan Yogyakarta yang semula di bawah tanggung

286) Onghokham, “Bentuk Negara di Indonesia dan Aspek Internasionalisasi,” dalam *Prisma* No. 8 tahun 1984, hlm 18-33.

jawab gubernur pantai timur laut Jawa diganti di bawah gubernur jenderal. Mereka punya kewenangan menjalin hubungan langsung dengan gubernur pantai timur laut Jawa untuk mengurus masalah rumah tangga, permintaan uang dan kebutuhan lain yang mendesak seperti penyetoran hasil bumi. Daendels memberi tugas pemerintahan kepada pejabat Belanda, bukan cuma mengurus perdagangan dan produksi. Tugas pemerintahan itu antara lain, peradilan, keamanan dan perizinan.

Lantaran mendapati banyak ketidakefisienan, penyelewengan, dan aneka bentuk tindak korupsi yang menyelimuti administrasi birokrasi, Daendels tergerak mereformasi birokrasi di lingkungan pemerintahan Eropa maupun pribumi. Ia memulainya sewaktu kumpul bersama para *Gezaghebber* (bupati) dan residen dari 29 Juli-September 1808 di Semarang. Rapat bersama 38 bupati se-Jawa melahirkan putusan bahwa Daendels memberi gelar prefek (*prefect*) kepada para Residen pertama. Tanggal 1 September 1808, ditetapkan peraturan reorganisasi pemerintahan di Jawa. Prefek diberi amanah menjaga keamanan dan ketertiban, selain menjalankan fungsi pemerintahan di wilayahnya. Jika berhalangan, kekuasaan di area prefektur dipegang tenaga pembukuan (*scriba*).²⁸⁷

Prefek ditugasi memantau bupati dan pejabat, juga mengawasi kaum pribumi agar tidak diperlakukan sewenang-wenang dan dikembalikan hak-haknya. Kaum pribumi dibebaskan dari semua tekanan, misalnya pelarangan menyewakan desa dan ibukota kabupaten (negari) kepada orang Cina dan bangsa lain, kecuali demi kepentingan negara seperti penyewaan lahan untuk penggilingan gula, tambak garam, dan sarang burung. Guna menunjukkan keseriusan dan memantapkan langkahnya memperbaiki sistem administrasi di daerah koloni, Daendels segera mengeluarkan tujuh poin pada 19 Desember 1808 sebagai berikut:

- a. Buku-buku yang ada diganti laporan keuangan atau buku besar wilayah berisikan administrasi, perdagangan atau barang-barang lain, dan posisi kreditur atau debitur dalam nilai. Buku kas itu berisi penerimaan dan pengeluaran dalam mata uang ringgit, dan jurnal yang memakai dasar kredit dan debit.

287) Bernard Vlekke, *Nusantara: Sejarah Indonesia* (Gramedia: Jakarta, 2008) hlm. 277.

- b. Pengangkatan tenaga pembukuan khusus yang ditugaskan di kantor administrasi umum. Tugasnya mencatat dalam buku neraca umum penerimaan, pengapalan, dan pengeluaran semua barang dan uang. Semua catatan itu diperiksa secara berkala.
- c. Buku administrasi dilengkapi nilai barang yang disimpan di semua kantor di luar Jawa. Buku tambahan lainnya dihapus dan dibuat buku gudang sederhana untuk mencatat semua barang yang tersimpan di gudang.
- d. Buku administrasi dan laporannya ditutup akhir Desember, disimpan lalu ditinjau ulang.
- e. Kantor pemeriksaan umum diganti, didirikan kantor Bendahara Umum berdasarkan instruksi gubernur jenderal yang disahkan Pemerintahan Tinggi.
- f. Tiada lagi buku salinan, baik perihal keuangan maupun administrasi yang hendak dikirim ke Eropa.
- g. Ibukota Batavia maupun semua kantor pemerintah saban tahun mengirimkan datanya ke kantor Bendahara Umum sebagai ringkasan perihal semua pemasukan dan pengeluaran. Di dalamnya termasuk pengumuman berbagai kreditur dan debitor yang kelak dipakai tenaga pembukuan untuk bikin daftar keuangan Hindia Timur dan semua uang tunai di penutup tahun. Seluruh berkas itu selanjutnya diserahkan kepada tenaga pembukuan saat penyerahan buku neraca kepada Bendahara Umum.²⁸⁸

Tindakan penyelewengan keuangan negara dicegah oleh gubernur jenderal dengan cara merombak sistem administrasi yang baru (Pasal 24). Untuk memperbaiki dan menjamin nasib masyarakat pribumi, wajib diperhatikan berbagai sarana yang paling cocok melalui kesepakatan dengan para bupati pribumi. Seluruh pajak di luar ketentuan pajak yang berlaku bakal dihapuskan, sementara pertanian diperluas dan perdagangan didorong dan dilindungi (Pasal 29). Prinsip penghematan

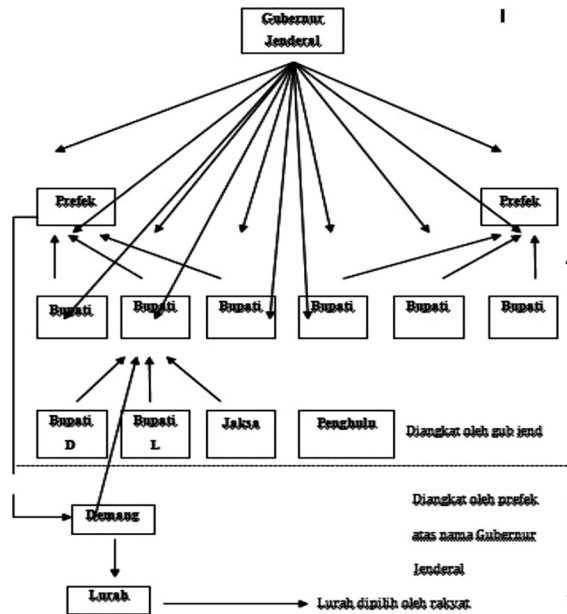
288) Djoko Marihandono, "Sentralisme Kekuasaan Pemerintahan Herman Willem Daendels di Jawa 1808-1811: Penerapan Instruksi Napoleon Bonaparte," *Desertasi* Universitas Indonesia, 2005, tidak diterbitkan. hlm. 132-133.

tertetap dipegang, sehingga penyerahan ke kas negara sebesar 6 kali 100 ribu gulden tiap tahun dapat terlaksana (Pasal 34 dan 35). Tentu saja, penyerahan ke negara diperoleh dari hasil pajak.

Sebagus apapun instruksi gubernur jenderal tersebut, tetap saja tak bisa dilepaskan dengan keberadaan lembaga Dewan Hindia. Kemudian disepakati beberapa ketentuan untuk mengatur relasi politik ini. Antara lain, gubernur jenderal harus meminta masukan Dewan Hindia setiap kali menetapkan keputusan. Bila sebuah keputusan diambil lewat voting suara, gubernur jenderal mewakili dua suara (Pasal 8). Kemudian dalam hal penetapan pejabat di wilayah koloni, harus disertakan surat keputusan dari pemerintahan tinggi Hindia Timur yang dibuat atas perintah gubernur jenderal (Pasal 5).

Semua keputusan yang diambil gubernur jenderal dan Dewan Hindia akan dicetak. Sebelum diterbitkan dan dilaksanakan, keputusan itu ditandatangani

Gambar 1
Struktur pemerintahan di Jawa pasca reorganisasi



Sumber: Djoko Maribandono, *Sentralisme Kekuasaan Pemerintahan Herman*

Willem Daendels di Jawa 1808-1810: Penerapan Instruksi Napoléon Bonaparte. Disertasi FIB UI hlm. 130

Tabel 2
Pendapatan Hasil pertanian era Daendels di Batavia dan Banten 1807-1811 (dalam dollar Spanyol/*Rijksdaalders*)

<i>Revenue Farms</i>	<i>1807</i>	<i>1808</i>	<i>1809</i>	<i>1810</i>	<i>1811</i>
Export and Import duty	33,000	37,800	21,000	17,300	22,200
Import of Western cotton	7,300	6,700	5,200	1,670	3,800
The vegetables stalls and shops	4,500	4,800	4,600	4,500	4,500
The poll-tax of Chinese	1,850	1,900	1,800	1,670	1,690
The slaughtering cattle	850	900	1,040	1,240	1,540
The slaughtering hogs, goats, and sheep	1,450	1,72	1,58	1,56	1,530
The cutting of Chinese tobacco	850	1,850	1,040	800	1,230
The wax candle	300	300	300	320	290
The rice market and rice export	230	220	230	240	230
The inns inside and outside city	480	550	510	420	370
The cockfighting	190	220	210	320	430
The Chinese gambling	6,300	7,800	6,900	8,350	12,000
The fish-market	4,600	6,500	5,900	5,800	7,520
The weighing-house	2,200	2,700	2,050	1,950	1,740
The wayang performance	1,600	1,770	1,670	1,630	1,650
The trade on the ships and vessels	400	400	410	350	310
The export of sugar	-	-	-	-	900
The Banten farms (<i>Bantamsche pagten</i>)	-	-	2,922.32	4,000	4,000
Export-import and sale of opium	-	-	26,600	22,000	30,600
Total monthly	73,000	84,630	83,962.32	74,120	96,530
Total a year	876,000	1,015,560	1,007,552	889,440	1,158,360

Sumber: Daendels, 1814, Bijlagen II, table no 42, Verpagtingen

sekretaris pertama pemerintah tinggi (Pasal 9). Seluruh perjanjian yang dibuat dengan raja lokal atau penduduk Asia lainnya akan ditandatangani dan disahkan gubernur jenderal (Pasal 10). Dalam rangka meningkatkan relasi dengan penguasa pribumi, gubernur jenderal bebas mengunjungi daerah-daerah tanpa harus didampingi Dewan Hindia. Bila gubernur jenderal tidak aktif di Batavia, maka

direktur jenderal memiliki wewenang sebagai letnan gubernur jenderal bersama anggota dewan lainnya dalam menjalankan roda pemerintahan.

Ini menjadi bentuk perombakan sistem birokrasi di Hindia Timur. Bagian dari sistem negara modern ini dapat dilihat pada masa kini, yaitu keputusan penyelenggara pemerintahan terkait kepentingan masyarakat luas harus sepengetahuan Dewan Hindia. Hal tersebut dilakukan guna menghindari atau menjauhkan tindakan semena-mena.

B. Kebijakan Bidang Keuangan dan Niaga

Kebijakan mengenai keuangan tertuang dalam instruksi gubernur jenderal. Dalam menerapkan kebijakan keuangan, gubernur jenderal sengaja melakukan penghematan secara menyeluruh di semua lini administrasi dan rumah tangga pemerintahan kolonial Hindia Timur. Pelaksanaan kebijakan ini tercermin dalam penggunaan ringgit sebagai mata uang resmi. Selain itu, macetnya perdagangan komoditas hasil bumi juga mendorong pemerintahan Daendels menerbitkan surat utang sebesar harga hasil bumi tersebut.

Daendels menyewakan pula tanah-tanah negara. Tapi, di penghujung masa jabatannya, tanah-tanah itu dijual ke pihak swasta secara massal. Tanah ini merupakan tanah partikelir (*particuliere landen*) yang kelahirannya dibidani oleh VOC. Daendels mengalihkan sebagian besar kepemilikan petak-petak tanah di Ujung Jawa Timur ke tangan orang Cina. Tanah yang dilego meliputi wilayah Besuki, Panarukan, dan Probolinggo. Langkah tersebut dianggap paling cepat untuk mengisi kas negara yang sedikit atau memberi bantuan yang banyak jumlahnya bagi pemerintah kolonial Daendels dalam menghadapi kesulitan keuangan. Menurut Daendels, penghasilan yang diterima pemerintah saat itu tidak seimbang dengan tingkat kesuburan dan luas tanah. Dalam sebuah laporan tahun 1811 disebutkan bahwa Probolinggo memiliki luas tanah 10.253 *bahu*, terdiri dari sawah seluas 4.675 *bahu* dan 5.578 *bahu* berupa *tegalan*, belum terhitung tanah liar atau semak belukar yang belum dikelola secara cermat, maupun tanah

kosong yang ditinggalkan oleh pemiliknya.²⁸⁹

Sementara itu, di sektor niaga, diputuskan kebijakan standarisasi bobot komoditas hasil bumi dan nilainya dalam mata uang ringgit, serta tentang pengaturan pengangkutan komoditas hasil bumi dan penyusunan bobot. Sistem administrasi modern lainnya, yakni pembentukan kantor Bendahara Umum di Batavia. Fungsi kantor dianggap penting lantaran mencatat sirkulasi dan transaksi keuangan negara. Menurut kronik sejarah, pendirian kantor Bendahara Umum disahkan dalam sidang Dewan Hindia pada 23 Desember 1808.²⁹⁰ Kantor Bendahara Umum juga berwenang memberi persetujuan atas permintaan dan pertanggungjawaban yang dibuat lembaga-lembaga negara. Sebanyak 44 pasal menjadi acuan instruksi bagi Bendahara Umum.

Struktur kepengurusan Bendahara Umum terdiri atas seorang ketua, dibantu empat orang anggota dan seorang sekretaris. Para pejabat ini termasuk dalam golongan peringkat empat. Mereka tidak boleh merangkap jabatan karena aktivitas dinasnya memeriksa dan mengawasi keuangan lembaga lain. Lembaga tersebut diwajibkan mengadakan sidang tiga kali setiap minggunya (Senin, Rabu, dan Jumat), membahas semua persoalan yang mereka temui. Setahun dua kali (akhir Juni dan Desember), lembaga ini menyerahkan laporannya kepada pemerintah pusat.

Bendahara Umum mulai bekerja sedari pertengahan Januari 1809, berdasarkan instruksi yang baru. Lembaga ini diberi daftar debitur dan kreditur negara yang harus diteliti dan diamati, khususnya mengenai pemisahan buku hutang dan buku barang. Bendahara Umum harus memperhatikan pula mengenai borongan, pungutan, dan pajak yang harus dipertanggungjawabkan kepada kas negara, serta melaporkan penundaan atau pemotongan kepada pemerintah pusat. Lembaga tersebut punya hak memenuhi kewajibannya dalam mengganti kerugian atau keberatan yang diajukan lewat proses hukum. Namun, dalam kasus direktur jenderal atau pejabat pusat lainnya tidak bisa dituntut tanpa seizin gubernur jenderal. Lembaga ini dapat meminta bantuan pihak terkait guna

289) Putri Agus Wijayati, *Tanah dan Sistem Perpajakan Masa Kolonial Inggris* (Yogyakarta: Tarawang, 2001). hlm. 31 dan 78.

290) Djoko Marhandono, "Sentralisme Kekuasaan Pemerintahan Herman Willem Daendels di Jawa 1808-1811: Penerapan Instruksi Napoleon Bonaparte," *Desertasi Universitas Indonesia*, 2005, tidak diterbitkan. hlm. 234.

memberi penjelasan supaya penjelasan itu tersampaikan dalam surat tertutup kepada gubernur jenderal.

C. Sistem Pajak

Dalam hal pajak, terdapat perbedaan sekaligus pembaruan yang terjadi antara masa pemerintahan VOC dan Daendels. Tujuan kedatangan para pedagang Belanda pada era 1600-an ialah mencari hasil pertanian, terutama rempah-rempah yang rasanya terkenal di daratan Eropa. Membutuhkan perjuangan keras dan waktu panjang bagi para petualang untuk sampai ke Nusantara. Sesampainya di Nusantara mereka tidak sendirian. Banyak pedagang dari penjuru Eropa seperti Spanyol, Portugis, ataupun Inggris yang turut melakoni aktivitas niaga bersama masyarakat pribumi. Dengan permintaan yang tetap dan penawaran bersifat lentur, serta bersaing keras dengan bangsa Eropa, VOC mencoba memonopoli komoditas pertanian.²⁹¹

Seperti apa yang diuraikan Peter Boomgaard bahwa VOC menerapkan strategi “wortel-tongkat” (janji-janji muluk disertai ancaman) guna menguasai Hindia Timur, baik secara ekonomi maupun politik. Meluasnya aktivitas perdagangan VOC di Asia juga mendorong kongsi dagang ini memantapkan monopoli atas hasil bumi tertentu untuk pasar Asia. Pada saat memperoleh kekuasaan melalui politik adu domba, VOC mulai memungut pajak dalam bentuk barang. Pajak tersebut berupa jatah beras yang diminta dari para bupati di wilayah pesisir. Perbedaan formal antara kuota pajak (pajak, upeti) dan sumbangan paksa (hasil monopoli), yaitu sumbangan paksa dibayarkan untuk memperoleh sesuatu, sedangkan kuota pajak tidak. Akan tetapi, garis pemisah ini dalam prakteknya sering agak kabur. Selepas VOC mengalami kebangkrutan pada pengujung abad ke-18, disusul peralihan kekuasaan Belanda ke Prancis seperti yang dijelaskan di atas, tanah Hindia Timur dipegang oleh Daendels yang memangku jabatan sebagai gubernur jenderal.

291) Peter Boomgaard, *Anak Jajahan Belanda: Sejarah Sosial dan Ekonomi Jawa 1795-1880* (KITLV: Jakarta, 2004).

Sesungguhnya, Daendels adalah seorang revolusioner yang menjadi peletak dasar sistem pajak bumi (pajak hasil tanah) atau *landrente*, bukan Thomas Raffles sebagaimana yang kita ketahui selama ini. Hal itu terlihat sejak dimulainya kebijakan Daendels yang membatalkan kewajiban para bupati dan pejabat pribumi dari uang *bekti*. Dihadapan para bupati, Daendels mengumumkan tentang penghentian semua penyetoran hasil bumi dan menggantinya dengan pajak, upeti, cukai, dan biaya pengakuan. Selanjutnya, penyetoran hasil bumi seperti beras, kacang, gula, minyak, nila, lada, buah-buahan, kain katun, garam, dan lilin dihapuskan. Kendati demikian, di beberapa wilayah tertentu, penyetoran beras, kacang, minyak, kayu, dan lada masih tetap dipertahankan.

Uang ditetapkan sebagai alat pembayaran pajak yang sah. Semisal, beras seberat 125 pon (62,5 kg) diganti uang sejumlah satu ringgit, dan 125 pon kacang diganti dengan 4 ringgit. Untuk komoditas tertentu, seperti kopi dan katun, diterapkan secara paksa. Contohnya 3 dolar untuk 128 pon katun atau 4 ringgit untuk menggantikan kopi seberat 228 pon, selain itu, ganti rugi 2 dolar ditetapkan untuk setiap 2.000 *roed* sawah (1 *roed* setara 14,19 m²).

Seluruh bupati berkewajiban menyetorkan uang pengakuan. Para bupati yang memerintah di ujung timur Jawa, seperti Bupati Puger kudu menyerahkan uang pengakuan sebesar 500 dolar per tahun, Bupati Pasuruan terkena insentif 2.000 dolar setahunnya. Besar kecilnya iuran pengakuan sangat ditentukan oleh luas sempitnya wilayah kabupaten dan subur tidaknya tanah. Prefektur Tegal menyerahkan uang pengakuan sejumlah 101.741 dolar yang dihimpun dari Bupati Tegal I, Tegal II, dan Brebes. Selama tahun 1808, pemerintahan Daendels berhasil menghimpun uang pengakuan dari ujung timur dan pantai timur laut Jawa sebesar 217.648, 44 dolar.²⁹²

Adapun jenis pajak lainnya yang bisa ditemukan pada periode Daendels meliputi: (1) pajak tanah; (2) pajak *pacumpleng* atau pajak atas pintu; (3) pajak *lerog-aji* atau pajak perorangan; (4) pajak *pengawang-awang* atau pajak pekarangan; (5) pajak *pajigar* atau pajak atas jumlah kerbau, sapi, dan kuda; (6) pajak *wilah welit* atau

292) Djoko Marihandono, "Sentralisme Kekuasaan Pemerintahan Herman Willem Daendels di Jawa 1808-1811: Penerapan Instruksi Napoleon Bonaparte," *Desertasi* Universitas Indonesia, 2005, tidak diterbitkan. hlm. 132.

pajak sawah per-Jung pertahun f 2,50; (7) pajak *pajungket* atau pajak atas pindah rumah; (8) pajak *bekti* atau uang pajak untuk menerima tanah jabatan.²⁹³ Pajak tersebut telah menjadi salah satu tumpuan utama pemerintah kolonial untuk mengeksploitasi tanah jajahan. Pajak yang diterapkan Daendels menjadi media ampuh bagi pemerintah kolonial untuk mengisi kas negara yang relatif kosong karena fokus pada pembenahan birokrasi dan ada permasalahan dalam kegiatan ekspor.

Daendels juga menghapus kebijakan pengiriman paksa kapas dan nila. Menghapus monopoli dan subsidi gula, mempertahankan merica sebagai pengiriman paksa, membudidayakan dan memperluas budidaya kopi, dan tetap mempertahankan ekspor beras sebagai kebijakan monopoli pemerintah. Di bawah kepemimpinan Daendels yang dikenal bertangan besi, sistem kuota dan sumbangan paksa untuk pertama kalinya memperoleh angin segar, namun pada dasarnya sistem yang dijalankan terasa sama saja.²⁹⁴

Daendels meminta uang secara paksa dari berbagai pihak dengan menyebutnya pinjaman (*leningen*), kendati masyarakat lebih melihatnya sebagai pinjaman paksa (*geforceerde leningen*). Sebagian besar hasil memalak tersebut justru dijadikan modal Daendels untuk membangun *real estate* miliknya sendiri. Ia membeli lahan kosong di Buitenzorg (Bogor) dan mendirikan istana megah (Istana Bogor) untuk selanjutnya dijual kepada penggantinya. Ia mengantongi keuntungan sekitar f. 900.000.²⁹⁵

Sementara itu, kebijakan lainnya yang diterapkan Daendels sangat membebani keuangan Pemerintah Hindia Timur. Padahal, pemasukan pemerintah tersendat karena hasil produksi sudah menumpuk dan tidak dapat dijual berkat blokade Inggris, walau pada akhirnya hasil produksi ini dijual ke para pedagang bangsa Eropa dan kapal Amerika. Demi meraup dana segar dalam tempo singkat, Daendels menghidupkan kembali kebiasaan VOC, yaitu menjual tanah swasta (*particuliere landrijen*) dan memberikan kepada pembelinya hak pertuanan (*beerlijke rechten*). Pembayarannya boleh dicicil dan pendapatan dari pemanfaatan tanah

293) de Klerck, Es dan PJF Louw, *De Java Oorlog* ('s Gravenhage: Martinus Nijhof: 1894)

294) Peter Boomgaard, *Anak Jajahan Belanda: Sejarah Sosial dan Ekonomi Jawa 1795-1880* (KITLV: Jakarta, 2004). hlm. 56.

295) Parakitri. T. Simbolon, *Menjadi Indonesia* (Jakarta: Kompas, 2006). hlm 96.

dipakai sebagai agunan.

Penjualan tanah-tanah digelar dari pedalaman Batavia sejak Agustus 1808, mulai dari Tangerang, Banten, Jasinga, terus merambah hingga Semarang dan Surabaya. Setelah mengunjungi ujung timur Jawa, Daendels menyorongkan pendapat ke Dewan Hindia untuk menjual tanah-tanah di Besuki, Panarukan, dan Probolinggo.²⁹⁶ Orang Cina yang kali pertama membayar tanah yang ditawarkan Daendels adalah dua Han bersaudara, di mana sejak era Daendels telah membeli tanah negara atau tanah pemerintah yang dijadikan tanah perkebunan. Han Tjan Pit membeli tanah di Besuki dan Panarukan, sementara sang adik, Han Kit Ko meniru langkah saudaranya membeli Probolinggo. Penjualan tanah disertai pemberian sejumlah hak istimewa berupa kehidupan penduduk pribumi di Probolinggo.

Adapun syarat-syarat mengenai kontrak pembelian tanah di Probolinggo yang disepakati oleh pemerintah dan Han Kit Ko antara lain: (1) harga beli ditetapkan sebesar satu juta ringgit perak Spanyol; (2) semua cukai keluar dan masuk tetap dipungut untuk kepentingan pemerintah. Cukai ini dikenakan pula pada perawatan rumah candu (pemadatan). Tuan tanah Cina juga bisa memungut cukai atas rumah candu untuk digunakan sebagai gaji tenaga lokal yang menjaga pintu; (3) Dana yang harus disetorkan kepada pemerintah meliputi: cukai atas adu ayam, pemotongan kerbau, kambing, domba, dan babi. Pemilik tanah juga dapat memperoleh penghasilan dari bidang ini.²⁹⁷

Bukan hanya jual beli tanah, Daendels juga melakukan praktik jual beli jabatan untuk posisi petugas pajak hingga bupati. Posisi seperti *bekele* dan demang diperdagangkan, membuat tradisi ini disebut *venality of office* atau jabatan korup. Sementara itu, Han Kit Ko muncul sebagai orang pertama yang membeli jabatan bupati di Probolinggo akhir tahun 1810. Jual beli jabatan sebenarnya sudah kerap dilakoni oleh kerajaan tradisional guna menutupi kebutuhan keuangan yang mendesak dari pusat atau raja.²⁹⁸ Penjualan jabatan dan hak penarikan pajak

296) Djoko Marihandono, "Sentralisme Kekuasaan Pemerintahan Herman Willem Daendels di Jawa 1808-1811: Penerapan Instruksi Napoleon Bonaparte," *Desertasi Universitas Indonesia*, 2005, tidak diterbitkan. hlm. 282.

297) Putri Agus Wijayati, *Tanah dan Sistem Perpajakan Masa Kolonial Inggris* (Yogyakarta: Tarawang, 2001). hlm. 81.

298) Putri Agus Wijayati, *Tanah dan Sistem Perpajakan Masa Kolonial Inggris* (Yogyakarta: Tarawang, 2001), hlm. 5.

ditempuh lantaran kebutuhan dana yang mendesak, serta belum tersedianya petugas personalia yang memadai untuk menjalankan tugas pemungutan pajak bagi negara.²⁹⁹

Demikianlah potret kebijakan yang ditempuh Daendels. Ia berani mereformasi administrasi kolonial kompeni Belanda dan birokrasi feodal kerajaan yang dinilai tidak efektif dan subur penyimpangan. Periode Daendels kerap dikatakan sebagai periode runtuhnya tatanan Jawa. Ia merombak sistem “negara” tradisional yang telah berlangsung dan mapan selama berabad-abad. Segala sesuatu yang dilakukan Daendels selama kurang lebih tiga setengah tahun pemerintahannya (1808-1811), pada kenyataannya cenderung ditujukan untuk kepentingan penguasa pusat di Eropa, ketimbang masyarakat pribumi. Prioritas Daendels ialah melaksanakan instruksi Louis Bonaparte, tak memedulikan metode yang ditempuh dan berapapun biaya yang harus dikeluarkan. Kekuasaan Daendels, berikut peraturan yang diterapkannya, melahirkan konflik dengan para penguasa lokal dan masyarakat setempat.

Selain konflik, Daendels tak luput mendapat kritik dari para birokrat Eropa dan pribumi, terutama mereka yang telah mapan karena merasa terganggu oleh kebijakan itu. Pemerintahan yang terpusat (sentralistik) dinilai tidak membawa banyak hasil, mengingat realisasinya di lapangan tidak sesuai harapan, ditambah masa kekuasaan Daendels yang relatif singkat. Itu terbukti dengan kemerosotan nilai uang dan kekacauan dalam penjaminan tanah-tanah yang telah dijualnya. Begitu pula dengan kondisi kaum pribumi di bawah pemerintahannya, hampir tanpa perbaikan dari sistem yang berlaku sebelum ia berkuasa. Sistem tersebut bertentangan dengan ide-ide liberalisme yang dianut Daendels.

Kendati demikian, pelaksanaan sentralisasi kekuasaan tetap memberi manfaat positif, yaitu dengan adanya pemusatan di segala lini, jenis-jenis pelanggaran seperti korupsi, kolusi, penyimpangan, penyelewengan, penyuapan menurun drastis. Dan yang paling pokok adalah Daendels berhasil meletakkan konsep “negara” modern di Hindia Timur. Termasuk tata kelola administrasi yang lebih sistematis dan terstruktur dalam pengaturan keuangan dan pajak negara.

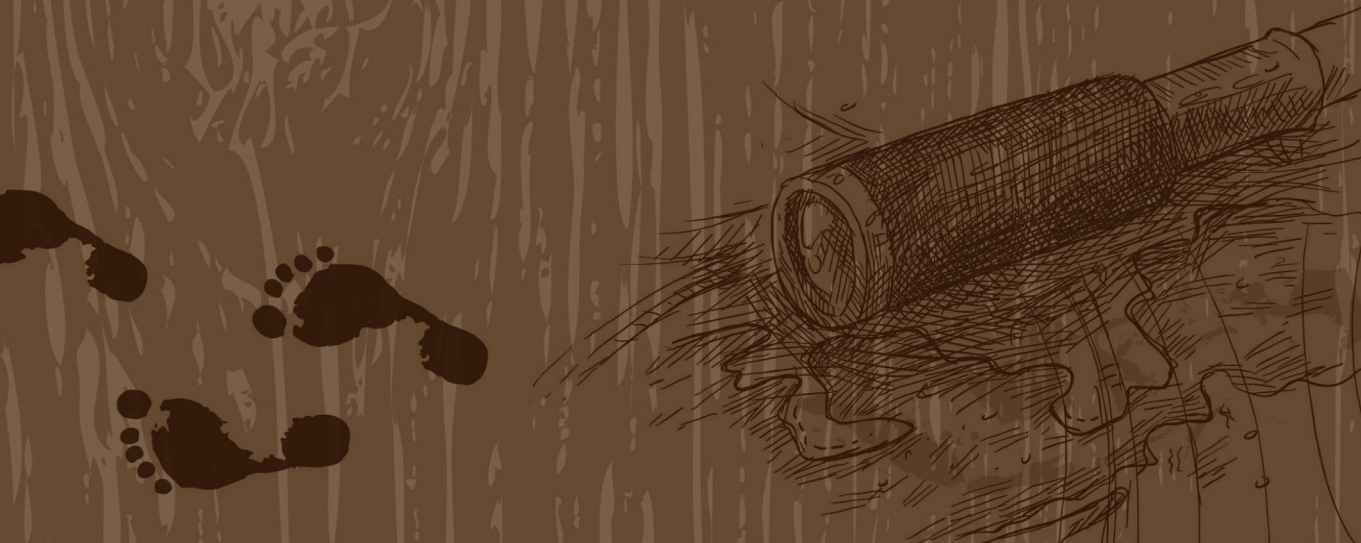
299) Onghokham, *Rakyat dan Negara* (Jakarta: Sinar Harapan, 1983), hlm. 66.

Pemasukan negara berupa pajak yang dikelola lembaga keuangan dikontrol sedemikian ketat dengan model pembukuan yang detail diikuti pemeriksaan secara berkala. Dengan demikian, korupsi pajak para pejabat di lembaga birokrasi negara dapat direduksi dan dicegah. Sistem ini merupakan warisan Daendels dalam sejarah Indonesia.

-o0o-

BAB 10

KEKUASAAN INGGRIS (GUBERNUR JENDERAL THOMAS STAMFORD RAFFLES 1811-1816)



BAB 10

KEKUASAAN INGGRIS (GUBERNUR JENDERAL THOMAS STAMFORD RAFFLES 1811-1816)

... Kali pertama Raffles menginjakkan kaki di Nusantara, ia berambisi menancapkan model pajak yang serupa itu. Namun, ambisi ini tertunda gara-gara kuatnya sistem penarikan pajak yang mesti melewati bupati. Warisan sistem lama menghadang penerapan pajak yang efisien, di mana buah keuntungannya tak maksimal...

Setelah era Daendels yang memberi warna besar pada perubahan Hindia Timur, ada pula sumbangan Sir Thomas Stamford Raffles yang tidaklah kecil, sekalipun ia hanya lima tahun memegang tampuk kekuasaan, yaitu tahun 1811-1816. Ia melakukan pembaruan dalam bidang ekonomi khususnya penarikan pajak, juga menghapus pemungutan pajak ala sistem feodal. Jalan pemikiran Raffles itu dipengaruhi oleh pemikiran liberal yang tumbuh di Eropa. Aspek pembaruan ekonomi dan penghapusan pemungutan pajak tersebut akan menjadi pokok pembahasan dalam bab ini. Pada dasarnya, tulisan di bawah ini mengacu pada karangan utama Putri Agus Wijayati, dan diolah dengan karya yang lainnya.³⁰⁰

Selepas Gubernur Jenderal Daendels hengkang dari Hindia Timur tahun 1811, kekuasaan kolonial digantikan oleh Raffles (1781-1826). Semula, Raffles bekerja di Serikat Dagang Hindia Timur Britania (*East India House*) yang berkantor di London. Kariernya melonjak kala didapuk sebagai asisten pemerintah Inggris di Pulau Penang.

300) Putri Agus Wijayati, *Tanah dan Sistem Perpajakan Masa Kolonial Inggris* (Yogyakarta: Tarawang, 2001)

Selama menjalankan tugasnya itu, ia berinteraksi sosial dengan penduduk pribumi dan kelak menjadi modalnya dalam memahami karakter pribumi. Pengetahuan Raffles perihal pemerintahan dan pertahanan amat luas, membuat petinggi Inggris tertarik kepadanya. Pria bertanggal lahir 6 Juli 1781 ini kemudian diminta memimpin bala tentara Inggris mengempur Prancis di Hindia Timur.³⁰¹

Di Eropa, pertempuran pecah antara Belanda yang bersekutu dengan Inggris melawan Prancis. Konflik senjata ini merembet ke daratan Hindia Timur. Pemerintah Inggris mengutus Raffles untuk merebut Hindia Timur dari tangan Prancis. Raffles unggul dalam pertempuran karena dibekali kekuatan armada laut yang canggih. Kemenangan diraih oleh Raffles, membuatnya diberi mandat sebagai Letnan Gubernur dari Lord Minto, Gubernur Jenderal Inggris di India. Kala itu, pusat daerah jajahan Inggris dikomando dari India.

Kesuksesan penarikan pajak pemerintah Inggris di Madras, India, tahun 1792 menginspirasi Raffles. Di Madras, pajak diurus dengan efisien karena didukung sistem yang rapi. Misalnya, pajak ditarik langsung tidak lewat perantara, daftar wajib pajak telah disusun, dan setiap tanah ditaksir beban pajaknya dengan mengacu luas tanah.³⁰² Kali pertama Raffles menginjakkan kaki di Nusantara, ia berambisi menancapkan model pajak yang serupa itu. Namun, ambisi ini tertunda gara-gara kuatnya sistem penarikan pajak yang mesti melewati bupati. Warisan sistem lama menghadang penerapan pajak yang efisien, di mana buah keuntungannya tak maksimal.

Sebelum memperbarui sistem pajak, Raffles dihadapkan pada kemelut di lingkungan Kasultanan Yogyakarta. Di istana terjadi perebutan kekuasaan antara Hamengku Buwono II dengan putra mahkota.³⁰³ Gaya kepemimpinan Hamengku Bowono II yang susah diajak kompromi membuat Raffles kurang suka. Sementara itu, putra mahkota dan Pangeran Natakusuma, sebagai adik kandung Hamengkubuwono II, cenderung memihak pemerintah Inggris. Dengan kondisi internal semacam itu, kepercayaan diri Raffles tumbuh penuh untuk menyerang Kasultanan Yogyakarta. Tahun 1812, dia membawahi pasukan infanteri Inggris dan *sepo*y (prajurit) India menyerbu keraton. Raffles akhirnya menang, lalu merampas persenjataan, satuan wayang, gamelan,

301) Paraklitri T. Simbolon, *Menjadi Indonesia*. (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2006). hlm. 491.

302) Peter Boomgaard, *Anak Jajahan Belanda: Sejarah Sosial dan Ekonomi Jawa 1795-1880* (Jakarta: Djambatan, 2004). hlm. 57.

303) M. C. Ricklef, *Sejarah Indonesia Modern 1200-2004* (Jakarta: Serambi, 2007). hlm. 249.

arsip, dan naskah kuno milik keraton.³⁰⁴

Sultan Yogyakarta ditawan. Raffles mengangkat raja yang baru, yaitu putra mahkota. Sedangkan Pangeran Natakusuma diberi posisi sebagai raja bergelar Paku Alam. Mereka diberi areal tanah dan 4.000 kepala keluarga sebagai bentuk kekuasaan, serta bebas diturunkan ke anak-cucu. Raffles menggenapi terbelahnya kekuasaan di Jawa menjadi empat kerajaan, yakni Kasunanan Surakarta, Kasultanan Yogyakarta, Mangkunegaran, dan Paku Alam. Kasultanan melepas tanah *mancanegara* timur seperti Mojokerto, Jipang, dan Grobogan, untuk diberikan kepada Raffles sebagai bentuk imbalan atas bantuannya. Begitu pula Kasunanan yang rela kehilangan tanah di Blora dan Wirosobo agar Raffles tidak menggempur Surakarta. Daerah Kedu dan Pacitan pun dikuasai Kasultanan dan Kasunanan.

A. Gagasan Pajak Tanah

Kekuasaan para raja pribumi telah melemah, Raffles pun gampang mewujudkan tekad lamanya yang tertunda soal revolusi pajak. Sistem penarikan pajak yang teratur tanpa harus melewati banyak birokrasi adalah visinya. Seluruh tanah di area kekuasaannya dianggap milik pemerintah, sedangkan petani diposisikan sebagai penyewa. Untuk penyewaan tanah tersebut, kaum petani diwajibkan membayar sewa tanah atau pajak atas pemakaian tanah pemerintah. Sewa tanah dijadikan dasar kebijakan ekonomi Raffles, juga pemerintah kolonial Belanda hingga tahun 1830.

Konsep penarikan pajak semacam ini disebut *landrent*, artinya pajak hasil bumi atau tanah. Seperti yang telah diulas di bab sebelumnya bahwa *landrent* sebetulnya merupakan konsep yang dikenalkan Daendels. Dia membatalkan kewajiban para bupati dan pejabat pribumi dari uang *beketi*. Ia pun menghentikan seluruh penyeteroran hasil bumi dan menggantinya dengan pajak, upeti, cukai, dan biaya pengakuan. Namun kekuasaan Daendels berumur pendek sehingga konsep tersebut belum diterapkan sepenuhnya. Pada tahun 1813, *landrent* resmi digelar di

304) Peter Carey, *Kuasa Ramalan: Pangeran Dipanegara dan Akhir Tatanan Lama di Jawa, 1785-1855* Jilid 2. (Jakarta; KPG, 2011). hlm. 405.

Kedu, Banten Utara, dan Ulujami Pekalongan, terkecuali di *Vorstenlanden* (wilayah bekas Mataram Islam).

Pajak, dalam benak Raffles adalah penyerahan kepada negara dalam bentuk uang. Sebelum Raffles berkuasa, pungutan yang diterapkan pemerintah kolonial kepada masyarakat berbentuk penyerahan wajib dan kerja bakti. Biasanya, penyerahan wajib ini berbentuk hasil bumi yang disetorkan penduduk lewat para pejabat lokal, sebelum diserahkan ke pemerintah. Penyerahan, atau yang disebut *contingenten* (penyerahan hasil bumi) ini, terkesan seperti paksaan terhadap petani. Mengenai kerja wajib, rakyat di kala tertentu harus menyumbangkan tenaganya untuk mengolah semua tanah milik negara. Perbedaan mendasar antara masa Raffles dengan penguasa sebelumnya terletak pada bentuk pembayaran dan penataan birokrasi pajak.

Kembali ke ide pajak tanah Raffles yang terinspirasi dari kebijakan Lord Minto di India, selepas Raffles berhasil merebut Hindia Timur dari tangan Prancis, Lord Minto mengumumkan penghapusan sistem pajak lama yang bertumpu pada hasil bumi. Model pajak lama ini membuahkan monopoli, sehingga malah menyebabkan pemerintahan tidak efektif. Kekuatan ekonomi tak boleh hanya dikuasai negara, namun juga harus berbagi peran dengan swasta. Dalam laporan masa jabatan, Raffles pernah mengemukakan ide itu sebagai berikut: “Monopoli itu seperti perbudakan. Sistem itu adalah kutukan bermata dua yang dampaknya tidak kalah buruk bagi yang menerapkan ketimbang yang jadi korbannya.”³⁰⁵

Raffles percaya bahwa kebebasan perdagangan dapat mendukung kemajuan ekonomi. Dari pemikiran itu, Raffles cenderung mengikuti pemikiran liberal. Gagasan ini diawali dengan sistem pajak yang tidak dibayarkan dalam bentuk hasil bumi. Pasalnya, pembayaran pajak dengan hasil bumi justru menimbulkan monopoli karena pemerintah jadi penguasa tunggal seluruh hasil bumi. Rakyat tak punya kemerdekaan mengolah hasil pertanian, sebab semua diserahkan untuk membayar pajak. Raffles mendorong rakyat membayar pajak dengan uang dan terlibat aktif dalam dunia perdagangan. Selain itu, pemerintah

305) J. S. Furnivall, *Hindia Timur Studi Ekonomi Majemuk* (Jakarta: Freedom Institute, 2009). hlm. 73. Sumber dikutip dari Raffles, *Memoir on the Administration of the Eastern Islands* (ditulis tahun 1819 dan tanpa disertai keterangan tanggal).

diminta menjerahkan rakyat.³⁰⁶

Intinya, Raffles ingin menciptakan suatu sistem ekonomi di Jawa yang bebas dari segala unsur paksaan yang dahulu melekat pada sistem penyerahan paksa dan pekerjaan rodi yang dijalankan kompeni Belanda (VOC) bekerjasama dengan raja dan para bupati. Secara kongkrit, Raffles hendak menghapus segala penyerahan wajib dan pekerjaan rodi yang selama zaman VOC dibebankan kepada rakyat, khususnya petani. Raffles bermaksud memberikan kepastian hukum bagi para petani dan kebebasan berusaha.³⁰⁷

Raffles seolah terpengaruh oleh cita-cita revolusi Prancis dengan semboyannya mengenai “kebebasan, persamaan, persaudaraan” bagi setiap warga. Ia tentu menyadari pula dalam konstelasi keadaan yang berlaku di Jawa, tidak dapat sepenuhnya mewujudkan cita-cita tersebut. Pandangan Raffles ini sama dengan pandangan Dirk van Hogendorp, pejabat Belanda periode akhir masa VOC. Van Hogendorp menarik kesimpulan dari pengamatannya bahwa sistem feodal di Indonesia, dan karena itu dimanfaatkan oleh VOC, telah mematikan segala daya usaha rakyat. Dia menganjurkan agar ada pembatasan kekuasaan, khususnya hak kuasa tanah bupati atas rakyat.

VOC menggunakan para raja dan bupati sebagai alat dalam kebijakan dagangnya. Sebagai pengganti sistem paksa yang berlaku hingga waktu itu, van Hogendorp menganjurkan agar para petani diberi kebebasan penuh dalam menentukan tanaman apa yang mau ditanam maupun dalam menentukan bagaimana hasil panen mereka hendak dipergunakan. Di bawah kendali sistem VOC, kebebasan sulit didapat.

Mengacu pada gagasan liberal, Raffles menerapkan pajak tanah yang berbeda dengan sistem sebelumnya. Terdapat perbedaan mencolok antara sistem pajak Raffles dengan VOC, yaitu penghapusan tugas bupati sebagai perantara dan bentuk pembayaran. Bupati bukan lagi sebagai pengumpul pajak dari *bekel* (kepala desa). Mereka di jadikan bagian integral dari pemerintahan kolonial

306) A. M. Djulianti Suroyo, *Eksplorasi Kolonial Abad XIX Kerja Wajib Karesidenan Kedu 1800-1890* (Yogyakarta: Yayasan Untuk Indonesia, 2000). hlm. 85.

307) Marwanti Djoened Poesponegoro dan Nugroho Notosusanto, *Sejarah Nasional Indonesia IV* (Jakarta: Balai Pustaka, 1984), hlm. 89.

dengan fungsi mengikuti pemerintahan di negeri Barat. Kongkritnya, bupati dan kepala pemerintahan pada tingkat rendah harus memusatkan perhatian mereka pada proyek-proyek pekerjaan umum yang bisa meningkatkan kesejahteraan penduduk. Dengan putusnya hubungan antara bupati dan tanah, lenyap pula kewajiban rakyat melakukan penyerahan wajib dan pekerjaan rodi untuk para bupati. Pemerintah juga tidak suka dengan perilaku bupati yang korup dan mempertahankan sikap feodal. Berikut ini pernyataan Raffles yang dikutip oleh Clive Day:

“Kerugian dialami rakyat akibat penyerahan wajib hasil bumi, penjualan yang tidak menentu, pemborosan dan pengeluaran yang sulit dihindari, bukan merupakan alasan mendesak bagi perubahan bila dibandingkan dengan penindasan penduduk dan kemacetan di bidang pertanian. Sementara bupati wajib menyerahkan sejumlah uang dan hasil bumi, pelayanan feodal oleh rakyat sampai pada tingkat tak terbatas dapat dipertahankan dengan adat sebelumnya dan pengaruh kebiasaan lama, tiada jaminan terhadap penindasan atau rangsangan kerja.”³⁰⁸

Bupati mempunyai tugas baru sebagai wakil pemerintah di tingkat lokal. Ia digaji oleh penguasa kolonial dan tak lagi memperoleh upeti dari rakyat. Raffles menugasi asisten-residen mendampingi dan mengawasi mereka. Makin kuatnya pengaruh pejabat Eropa membuat pengaruh para bupati pribumi menyusut. Di kalangan pejabat Eropa pun timbul pikiran untuk menghilangkan sama sekali jabatan bupati. Para bupati cukup gelisah dengan perkembangan ini. Sebab, sebelum Raffles tiba, mereka punya kekuasaan dan gengsi sosial yang amat besar.³⁰⁹

Perubahan kedudukan bupati terjadi, yaitu pembatasan dalam kekuasaannya. Rakyat juga berani mengadu jika mengalami tindak sewenang-wenang dari bupati. Tetapi, kebiasaan maupun penghormatan tradisional dari rakyat terhadap kepala-kepala mereka sulit dihapus sekalipun pemerintah Eropa menerbitkan keputusan dan punya taring kekuasaan yang efektif. Contohnya,

308) Clive Day, *The Police and Administration of The Dutch in Java* (New York, London, Melbourne, Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1966). hlm. 172.

309) Marwanti Djoened Poesponegoro dan Nugroho Notosusanto, *Sejarah Nasional Indonesia IV* (Jakarta: Balai Pustaka, 1984), hlm. 93.

kewajiban rakyat melakukan kerja paksa untuk kepala mereka. Kendati pemerintah kolonial secara resmi menghapus kebiasaan ini, namun itu tetap diteruskan. Lalu, Raffles menelurkan peraturan guna meringankan tugas kepala desa: “Kepala desa dapat dianggap sebagai pejabat pemerintah yang ditugasi dalam pengumpulan pajak” (pasal 74). “Satu kontrak dibuat untuk seluruh desa” (Pasal 76).³¹⁰

Selepas perangkat pajak disiapkan, Raffles lantas membentuk pegawai pajak yang langsung berhubungan dengan para *bekel*. Pembayaran pajak tidak lagi berupa hasil bumi, melainkan uang, biasanya mata uang perak. Model pembayaran demikian ini memacu pertumbuhan ekonomi. Uang lebih cepat dipakai ketimbang hasil bumi. Dengan memakai uang, daya beli masyarakat ikut melonjak. Saat ekonomi meningkat, Raffles menghadirkan produk dari industri Inggris untuk dibeli masyarakat. Dampak dari Revolusi Inggris adalah melimpahnya barang industri. Kondisi itu membutuhkan pasar baru guna menyalurkan barang tersebut.³¹¹ Alasan lain Raffles, berangkat dari pemerintahan sebelumnya, hasil bumi banyak tertumpuk di gudang. Bila mengendap terlalu lama, maka harganya akan melorot.³¹²

Kebijakan Raffles yang bertumpu kepada kepala desa ini disebut *zamindari*. Namun, kebijakan itu tak berumur lama karena pada tahun 1814 disalin menjadi *ryotwari* (individu). Raffles berkata bahwa, petugas pajak harus bertemu dengan wajib pajak langsung. Juga mengerti betul luas, mutu tanah, dan kehidupan pemilik tanah. Kemudian, dibentuk tim yang terdiri dari 12 orang guna mempersiapkan kebijakan ini. Tim diisi oleh ahli ukur, petugas pajak, dan menunjuk residen sebagai koordinator. Tugas tim yakni menyediakan data seperti jumlah penduduk, jenis tanaman, luas tanah, mutu tanah, dan taksiran pajak yang ditanggung.

Dalam merealisasikan idenya, Raffles dibantu Herman Waner Mutinghe, mantan Ketua Dewan Hindia era Daendels. Meski Daendels telah henggang, Mutinghe tetap dijadikan rekan kerja Raffles. Mutinghe sempat meragukan kemampuan Raffles pada awal pemerintahan. Tapi, ia condong memilih Raffles

310) Peter Boomgaard, *Anak Jajahan Belanda: Sejarah Sosial dan Ekonomi Jawa 1795-1880* (Jakarta: Djambatan, 2004). hlm. 126.

311) A. M. Djulianti Suroyo, *Eksplorasi Kolonial Abad XIX Kerja Wajib Karesidenan Kedu 1800-1890* (Yogyakarta: Yayasan Untuk Indonesia, 2000). hlm. 76.

312) Parakriti T. Simbolon, *Menjadi Indonesia* (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2006). hlm. 101.

daripada Daendels yang dikenal kejam. Sebagai birokrat, Mutinghe mengenal betul karakter pribumi, sehingga pemerintahan Inggris di Hindia Timur membutuhkannya. Kendati lahir di Belanda, Mutinghe mengenyam pendidikan sebagian besar di Inggris. Ia paham dan mendukung gagasan Raffles merombak sistem birokrasi pajak di Hindia Timur yang kental unsur feodal. Mereka berdua mengenalkan reformasi pajak.

B. Penerapan Kebijakan Pajak

Gagasan usai dirancang matang, selanjutnya Raffles menetapkan aneka pajak yang ditarik pada rakyat. Ada dua macam, yakni pajak perseorangan dan pajak kekayaan. Pajak perseorangan dapat dilihat sebagai pajak pendapatan. Penarikannya dikerjakan langsung oleh pemerintah kolonial. Sedangkan pajak kekayaan (*landrent*) berupa harta benda yang tidak bergerak seperti tanah. Selain itu, perjudian, pegadaian, pasar, dan bea cukai, termasuk dalam pajak kekayaan.³¹³

Menarik untuk mengulas pajak perseorangan. Sebagai seorang liberal, Raffles menentang kebiasaan pajak kolektif yang ditetapkan oleh VOC. Dalam mengatur pungutan wajib ini, VOC memberi kebebasan penuh para kepala desa menetapkan jumlah yang harus dibayar petani. Kebebasan ini sudah barang tentu melahirkan kesewenang-wenangan yang kerap merugikan rakyat. Berdasarkan keyakinannya bahwa penduduk Jawa harus dapat menikmati kepastian hukum, maka Raffles mempertimbangkan penetapan pajak secara perorangan. Tahun 1814, dikeluarkan peraturan perihal penetapan pajak berupa pajak tanah yang dibayar perorangan, bukan lagi desa sebagai keseluruhan. Daerah pertama yang terkena peraturan ini adalah Banten.

Tidak lama berselang, pelaksanaan pemungutan pajak secara perorangan mengalami banyak kendala. Salah satunya karena tidak tersedianya bahan-bahan keterangan yang baik dan terpercaya untuk penetapan jumlah pajak yang harus dibayar oleh setiap orang. Alhasil, penetapan pajak sering tidak tepat, malah

menambahi beban pajak untuk rakyat, bukan meringankan sebagaimana harapan Raffles. Dengan melihat berbagai kendala itu, selepas kekuasaan atas Pulau Jawa pindah ke tangan Belanda tahun 1816, para Komisaris Jenderal menghapus penetapan pajak secara perorangan. Semua dikembalikan lagi ke penetapan pajak secara kolektif untuk tiap desa. Dengan penggunaan prosedur pemungutan pajak model ini, penetapan pajak secara sewenang-wenang muncul kembali, seperti era VOC.

Sementara itu, untuk *landrent*, tanah jadi ukuran menentukan besar kecilnya beban pajak. Dalam sistem penguasaan tanah di Jawa dikenal berbagai golongan yang menguasai tanah. Raffles meneruskan penggolongan wajib pajak yang mentradisi dalam sistem feodal. Para bangsawan memercayai golongan *ngarep* (anggota masyarakat yang telah menerima bagian tanah komunal dari desa) untuk mengolah tanah kerajaan. Tugasnya, membagikan tanah kepada petani agar ditanami padi, kopi, tembakau atau lainnya. Golongan ini memperoleh tanah terluas, sebab raja memberi mandat langsung. Setelah panen, ia wajib menyerahkan hasil bumi kepada kerabat keraton, lalu diantar ke raja.

Selanjutnya, golongan tengah disebut *kuli kendo* (pemilik pekarangan dan rumah di atasnya yang masih menunggu pembagian tanah). Mereka tak punya sawah, cukup pekarangan dan rumah. Kala raja membagikan tanah, golongan ini berpeluang menjadi golongan *ngarep*. Golongan *ngisor* atau terendah adalah mereka yang tidak memiliki tanah dan hidup menumpang di lahan orang lain. *Tumpang*, *indung*, atau *pondok karang* adalah orang yang punya rumah namun menumpang di lahan orang lain. *Tumpang tlosor*, *pondok tlosor*, *kumpulan* atau *nusup* ialah orang yang tanpa rumah dan tinggal ikut orang lain.³¹⁴ Tanggung jawab mereka ke golongan *ngarep* yang memberi tumpangan tidur, bukan ke pemerintah.

Mau tak mau Raffles harus memahami konsep penguasaan dan pemilikan tanah di Jawa. Meski semua tanah adalah milik raja, tetapi dikenal pula konsep hak milik. Para *bekel* yang dititahkan raja mengurus tanah biasanya disertai hak milik. Mereka boleh meneruskan hak milik kepada keturunannya. Namun, pada

314) Hiroyosi Kano, *Land Tenure System and The Desa Community in Nineteenth-Century Java* (Tokyo: Institute of Developing Economic, 1977), hlm 4-6. Dikutip dari Putri Agus Wijayanti, *Tanah dan Sistem Perpajakan Masa Kolonial Inggris*. (Yogyakarta: Tarawang Press, 2001), hlm. 40.

suatu saat tertentu raja bisa mencabut hak tersebut. Beda dengan daerah di luar *Vorstenlanden*, petani yang punya tanah disertai hak milik dapat sepenuhnya mewariskan, menggadaikan, menyewakan, ataupun menjual. Konsep penguasaan tanah diikat melalui perjanjian antara pemilik dan penyewa. Dalam perjanjian itu, kedua belah pihak membatasi masa pengolahan tanah.³¹⁵ Para pemilik tanah adalah sasaran utama Raffles karena mereka termasuk dalam kategori wajib pajak.

Setelah memahami konsep penguasaan dan pemilikan tanah, Raffles mendata semua jenis tanah yang diatur dalam masyarakat Jawa. Ada tanah individu, tanah komunal, tanah pemerintah, dan tanah partekelir. Tanah individu diturunkan pada pewarisnya. Biasanya yang memperoleh tanah individu adalah para pendahulu. Kala masih berbentuk hutan, mereka membuka lahan. Golongan awal mendapat pembagian lahan yang terbesar, dan mendirikan desa untuk memudahkan mengatur masyarakat.

Desa juga punya lahan yang disebut tanah komunal. Pembagian tanah dilakukan secara bergilir, setiap warga mendapatkan kesempatan yang sama. Sebagian hasil panennya diserahkan kepada desa untuk kas. Kemudian, tanah pemerintah kolonial, yakni daerah *mananegara* yang diserahkan raja-raja Jawa kepada pemerintah kolonial. Raffles membuat undang-undang untuk mengatur tanah yang jadi hak milik pemerintah. Dalam mengatur tanah ini, penguasa juga berhak menyewakan atau menjual tanahnya. Fenomena ini pernah terjadi pada era Daendels, yang menjual tanah kepada pengusaha Tionghoa. Tanah itu disebut tanah partikelir atau swasta. Pendataan konsep dan jenis tanah memudahkan penentuan besaran pajak tanah yang ditentukan dengan luas lahan.

Sementara itu, para elite lokal yang terkena pengaruh kebijakan *landrent* tidak melakukan resistensi. Di Kedu, misalnya, sebagai wilayah baru bagian pemerintah kolonial memerlukan pegawai untuk mengurus birokrasi. Para elite dapat jatah jabatan baru di pemerintahan. Tidak semua kebijakan ditaati di tingkat bawah. Ada beberapa pejabat daerah “nakal” yang tetap memungut pajak ke para petani. Baginya, pendapatan dari pekerjaan lama jauh lebih besar ketimbang gaji

pegawai pemerintahan.³¹⁶

Lain cerita dengan para *bekel* yang tetap ditugasi jadi penarik pajak di tingkat desa. Posisi itu membuat para kepala desa tetap dihormati oleh para petani, sebagai pemimpin politik, ekonomi, dan sosial. Di sisi lain, di mata pemerintah kolonial, *bekel* merupakan “ujung tombak” program pajak tanah agar bisa berhasil. Mereka ditugasi mengumpulkan pajak yang disetorkan langsung ke pegawai kolonial. Tuntutan kerja itu menyebabkan beban kerja para *bekel* kian berat.

Sistem pembayaran pajak tanah berupa uang menuntut adanya jumlah peredaran uang yang memadai. Di Hindia Timur, sewaktu VOC berkuasa, koin dollar Meksiko banyak beredar. Secara bertahap, peredaran uang ini mulai dikurangi. *Bank van Lening*, satu-satunya bank Eropa yang ada di Jawa, mulai mengeluarkan uang kertas. Dikeluarkan juga koin tembaga baru yang disebut *duiten* dan memperbolehkan perdagangan logam mulia. Awal Raffles berkuasa, terdapat tiga macam uang, yaitu uang koin tembaga, dolar Meksiko, dan uang kertas.³¹⁷ Namun ada juga uang ringgit perak Spanyol yang beredar di masyarakat. Belum dilakukan upaya pengaturan uang kala itu. Uang koin tembaga sering digunakan sebagai pembayaran pajak ke pemerintah. Uang gulden belum digunakan dan baru berlaku tahun 1815.

Dalam proses penarikan pajak, para petani sanggup membayar pajak dengan uang lantaran hasil bumi mereka cukup beragam. Panen tidak terbatas pada padi, ada tembakau yang harga jualnya lumayan mahal. Komoditas tembakau dari Kedu misalnya, cukup terkenal dan mahal harganya. Hasil dari penjualan itu digunakan petani untuk membayar pajak tanah. Para *bekel* juga seorang petani yang punya lahan luas. Hasil bumi mereka cukup untuk membayar pajak ke pemerintah. Manakala hasil penjualan tidak mencukupi, petani atau *bekel* meminjam uang kepada rentenir Tionghoa.

Kebijakan *landrent* di Karesidenan Besuki (Besuki, Probolinggo,

316) A. M. Djulianti Suroyo, *Eksplorasi Kolonial Abad XIX Kerja Wajib Karesidenan Kedu 1800-1890* (Yogyakarta: Yayasan Untuk Indonesia, 2000). hlm. 79.

317) Jan Luiten van Zanden dan Daan Maars, *Ekonomi Indonesia 1800-2010 Antara Drama dan Keajaiban Pertumbuhan* (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2012). hlm. 80.

Panarukan) diawali dengan pembelian tanah dari saudagar kaya Han Tjan Pit. Raffles mengirimkan John Crawford (Residen Yogyakarta dan Surakarta) untuk menyurvei terlebih dahulu karena sebelumnya terjadi perlawanan dari petani kepada seorang Tionghoa bernama Han Kit Ko. Han Kit Ko adalah seorang yang kaya raya dengan modalnya melimpah membeli sebagian besar tanah di Probolinggo. Sebagai penguasa tanah, ia mengangkat dirinya sebagai mayor Tionghoa Probolinggo. Semua elite pribumi lama dipecat oleh Han Kit Ko dan menarik pajak yang tinggi ke petani. Beberapa elite yang tidak terima kemudian memobilisasi petani untuk menyerang Han Kit Ko. Dalam aksi penyerangan, Han Kit Ko terbunuh dan harta bendanya dirampok. Hasil survei Crawford dipelajari oleh Raffles, lalu dikeluarkan keputusan membeli tanah di Besuki tanggal 13 Juni 1813.³¹⁸ Ia mengirim David Hopkins, komisaris Ujung Timur, untuk bertemu dengan Han Tjan Pit. Kesepakatan terjadi di antara dua belah pihak, yang dinyatakan oleh Han Tjan Pit dalam suratnya sebagaimana berikut,³¹⁹

*“...Toewan Commissaris kassie itoe hormat kta pada saiya ijang
Honorable Gouvernement bayaar itoe tannah pada saiya kombalie, bagiemana
saiya bellie pada Gouvernement Hollanda 400.000 Ringgiet Oewang Perak...,
Gouvernement mauw bayaar die dalam empat tawun...”*

Dalam surat tersebut harga tanah yang disepakati 400.000 ringgit dan diangsur selama empat tahun. Sementara itu, pewaris harta dari Han Kit Ko menyerahkan tanahnya dan pabrik penggilingan tebu pada pemerintah. Pasalnya, Han Kit Ko belum melunasi pembayaran tanah saat membeli pada pemerintahan Daendels. Namun, dengan beberapa syarat seperti hutang-hutang almarhum dihapuskan dan keluarga meminta uang pengganti untuk tanah yang dikembalikan. Pada waktu Han Kit Ko membeli tanah pada Daendels, disepakati harganya sekitar 1.000.000 ringgit perak Spanyol diangsur selama 10 tahun. Diganti oleh Raffles sebesar 93.974 dolar Spanyol. Raffles untung karena membeli lagi dengan harga yang lebih murah serta memperoleh pabrik pengolahan tebu. Bagi keluarga Han Kit Ko tidak ada pilihan lain, karena almarhum meninggalkan setumpuk

318) Marwanti Djoened Poesponegoro dan Nugroho Notosusanto, *Sejarah Nasional Indonesia IV* (Jakarta: Balai Pustaka, 1984), hlm. 106.

319) “Extract of letter Hantianpit to Hopkins, September, 1813,” ANRI, A.D. Besuki, Kode Inv. 23/24, No. bundel. 10/2. Dikutip dari Putri Agus Wijayanti, *Tanah dan Sistem Perpajakan Masa Kolonial Inggris* (Yogyakarta: Tarawang Press, 2001), hlm. 89-104.

hutang yang harus dilunasi. Beban hutang ke pemerintah sedikit teratasi dengan menjual tanahnya.

Raffles menerapkan sistem pajak tanah secara mudah setelah memperoleh tanah luas di Karesidenan Besuki. Ia tidak mengolahnya sendiri, melainkan disewakan kepada petani. Tanah dibagikan berdasarkan kesuburannya, yaitu tanah basah (sawah) dan tanah kering (*tegalan*). Jenis tanah sawah umumnya laris disewa petani, dan dibagi Raffles menjadi tiga kelas. Pembayaran pajaknya berupa hasil bumi yang diperoleh. Sawah kelas satu harga sewanya $\frac{1}{2}$, kelas dua berharga $\frac{2}{5}$, dan kelas tiga berharga $\frac{1}{3}$ dari hasil beras yang didapat. Tanah *tegalan* juga hampir sama, dibagi menjadi tiga kelas. Perbedaannya pada nilai taksiran pajaknya. *Tegalan* kelas satu ditarik pajak sebesar $\frac{2}{5}$, kelas dua sebesar $\frac{1}{3}$, dan ketiga sebesar $\frac{1}{4}$ dari total hasil bumi yang diperoleh.³²⁰ Tanah *tegalan* lazim ditanami jagung dan pembayarannya tidak semata berbentuk uang, bisa berupa hasil panen. Usai dikumpulkan, hasil panen ditaksir menurut harga pemerintah dengan harga yang lebih kecil dari pasaran. Untuk pajak sawah dibayarkan dalam bentuk uang.

Dalam penguasaan tanah di Jawa, tidak semua petani memiliki sawah. Di desa-desa kecil, banyak petani yang menyewa tanah kepada tuan tanah dengan sistem pembayarannya bagi hasil. Kasus semacam itu menimbulkan kerepotan pejabat kolonial dan *bekel* di desa dalam menaksir harga sewa pajak. Raffles juga mencatat jenis petani ini dalam bukunya, *History of Java*. Jenis petani mayoritas di pedesaan Jawa, yakni petani yang bertugas mengolah sawah dan menerima upah dari jasanya. Pencatatan wajib pajak pun terkendala adanya berbagai jenis petani ini.

Tahun 1814, Raffles mengeluarkan kebijakan untuk memudahkan pencatatan, yang berisi tentang kriteria wajib pajak. Semua petani yang hanya menanam tanah atau bagi hasil dengan tuan tanah wajib membayar pajak pada pemerintah. Peraturan ini memberatkan petani yang berposisi hanya sebagai pekerja. Disebutkan pula bahwa petugas pajak wajib mengukur dan menaksir

320) Peter Boomgaard, *Anak Jajahan Belanda: Sejarah Sosial dan Ekonomi Jawa 1795-1880* (Jakarta: Djambatan, 2004). hlm. 126. hlm. 58.

nilai pajak walau luas tanahnya kecil. Melihat jumlah tenaga yang dimiliki oleh pemerintah dan terbatasnya alat, hampir tidak mungkin melaksanakan peraturan tersebut.

Bagi daerah yang terlalu padat penduduknya, dibuat pembayaran yang berbeda tidak berdasarkan individu, namun berdasarkan kepala keluarga. Beban pajak yang diterima lebih besar. Seorang petani yang jadi pemimpin rumah tangga menanggung dirinya sendiri dan juga keluarganya. Sebenarnya peraturan ini mendorong penduduk yang tinggal di wilayah padat berpindah ke tempat yang masih kosong. Wilayah yang relatif sepi butuh banyak petani untuk mengolah tanah. Manakala petani mengolah lahan baru, berarti ada wajib pajak baru dan pendapatan bagi pemerintah. Antara jumlah penduduk dan luas tanah di Besuki, misalnya, tidak berimbang. Di sana, luas tanah yang bisa diolah sekitar 486 *junk*, terdiri dari sawah 309 *junk* 1 *bahu* dan *tegalan* 176 *junk* 3 *bahu* dengan jumlah kepala keluarga 3.626. Sedangkan di Bondowoso, jumlah lahan garapan luasnya sekitar 997 *junk* 3 *bahu* dengan perincian luas sawah 469 *junk* 1 *bahu* dan *tegalan* 530 *junk* 2 *bahu*. Jumlah kepala keluarganya lebih kecil sekitar 2.104.³²¹

Ide pajak tanah sulit berhasil tanpa didukung pembenahan sistem birokrasi di tingkat pusat. Raffles membatasi peran negara dalam mengatur di bidang produksi dan perdagangan, selain membuat pemerintahan lebih efektif. Raffles juga mereformasi birokrasi dalam mengatur kekuasaan di tingkat lokal. Sistem pemerintahan lokal era Daendels semula bernama prefektorat, diubah dengan karesidenan. Jumlah karesidenan lebih banyak dibandingkan prefektorat. Ada sekitar 16 karesidenan di Hindia Timur, dan diharapkan membantu penarikan dan pengawasan pajak. Nama kabupaten diganti menjadi distrik. Penggantian ini untuk mengurangi wewenang bupati menjadi pejabat distrik. Distrik dibagi lagi menjadi beberapa divisi. Setiap divisi, terdiri atas beberapa desa agar birokrasi bisa langsung menjangkau masyarakat.³²²

321) Putri Agus Wijayanti, *Tanah dan Sistem Perpajakan Masa Kolonial Inggris* (Yogyakarta: Tarawang Press, 2001). hlm. 132.

322) J. S. Furnivall, *Hindia Timur Studi Ekonomi Majemuk* (Jakarta: Freedom Institute, 2009). hlm. 75.

C. Kegagalan dan Keberlanjutan

Raffles gencar melakukan terobosan agar pungutan hasil pajak maksimal. Ia menyiapkan sistem birokrasi, pembelian tanah partikelir, hingga regulasi perihal wajib pajak. Akan tetapi, hasil yang diharapkan belum kunjung terwujud. Di awal pelaksanaannya, para petani mampu membayar pajak tepat waktu. Kemudian timbul masalah manakala hasil panen petani diserang hama. Mereka akhirnya mengutang pada orang Tionghoa. Jumlah utang petani membengkak disertai bunga nan tinggi. Posisi petani makin tergencet gara-gara ulah para bupati yang masih saja menarik upeti berbentuk hasil bumi kendati sudah dilarang. Bupati tetap menuntut petani mengirimkan hasil buminya. Petani juga membayar pajak dengan uang langsung, padahal peredaran uang masih sedikit.

Selain beban pajak tanah dalam bentuk tunai, petani masih dipungut pajak cukai oleh kelompok Tionghoa yang menjadi penyewa gerbang tol. Di Kesultanan Yogyakarta, misalnya, tercatat ada sekitar tiga puluh empat gerbang. Ditambah juga di pasar-pasar yang berada di pusat pemerintah. Barang yang kena cukai antara lain beras, kapas, garam, minyak, dan nila. Petani menanggung beban pajak yang demikian berat, sehingga melahirkan konflik. Mengenai aspek ini, akan dibahas dalam bab Pajak dan Gejolak Sosial.

Penerapan kebijakan pajak tanah yang tergesa-gesa menyebabkan produktivitas hasil bumi menurun. Karesidenan Kedu yang semula menjadi bagian dari *Vorstenlanden* adalah pemasok utama padi dan tembakau bagi kerajaan. Tuntutan untuk membayar pajak secara tunai mendorong mereka menjual hasil bumi secara murah. Kehidupan mereka yang miskin digambarkan oleh orang Prancis yang pernah bertandang di Kedu dan Pekalongan. Ia mengatakan, “Keuntungan yang sekecil apa pun jarang diperoleh petani Jawa lantaran pajak tanahnya tinggi dan pemungut pajak merecokinya. Sumber kesulitannya adalah pejabat Jawa itu sendiri. Petani masih beruntung jika hanya menghadapi satu pejabat saja.”³²³

Kualitas pegawai ternyata tidak mendukung ide pajak tanah yang bagus

323) Peter Carey, *Kuasa Ramalan: Pangeran Dipanegara dan Akhir Tatanan Lama di Jawa, 1785-1855* Jilid 2. (Jakarta: KPG, 2011). hlm. 546.

itu. Tim berjumlah 12 orang yang dibentuk saat menerapkan model *ryotwari* (pajak individu) tidak memahami konsep Raffles secara utuh. Sewaktu terjun ke lapangan untuk mengukur tanah dan menaksir nilai pajak, mereka terganjal masalah. Dari segi teknis, mereka dituntut bekerja menghitung secara teliti dan menghasilkan ukuran yang rinci. Padahal, untuk mengukur pajak tanah di Hindia Timur, jumlah 12 orang tidaklah cukup. Masalah bertambah akibat sebagian besar petugas tersebut berasal dari Eropa. Mereka kurang cocok dengan daerah tropis yang masih berhutan rimbun. Tugas mereka bukan cuma penarikan, tapi juga mengawasi masuknya pajak ke kas negara.

Penarikan pajak tidak mungkin ditunda menunggu datangnya pegawai yang cakap dan lincah di medan. Lalu, tim menjalankan pemungutan pajak secara serampangan. Mereka kadang memungut pajak dalam bentuk hasil bumi ketimbang melapor ke pemerintah tanpa membawa hasil. Berharap pada para *bekel* juga bukan solusi. Sebagian dari mereka buta huruf, kesulitan mengumpulkan laporan pada pegawai pajak. Laporan pajak dibuat asal-asalan dan banyak kesalahan. Bahkan, ada *bekel* yang tidak bisa menghitung uang. Dengan keterbatasan ini, tidak tertutup kemungkinan kepala desa menyalahgunakan wewenang.³²⁴

Beberapa kesalahan data pernah terjadi di Cirebon selepas Raffles tidak berkuasa lagi di Hindia Timur. Jumlah laporan taksiran pajak yang tertulis dengan yang didapatkan berlainan. Jumlah yang masuk ke kas lebih kecil daripada yang ditulis. Di Surabaya, misalnya, jumlah pajak yang ditarik sekitar 80% dari hasil panen petani. Pungutan ini lebih besar dari ketentuan yang ditetapkan pemerintah. Ternyata, para pegawai menggunakan kekerasan dalam penarikan pajak, dan petani cenderung takut dan mengalah. Sistem pajak tanah yang ditawarkan Raffles telah cukup baik ditinjau dari sisi gagasan, hanya sayangnya tak didukung kualitas pegawai dan kesiapan para petani. Sehingga, hasil yang dituai tidak memuaskan.

Selama Raffles duduk di kursi kekuasaan, hasil pendapatan pajak tidak pernah sesuai dengan harapan. Pada 1814, pajak tanah menyumbangkan ke kas negara sekitar 1,2 juta gulden. Tahun berikutnya, 3 juta gulden, setelah itu pendapatan dari pajak makin merosot. Sampai di penghujung pemerintahannya,

Raffles merugi sekitar 10 juta gulden. Hasil perkebunan kopi juga menurun. Tahun 1807, produksi kopi sekitar 100.000 *pikul*. Sewaktu Raffles berkuasa, hanya mendapat 50.000 *pikul*. Produksi gula juga mengalami penurunan. Tahun 1808, produksi gula mencapai 95.000 *pikul* dan ketika Raffles masuk ke Nusantara hanya mendapatkan 20.000.³²⁵

Kebijakan pajak tanah Raffles tidak diterapkan di seluruh wilayah Hindia Timur. Di beberapa tempat masih dilaksanakan pembayaran pajak dengan hasil bumi. Di Sukabumi, misalnya, menjadi basis utama *priangan stelsel* karena daerah perkebunannya yang luas. Di sana masih dipertahankan pembayaran pajak pola lama. Selain itu, tanah-tanah partikelir juga banyak dijual ke pihak swasta. Tionghoa adalah kelompok yang sanggup membayar tinggi. Pihak swasta lain seperti Andries de Wilde, membeli tanah sekaligus penduduk yang tinggal di lahan itu.

Era Raffles, penjualan tanah negara marak terjadi. Keputusan ini diambil karena negara mengalami kerugian besar. Melalui rapat dengan Dewan Khusus, Raffles membentuk komisi penjualan tanah. Tanpa menunggu lama, tanah yang ditawarkan komisi penjualan tanah melalui pelelangan umum menjadi rebutan kaum pemodal. Tanah di Jawa Barat, Semarang, dan Surabaya laris terjual. Mayor Jenderal R.R. Gillespie sebagai komandan pertahanan Jawa mengkritik kebijakan ini. Menurutnya, menutup kerugian dengan menjual tanah negara ke swasta tidak tepat. Pasalnya, posisi Hindia Timur masih belum jelas. Pemerintah India-Inggris sebagai induk, belum menentukan sikap apakah Hindia Timur dijadikan daerah koloni sendiri atau hanya pemerintahan sementara. Kala perang di Eropa usai, koloni dikembalikan lagi ke Belanda.³²⁶

R.R. Gillespie juga beranggapan hasil penjualan tersebut masuk kantong pribadi, tidak disetorkan ke kas. Pandangan ini muncul karena orang-orang yang membeli adalah kolega Raffles di kantor atau teman karibnya seperti Herman Waner Mutinghe dan Andries de Wilde. Proses penjualan memang ditawarkan lewat komisi penjualan tanah, tapi keputusan ada di tangan Raffles. Beberapa kali

325) J. S. Furnivall, *Hindia Timur Studi Ekonomi Majemuk* (Jakarta: Freedom Institute, 2009), hlm. 79.

326) Machmoed Effendhie, "Proses Penjualan Tanah partikelir P En T Tahun 1813: Kolusi dan Korupsi pada Pemerintahan Raffles", Laporan Penelitian. (Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, 2000). hlm. 22.

teman karibnya melobi seperti menemui dan menulis surat. J. Dupuy, seorang wakil pemerintah yang mengurus tanah, memergoki dan membaca proposal penawaran G. Vriese dan de Wilde. Dalam proposal tertulis tawaran G. Vriese memberikan harga yang lebih tinggi dibanding de Wilde. Namun, Raffles menjatuhkan pilihan ke de Wilde.³²⁷

Dalam proses penjualan tanah Pamanukan, Raffles lebih memperhatikan kedekatan pribadi. Tanah Pamanukan ditawarkan oleh Herman Waner Muntinghe dan Johan Bernard Zimmer. Walau tawaran Muntinghe lebih rendah ketimbang Zimmer, tanah tetap dijual ke Muntinghe. Raffles juga punya tanah negara hasil pembelian bersama beberapa temannya seperti McQuid, de Wilde, dan Englehard di Bandung dan Cianjur. Sebagian besar tanah tersebut adalah perkebunan kopi yang luas. Kepemilikan ini menuai kritik dari R. R. Gillespie, yang menilai itu bentuk monopoli pejabat terhadap aset pemerintah dan penyalahgunaan kekuasaan.

Setelah tanah negara dijual ke orang terdekat Raffles, lahan tidak pernah menghasilkan sesuatu yang maksimal. Para kolega Raffles tidak memiliki inovasi untuk menyulapnya menjadi tanah produktif. Mereka membeli dengan pertimbangan memanfaatkan eratnya relasi dengan penguasa supaya memperoleh tanah berharga murah. Para tuan tanah acap beralasan keterbatasan modal, yang menjadikan lahan terbengkalai. Mutinghe menunjukkan sikap semacam ini, membiarkan tanah di Pamanukan tetap kosong karena kesulitan modal. Ia cuma memanfaatkan perkebunan Jati yang terbatas, sementara perkebunan kopi diserahkan ke warga. Penjualan tanah itu tidak memberi pemasukan maksimal, sementara penarikan pajak daerah juga terbatas.

Kegagalan terbesar Raffles ialah pajak tanah berupa uang ditetapkan secara terburu-buru. Menurut Mutinghe, kebijakan ini disiapkan hanya rentang waktu yang pendek, yakni selama tiga hari. Tentunya, tidak cukup membuat kebijakan tepat sasaran. Lebih-lebih saat Raffles datang, budaya masyarakat Hindia Timur rekat dengan unsur feodal. Ide liberal yang melampaui zaman untuk ukuran Hindia

327) Lihat Enclosure no. 4 surat Raffles kepada Pemerintahan Tertinggi tanggal 24 Maret 1814. Sumber dikutip dari Machmoed Effendhie, "Proses Penjualan *Tanah partikelir* P En T Tahun 1813: Kolusi dan Korupsi pada Pemerintahan Raffles", Laporan Penelitian. (Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, 2000). hlm. 28.

Timur banyak menemui kendala, sebab rakyat belum siap menerima perubahan yang ditawarkan Raffles. Ia memang sukses memotong peran elit lokal dalam memungut pajak, tapi cara itu tetap tidak mampu mendatangkan keuntungan. Ditambah pula pegawai yang ditunjuk menarik pajak kerap kebingungan dengan sistem baru ini.³²⁸ Hasil laporan Raffles selama bercokol di Hindia Timur tidak memuaskan bagi pimpinan di India-Inggris. Pada Maret 1816, Raffles ditarik dan digantikan Letnan Jenderal John Fendal. Ia tidak pulang ke Inggris tetapi memilih tinggal di Bengkulu (1816), sebelum akhirnya menata kawasan Tumasik dan mengganti namanya menjadi Singapura (1819).

Kekuasaan Inggris di Hindia Timur tak berumur panjang gara-gara Napoleon Bonaparte takluk di Eropa. Inggris bersedia mengembalikan daerah koloni yang direbut Prancis ke tangan Belanda. Pada Juni 1816, Belanda berkuasa lagi di Hindia Timur. Mereka menata ulang tanah jajahan termasuk mempelajari warisan Raffles. Gubernur Hindia Timur, Van der Capellen, mengubah birokrasi semisal mengembalikan lagi kekuasaan residen. Terjadi perdebatan antara golongan pendukung gagasan liberal yang dirintis Raffles dan golongan konservatif. Golongan liberal menyatakan kemajuan ekonomi bakal tercipta jika ada kebebasan berusaha, termasuk mendorong masuknya kaum swasta. Sedangkan golongan konservatif tidak menyetujuinya. Menurutnya, negara harus mengontrol dalam bidang produksi dan perdagangan. Perdebatan tidak menemui titik temu, tiada pihak yang juga mau mengalah. Sebagai jalan tengah, warisan Raffles khususnya pajak tanah dilanjutkan lagi namun dengan perbaikan.³²⁹

Keberlanjutan sistem pajak tanah diperbaiki dengan keluarnya *Staatblad* No. 14 tahun 1818, yang isinya pemerintah harus meningkatkan kecakapan dalam penghitungan dan penarikan pajak. Dalam pemungutan pajak tanah juga disertai dengan *kontrak desa*. Kontrak ini mengatur wewenang kepala desa dalam pemungutan pajak. Diatur pula tugas kepala desa supaya membagikan tanah komunal ke setiap warga. Dalam peraturan anyar ini, wajib pajak bukan lagi setiap individu melainkan kepala desa. Pemerintah tidak lagi memungut pajak kepada petani, tugas itu sekarang diserahkan kepala desa. Pertimbangan menjadikan

328) J. S. Furnivall, *Hindia Timur Studi Ekonomi Majemuk* (Jakarta: Freedom Institute, 2009), hlm. 78.

329) Parakriti T. Simbolon, *Menjadi Indonesia* (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2006), hlm. 108-113.

kepala desa sebagai “ujung tombak” penarikan pajak ini ditempuh, mengingat terbatasnya jumlah pegawai kolonial.³³⁰ Beda dengan sistem Raffles yang mana pajak berbentuk uang, dalam pemerintah Belanda, pajak tidak harus berupa uang, bisa pula hasil bumi. Hal itu diatur dalam pasal 10 Staatblad 1818. Pajak hanya boleh disetorkan pada pejabat kolonial yang wajib atau residen langsung.

Bagi pemerintah kolonial, posisi Raffles menciptakan sistem di negara jajahan modern menjadi penting saat Hindia Timur memasuki masa penanaman modal swasta (1870). Ide liberalnya dijadikan inspirasi pejabat kolonial. Van Deventer juga memuji bahwa Raffles bukan cuma mengejar untung, tapi juga berusaha menyejahterakan pribumi. Raffles dipandang pula sebagai seorang pemberani, berkeinginan keras, dan visioner sewaktu memerintah dengan gaya modern dan merombak birokrasi.

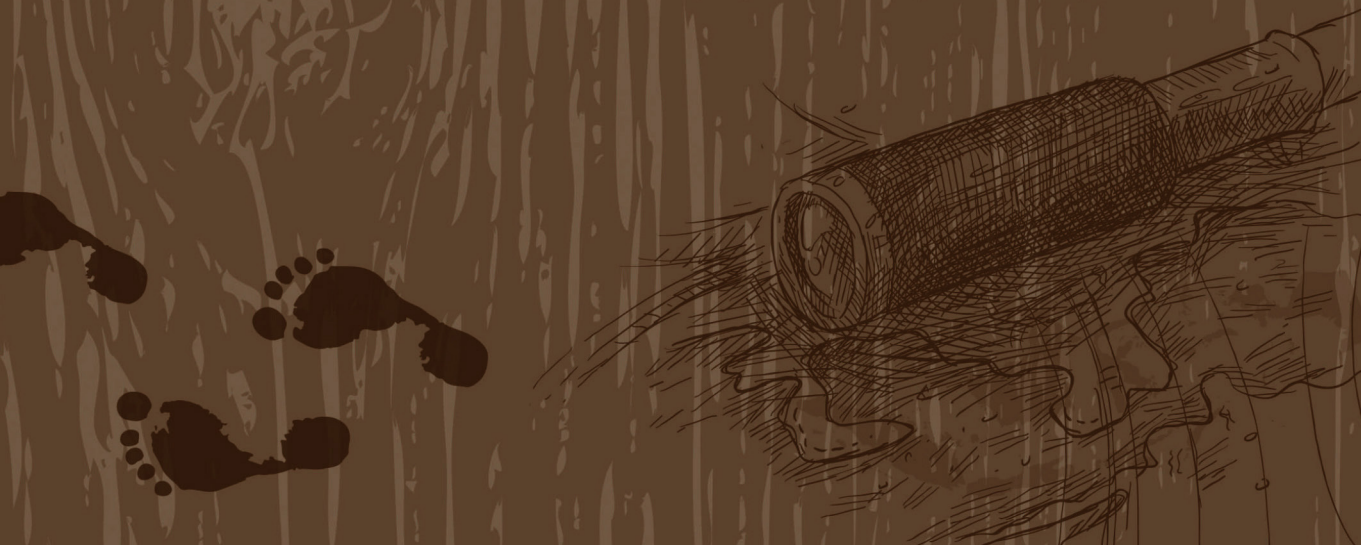
Mengingat bahwa Raffles hanya berkuasa dalam waktu yang singkat, juga terbatasnya jumlah pegawai dan dana-dana keuangan, tidak mengherankan bahwa Raffles tidak sanggup menerapkan segala peraturan yang bertalian dengan sistem sewa tanah itu. Meski demikian, gagasan Raffles perihal kebijakan ekonomi kolonial yang baru, terutama terkait sewa tanah, sangat mempengaruhi pandangan pejabat Belanda yang mengambil alih kembali kekuasaan politik atas Pulau Jawa dari pemerintah Inggris tahun 1816. Sebab itulah, wajar bila kebijakan Raffles diteruskan pejabat kolonial Belanda yang baru, pertama-tama di bawah Komisaris Jenderal Elout, Buyskes, dan Van der Capellen (1816-1826), dan du Bus de Gisignies (1826-1830). Sistem sewa tanah baru dihapus setelah kedatangan gubernur jenderal Van den Bosch tahun 1830. Ia menghidupkan kembali tanam paksa dalam bentuk yang agak berbeda ketimbang era VOC.

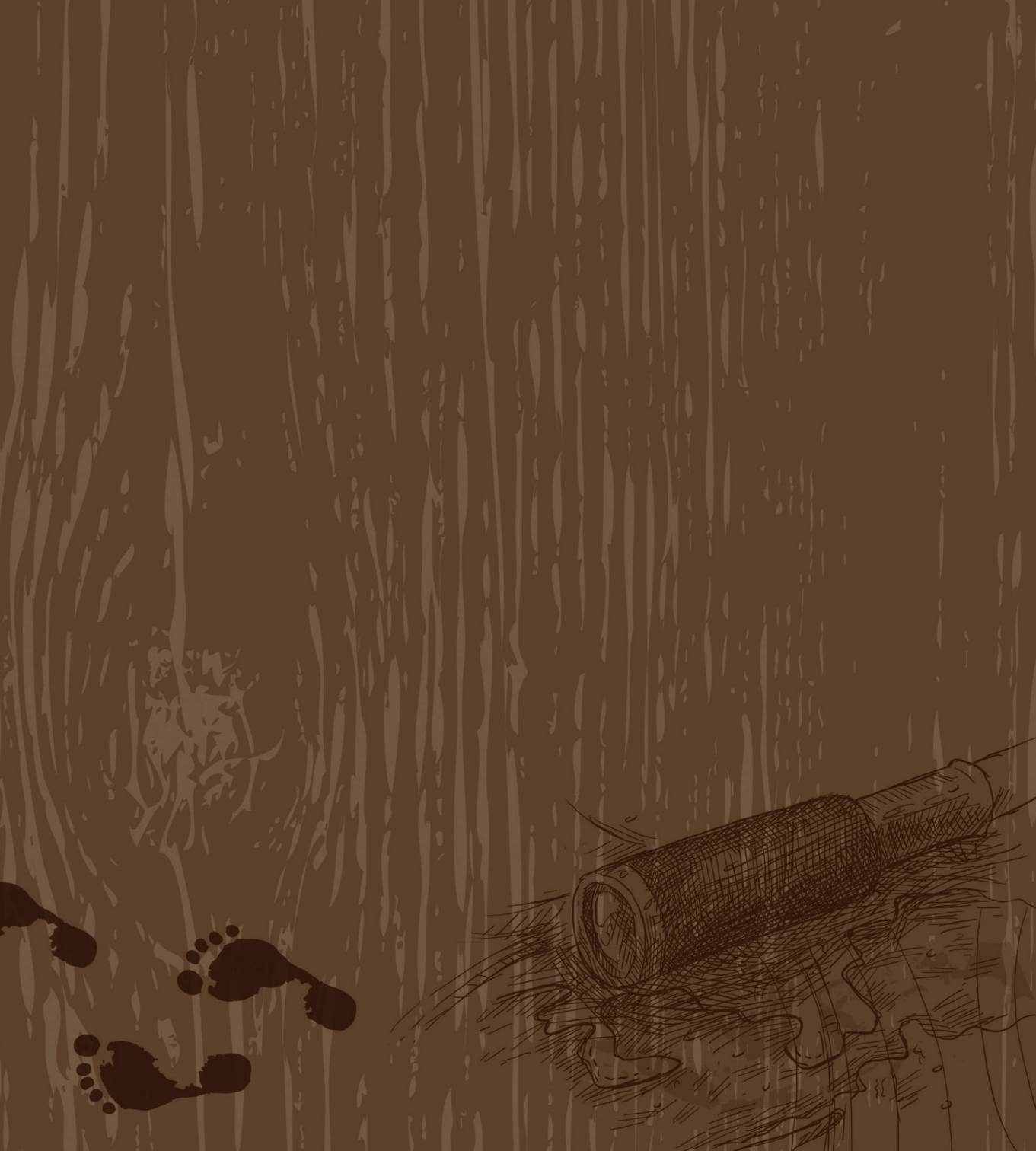
-o0o-

330) Putri Agus Wijayanti, *Tanah dan Sistem Perpajakan Masa Kolonial Inggris* (Yogyakarta: Tarawang Press, 2001). 135.

BAB 11

HINDIA BELANDA





BAB 11

HINDIA BELANDA

... ketika penghasilan rakyat Nusantara mulai beranjak naik, pemasukan ke kas pemerintah terus menurun akibat rendahnya hasil kopi. Karena itu pemerintah kolonial merubah kebijakan. Pajak harus diperkenalkan dengan atau tanpa persetujuan rapat penghulu adat...

Kebesaran kongsi dagang VOC ternyata tak diiringi mental disiplin keuangan yang baik dalam diri para pejabatnya. Keuntungan monopoli dan perdagangan tanpa etika telah menghasilkan kas pemasukan yang amat besar. Tetapi, para pejabat VOC kemudian justru terjerat berbagai korupsi yang membuat beban utang perusahaan makin berat. VOC bangkrut perlahan dan pemerintah Kerajaan Belanda tidak dapat menanganinya. Pemerintah kerajaan menilai keberadaan VOC sebagai kongsi dagang dan pemerintahan di negeri jajahan tidak dapat dilanjutkan lagi. Pada tanggal 31 Desember 1799, kongsi dagang raksasa itu dimaklumkan bubar.

Saat VOC dibubarkan, mereka meninggalkan wilayah bekas kekuasaan dan utang yang teramat besar. Utang itu harus ditanggung oleh pemerintahan baru Hindia Belanda. Ketika wilayah jajahannya satu per satu diambil alih oleh Inggris, wilayah kekuasaan Hindia Belanda hanya terdapat di Pulau Jawa. Meski demikian, *Gouvernement* tetap berambisi untuk mendapat keuntungan besar dari tanah jajahannya. Segala urusan



Gambar 1
Gedung Departemen Keuangan Hindia Belanda tahun 1926
Sumber: Lukisan Koleksi Museum Pajak dan Bea Cukai Rotterdam

terkait administrasi, utang piutang, dan aset perusahaan, diambil alih oleh pemerintah Kerajaan Belanda.

I. Kekuasaan Pemerintahan Hindia Belanda

Pada periode ini, bagian yang secara khusus membahas kebijakan era Daendels (1808-1811) dan era Raffles (1811-1816) telah dibahas dalam bab tersendiri. Adapun era Raffles merupakan saat kekuasaan di Nusantara beralih selama lima tahun ke tangan Inggris, sebelum diserahkan kembali ke penguasaan Belanda.

Wilayah koloni yang sebelumnya hanya merupakan mitra perdagangan VOC bermetaformosis menjadi wilayah kolonialisme Hindia Belanda/Hindia Belanda, yang

dilakukan oleh Herman Willem Daendels untuk mempertegas pengelolaan kekuasaan negeri jajahan. Perubahan kekuasaan negara-negara di Jawa juga terjadi, di mana residen di kerajaan-kerajaan diposisikan sejajar dengan raja. Daendels menjabat Gubernur Jenderal dalam masa singkat, hanya selama tiga tahun (1808-1811).

A. Perpajakan Secara Umum

Perpajakan pasca runtuhnya VOC memiliki periode antara 1800-1870, sebelum masuk ke periode liberalisasi Hindia Belanda atau kebebasan berusaha. Sejak masa lampau, Di Jawa terdapat hak-hak penduduk atas tanah secara turun-temurun. Pemilikan perorangan secara turun-temurun ini merupakan suatu bentuk pemilikan tanah kekal yang dapat diserahkan kepada ahli warisnya. Misalnya pemilikan tanah di Besuki,

Panarukan, dan Probolinggo, menyebutkan bahwa luas yang digarap oleh para pembuka lahan adalah dimulai dari satu *junk*, yaitu ukuran luas yang harus dikerjakan oleh pemukim pertama. Selama pembuka lahan pertama atau penggantinya yang sah mengolah tanah yang dimiliki, dan rutin membayar pajak secara teratur kepada pemerintah, hak milik atas tanah tetap diakui.

Prinsip utama yang terkait dengan tanah swasta, atau tanah yang tidak dikuasai pemerintah, adalah bahwa sejumlah penguasaannya dipegang oleh kalangan tertentu. Penduduk di tanah tersebut menanggung beban



Gambar 2

Gambaran wanita Jawa era Hindia Belanda

Sumber: Frances Gouda, 2007. *Dutch Culture Overseas*

berupa pajak, cukai, *contingenten*, dan sebagainya. Para tuan tanah yang mempunyai kekuasaan sedemikian besar kemudian menyelewengkan haknya dan menimbulkan kekacauan. Pemerintahan sementara Inggris selama lima tahun di bawah Raffles mengondisikan tanah di ujung timur Jawa agar tidak dikuasai secara luas oleh para tuan tanah tersebut.

Selama abad ke-19, Jawa merupakan kelompok penduduk di dunia yang secara keseluruhan wilayahnya telah dijajah. Pemerintah kolonial menerapkan berbagai percobaan dengan sejumlah peraturannya, termasuk pengadaan pajak dan peningkatan produksi ekspor, dalam rangka meningkatkan basis ekonomi di pulau. Tetapi karena menghadapi tekanan dari dalam dan luar, peraturan itu disesuaikan dengan perubahan kenyataan politik dan ideologi di Eropa, serta mengubah hubungan kekuasaan dalam koloni itu sendiri.³³¹

Di sisi lain, pasar tetap memegang peranan penting sebagai sebuah kegiatan yang berhubungan dengan perekonomian dan politik kerajaan. Di Jawa, penguasa dan pengawas pasar disebut *tanda*. Kerajaan Mataram yang telah dipecah dalam Perjanjian Ganti masih berlanjut pada penyempitan kekuasaan raja Yogyakarta dan Surakarta.

B. Peralihan ke Inggris

Daendels memerintah tanah jajahan selama tiga tahun ketika kemudian Inggris merebut kekuasaan atas Jawa dari Pemerintah Kerajaan Belanda. Ia ditarik pulang ke Belanda oleh Louis Napoleon. Di bawah Raffles, sistem penyerahan paksa dan rodi sejak era VOC dihapus, diganti dengan kebebasan menanam tanpa unsur paksaan. Peran bupati sebagai pemungut pajak dihapus. Raffles juga menciptakan sistem sewa tanah (*land rent*) atau pajak atas pemakaian tanah pemerintah.

Saat Inggris di bawah pimpinan Raffles menguasai Jawa pada 1811-1816, ia mendapati pasar di Jawa merupakan tempat berkumpulnya orang untuk

331) Jan Luiten van Zanden, *Colonial state formation and patterns of economic development in Java, 1800-1913, paper for Venice conference*

melakukan jual beli dan tukar menukar barang. Raffles melihat adanya penarikan pajak kecil di pasar, namun karena para pemungutnya sering menarik pajak di luar kewajaran dan memonopoli penarikan pajak, maka sistem perpajakan diambil alih pemerintah. Sewa kios dan pajak barang lokal ditarik bersamaan

Dalam catatan Raffles³³² undang-undang perdagangan yang ditetapkan Belanda, yang diberlakukan secara umum bagi kepulauan timur dan daerah Malaya, bertentangan dengan semua hukum yang sewajarnya. UU tersebut dianggap oleh Raffles tidak pantas diberlakukan oleh bangsa Eropa yang terdidik dan beradab.

Lebih jauh lagi dalam penilaian Raffles perdagangan antarpulau dan ke semenanjung Malaka terbelenggu berbagai aturan dibandingkan perdagangan dalam negeri. Para pedagang yang mampu bertahan lebih karena keberuntungan atau mencoba bertahan. Selain ancaman bahaya yang datang dari para bajak laut, yang sering mengitari Pulau Jawa, para pedagang dipungut berbagai pajak, penalti dan larangan dari pemerintah kolonial Belanda demi mengukuhkan monopoli perdagangan yang tanpa gangguan. Pemerintah kolonial juga menutup pelabuhan-pelabuhan kecil.³³³

Selain itu adapula beberapa pajak perdagangan tambahan yang diberlakukan pemerintah kolonial di beberapa distrik. Bahkan mereka kerap menyita perahu milik penduduk lokal tanpa ganti rugi memadai. Perdagangan yang dilakukan penduduk lokal makin mengecil karena mereka dipaksa keadaan untuk tidak melakukan perdagangan produk barang yang dimonopoli pemerintah kolonial.

Setelah Raffles masuk ke Nusantara dan memulai masa pendudukan Inggris, sang Gubernur mulai mengenakan pajak rumah tinggal (*tenement tax*) pada tahun 1811-1816. Pajak rumah tinggal ini dikenakan pada warga pribumi atas tanah yang di atasnya didirikan bangunan. Sedangkan

332) Raffles, Thomas Stamford, 2008, *The History of Java*. Yogyakarta: narasi hlm. 139

333) *ibid.* hlm. 125

tanah yang digunakan untuk pertanian tidak dikenakan pajak. Dalam perkembangan selanjutnya, atas tanah pertanian ini dikenakan pajak tanah (*landrente*). Pada tahun 1824, setelah pemerintah Hindia Belanda mengambil alih kekuasaan, pajak rumah tinggal diperluas dari warga pribumi hingga warga Asia lain yang melakukan perdagangan atau bekerja sebagai buruh.

Kedatangan dan pendudukan Inggris di Jawa tidaklah serta merta memuluskan upaya negara kepulauan kecil di Eropa itu untuk menguasai wilayah kolonial Belanda lain di luar Jawa. Pada tahun 1812, di Sumatera terjadi perang Palembang yang diawali dengan perang menghadapi armada laut Inggris di bawah pimpinan Mayjen R. R. Gillespie. Inggris menghendaki pembicaraan tentang timah Bangka Belitung namun. Sultan Mahmud Badaruddin II menolak dengan tegas keinginan tersebut. Kesultanan Palembang menganggap bahwa mereka telah merdeka penuh, bahkan menghabisi pasukan kolonial termasuk menghancurkan loji Belanda di Sungai Aur.

Di Jawa, Paku Alam I mengikat kontrak politik dengan *Gubernemen* Inggris pada 17 Maret 1813. Dalam kontrak tersebut, *Gubernemen* Inggris berjanji memberikan tunjangan bulanan kepada Sri Paku Alam sebesar 750 *real* seumur hidup dan mengusahakan agar Sri Sultan Hamengku Buwono III memberi tanah kepada Sri Paku Alam sebesar 4.000 *cacab* dan tunjangan bulanan. Syaratnya, Pangeran Paku Alam menjalankan apa yang menjadi keinginan Inggris. Setelah Sri Paku Alam meninggal, hak tanah dialihkan pada puteranya yang tertua, Pangeran Suryaningrat. Dalam kontrak Pasal 3 disebutkan bahwa pemberian tanah kepada Sri Paku Alam itu akan tetap dijamin oleh *Gubernemen* Inggris, dengan pengaturan sesuai kehendak *Gubernemen*.

Terkait perpajakan, pada Pasal 4 disebutkan bahwa di daerah-daerah yang berada di bawah kekuasaan Sri Paku Alam tetap berlaku pajak yang dipungut oleh Kerajaan Mataram. Di sana tidak akan dipungut pajak-pajak baru dan penghasilan tanahnya tidak boleh ditambah atau dirubah, kecuali

jika sudah mendapatkan izin terlebih dahulu dari *Gubernemen Inggris*.³³⁴

Kekuasaan Raffles hanya bertahan lima tahun saja. Setelah perjanjian Inggris-Belanda ditandatangani tahun 1814 dan finalisasinya melalui Traktat London 1824, pemerintah Belanda menerima kembali semua jajahannya di Asia Tenggara dari pemerintah Inggris di Indonesia. Belanda juga membentuk Komisi Jenderal untuk menerima kembali Indonesia dari Inggris. Adapun anggota komisi tersebut adalah Cornelius Theodore Elout, A. A. Buyskes dan Baron van der Capellen. Dalam tahun 1816, komisi ini datang ke Indonesia di mana Letnan Gubernur Inggris, John Fendall menyerahkan penguasaan Indonesia kepada Belanda.

Selain bertugas melakukan serah terima, komisi tersebut juga mempunyai kewajiban-kewajiban yang lain yaitu:

- a. Menyusun pemerintahan baru.
- b. Mengusahakan ketenteraman dan perbaikan nasib penduduk Indonesia, misalnya penduduk harus dilindungi dari perlakuan sewenang-wenang, perdagangan dan penanaman harus bebas, kecuali tanaman kopi, rempah-rempah dan candu.
- c. Menyusun angkatan darat dan laut.
- d. Menyusun peraturan-peraturan sebagai pedoman pemerintahan Belanda di Indonesia.

Berdasarkan hak dan kewajiban Komisi Jenderal, akhirnya berhasil disusun suatu pedoman pemerintahan pemerintah kolonial yang bersifat liberal³³⁵, yaitu:

- a. Pajak tanah yang dibuat oleh Raffles dilanjutkan, hanya lebih disempurnakan agar peraturan-peraturan yang bersifat sewenang-wenang tidak terjadi lagi.
- b. Pajak tersebut dapat dibayar dengan uang kontan atau dengan

334) Poerwokoesoemo, Soedarisman. 1985. *Kadipaten Pakualaman*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1985, hlm. 149

335) Istilah liberal dalam arti luas adalah usaha perjuangan menuju kebebasan. Di satu pihak dibedakan antara liberalisme politik dan rohaniah, di lain pihak liberalisme ekonomi. Liberalisme politik dan rohaniah berdasar pada keyakinan bahwa semua sumber kemajuan terletak dalam perkembangan kepribadian manusia yang bebas, di mana masyarakat dapat menarik keuntungan sepenuhnya dari daya

barang-barang. Peraturan ini bertujuan untuk menghindarkan rakyat dari para peminjam uang, serta agar lebih memudahkan bagi mereka yang memiliki uang.

- c. Pajak kepala tidak dipungut secara perorangan, melainkan dibayar oleh desa. Cara ini menyimpang dari tujuan perpajakan dan merupakan pendekatan yang lebih realistis. Namun sistem ini bisa mengurangi banyaknya petugas, serta mengatasi kesulitan tanah-tanah yang belum diukur secara rinci.
- d. Besaran pajak harus disetujui oleh kerajaan dan desa yang bersangkutan.
- e. Rakyat tidak boleh disuruh kerja paksa. Orang-orang yang datang bekerja dengan sendirinya harus dibayar sesuai dengan bidang garapnya.
- f. Penanaman wajib bagi tanaman-tanaman tertentu diteruskan guna mendapatkan devisa negara, misalnya kopi di Priangan. Pengawasan atas tanaman, seperti pelayaran Hongi di Maluku, dihapuskan.
- g. Perlu ada penambahan pegawai di mana yang bekerja buruk dipecat. Pegawai pribumi perlu diperlakukan dengan hormat, dan digaji dengan uang.
- h. Sistem pemerintahan tidak langsung dihidupkan kembali, pengadilan dibentuk, dengan sistem dua lapis. Perkara yang menyangkut orang Eropa dan pribumi hendaklah diadili dalam pengadilan yang berbeda dan dipimpin oleh hakim bukan juri.
- i. Pembaruan Raffles yang menghormati hak asasi manusia dan penghapusan perbudakan diteruskan.

Rencana undang-undang yang dibuat oleh Komisi Jenderal tersebut akhirnya disahkan pada tahun 1819. Melihat makna dari undang-undang yang baru itu, terlihat bahwa pembentukan pemerintahan kolonial Belanda

yang berkehendak menguntungkan rakyat Indonesia mulai berlaku, terutama di Jawa. Jika undang-undang itu dilaksanakan secara jujur, maka rakyat Indonesia akan bebas dari pemerintahan kejam yang telah dirasakan selama ini.³³⁶ Keadaan akan jauh lebih baik dibanding saat penguasaan oleh VOC.

Munculnya sistem perpajakan baru tahun 1815 segera diberlakukan di wilayah Hindia Belanda. Negeri Belanda dan Hindia Belanda sama-sama mengalami kekurangan kas keuangan sehingga ekonomi harus dibangkitkan. Peperangan yang dilakukan Kerajaan Belanda, salah satunya dengan Belgia, telah banyak menghabiskan anggaran. Jawa Barat, sebagai basis utama pemerintahan Hindia Belanda, menjadi suatu daerah yang harus mampu menjadi sumber pemasukan Negara. Karena itu, pada tahun 1818, di daerah *Preangerlanden* yang meliputi gabungan Sukapura, Limbangan, Galuh, Cianjur, Sukabumi, dan Priangan, dijadikan daerah penghasil utama kopi. Seluruh keuntungan penanaman dan perniagaan kopi masuk ke kas negara Belanda.

Selain kekurangan kas, selepas penguasaan Inggris, pada tahun 1816 muncul berbagai masalah baru di Hindia Belanda. Salah satu masalah adalah biaya birokrasi yang dibutuhkan amat besar. Pengeluaran negara kolonial tumbuh sangat pesat yaitu sekitar 15 juta gulden pada tahun 1817. Pemerintah kolonial memprediksi bahwa pengeluaran akan terus melesat naik, terbukti kemudian dalam enam tahun saja, pengeluaran telah menjadi 27 juta gulden pada 1824.

Perkenalan sejumlah pajak baru di sebagian besar wilayah pulau pun dilakukan agar pendapatan dari pajak bergerak naik. Meski demikian, masih terdapat kesenjangan lebar antara pengeluaran dan pendapatan penduduk. Di sisi lain, struktur permodalan dan fungsi lembaga keuangan mulai terbentuk, yang ditandai dengan pendirian *Nederlansche Handels Maaatschapij* (NHM), sebuah maskapai dagang Belanda, pada 1824.

336) Gilbert Khoo, *Sejarah Asia Tenggara Sejak Tahun 1500*, Kualalumpur, Fajar Bakti, 1976, hal. 25

C. Kembali ke Pemerintahan Hindia Belanda

Gagasan Raffles tentang sistem sewa tanah mampu mempengaruhi kebijakan penguasa kolonial Hindia Belanda berikutnya. Para penguasa Hindia Belanda hingga periode tahun 1930 mempertahankan sistem sewa tanah tersebut. Tetapi, mereka juga menghapus penetapan pajak perorangan yang dibuat Raffles. Alasannya karena pelaksanaan penetapannya yang sering tidak pas, yang malah memperberat beban rakyat. Karena itu Pemerintah Belanda menganggap sistem pajak tanah telah gagal.

Situasi di masyarakat sering pula menjadi penyebab kegagalan itu. Di Pasuruan, misalnya, dikenal stratifikasi sosial priyayi dan petani. Priyayi merupakan para ningrat keturunan penguasa, bisa juga para bupati, sementara petani termasuk pedagang dan buruh. Petani adalah pembayar pajak kepada para priyayi. Para petani ini berada dalam suatu ikatan desa di mana kepala desa menjadi petinggi. Kepala desa mengurus pajak dan upeti petani untuk penguasa tradisional. Karena diberi tanggung jawab mengumpulkan dan memasukkan pajak, banyak dari para kepala desa yang justru melakukan eksploitasi kepada para petani. Mereka bukan lagi sebagai pelindung petani.³³⁷

Meski upaya mengurangi beban rakyat dicanangkan oleh Pemerintah Hindia Belanda, muncul petaka baru. Pada tahun 1830, penderitaan rakyat Nusantara tumbuh setelah penunjukkan Gubernur Jenderal yang baru, Johannes van den Bosch. Gubernur segera menghapus sistem bentukan Raffles tersebut dan mengembalikan pada sistem pemaksaan menanam yang pernah dilakukan VOC. Inilah kurun *cultuurstelsel*, sebagai momentum kapitalisme kolonial Hindia Belanda. Produksi hasil tanaman dagang secara masal pun kelak memunculkan perburuhan.

Upaya mereformasi perpajakan masyarakat memang masih dilakukan. Pada tahun 1839, misalnya, pajak rumah tinggal atau *huistaks* diganti dengan pajak usaha (*business tax* atau *belasting op het bedrijf*). Hanya saja pajak

ini tidak diberlakukan bagi para petani, karena petani sudah dikenakan pajak tanah. Besarnya pajak usaha yang dikenakan adalah 2% (dua persen) dari penghasilan yang berasal dari kegiatan usaha atau perdagangan, dan dari penghasilan yang berhubungan dengan pekerjaan. Pajak usaha ini mengenal nilai pajak minimum, yaitu sebesar 1 (satu) gulden.

D. Van den Bosch dan Tanam Paksa

Peningkatan manfaat dari sistem pajak tanah ciptaan Raffles dianggap gagal. Gubernur jenderal Hindia Belanda lalu diserahi tugas meningkatkan produksi tanaman ekspor, yang berhenti semasa sistem pajak tanah berlangsung. Bosch pun memberlakukan tanam paksa, di mana rakyat Jawa wajib membayar pajak dalam bentuk hasil pertanian dan bukan uang,

Tabel 1
Rincian Pengeluaran di negeri Belanda 1831-1877 (dalam juta gulden)

No	Rincian dan Pengeluaran	Jumlah
1	Membayar hutang	236
2	Menurunkan pajak Belanda	115
3	Membangun jaringan kereta api	153
4	Memperbaiki bangunan pertahanan	146

Sumber: Marwati Djoened, ed., 1984. *Sejarah Nasional Indonesia V*

sebagaimana saat sistem pajak sewa tanah diberlakukan. Pungutan pajak berupa produk pertanian perkebunan ini diharapkan dapat dijual mahal di pasar Eropa, yang tentunya memberi keuntungan besar bagi pemerintah dan para pengusaha Belanda. Bosch berpendapat bahwa sistem tanam paksa lebih menguntungkan petani dibanding pembayaran dari sistem pajak tanah.

Pada pelaksanaannya, sistem tanam paksa ternyata lebih berat dari sistem

penyerahan yang berlaku di masa VOC. Salah satu penyebabnya antara lain dari kebijakan pemerintah kolonial yang memberi insentif berupa *cultuurprocenten* atau persentase tertentu dari penghasilan dagang produk tanaman ekspor kepada para penguasa pemungut pajak. Terbentuklah kondisi “Makin tinggi ekspor, makin tinggi persentase didapatkan”. Pemungut pajak pun memacu peningkatan produksi hasil tanaman agar insentif *cultuurprocenten* yang mereka dapat semakin besar. Rakyat dipaksa menanam lebih banyak, yang berakibat dibebani pekerjaan semakin berat.

Luas seluruh tanah pertanian sekitar 964.000 bahu, di mana sekitar 56.000 bahu digunakan untuk penanaman wajib. Satu bahu setara dengan 14 meter persegi, jadi lahan seluas 784.000 meter per segi menjadi peruntukan tanam paksa. Adapun tanah yang disediakan untuk tanaman

paksa dibebaskan dari pajak tanah. Tetapi petani akhirnya menanggung beban ganda, yaitu selain menanam tanaman ekspor juga harus membayar pajak tanah. Penerimaan pajak tanah pun terus meningkat, di mana setelah kedatangan van den Bosch terjadi peningkatan penerimaan lebih dari dua kali lipat dalam waktu enam tahun, sebagaimana daftar di bawah.

Tabel 2
Peningkatan penerimaan pajak tanah

No	Tahun	Penerimaan
1	1829	f 3.305.698
2	1835	f 7.679.359
3	1840	f 9.364.907

*Sumber: Marwati Djoned Poesponegoro, ed.,
1992, Sejarah nasional Indonesia Jilid 4*

Ada pula petani pemilik tanah yang diharuskan membayar pajak tanah dengan melakukan kerja bakti di perkebunan-perkebunan. Kemungkinan dari situasi itu adalah bahwa para petani tidak akan menerima upah untuk pekerjaannya di perkebunan. Kerja bakti yang dilakukan tersebut merupakan pengganti pajak-tanah. Dengan sendirinya pajak-tanah tidak perlu dibayar lagi oleh petani yang memiliki tanah.³³⁸

338) Onghokham, 1977, *Pulung Affair: Pemberontakan Pajak di Desa Patik beberapa Aspek Politik Desa di Madiun Pada Abad ke-19*, MISI, VII, I, hlm. 11

Dalam hal tanaman gula, tentang pasal-pasal *suiker-contract* yang diajukan pada kaum tani, biasanya dinyatakan bahwa tanah yang diberikan pada petani mempunyai nilai uang sebesar 20 hingga 30 gulden. Selain itu petani yang bersedia bekerja pada gubernemen juga dibebaskan dari beban membayar uang kuli *gladag* (panggul) sebesar satu gulden.

Bosch lantas menambah aturan besar pajak tanah pada lahan yang dibagikan tersebut sebesar 7,5 gulden. Jumlah keseluruhan uang tersebut diperhitungkan sebagai utang yang harus dilunasi dengan serangkaian kerja menanam dan memelihara tebu, yang untuk tiap bau kebun diperhitungkan mampu menghasilkan sebanyak 14 *pikul*. Hal ini menjadi inti perhitungan pajak kerja *cultuurstelsel*.

Melalui logika-logika yang diperhitungkan dengan angka-angka fiktif tersebut, *gubernemen* bisa menyerap kerja gratis atau kerja dengan upah sangat murah dari petani.³³⁹ Tetapi masalah juga muncul, karena pada desa-desa yang dikenakan pajak tanah tinggi, kadang-kadang para penanam melakukan pekerjaan lebih sedikit daripada desa-desa yang dikenakan pajak lebih rendah.

Permasalahan lain juga sering terjadi seperti munculnya konflik perburuhan. Pada Mei 1842, saat terjadi rotasi penanaman lahan tebu di Kabupaten Batang yang masuk Karesidenan Pekalongan, di desa-desa Kalipucang Kulon, Karanganyar, dan Wates Ageng akan diadakan perluasan penanaman tebu.³⁴⁰ Kontrolir Batang melaporkan bahwa terdapat 46 desa yang penduduknya melakukan *cultuurdienst* tebu, masa tanam tahun sebelumnya, yang belum mendapat upah utuh. Mereka dianggap belum cukup memenuhi pajak natura tebu yang harus diserahkan sesuai pasal dalam kontrak kerja tahun 1841, dengan upah sebesar 14,22 gulden per kepala.

339) Cahyono, Edi, 2005. *Pekalongan 1830-1870: Transformasi Petani Menjadi Buruh Industri Perkebunan*. Jakarta, Edi Cahyono's Experience, hlm. 94-95

340) Untuk industri-perkebunan gula, di awal *Cultuurstelsel* terdapat 30 kontraktor, terdiri dari 17 Tionghoa, 7 Belanda dan 6 Inggris. Hanya orang-orang Inggris saja yang telah menggunakan teknologi mesin uap, yang lainnya masih menggunakan pengepres "tradisional." Orang-orang Belanda baru mendatangkan mesin-mesin canggih dalam tahun tahun 1835-1836. (Noel Deer, 1949, *The History of Sugar*, vol. 1 & 2, Chapman and Hall Ltd., London, hlm. 222).

Di sisi lain, para penanam yang terlibat kerja *Onderneming* tersebut tidak mau melunasi pajak natura yang dibebankan. Protes para penanam terjadi pada 24 Oktober 1842, diikuti oleh 600 orang dari 51 desa.³⁴¹ Mereka justru melakukan tuntutan untuk kenaikan upah dari 14,22 gulden menjadi 25 gulden. Dalamuntutannya ke rumah Residen Batang, penanam menyatakan akan tetap mogok kerja.³⁴² Mengacu pada tuntutan kenaikan upah itu, penanam beranggapan tidak memiliki utang pemenuhan pajak natura tebu. Pihak *onderneming* yang justru berutang pada mereka.

Di tahun berikutnya, 1843, persoalan serah wajib juga terjadi di Cirebon. Pemerintah kolonial hendak mengeksport beras yang diambil dari para petani. Mereka menunjuk sebuah perusahaan untuk memungut pajak petani dalam bentuk beras tersebut. Karena hasil beras berjumlah sedikit, dibanding tanaman dagang seperti teh, kopi, gula dan nila, pungutan tersebut jelas sangat memberatkan petani Cirebon. Pajak beras lantas mengakibatkan kelaparan dan pengungsian besar dari sana. Banyaknya orang yang terlampaui lemah untuk turut mengungsi akhirnya mati di pinggir jalan.³⁴³

Dimulai tahun 1841 terlihat adanya kenaikan *sharing tax farm*. Karena itu penguasa Hindia Belanda merasakan kebutuhan untuk meningkatkan ukuran dan produktivitas keluarga yang bisa dipajaki, seperti gambar di bawah ini.

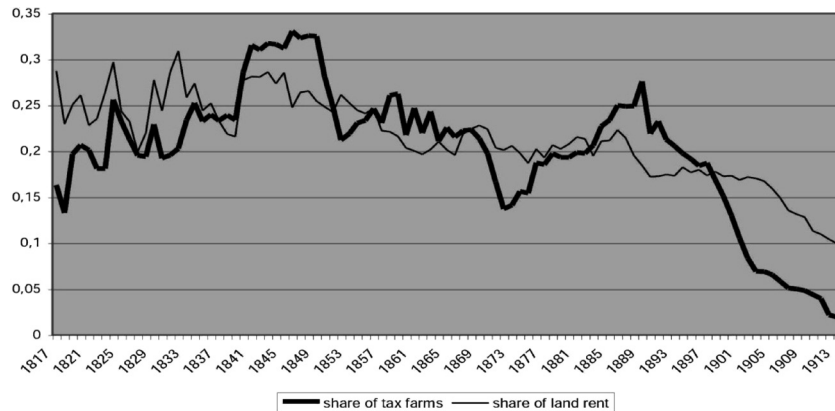
Selain pola penguasaan tanah secara konvensional, ada pula pola penguasaan tanah yang berlaku secara khusus. Pola penguasaan tanah secara khusus ini seperti yang terjadi pada daerah yang disebut dengan daerah *perdikan*. Desa *perdikan* merupakan desa anugerah dari raja yang penduduknya dibebaskan dari pembayaran pajak dan kerja wajib. Daerah ini dianggap sebagai daerah bebas atau merdeka yang dipimpin oleh seorang kepala desa. Kepala desa di wilayah ini berada langsung di bawah daulat raja.³⁴⁴

341) Cahyono, Edi, 2003, *Jaman Bergerak di Hindia Belanda: Mosaik Bacaan Kaoem Pergerakan Tempo Doeloe*. Jakarta, Yayasan pancur Siwah

342) *ibid*

343) Poesponegoro, Marwati Djoened dan Nugroho Notokusanto, 1992, *op. cit.* hlm. 111

344) Wasino, 2005, *Tanah, Desa, dan Penguasa: Sejarah Pemilikan dan Penguasaan Tanah di Pedesaan Jawa*. Semarang: Unnes Press.



Gambar 3
Tax farm dan *Land rent* pada pendapatan total Pemerintah Hindia Belanda 1817-1914*

Sumber: Changing Economy in Indonesia, 2 (Public Finance)

Dari desa *perdikan* inilah awal mula kemunculan petani-petani merdeka. Salah satu contoh desa *perdikan* era masa kolonial adalah Desa Seladi di kawasan Grobogan. Desa ini merupakan *perdikan* yang diberikan kepada Ki Ageng Sela pada masa kesultanan Demak. Memasuki masa kolonial Hindia Belanda, posisi istimewa desa *perdikan* tetap dipertahankan. Bahkan dalam *Staatsblad* No. 77 tahun 1853, disebutkan bahwa desa *perdikan* dibebaskan dari segala macam pembayaran pajak. Selain itu, hak-hak desa *perdikan* diakui secara sah. Atas dasar inilah, desa *perdikan* tidak dikenai sistem tanam paksa.

Sebagaimana dijelaskan dalam bab terdahulu, pada masa kerajaan tidak ada sistem *apanage*, *patuh*, dan *bekel* di daerah *perdikan* ini. Pada masa tradisional, kepemimpinan desa *perdikan* diwariskan dari pemimpin-pemimpin terdahulu. Ada beberapa alasan raja memberikan hak istimewa kepada desa *perdikan* tersebut, yaitu:



Gambar 4

Para kepala suku Gayo Aceh membawa upeti untuk Belanda berupa tebu dan kerbau

Sumber: Atjeh/ door H.C. Zentgraaff-Batavia Koninklijke Drukkerij De Uniel, S.A.

- a. Untuk memajukan agama
- b. Untuk memelihara makam raja atau orang lain yang dimuliakan dan dianggap keramat
- c. Untuk memelihara pertapaan, pesantren, langgar, atau masjid
- d. Memberikan ganjaran kepada orang atau desa yang berjasa kepada raja³⁴⁵

Adapun terkait hak untuk memilih wakil rakyat, pemerintah kolonial Belanda menerapkan sebuah aturan khusus. Menurut aturan tersebut, penduduk *gemeente* (wilayah administrasi/kota) dari bangsa Bumiputera

345) *ibid*

boleh memilih wakil-wakilnya sendiri setelah berusia 23 tahun. Mereka juga harus bisa berbahasa Belanda dan mempunyai pendapatan setahun tidak kurang dari f. 600 atau f. 50 tiap bulannya.

Para pemilih tersebut juga sudah membayar pajaknya sebelum tanggal 1 Maret. Mereka harus merupakan orang-orang bawahan pegawai Belanda. Penduduk-penduduk etnis Tionghoa atau Arab bisa pula mendapat hak memilih dengan syarat tertentu. Adapun hak memilih ini hanya diberikan kepada penduduk lelaki saja.

Sejak masa pemerintahan Van Den Bosch di negeri kolonial Hindia Belanda hingga masa liberal tiba tahun 1870, pengeluaran pemerintah kerajaan Belanda melesat tinggi. Di dalam dasawarsa-dasawarsa awal, kas untuk pengeluaran banyak terbantu oleh sistem tanam paksa. Rakyat Belanda yang tak tahu menahu soal beban rakyat Jawa akibat sistem Tanam Paksa mulai tercerahkan oleh berbagai pemberitaan pilu setelah tahun 1850. Tindakan sewenang-wenang pegawai pemerintah kolonial di Indonesia mulai memicu perdebatan di kalangan rakyat Belanda yang menjunjung hak asasi.

E. Keadaan Luar Jawa

1. Padri di Sumatera Barat

Kaum Padri merupakan kaum agama yang menegakkan syariat Islam dan berani melawan kolonial. Pergolakan terjadi sejak awal tahun 1800-an. Pada 1833, Padri menyatakan kekalahannya. Meski masih sanggup untuk melancarkan serangan-serangan kecil, Belanda memasukkan Sumatra Barat ke dalam wilayah Hindia Belanda menurut ketentuan-ketentuan Plakaat Panjang.³⁴⁶ Isi Plakaat Panjang yang dikeluarkan tahun 1833 itu tidak mengharuskan anak negeri Minangkabau membayar pajak, dan mereka tetap diperintah

346) Mengenai teks Plakaat Panjang, lihat Ph. S. van Ronkel, "De Maleische Tekst der Proclamatie van 1833 tot de Bevolking van Sumatra's Westkust", dalam *Gedenkschrift Uitgegeven ter Gelegenheid van het 75-Jarig Bestaan op 4 Juni 1926* (Den Haag: Martinus Nijhoff, 1926).

oleh para penghulu adat mereka.³⁴⁷ Tetapi karena penguasa Hindia Belanda memerlukan dana, maka rakyat Minangkabau diminta untuk menanam kopi dan menjualnya pada mereka. Belanda menjanjikan semacam pemerintahan tidak langsung dan menjamin bahwa penarikan pajak dalam bentuk uang tidak akan diterapkan. Janji Belanda adalah bahwa dalam sistem tanam paksa, pajak dipungut dalam bentuk biji kopi.

Belanda menghimbau rakyat Minangkabau untuk tak lagi mengangkat senjata dan berselisih antarnagari, juga antarpenganut syariat dan adat. Pihak kolonial menjanjikan perlindungan, menjamin otonomi nagari, dan memberi kesempatan bagi beberapa perwakilan Minangkabau secara terbatas dalam urusan pemerintahan lokal. Ada hal yang meyakinkan rakyat Minangkabau atas niat baik pemerintah kolonial tersebut, yaitu bahwa pajak akan dipungut dalam bentuk hasil panen dan bukan berupa uang.

Ada dua hal ingin diraih oleh Belanda, yaitu mereka tetap perlu sekelompok pegawai negeri Minangkabau terdidik untuk melayani kepentingan umum dalam birokrasi kolonial yang baru itu. Kedua, membangun infrastruktur dan mekanisme untuk penarikan pajak dalam bentuk barang. Belanda kemudian membangun sekolah-sekolah dan pada 1847 berhasil menetapkan sistem tanam paksa Sumatra Barat untuk pengumpulan kopi. Kolonialisme yang bertujuan memperluas basis pajak dan kerja paksa, ternyata juga berkepentingan mengontrol tradisi keluarga dan populasi suku.

Perang Padri dianggap benar-benar berakhir tahun 1837 ketika benteng Bonjol jatuh, yang berlanjut penahanan Tuanku Imam Bonjol. Tokoh perlawanan itu diasingkan ke Jawa dan akhirnya ke Sulawesi Utara. Setelah perang usai, berbagai perubahan yang mendasar diperkenalkan pemerintah kolonial. Sementara itu hukum

347) Jeffrey Hadler, 2010, *Sengketa Tiada Putus Matriarkat, Reformisme Agama, dan Kolonialisme di Minangkabau*. Jakarta. Freedom Institute. Hlm. 33

pidana tidak lagi berada di bawah kekuasaan adat. Reorganisasi nagari segera diberlakukan, dengan mengangkat Tuanku Laras, sebagai kepala adat dan pemerintahan untuk sebuah federasi nagari. Tanam paksa, dan kerja wajib rodi atau *beereendiensten*, diberlakukan pada hampir semua orang.

Pada era liberal Hindia Belanda, memasuki abad ke-20, tepatnya pada tahun 1908, Belanda memperkenalkan pajak uang. Hal ini berlatar perjalanan waktu produksi kopi, di mana setelah mencapai puncak produksi di tahun 1860-an, mulai menunjukkan proses penurunan hasil. Di sisi lain, hasil komoditi pertanian selain kopi terus menurun. Jadi ketika penghasilan rakyat Nusantara mulai beranjak naik, pemasukan ke kas pemerintah terus menurun akibat rendahnya hasil kopi. Karena itu pemerintah kolonial merubah kebijakan. Pajak harus diperkenalkan dengan atau tanpa persetujuan rapat penghulu adat. Rakyat Minangkabau melihat sikap ini sebagai pengkhianatan terhadap janji-janji Plakaat Panjang dan menyambutnya dengan pemberontakan bersenjata anti pajak tahun 1908. Namun pemberontakan dapat dipadamkan.³⁴⁸

2. Palembang

Di Kesultanan Palembang tidak begitu diketahui pengaruh pemerintahan kolonial terhadap hak pemakaian tanah. Hak pemakaian tanah itu diserahkan kepada marga dengan menghormati batas-batas antara marga yang telah ditetapkan oleh keputusan. Jika terjadi perselisihan di antara marga, raja dapat bertindak sebagai penengah. Demikian juga dalam perselisihan masalah tanah. Untuk jasa sebagai penengah, raja berhak menerima pemberian dari warganya.

Selain pajak yang diberlakukan dalam kerajaan, pendapatan lain Kesultanan Palembang adalah semacam perdagangan monopoli.

348) Rusli Amran, *Sumatra Barat Pemberontakan Pajak 1908*. Jakarta, Gita Karya, 1988; Young, *Islamic Peasants and the State*, 49-83

Dalam sistem ini, raja atau pembesar-pembesar kerajaan tertinggi membeli barang dengan harga yang murah dan harga pasar. Pendapatan yang terpenting adalah dari monopoli yang ditetapkan, yaitu 20.000 *pikul* dalam setahun. Keuntungan dari hasil jual beli inilah yang dipergunakan oleh sultan untuk membangun kembali keraton.³⁴⁹

Rakyat Palembang terbagi atas orang-orang *Miji* dan orang-orang *Senan*.³⁵⁰ Orang-orang *Miji* di ibukota memiliki kedudukan sama dengan di pedalaman, dengan catatan bahwa mereka tidak dikenakan pajak dan tidak menghasilkan pajak. Mereka membantu Sultan dalam berperang. Orang-orang *Senan* atau *Snouw* merupakan golongan yang lebih rendah dari *Miji*. Mereka tidak boleh bekerja untuk siapapun selain hanya untuk sultan, misalnya membuat atau memperbaiki perahu-perahu sultan, memperbaiki rumah para priyayi, atau mendayung perahu sultan.

Di Palembang, pemerintahan kolonial menempatkan seorang residen pada tahun 1839. Hal itu menandakan Belanda berhasil menguasai wilayah secara langsung, seperti terjadi juga di Bengkulu (Bengkulu) dan Lampung. Walau menempatkan residen atau *controleur*, Pemerintah Hindia Belanda tidak begitu mencampuri urusan penduduk lokal. Pungutan pajak secara langsung, seperti pajak tanah, pajak kepala, pajak jalan, dan lainnya tidak dilakukan. Untuk pemenuhan biaya aktivitas kolonial, kas keuangan didapatkan dari perdagangan, seperti monopoli penjualan candu dan garam, penjualan hasil-hasil produk setempat, dan cukai atas barang yang keluar masuk wilayah.³⁵¹

3. Ternate Tidore

Di Ternate, memasuki pertengahan abad ke-19, Belanda mulai

349) Harun, Yahya, 1995, *Kerajaan Islam Nusantara Abad XVI dan XVII*. Yogyakarta, Kurnia Kalam Sejahtera, hlm 47.

350) Mardanas Safwan, *Sultan Mahmud Badaruddin II 1767-1852*, Jakarta: Mutiara Sumber Widya, 2004. hlm. 31

351) Poesponegoro, *op. cit.* hlm. 64

menerapkan pajak kepala dengan memanfaatkan kekuasaan politik Kesultanan Ternate. Melalui Kesultanan, dikeluarkan aturan bahwa setiap laki-laki dewasa wajib membayar sejumlah uang atas kepalanya sendiri, di tanah asalnya sendiri, yaitu Ternate. Bila seseorang tidak mampu menghadirkan komoditas dalam jumlah yang ditargetkan oleh kesultanan dan pemerintah kolonial, maka jumlah pajak yang diterapkan ke depan semakin besar.

Respon keras muncul dari pedalaman. Tidak hanya dari suku Tobelo Dalam, suku-suku lain yaitu Sahu, Sawai, Modole, dan lain-lain. turut menggugat. Meski begitu tidak tumbuh perlawanan langsung karena kekuatan kesultanan yang notabene disangga pihak kolonial telah sedemikian kuat. Untuk menghindari pajak kepala ini, banyak kelompok dan komunitas melarikan diri jauh ke dalam hutan, atau ke pulau-pulau lain yang tidak berada di bawah kekuasaan Kesultanan Ternate.

Bagi rakyat Ternate, pajak kepala dipandang sebagai hal yang sangat aneh. Mereka terbiasa hidup dalam hubungan kebersamaan dan berkelanjutan bersama alam. Dalam kata lain, mekanisme pajak yang dibuat kolonial dianggap tidak masuk akal dalam pola hidup demikian.

Sejak penandatanganan perjanjian antara Pemerintah Hindia Belanda dan Kesultanan Ternate, juga Tidore, di hadapan Gubernur Jenderal van der Cappelen pada 1824, yang diperbarui pada 1828, Pemerintah Belanda telah menjadikan kota Ternate sebagai pos pertahanan untuk mengawasi para sultan atas segala kemungkinan buruk. Hal itu sekiranya diterapkan larangan berdagang bagi Belanda. Meski muncul kritikan, upaya itu tidak mengganggu jalannya perdagangan maupun kekuasaan Belanda. Dengan adanya pengawasan yang agak diperketat, para sultan Maluku terpaksa harus bersahabat dengan Gubernemen Kolonial. Sebab, bila berani

menunjukkan sikap bermusuhan, maka mereka akan dilengserkan.³⁵²

Selain perjanjian politik 27 Mei 1824, Van der Capellen menandatangani pula perjanjian tambahan dengan Sultan Ternate dan Tidore yang menyepakati beberapa hal, yakni:

- a. Pemusnahan tanaman rempah-rempah (ekstirpasi) dihentikan.
- b. Monopoli rempah-rempah yang dijalankan Belanda selama ini dihapuskan, tetapi perdagangan ke luar Maluku harus seizin *Gubernemen*.
- c. Sultan Ternate dan Tidore tidak boleh lagi berurusan dengan perdagangan rempah-rempah dan mengambil keuntungan dari perdagangan tersebut.
- d. Kedua kesultanan boleh memungut pajak yang besarnya tidak boleh melebihi pajak hasil bumi pada umumnya.³⁵³

Jabatan Gubernur Jenderal Van der Capellen kemudian digantikan oleh Du Bus de Gisignies.

4. Makassar

Pada tahun 1846, Pemerintah Hindia Belanda mengeluarkan ketentuan umum pengaturan kegiatan gerak barang untuk Makassar. Hal itu untuk menangani kemunduran perdagangan di sana dan mengorientasikannya menjadi wilayah perdagangan bebas.

Ketentuan tersebut berisi:

- a. Semua barang tanpa kecuali, dan dengan kapal manapun, dinyatakan bebas pajak impor, ekspor, pajak pelabuhan, dan pajak jangkar. Selain itu juga dibebaskan dari segala formalitas impor dan ekspor
- b. Diperkenankan impor dan ekspor peralatan perang
- c. Impor dan ekspor candu juga bebas pajak, namun pedagang

352) Amal, M. Adnan, *Kepulauan Rempah-Rempah Perjalanan Sejarah Maluku Utara 1250-1950*. Hlm 225

353) *ibid.* Hlm 226

- candu harus tunduk pada peraturan setempat sehubungan dengan kepentingan peraturan pajak penjualan candu
- d. Kapal *junk* Cina juga bebas pajak
 - e. Tempat lain yang terletak dekat dengan Makassar juga bebas pajak impor dan ekspor yang dibawa oleh perahu bumiputera dari atau ke Makassar; kapal Eropa tidak diperkenankan mengunjungi pelabuhan-pelabuhan itu
 - f. Penduduk asing akan tetap diijinkan menetap di Makassar untuk melakukan perniagaan hingga jangka waktu yang diberikan oleh pemerintah setempat.³⁵⁴

Namun kebijakan itu bukan berarti pelabuhan Makassar menjadi pelabuhan bebas pajak, karena ekspor barang dari Makassar dikenakan pajak sesuai yang berlaku di wilayah lain dalam pemerintahan Hindia Belanda. Kebijakan ini juga dilakukan di beberapa pelabuhan lain dalam kawasan timur Nusantara, seperti Menado, Kema, Taili, Ambon, Banda, dan Ternate. Kebijakan itu berhasil mendongkrak Makassar menjadi pelabuhan transit dan pelabuhan internasional terbesar di kawasan timur Nusantara.

Pada tahun 1860, pemerintah Hindia Belanda mengimpor bibit kopi dan mendorong penduduk menanam kopi di sejumlah distrik utara *Gubernemen* Makassar. Bila tanaman telah berproduksi, penduduk wajib membayar pajak berupa 10% hasil produksi sesuai ketentuan pemerintah. Di kemudian hari, pembayaran pajak kopi diterapkan pada setiap keluarga secara tunai dan juga berbentuk barang hasil produksi.

Pendudukan oleh bangsa asing pasti akan memunculkan perlawanan rakyat dan kehendak merdeka. Di Makassar pun muncul pemberontakan seperti yang dilakukan oleh Karaeng Bonto Bonto. Hal itu membuat pemerintah Hindia Belanda merencanakan untuk

354) Poelinggomang, Edward L. dan kawan-kawan. 2004. *Sejarah Sulawesi Selatan Jilid 1*. Ujung Pandang, Badan Penelitian dan Pengembangan Daerah Propinsi Sulawesi Selatan. Hlm. 278

merubah kedudukan Makassar, dan sejumlah pelabuhan bebas lainnya, menjadi pelabuhan wajib pajak. Hal itu demi meningkatkan kas pendapatan di mana salah satunya dapat digunakan untuk membiayai ekspedisi militer dalam memadamkan pemberontakan dan perang. Hasil kajian menunjukkan bahwa perubahan kebijakan itu memberi pendapatan bagi pemerintah Hindia Belanda sebesar f. 493.500.³⁵⁵

Untuk kawasan Sulawesi, dalam lembar Negara 1824 nomor 31a, dikeluarkan peraturan resmi sepersepuluhan pajak tanah di wilayah Celebes (Sulawesi). Pajak ini bisa dibayar dalam bentuk uang, atau hasil bumi yang dikonversi nilainya ke dalam uang dan dibayarkan per tahun. Pajak ini diberlakukan hingga kemudian pemerintah mendapat formulasi tepat dalam merumuskan pajak hasil bumi dengan kemampuan penduduk.

Saat berdiri perusahaan pelayaran Hindia Belanda (Koninklijke Paketvaart Maatschappij/KPM) yang dimodali raja Belanda, perusahaan kemudian bekerjasama dengan pemerintah Hindia Belanda dengan sistem bagi keuntungan. Kerja perusahaan meningkat karena mendapat hak-hak istimewa dalam pelayaran, apalagi kapal-kapal Belanda dibebaskan dari pajak impor dan ekspor di bandar-bandar niaga dalam penguasaan pemerintahan Hindia Belanda, seperti di Pelabuhan Makassar. Beban pajak kapal Belanda diperhitungkan tidak tunai di lapangan melainkan atas perjanjian pemerintah.

5. Banjar

Memasuki era pemerintahan Kolonial setelah VOC tak lagi berkuasa, pemerintah kolonial menggaji Sultan Banjarmasin dan Mangkubumi sebagai kompensasi pelarangan bagi golongan bangsawan untuk melakukan perdagangan antarpulau. Pemerintah kolonial pun

mengambil konsesi eksplorasi tambang batubara di tanah-tanah milik kaum bangsawan. Jumlah pemberian dari pemerintah kolonial bervariasi, misalnya untuk konsesi milik Mangkubumi Kencana, setiap tahun ia memperoleh f. 10.000 dari perusahaan Belanda.³⁵⁶

Namun pengambilan konsesi lahan ternyata makin memperkecil luas tanah *apanage*, yang berdampak terhadap penghasilan kaum bangsawan. Tak tinggal diam, bangsawan mengambil langkah menerapkan beragam pajak kepada petani yang mengerjakan tanah-tanah *apanage*. Pajak-pajak resmi dari kesultanan antara lain³⁵⁷:

1. Pajak *Pambarian (polltax)* yang terbagi menjadi dua jenis:
 - (a) *baktin* adalah pajak yang harus dibayar petani perorang sebesar f. 2,60 untuk mereka yang sudah menikah dan f. 1,30 bagi yang belum menikah;
 - (b) *nadar*, sebesar f. 5,60 bagi yang sudah menikah dan f. 2,90 bagi yang belum menikah.

Pajak *Pambarian (polltax)* ini tidak dikenakan kepada penduduk disekitar keraton Martapura.

2. Pajak *Lamian*, yaitu pajak natura yang ditarik dari hasil tanah yang dikerjakan setiap tahun
3. Pajak *Tabus Surat*, sebesar f. 4, yaitu pajak tanah yang dahulunya ditinggalkan oleh pemiliknya selang beberapa tahun kemudian tanah itu digarapnya kembali.
4. Cukai juga dikenakan kepada barang-barang perdagangan yang melalui pos-pos tertentu besarnya sepersepuluh dari harga barang yang dibawanya.
5. Pajak hasil adalah pajak yang ditarik setiap tahun pada musim panen. Besarnya sangat relative, tergantung kepada si penarik pajak.
6. Pajak *Pandulangan* emas dan intan yang beratnya di atas tiga

356) W. A. van Rees. 1865. De bandjermasinsche krijg van 1859-1863; met portretten, platen en een terreinkaart. Arnhem: D. A. Thieme hlm. 28

357) *Ibid* hlm 29

karat sebesar f. 20

7. Zakat Fitrah yang dikenakan pada musim panen sebesar sepersepuluh dari hasil panen.

Adapun pajak tak resmi adalah pajak yang bukan berasal dari istana, melainkan pajak-pajak yang berasal dari kaum bangsawan ataupun petugas-petugas pajak. Pajak-pajak itu dipungut langsung oleh petugas-petugas pajak dengan perantara *pambakal* (pengurus) kampung masing-masing.

6. Pajak Gerbang Tol dan Perang Jawa

Perang Jawa (1825-1830) diakui sebagai perang terhebat di Nusantara. Perang terjadi akibat dari akumulasi berbagai sebab. Di antaranya adalah kesalahan praktik pajak gerbang tol (gerbang/pos penarikan pajak di perjalanan) yang menimbulkan gejolak sosial dan membuat masyarakat sengsara selama bertahun-tahun. Tulisan di bawah ini akan menguraikan hal tersebut, dan sedikit banyak mengolah dari karangan Peter Carey berjudul *Orang Cina, Bandar Tol, Candu dan Perang Jawa* (2008).

Pajak gerbang tol bukanlah jenis pajak yang murni berasal dari inisiatif bangsa pribumi. Raja Keraton Kasultanan Yogyakarta, Hamengkubuwana I (bahasa Jawa: Hamengkubuwono), memperoleh ilham dari VOC, yang menerapkan sistem pemungutan pajak di pantai utara dengan begitu efektif selama periode itu. Telah diketahui bahwa tak berselang lama selepas kesepakatan Perjanjian Giyanti bulan Februari 1755, Hamengkubuwana I menekan kontrak penyewaan pemungut pajak pertama untuk gerbang-gerbang tol di area kekuasaan kerajaannya bersama To In (1755-1764), seorang Kapitan Cina daerah Mataram. Sebagai kerajaan yang baru saja berdiri, wajar jika Kasultanan butuh pemasukan ekstra guna mengongkosi keperluan istana. To In beserta penerusnya melakoni tugas menarik pajak gerbang tol. Terbukti kala Hamengkubuwana

I tutup usia tahun 1792, total pajak yang disetorkan mencapai f. 128.000.³⁵⁸

Enam belas tahun kemudian (1806), 40 persen dari seluruh pendapatan kerajaan berasal dari penghasilan gerbang tol dan pasar. Sementara kelompok Tionghoa, yang bertindak sebagai penyewa utama gerbang tol, mampu mengantongi keuntungan sampai seperempat dari pemungutan pajak kepada Sultan, lewat transaksi usaha pribadi dan penyusutan nilai penyewaannya.

Terdapat beberapa alasan mengapa pemungut pajak jadi pilihan menarik bagi penguasa Yogyakarta kala itu. Pertama, raja hanya merogoh uang sedikit untuk membangun gerbang tol, lalu gerbang itu dipelihara komunitas Cina dan menjadi bagian dari tanggungjawab pihak penyewa. Kedua, tak butuh ongkos birokrasi yang mahal guna menjalankan sistem ini lantaran para penjaga gerbang tol berkewajiban membayar kepada Sultan dari hasil keuntungan persewaan. Ketiga, sampai bulan Desember 1813, orang Cina tidak punya basis politik di dalam masyarakat Jawa, sehingga tidak mengkhawatirkan bisa mempengaruhi persaingan kekuasaan di istana. Keempat, kelompok penyewa dapat dijadikan kambing hitam atas kegagalan administratif atau bila suatu saat diserang rakyat. Menjadi sebuah realitas sejarah bahwa sedari lama golongan ini dimanfaatkan sebagai “perantara” sekaligus “mesin pencetak uang”, baik oleh raja maupun penguasa kolonial.

Terjadi perubahan mendasar dalam praktik pajak gerbang tol sewaktu Thomas Raffles (1811-1816) menduduki Hindia Belanda dan menaklukkan kekuasaan istana Kasultanan. Gerbang tol menjadi bahan perselisihan antara Sultan dan Inggris, sejak Sultan menolak menghormati semua persyaratan yang tercantum di dalam perjanjian tanggal 28 Desember 1811, yang menetapkan bahwa bandar dan pasar di wilayah kerajaannya harus diserahkan kepada

358) Peter Carey, *Orang Cina, Bandar Tol, Candu dan Perang Jawa* (Komunitas Bambu: Jakarta, 2008).

pemerintah Eropa. Akhirnya, semua gerbang tol dan pasar di seluruh kawasan kerajaan diambil alih pemerintah Eropa dan langsung disewakan kepada orang Cina. Perubahan pengelolaan pajak yang dituangkan dalam perjanjian yang ditandatangani oleh Raffles dan Sultan merupakan dampak dari keberhasilan operasi militer Inggris terhadap Yogyakarta. Kenyataan demikian inilah yang menjadi pintu masuk bagi pemungut pajak untuk mengeksploitasi rakyat, yang bertambah parah dan kejam di masa berikutnya.

Pada Agustus 1816, terjadi perkembangan yang menonjol dalam sistem pajak. Tempo itu, pemerintahan kolonial Belanda berhasil dipulihkan kembali kedudukannya di tanah jajahan dan dihadapkan pada utang raksasa serta pemasukan yang kurang memadai dari pengaturan penyewaan tanah, sebagai program peninggalan Raffles di Hindia Belanda. Dari sana muncul niat untuk memanfaatkan gerbang tol sebagai sumber pemasukan guna menutupi kekurangan pajak pemerintah kolonial.

Menjadi kenyataan pahit, lalu lintas dan aktivitas niaga terganggu gara-gara Belanda menerapkan cukai pada pengangkutan hasil bumi dari segala barang yang dipindahkan dari suatu tempat ke tempat yang lain, baik di darat atau di sungai. Rakyat makin susah, sebab cukai itu dikenakan pula pada barang rumah, ramuan, dan makanan sehari-hari. Beban cukai jalan yang berat itu harus dipikul bersama dengan beban yang lain. Sistem pajak ini bukan saja memberatkan, melainkan juga menimbulkan penindasan. Hak memunggut cukai jalan bisa digadaikan, dan orang yang menerima gadai itu kelompok Tionghoa. Golongan tersebut meraup laba yang tidak sedikit dari bisnis gadai cukai jalan, dan masyarakat makin menderita sehingga tidak heran kalau tumbuh pertentangan antara rakyat dengan bangsa minoritas ini.

Banyak keluhan lantaran Belanda memberlakukan beragam pajak dan sistem pembayaran bea yang memeras orang kecil. Bila seseorang ingin bepergian ke suatu tempat dan melewati daerah para bangsawan (*tolgaarfes*), maka ia harus membayar bea atas barang bawaannya. Semula, jumlah bea

tak terlalu besar. Namun, karena silau akan profit yang diperoleh dari bisnis pajak, jumlah bea barang kian meningkat dan nafsu serakah penyewa gerbang tol makin meningkat.

Dalam hal sumber daya manusia, orang-orang Belanda memang terbatas jumlahnya. Melihat kaum Tionghoa potensial sebagai “perantara” dengan orang pribumi, Belanda menjual berbagai *pacht* (hak pengelolaan) seperti jalan tol, candu, dan rumah gadai kepada pengusaha Cina. Mereka berani membeli *pacht* dengan harga tinggi, karena mengetahui keuntungan yang didapatnya bisa berlipat ganda. Berkat dukungan penguasa, para *pachter* memeras rakyat sehingga menjadi sangat kaya. Kedudukan sebagai perantara inilah yang diinginkan penguasa. Mereka hendak menjadikan etnis minoritas ini sebagai “perisai” atau kambing hitam kala timbul kerusuhan menentang penguasa, dan pola ini muncul berkali-kali dalam sejarah Indonesia.

Belanda menyebut orang Tionghoa sebagai “bangsa penjaga kantor bea cukai” dalam beberapa laporan mereka, serupa dengan ungkapan lazim Jawa tentangnya sebagai “bangsa gerbang cukai”. Bahkan, hidup pula ungkapan lainnya bahwa “Tidak seorang pun dari dua puluh orang Tionghoa yang datang ke Jawa dari Tiongkok pulang kembali ke kampung halamannya”. Sebabnya, begitu berlimpah pendapatan di tanah Hindia.

Bermula dari 34 gerbang cukai yang sudah didirikan tahun 1812, terdapat tambahan 106 *rangkah* (pos gerbang yang lebih kecil) di mana 45 *rangkah* merangkap pasar. Pada tahun 1821 terdapat 187 pasar kecil hanya untuk Yogyakarta. Sebagai tambahan, ada dua gedung tembakau di Kedu yang baru saja terkena pengambilalihan, di mana tembakau yang diserahkan ditimbang, diperiksa, dan ditaksir guna menentukan pembayaran bea cukai sebelum diekspor di pantai utara. Kelak, pengurusan gerbang tol oleh Belanda menyulut keresahan sosial di pedesaan makin membesar.

Faktor penting yang memengaruhi pajak gerbang tol menjadi begitu mahal ialah orang Tionghoa menyewakan kembali gerbang tol secara berulang

hingga tiga kali. Para bandar Cina setiap menyewakan tentu mengambil laba demi kantong pribadinya. Saking banyaknya gerbang tol, meski jarak tempuh menuju pasar terbilang dekat, maka warga harus melewati gerbang tol. Tahun 1823, pemerintah Belanda menelurkan regulasi bahwa ongkos yang dibayar di gerbang tol wajib ditulis jelas mungkin dan ada standarisasinya. Anjuran ini tak berjalan efektif dan bea yang dikenakan penjaga gerbang terkadang melampaui barang dagangan yang mereka bawa, terutama buah-buahan dan sayuran.

Di suatu gerbang tol, kerap kali petani rela berpisah dengan barang bawaannya supaya mampu membayar pajak yang ditodongkan kepadanya. Mereka dibiarkan menanti lama sebelum barangnya diperiksa. Selama penantian itu, kerbau yang mereka bawa bisa jadi kelaparan. Jika sang hewan merumput di atas tanah bandar, maka bakal dijatuhi denda. Kalau tak sanggup bayar, hewan itu bisa disita. Bahkan, di masa panen, petani menyerahkan sebagian laba untuk menyewa binatang itu dari bandar setempat. Hal serupa juga dialami para bupati saat melawat menuju ibukota kerajaan guna menyerahkan pajak dua kali setahun (*mulud* dan puasa). Di depan gerbang, tubuh mereka digeladah secara kasar apakah membawa barang permata, dan kudu membayar sekian banyak bea yang dikenakan.

Secara tak langsung, monopoli pajak oleh bandar menumbuhkan beban berat yang dipikul penduduk. Gagal memenuhi kewajiban bayar pajak, berakibat pada penangkapan dan penahanan secara sepihak. Sebagian bandar Cina memang punya rumah tahanan dan pasungan sendiri. Mata uang dari bahan tembaga yang didatangkan dari wilayah utara turut dipajaki pula. Imbasnya, nilai mata uang lebih mahal harganya di daerah para pangeran ketimbang di area lain. Pajak garam dari daerah pantai utara yang tinggi, menyebabkan komoditi ini sukar diperoleh di timur Yogyakarta. Di periode yang sama, seluruh pajak dari gerbang tol Yogyakarta bernilai hampir tiga kali lipat. Hal itu terjadi usai keraton kehilangan daerah Kedu bersama bandarnya pada Juli 1812 dan penghapusan gerbang tol di sepanjang Bengawan Solo atas instruksi Raffles tanggal 11 Februari 1814.



Tahun 1824, Komisaris Belanda menyelidiki sistem gerbang tol yang beroperasi di kawasan Mataram. Gerbang didirikan di tempat pemberhentian sepanjang jalan (*pesanggrahan*) bagi pelancong yang memakai jalan dagang utama. Jarak antara *pesanggrahan* satu dengan *pesanggrahan* berikutnya yaitu satu hari perjalanan dengan jalan kaki. Para pedagang Cina acap melewatinya, lalu membeli hak dari Kapitan Cina setempat untuk mengenakan sejumlah kecil cukai kepada pelancong lainnya, sebagai pembayaran atas jasanya memelihara barang.

Melihat potensi keuntungan, didirikanlah gerbang tol yang lengkap. Mayoritas dikelola orang Cina dan berkembang menjadi pos yang lebih kecil (*rangkab*) dengan jarak berdekatan. Menjelang meletusnya Perang Jawa, sejenis gerbang tol ditemukan hampir di setiap jalan masuk ke kampung dan dusun kecil di Jawa.

Selain gerbang tol, dibangun pula pos pengamatan (*salaran*) di semua jalan-jalan ke distrik-distrik yang terpisah. Tujuannya, untuk memeriksa setiap pelancong apakah telah membayar semua cukai yang diperlukan, sebelum memasuki wilayah bea cukai lainnya. Sebagai tanda terima cukai yang dibayar, digunakan cat nila untuk mengecap tangan pelancong dan nantinya cap ini hilang secara berlahan. Kewajiban bayar pajak penuh dikenakan kepada barang dagangan utama pada bandar di setiap zona bea cukai. Selanjutnya barang itu tidak akan terkena pajak lagi, kecuali pembayaran upeti (*wang peniti*) pada gerbang tol yang lebih kecil di sebelahnya. Namun, jika sesuatu muatan hanya akan dibawa menempuh jarak pendek dan hanya perlu melewati sebuah gerbang tol kecil saja, maka barang itu hanya dikenakan setengah dari besarnya pajak.

Tarif pajak barang dagangan ditentukan oleh para penyewa gerbang tol setelah didiskusikan dengan residen setempat. Besarnya tarif pajak didasarkan pada kedudukan gerbang tol dan tingkat kemakmuran rata-rata distrik. Misalnya, *sepikul* beras (61,175 kg) harus membayar pajak 44 sen di Ampel, gerbang tol yang didirikan di jurusan Surakarta-Salatiga. Biaya 15 sen dikenakan di gerbang tol utama Ponorogo, 8 sen di Pacitan dan ditarik

sebesar 2 sen di *rangkah* Pager Waru.

Kerap pula timbul kasus, di mana sebuah bandar atau *rangkah* yang berdekatan, yang disewa oleh dua orang Cina yang berbeda, masing-masing mengenakan pajak tinggi tanpa tingkatan tarif. Besarnya tarif jarang diperlihatkan, sebab para petani dan pedagang kecil Jawa banyak yang buta huruf, tak bisa membaca. bandar Cina bersikap lebih toleran hanya pada kaumnya sendiri, sehingga tingkatan tarif khusus yang seharusnya dikenakan kepada pedagang Cina sama sekali tak dilakukan.

Dalam kaitan kasus di atas, Residen Surakarta H.G. Nahuys van Burgs melaporkan bahwa para pedagang Cina berpura-pura terkena tiga kali lebih banyak pajak atas barang dagangan mereka, namun kenyataannya mereka mampu memperoleh dengan pembayaran minimal, akibat perlakuan yang mereka dapatkan dari orang-orang senegerinya. Disebutkan pula bandar-bandar yang utama di area kekuasaan Keraton Surakarta, yaitu di Ampel, Asem, Bagelan, Banyumas, Batur, Ganggeng, Jagaraga, Jambon, Kebumen, Kediri, Kleca, Pakis, Panaraga, Prambanan, Sambi, Semen, dan Wonogiri.

Harga bahan makanan ikut meroket lantaran pajak yang dibayar pedagang pribumi dipatok mahal, dan dibayar berkali-kali sesuai jumlah gerbang tol. Residen Yogyakarta mengisahkan seorang pedagang mengangkut beras untuk dijual di ibukota Kasultanan dari Pasar Payaman, Kedu. Orang ini membeli satu muatan sepikul kuda



Gambar 5

Residen dan Susuhunan Solo tahun 1913

*Sumber: Koleksi Foto Museum Etnologi Leiden
Belanda*

(240 *kati* = sekitar 148 kilogram) beras giling putih berharga f. 6 di pasar wilayah Kedu. Ia hendak menjual beras tersebut dengan harga f. 9.60 di Yogya, setelah membayar pajak pasar (sebesar 58 sen), bea gerbang tol (sebesar 98 sen), serta sewa kuda (sebesar f. 1.60). Pedagang itu hanya meraup keuntungan sebesar 44 sen, ditambah kelelahan menempuh perjalanan selama 11 jam melewati jalanan terjal dan ancaman ketakutan atas serangan penjahat. Nyata bahwa gerbang tol, retribusi pasar, dan biaya pengangkutan, telah menaikkan harga satu muatan beras lebih dari 50 persen untuk jarak sepanjang 60 kilometer. Harga komoditi yang tinggi, pada tahun-tahun antara 1821-1825, menyulap Yogyakarta menjadi wilayah meletusnya gejolak sosial.

Sejarawan Peter Boomgaard menegaskan bahwa pungutan pintu-tol dan pajak pasar merupakan penghalang lain bagi usaha skala besar dan setahan lama apa pun dalam spesialisasi pertanian yang dilakukan kaum petani. Dengan demikian, tidak ada satu pun perangsang untuk meningkatkan produksi pertanian melebihi tingkat kemandirian atau swasembada petani.³⁵⁹

Pedagang dan petani Jawa bertambah susah karena tidak ada ketentuan pasti perihal pajak yang dibayar. Mereka membawa bahan pangan umum dan hasil pertanian seperti buah dan sayuran hasil pekarangan sendiri. Retribusi semua barang ini sepenuhnya diserahkan kepada para penjaga gerbang tol. Di sini mereka mengenakan pajak persentase yang secara leluasa menarik uang sebanyak mungkin. Ulah penjaga gerbang tol sulit dibendung, sebab mereka sendiri adalah sub penyewa kesekian gerbang tol dari beberapa perantara. Mereka juga butuh uang tak sedikit untuk menutup pengeluarannya.

Pejabat Belanda menggambarkan gerbang tol berikut petugasnya sebagai dua lembaga yang paling merugikan di dalam masyarakat Jawa. Pada permulaan abad ke-19, dilaporkan mengenai pemandangan yang terlalu sering dikenal pada gerbang tol di seluruh Jawa Tengah. Bagaimana

359) Peter Boomgaard, *Anak Jajahan Belanda: Sejarah Sosial dan Ekonomi Jawa 1795-1880* (KITLV: Jakarta, 2004).

seseorang petani Jawa disuruh menunggu selama berjam-jam, sebelum bawaannya diperiksa. Bandar Cina menggertak dan mengancam petani untuk menyerahkan pembayaran persentase yang besar untuk memperoleh hak melewati gerbang. Si petani cuma bisa menyerahkan nasibnya kepada kemurahan hati penjaga gerbang. Sambil memohon, ia berkata: “*Ampun tuwan, keluarga saya miskin, tuan!*” Jika menolak membayar, dia bakal menghadapi resiko seluruh barang bawaannya akan disita.

Mata-mata penjaga gerbang cukai siap melaporkan bila warga kepergok menghindari gerbang dengan memotong jalur setapak di pedalaman. Dampaknya, barang bawaannya disita. Jumlah gerbang cukai yang kian bertambah menyebabkan harga bahan pangan di Jawa meningkat. Di Yogyakarta, harga beras dan bahan pokok lainnya naik hampir dua kali lipat dari harga di Surakarta, yang relatif murah karena pengangkutan barang menggunakan sungai Bengawan Solo.

Masyarakat tidak memperoleh keadilan hukum, sekalipun telah melaporkan kejahatan pajak ini kepada pejabat pribumi yang juga menerima suap atau upeti dari pengelola gerbang tol. Dendam pun tertanam. Jago-jago setempat lalu dimintai bantuan menjarah gerbang tol atau membakarnya. Kasus pembakaran kerap terjadi menjelang pecahnya Perang Jawa. Tak sedikit penjaga gerbang menjemput ajalnya selepas dianiaya oleh mereka yang menyimpan dendam. Namun, penduduk desa tetangga justru terkena imbas. Mengacu peraturan pidana Jawa, penduduk wajib membayar ganti rugi sebesar dua pertiga dari nilai barang yang dicuri atau membayar “harga darah” kepada keluarga laki-laki yang terbunuh, bila kejahatan itu tidak berhasil dibongkar. Penjaga gerbang tol kemudian mengorganisasikan “tentara bayaran” lantaran selalu dibayangi ancaman serangan. Tukang pukul dan pengawal diambil dari kalangan orang Jawa pula. Hal ini mendorong jalinan kekerasan di daerah pedesaan makin tak terelakkan, jelang meletusnya Perang Jawa.

Pemerintah kolonial menyadari betul pengaruh buruk yang ditimbulkan dari sistem pajak gerbang tol yang menggila itu. Mereka sekuat tenaga

berupaya membatasi pengaruhnya sebelum tahun 1825. Inggris telah menghapus bandar di sepanjang Bengawan Solo pada 1814, dan Belanda mengikuti jejak itu di Kedu tahun 1824. Langkah tersebut ditempuh selepas menerima laporan dari suatu tim yang dipimpin Residen Surakarta dan Residen Yogyakarta. Tim ini menganjurkan Gubernur Jenderal supaya menghapus semua pos bea cukai di wilayah ini. Kerugian yang dialami pemerintah atas pajak yang hilang (satu juta gulden), dapat diganti dengan mengambil alih daerah terpencil bagian barat Banyumas dan Bagelen.

Tim itu mengakhiri laporannya dengan suatu ramalan yang sangat menakutkan: “Kami berharap agar mereka (orang-orang Jawa) tidak akan sampai terbangun dari keadaan tidur nyenyaknya ini. Kami telah memperhitungkan, sebagai sesuatu yang sudah pasti, bahwa kalau gerbang-gerbang tol tetap terus diijinkan melakukan kegiatannya, maka waktunya tidak akan lama lagi. Pada saat itu orang-orang Jawa akan bangkit dengan cara yang mengerikan.”

Meski muncul peringatan yang mengerikan soal keresahan sosial yang mengancam dan siap meledak itu, Belanda pasca tahun 1816 enggan melepaskan pajak-pajak yang menguntungkan dari gerbang tol di wilayah kerajaan. Kenaikan keuntungan tahunan sebesar tiga kali lipat dari pajak seluruh gerbang tol di Yogyakarta, antara tahun 1816 dan 1823, membutuhkan Pegawai tinggi kolonial terhadap satu kenyataan. Yakni, perdagangan di wilayah Kasultanan macet karena ulah para bandar yang sulit dikendalikan. Ekonomi pun terlanjur karut marut.

Memasuki detik-detik ketuban Perang Jawa mau pecah, pedesaan di Jawa mulai tidak tentram. Ibarat api dalam sekam, tinggal mencari pematiknya. Orang saling curiga dan menebar teror. Banyak gerombolan dengan senjata di tangan beroperasi tanpa tuntutan hukum. Pembunuhan mulai sering terjadi. Kegiatan harian para petani juga diawasi ketat oleh mata-mata para penjaga gerbang tol yang ditempatkan di setiap desa dan jalanan kampung agar warga tak bisa menghindari wajib bayar pajak. Bahkan, orang yang telah tutup usia sekalipun, dalam perjalanannya ke kuburan dibebani pajak.



Collectie Moluks Historisch Museum

Gambar 6

Kunjungan wakil kepala kantor pajak C.J. Boot di Pantai Tulehu Maluku pada Februari 1928

Sumber: Foto koleksi Museum Sejarah Maluku, Utrecht Belanda

Bukan cuma melintasi gerbang tol saja, walau tidak membawa barang yang dipajaki, bisa menyebabkan pelancong terkena “*pajek bokong*”. Istilah Jawa ini artinya, ke mana pun kita pergi, pantat atau *bokong* tak mungkin ditinggal.

Akumulasi berbagai faktor seperti pajak tanah, gagal panen, wabah kolera 1821, dan gerbang cukai telah mengubah Jawa menjadi sebuah tong mesiu. Mimpi pembaruan tata susunan politik dan perbaikan kondisi ekonomi telah mulai menyatu dengan harapan akan datangnya zaman emas keadilan dan kesejahteraan. Yang dibutuhkan ialah pemimpin yang cukup berwibawa untuk mencanangkan dirinya dan merangkul semua yang berkeluh kesah untuk bersatu dalam perjuangan. Muncullah tokoh

Pangeran Diponegoro, yang memimpin muara penuntutan rakyat atas pembaruan akibat kegoncangan ekonomi dan ragam pajak yang mencekik. Alhasil, rakyat terpaksa menempuh jalur perang supaya lekas memperoleh perbaikan nasib dan ekonomi.

Selama Perang Jawa berlangsung, pemerintah Belanda segera bertindak merubah sistem pajak gerbang tol di kawasan kerajaan. Namun, upaya itu terlambat. Perang kadung berkecamuk dan menelan banyak korban dari kelompok Tionghoa, yang pada masa lalu berkiprah sebagai pemborong pos pajak. Karena itu mereka menjadi sasaran utama kebencian rakyat.



Gambar 7
Perdana Menteri Kerajaan Belanda 4
Juni 1868-4 Januari 1871,
Pieter Philip van Bosse
Sumber: ANP Historisch Archief

II. Fase Liberal Hindia Belanda

Sejarah Ekonomi Indonesia pada era pendudukan oleh bangsa asing sangat ditentukan oleh faktor politik, yaitu politik kolonial yang dijalankan oleh pihak pemerintah Belanda selaku negeri induk terhadap Nusantara sebagai daerah jajahannya. Kondisi politik kolonial Belanda di Nusantara sangat berhubungan erat dengan kondisi politik di negeri Belanda.

Pada umumnya, wilayah jajahan berfungsi sebagai daerah yang dieksploitasi bagi kepentingan negeri induk. Situasi sosial ekonomi di Hindia Belanda pada masa itu adalah wilayah agraris sebelum industri bermunculan. Situasi itu menciptakan politik kolonial berupa *cultuurstelsel* atau Sistem Tanam Paksa (STP). Dalam sistem

tersebut diberlakukan hak monopoli pemerintah, serta sistem pengerahan tanah dan tenaga rakyat dalam memproduksi komoditas ekspor.³⁶⁰

STP dijalankan berdasarkan Peraturan Pemerintah (*Regering Reglement*) dari van den Bosch, yang masih berada di bawah otoritas Gubernur Jenderal, dengan mandat dari Raja Belanda. Dalam pelaksanaannya, rakyat diwajibkan menanam jenis tanaman yang dikehendaki pemerintah kolonial. Akibatnya, beban yang dipikul pemilik tanah dalam sistem sewenang-wenang ini sangat berat, sehingga ada kecenderungan untuk menyerahkan penguasaan tanah kepada desa atau warga yang lain. Selain itu, sistem ini telah meningkatkan peredaran uang di Hindia Belanda yang berasal dari pembayaran *plantloon* (upah tanam) dan upah tenaga kerja di lingkungan pabrik.³⁶¹

Dengan demikian jelaslah bahwa STP telah menciptakan lalu lintas uang, suatu faktor ekonomi yang dapat mempercepat ekonomi uang di pedalaman. Sementara itu, pada masa yang sama, di Belanda terjadi perubahan bidang fokus dalam ekonomi. Kapitalisme komersial bergeser ke kapitalisme industri serta berkembang pula politik liberal. Para pendukung politik liberal ingin menghapus STP karena dalam praktiknya banyak penyimpangan dan penyalahgunaan. Berbagai kecaman diarahkan kepada kaum konservatif yang mendukung STP. Kecaman ini dipelopori oleh van Hove, lalu disusul Douwes Dekker lewat bukunya, *Max Havelaar*, yang menggambarkan kehidupan masyarakat penuh sengsara.

Aliran liberal muncul dan menyatakan bahwa seharusnya kegiatan ekonomi dilakukan oleh swasta di mana pemerintah hanya menciptakan stabilitas dan sarana saja. Swasta kemudian menuntut pembukaan Indonesia untuk mereka dengan keyakinan akan mampu mengembangkan ekonomi tanah kolonial. Kondisi itu membuat penanaman paksa berangsur-angsur dihapuskan. Pada tahun 1872 aliran liberalisme memenangkan ruang politik di Belanda yang berujung liberalisme negara Belanda untuk memasuki periode kapitalis modern.

360) Sartono Kartodirdjo dan Djoko Suryo, *Sejarah Perkebunan di Indonesia: Kajian Sosial Ekonomi* (Yogyakarta: Aditya Media, 1991) hlm. 79.

361) Sartono Kartodirdjo, *Pengantar Sejarah Indonesia Baru: 1500-1900 Dari Emporium Sampai Imperium* (Jakarta: Gramedia, 1987) hlm. 319.



Gambar 8
Penanaman Kina di Jawa 1913
Sumber: Koleksi Foto Museum Etnologi Belanda

Kaum humanis dan para penganut ekonomi liberal juga dikejutkan oleh pajak langsung dan tidak langsung yang mencekik leher masyarakat di Hindia Belanda. Di sisi lain, upah tenaga kerja dalam STP tidak mencukupi. Pemerintah kolonial mengeruk keuntungan sebanyak mungkin lewat STP, kemudian disetorkan kepada bendahara Belanda, namun tanpa diikuti tindakan menyejahterakan penduduk.

Sebetulnya, ada misi politik yang terpendam dalam benak pengikut politik liberal. Pembukaan tabir STP bukan hanya mengungkapkan eksploitasi terhadap kaum pribumi, namun juga agar tanah dan tenaga mereka itu dibebaskan.

Harapannya, pengusaha swasta bisa memakainya manakala membuka perkebunan kopi, teh, gula, dan kina di Hindia Belanda. Alhasil, proses liberalisasi sulit dibendung. Liberalisasi mendorong modal swasta memperbesar bisnis ke daerah jajahan untuk menanamkan modal atau mencoba peruntungan. Puncaknya, pada tahun 1870, Pemerintah Belanda mengeluarkan Undang-Undang Agraria (*Agraria Wet*). Isinya adalah [1] tanah milik rakyat tidak dapat diperjualbelikan kepada non-pribumi; [2] tanah domain pemerintah sampai seluas 10 bau bisa dibeli non-pribumi untuk keperluan membangun perusahaan; [3] jangka waktu penyewaan tanah selama 75 tahun.³⁶²

Dengan diluncurkannya regulasi ini, pihak swasta Belanda maupun warga Eropa lain beramai-ramai membangun perkebunan. Mulai tumbuhlah sistem ekonomi liberal yang berjalan di Hindia Belanda. Sekedar untuk diketahui, pada periode STP, penyewaan tanah di wilayah kekuasaan pemerintah kolonial sama sekali dilarang. Tujuannya, menghindari persaingan memperoleh tanah plus tanaman yang ditanam di bawah STP.³⁶³

Meluasnya pengaruh ekonomi Barat di Hindia Belanda selama zaman liberal ditandai dengan penanaman tumbuhan perdagangan di perkebunan besar dan impor barang jadi yang dihasilkan di negeri Belanda. Impor barang jadi, yang sebagian besar terdiri atas barang konsumsi ringan, berimbas pada usaha kerajinan rakyat Indonesia. Pasalnya, harga maupun mutu hasil produksi pribumi sulit bersaing dengan barang buatan industri Barat. Sebagai contoh, impor bahan tekstil dari daerah industri Twente di Belanda mendorong matinya usaha penenunan pribumi di Jawa.

Kondisi tersebut akhirnya menyeret penduduk pulau Jawa ke dalam ekonomi uang. Mereka kehilangan mata pencaharian ala tradisional sehingga memaksa diri untuk mengabdikan ke tuan kebun. Namun, penduduk di Jawa merespons secara pasif meluasnya ekonomi uang ini. Artinya, sebagian dari mereka tetap bergantung pada sektor pertanian dan menjadi buruh tani untuk menambah pendapatan. Mereka baru mencari pekerjaan di perkebunan guna

362) Sartono Kartadirdjo dan Djoko Suryo, *op.cit.* hlm. 80.

363) Lihat Peter Boomgaard, *Anak Jajahan Belanda: Sejarah Sosial dan Ekonomi Jawa 1795-1880* (Jakarta: Djambatan, 2004) hlm. 65-67.

memenuhi kebutuhan jika sudah terpaksa.

Kesempatan ekonomi ini dimanfaatkan oleh golongan Timur Asing, khususnya orang Cina, untuk bermain di bidang perdagangan. Sosiolog Wertheim menjelaskan golongan tersebut berasal dari negara lain atau keturunan para pendatang, sehingga tidak terikat pada tradisi dan norma agraris yang dianut orang pribumi. Tak ayal, posisi mereka mendukung untuk berniaga. Beda dengan petani di Jawa yang bertahan di pertanian atau mencari pekerjaan non pertanian demi membayar pajak tanah dan membeli barang konsumsi impor. Petani Jawa tidak memanfaatkan peluang ekonomi untuk mengeruk keuntungan dan mendongkrak taraf hidup.³⁶⁴

Industri ekspor perkebunan dan tambang merupakan usaha ekonomi yang berkembang pesat di Hindia Belanda kala itu. Industri ekspor menjadi motor penggerak utama bagi kehidupan ekonomi liberal di tanah koloni dan memengaruhi pola perkembangan sektor lainnya. Permintaan pasar akan hasil pertanian (gula, kopi, tembakau) dan pertambangan dari Hindia Belanda melonjak. Kemunculan kapal uap yang mampu menurunkan biaya pengangkutan dari daerah produksi menuju pasaran dunia mendorong kian majunya bisnis tersebut. Di samping itu, pembukaan Terusan Suez tahun 1869 memangkas jarak antara negara penghasil bahan mentah di Asia Tenggara, termasuk Indonesia, dengan negara konsumen di Eropa.

Kendati pada zaman liberalisme tertanam harapan untuk meningkatkan ekonomi koloni, dan menyejahterakan pemodal maupun pribumi, namun di pengujung abad ke-19 kemakmuran masyarakat pribumi tidak beranjak baik, tetap sama seperti periode sebelumnya. Meski produksi untuk ekspor melesat antara tahun 1870-1900, kehidupan pribumi malah mengalami kemerosotan. Alhasil, muncul kritik tajam di negeri Belanda, mirip dengan kritik terhadap STP puluhan tahun silam.

Pada kurun waktu 30 tahun tersebut, pertumbuhan penduduk di Jawa lebih pesat ketimbang laju produksi bahan makanan, terutama beras. Hal

364) Pelajari W.F. Wertheim, *Masyarakat Indonesia Dalam Transisi: Studi Perubahan Sosial* (Jakarta: Tiara Wacana, 1999) Bab. 9.

ini menunjukkan konsumsi bahan makanan per kepala selama era liberalisme memperlihatkan kecenderungan yang menurun, khususnya pasca-1880. Di samping itu, krisis perkebunan tahun 1885 ikut memengaruhi penduduk. Terjadinya penyempitan operasi perkebunan berarti juga penyempitan penghasilan bagi penduduk, baik berupa upah buruh maupun sawah. Bila penduduk memperoleh pembayaran sewa tanah sebanyak f. 42,48 untuk satu bau selama STP, maka tahun 1900 angka ini menurun sampai f. 25. Nilai upah juga melorot drastis selepas diterpa krisis tahun 1885. Hasil penyelidikan *Mindere Welvaarts Commissie* (Panitia Kemerosotan Kemakmuran) di permulaan abad ke-20 menyatakan bahwa pendapatan rata-rata dari suatu rumah tangga di Jawa hanya f.80 selama setahun. Dari jumlah ini, kurang lebih f.16 harus dibayar kepada pemerintah sebagai pajak.³⁶⁵

Salah satu faktor yang dapat menerangkan mundurnya kemakmuran penduduk Jawa ialah sistem perpajakan yang sangat represif. Pajak begitu memberatkan golongan berpenghasilan rendah, yaitu orang pribumi. Di lain pihak, sistem pajak meringankan kelompok berpendapatan tinggi, yaitu mayoritas pendatang dari Eropa. Perusahaan yang memiliki perkebunan besar di Jawa tidak membayar banyak pajak, meski mengantongi laba tinggi dari penjualan tanaman ekspor di dunia. Demikian pula para pegawai kolonial hanya sedikit membayar pajak pendapatan bahkan ada yang tidak sama sekali. Satu-satunya golongan yang diwajibkan membayar pajak langsung kepada pemerintah adalah para petani. Dengan demikian, pemerintah kolonial tidak berbuat sesuatu untuk kesejahteraan rakyat, namun rakyat justru dipaksa membantu pemerintah pendudukan untuk menjalankan politik kolonisasinya di Indonesia.

Tambahan pula, penghapusan STP pada tahun 1870, yang diatur dalam Undang-Undang Gula (*Suiker Wet*) 21 Juli 1870, bukan berarti penghapusan kebijakan *batig slot* (kelebihan untung/modal) dari pemerintah Hindia Belanda. Artinya, surplus dalam anggaran belanja pemerintah tidak dipakai untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat di Jawa, tapi tetap dikirim ke negeri Belanda. Contohnya, antara tahun 1867 dan 1877, pemerintah kolonial mengirimkan uang

sebesar f.151 juta ke Kerajaan Belanda. Angka tersebut amat fantastis untuk ukuran kala itu.

Di sisi lain, dana pemerintah yang digunakan untuk membangun prasarana, seperti waduk atau bendungan, justru dibatasi. Dana yang tersedia dipakai untuk kepentingan lain, seperti ongkos perang Aceh. Clive Day menganggap pecahnya perang Aceh pada tahun 1873, sebagai faktor penyebab utama berakhirnya era panjang dari surplus-surplus pendapatan kolonial itu. Tetapi besarnya surplus anggaran belanja secara keseluruhan sebenarnya telah mulai menurun pada akhir tahun 1860-an. Hal ini sedikit banyak disebabkan oleh penambahan pengeluaran non militer, yaitu untuk sarana-sarana umum.

A. Struktur Pajak Kolonial Setelah 1870

Seperti yang dikemukakan di muka bahwa penghapusan STP pada tahun 1870 berdampak besar terhadap keuangan negara kolonial dan masyarakat Jawa. Anne Booth (1998) berpendapat bahwa sejak tahun 1860-an, pemerintah kolonial dihadapkan pada kondisi keuangan yang buruk. Hasil administrasi tidak efisien, korupsi dan pemborosan terjadi. Tidak hanya itu, para pegawai kolonial di daerah juga menghambur-hamburkan uang.³⁶⁶

Pemerintah berkeinginan merevolusi mental buruk bupati dan anggota pejabat administratif pribumi lainnya. Birokrat pribumi bakal kehilangan hak istimewa mengontrol tanah dan kerja wajib masyarakat. Perubahan tersebut jelas mengurangi kesempatan pegawai pribumi untuk berbuat sewenang-wenang terhadap penduduk, sekalipun langkah ini tidak berefek banyak bagi kehidupan ekonomi. Yang pasti, rakyat tidak lagi diminta menghabiskan waktu untuk kerja wajib. Sebagai gantinya, mereka harus membayar pajak kepala secara tunai, ditambah jenis pajak lain yang diperkenalkan pemerintah kolonial. Alhasil, beban yang mereka panggul kian besar.³⁶⁷

Pemerintah kolonial sengaja menempuh jalan ini untuk menggantikan

366) Anne Booth, *The Indonesian Economy in the Nineteenth and Twentieth Centuries: A History of Missed Opportunities* (St. Martin's Press: MacMillan and New York, 1998) hlm. 99

367) Merle Ricklefs, *Sejarah Indonesia Modern 1200-2004* (Serambi: Jakarta, 2005).

Tabel. 3
Perincian dalam Persentase dari Penghasilan tahun 1871-
1895
(Taksiran Anggaran Belanja)

	1871	1881	1895
Pajak-pajak	24,6	28,2	42,2
Landrentea	13,9	14,1	16,3
Bea dan Cukai	5,4	6,4	12,3
Pajak atas Perdagangan & Profesi			
Pribumi	0,9	1,8	2,2
Eropa	-	-	-
Pajak Kepala atas Pribumi	-	-	2,3
Monopoli-monopoli Pemerintah	15,8	17,2	20,8
Candu	10,5	12,5	14,0
Garam	5,3	4,7	6,8
Penjualan Hasil Pemerintah	55,6	48,5	22,9
Kopi	32,9	38,2	16,3
Gula	16,2	6,6	0,3
Kina	-	-	-
Timah	6,3	3,5	5,0
Batubara	0,1	0,1	1,2
Kereta api	-	1,7	7,6
Penghasilan-penghasilan lain	4,0	4,4	6,5
Jumlah	100,0	100,0	100,0

Sumber: van den Berg

sumber pendapatan jangka panjang yang hilang dan mengatasi kekurangan keuangan. Pemerintah merumuskan lagi sumber pendapatan, yaitu mengenakan pajak baru, seperti pajak kepala, pajak pribadi (perseorangan), dan pajak penghasilan. Ditafsirkan bahwa kebijakan fiskal (pendapatan) itu punya relasi dengan Undang-Undang Agraria tahun 1870, yang disebut-sebut sebagai pendorong utama perkembangan perekonomian di Jawa.

Dengan payung hukum itu, sistem kapitalis yang liberal memperoleh tempat di tanah koloni, dan mendorong masyarakat mendapatkan penghasilan tunai yang teratur. Pemahaman inilah yang

kemungkinan besar menjadi pembenaran pemerintah menerapkan beberapa pajak baru. Sepanjang era 1880-an, Pemerintah Hindia Belanda pun mengirimkan para penyusun perpajakan untuk belajar ke Inggris atau India. Mereka menilai sistem perpajakan yang terbaik pada masa itu adalah sistem perpajakan yang dibuat atau dipraktikan oleh Inggris, termasuk di India.

Tabel. 4
Perincian dalam Presentase dan Penghasilan dari Pajak
Periode 1912-1916 dan 1936-1940

	1912/1916	1936/1940
Bea Impor	25,2	17,9
Pajak Ekspor		11,6
Cukai	11,1	21,9
Pajak Pendapatan	21,8	
Pribadi	Tidak ada	18,9
Perseroan	Tidak ada	11,7
Verponding (pajak kekayaan di kota)	3,0	1,7
Bea Materai	3,5	2,7
Pajak Penjualan	2,4	1,5
Landrente (pajak tanah di desa)	20,4	7,7
Pajak Perseorangan	5,9	-
Pajak Pribadi	1,6	1,3
Pajak lainnya	6,1	3,1
Jumlah	100,0	100,0

Sumber: Jaarcyfew (1921); Biro Pusat Statistik (1941).

pemungutan- daripada penghasilan yang berasal dari penjualan hasil-hasil perkebunan.³⁶⁸ Kendati demikian, pajak menjadi unsur penting sebagai sumber pemasukan negara. Di bawah ini tersaji dua tabel penghasilan pemerintah kolonial yang diperoleh dari pemungutan pajak dengan periode yang berlainan, sehingga dapat dijadikan perbandingan.

Rangkaian data yang tercatat dalam tabel pertama, untuk periode akhir abad ke-19, menggambarkan suatu kenaikan yang tidak kunjung putus pada bagian penghasilan pajak dalam seluruh pendapatan. Sementara itu, dari data yang tersaji pada tabel kedua, diketahui nilai pajak banyak

Anne Booth (1988) menguraikan, menjelang tahun 1895, penghasilan yang berasal dari pajak berjumlah 40 persen lebih dari seluruh penghasilan, walaupun bagian dari pengeluaran pemerintah untuk pemungutan pajak kelihatannya menurun sedikit.

Benar, pajak merupakan sumber penghasilan pemerintah yang jauh lebih “murah”-dipandang dari sudut ongkos-ongkos

368) Anne Booth, “Evolusi Kebijakan Fiskal dan Peranan Pemerintah dalam Perekonomian Kolonial”, dalam Anne Booth dan kawan-kawan (penyunting), *Sejarah Ekonomi Indonesia* (LP3ES: Jakarta, 1988) hlm. 296.

mengalami penurunan. Andil yang disumbangkan oleh *landrente* (pajak atas lahan pertanian milik pribumi) dan pajak perorangan turun, sedangkan pajak yang disumbangkan oleh cukai dan pajak pendapatan meningkat.

Perkara beban pajak mendapat sorotan pengusaha kolonial di akhir masa penjajahan Belanda. Berbagai penyusutan dilakukan. Muncul kesan bahwa perubahan dalam komposisi penghasilan, terutama pajak pendapatan dan cukai, membuat beban pajak secara keseluruhan menjadi lebih adil. Cukai terutama dipungut dari hasil-hasil seperti gula, minyak tanah, korek api, dan tembakau yang telah diolah, yang kebanyakan dipakai oleh golongan menengah ke atas serta bermukim di kota dan desa. Hal lain, meski penghasilan dari pajak tanah penduduk asli menurun, penghasilan pribumi melorot lebih cepat di tahun 1930-an, yang menyebabkan beban pajak penghasilan pribumi naik jelang krisis ekonomi.

Di bawah ini beberapa uraian jenis pajak baru yang diberlakukan pemerintah kolonial. Pajak kepala adalah pengganti kerja wajib umum (*beerendiensten*). Sejarawan Abdul Wahid (2013) menjelaskan sebelumnya (masa STP) jenis pajak ini hanya berlaku bagi orang Cina dan Timur Asing. Pada tahun 1882, pajak kepala diperluas terhadap orang Jawa sebagai pengganti *pancendienst* (kerja wajib untuk melakukan pekerjaan rumah tangga dan kebun pada sebagian pemimpin feodal). Untuk membebaskan dari kerja rodi, petani membayar jumlah uang tertentu kepada pemerintah, biasanya 1 gulden per keluarga. Pajak buruh diurus oleh pegawai bupati dan anggota elit administratif yang berpangkat tinggi lainnya. Karena mental pegawai yang buruk, pajak ini menjadi sumber penyimpangan. Dengan adanya dampak negatif atas penyimpangan *beerendiensten* terhadap kehidupan petani, maka pemerintah kolonial menghapus sistem tradisional itu.³⁶⁹

Penghapusan *beerendiensten* dan diubah dalam bentuk pajak nyata ialah suatu terobosan yang penting dalam sejarah perekonomian di masa kolonial, meski prosesnya berjalan lambat. Tahun 1882 pemerintah berhasil memodifikasi pajak buruh dengan menetapkan tarif maksimum

kerja wajib menjadi 42 hari, bukan 52 hari per tahun. Periode 1886, komisi yang diketuai F. Fokkens diminta menginvestigasi seberapa besar beban *beerendiensten* di Jawa dan Madura, dengan pengecualian *vorstenlanden* (wilayah kekuasaan kerajaan). Analisa pertama dilaporkan tahun 1890 dengan didukung sejumlah fakta. Kesimpulannya, dibutuhkan tarif kepala yang tinggi untuk mengakumulasi jumlah uang yang memadai, sebagai kompensasi penghapusan *beerendiensten* yang cakupannya luas.

Ada masalah lain yang sukar di atasi, yakni kondisi ekonomi masyarakat pribumi yang memprihatinkan. Hal itu menjadi kendala pemerintah kolonial menaikkan tarif pajak kepala. Jalan keluarnya, dalam anggaran tahun 1902, pemerintah mengalokasikan 600.000 gulden untuk kompensasi penghapusan *beerendiensten* dari proyek pembangunan jalan dan pengairan, yang merupakan proyek berat kerja rodi bagi petani. Pada tahun 1905 dikenalkan solusi lain, yaitu pembebasan sukarela (*vrijwilige afkoop*). Ini merupakan metode penetapan pajak di bawah kerelaan petani untuk membagi beban kerja rodi mereka di antara semua anggota desa.

Selepas mengalami beberapa kali revisi, peraturan mengenai pajak kepala diformulasikan tahun 1914, dan dipublikasi dalam *Staatsblad* 1914 No.313. Artikel 1 dari regulasi ini menjelaskan bahwa pajak kepala dipungut dari seluruh penduduk pribumi yang terpilih untuk *beerendiensten* di bawah pemerintahan Belanda di Jawa dan Madura. Mereka yang dikategorikan sebagai *vrijmans* atau *mardjika-landjes* yang bermukim di tanah tertentu atau daerah khusus Batavia, *Meester Cornelis*, dan Tangerang, tidak terkena pajak kepala. *Vrijmans* atau *mardjika-landjes* ialah pengusaha swasta, yang mayoritas warga negara Belanda. Mereka mengantongi izin dari penguasa Batavia untuk menyewa atau membeli sepetak tanah sebagai bisnis perkebunan.

Mengenai tarif pajak kepala, Artikel 2 dan 5 pada regulasi itu menerangkan penetapan pajak diperhitungkan per tahun oleh kepala administrasi lokal. Terdapat dua cara untuk melakukan hal tersebut. Pertama, setiap desa ditetapkan secara terpisah namun seragam. Administrator lokal

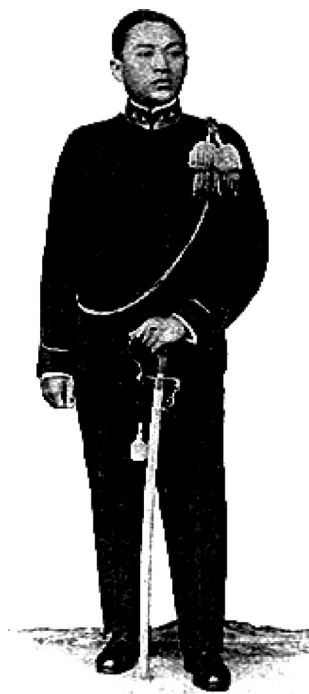
menentukan tarif pajak dengan mengalikan jumlah pajak kepala per orang dengan jumlah orang yang diperintahkan melakukan *beerendienst* per 1 Januari. Kedua, pajak dihitung menurut penetapan pajak regional. Residen diberi kewenangan menentukan tarif pajak baru jika penetapan pajak seragam di daerahnya dianggap tidak adil, baik karena perbedaan tingkat kemakmuran dari pembayar pajak maupun tingkat beban *beerendiensten*. Sebagai hasilnya, tarif pajak kepala bervariasi antara daerah satu dengan daerah lainnya, yakni berkisar 1,20 gulden hingga 3,30 gulden per kepala. Antara tahun 1912 dan 1914, pemerintah kolonial memperoleh kenaikan sebesar 12,3 juta gulden dari jenis pajak ini.³⁷⁰

Selain pajak kepala, Abdul Wahid (2013) menguraikan ada juga pajak personal yang merupakan pajak baru yang diperkenalkan pemerintah kolonial tahun 1870-an. Beda dengan pajak kepala, pajak personal dipungut dari orang Eropa dan kelompok lain yang posisinya setara, serta dari golongan Timur Asing (Cina, Arab, dan India). Perlengkapan administrasinya dipersiapkan sedari tahun 1874. Lima tahun kemudian, pada 1 Januari 1879, kebijakan tersebut diumumkan dan dituangkan sebagai Peraturan Pemerintah 30 Desember 1878.

Pajak ini menyasar properti pribadi yang merupakan konsumsi personal atau gaya hidup. Yang dikenai pajak personal adalah barang semacam furnitur (*meubilair*), kereta (*rijtuig*), kuda, dan rumah. Berbagai barang itu dipungut berdasar nilai ekonomis yang menempel, termasuk harga sewa. Kepala keluarga ataupun penyewa rumah yang terhitung sebagai pembayar pajak pokok, membayar pajak secara tahunan. Pembayaran bisa pula dengan mencicil. Jumlahnya dihitung ulang per tahun dan diumumkan setiap 1 Januari. Kepala administrasi lokal (residen) bertanggung jawab untuk menjamin registrasi pembayar pajak, penetapan pajak, dan tarif tahunan. Tarif dimaksud diatur sesuai nilai standar regional yang ditetapkan pemerintah di Batavia.

370) J. Visser, *Overzicht van het Belastingwezen van Nederlandsch-Indoe: Voor Onderwijs en Praktijk*, (Van Dorp & Co: Batavia, 1924), dikutip dalam Abdul Wahid (2013: 46)

Karena perbedaan perkembangan ekonomi regional, pemerintah kolonial merasa perlu menetapkan standar harga sewa regional untuk tujuan penetapan pajak personal. Dalam *Staatsblad* 1897 No.160, disebutkan bahwa harga untuk orang Eropa dan Timur Asing juga berbeda. Di Batavia rasionya adalah 240:60 gulden, di Semarang 240:120 gulden, di Surabaya 240:90 gulden, di Yogyakarta 180:70 gulden, di Malang 120:36 gulden, dan di Bandung 150:48 gulden.



Gambar 9
Mangkunegara VII
Sumber: Frances Gouda, 2007,
Dutch Culture Overseas

Tahun 1908, pemerintah mewacanakan peraturan baru, yaitu merevisi pajak personal untuk memenuhi pembangunan ekonomi baru dan kemunculan barang baru yang bisa dikenai pajak, seperti sepeda, sepeda motor, dan mobil. Fasilitas dan properti pemerintah bebas dari pajak. Sebuah sepeda milik satu orang dipungut 3 gulden per tahun, sementara sepeda untuk dua orang atau lebih dipungut 6 gulden per tahun. Sebagai obyek kena pajak mewah, motor dan mobil dipajaki 18 gulden hingga 48 gulden per tahun. Di bawah sistem baru ini, pajak personal menyumbang sebanyak 1,4 juta gulden pada 1912, 1,57 juta gulden pada 1913, dan 1,7 juta gulden pada 1914. Penetapan pajak motor tersebut tampaknya menjadi inspirasi bagi penguasa kerajaan Mangkunegaran, yakni Mangkunegara VII, yang ikut menerapkan pajak motor di wilayahnya untuk sumber pemasukan. Mengenai hal ini, telah dibahas dalam Bab Pajak periode Mataram Islam.

Pajak penghasilan merupakan contoh terakhir dari pajak baru, yang resmi dikenalkan tahun 1908. Pajak ini menggantikan dua pajak sementara yang diadakan tahun 1906, yaitu pajak gula dan hak ekspor tembakau di daerah Pantai Timur Sumatra. Pajak tersebut

melindungi pungutan-pungutan terhadap orang Eropa yang memperoleh penghasilan dari berbagai aktivitas ekonomi di teritorial Hindia Belanda. Di antaranya, pertanian, pabrik, bengkel dan dagang, hingga seni, dan ilmu pengetahuan. Pajak dipungut dari keuntungan semua kegiatan ekonomi tunggal, atau keuntungan yang diperoleh dari kinerja tugas, layanan atau posisi tertentu oleh orang Eropa dan mereka yang sederajat dengan orang Eropa.

Jumlah pajak sebesar 2 persen dari total penghasilan. Pembayarannya adalah mereka yang telah terdaftar di kantor pemerintah. Pajak tersebut tidak dikenakan kepada mereka yang penghasilannya dari gaji, pensiun, maupun penghasilan lain yang bersumber dari dana pemerintah (pegawai negeri dan semacamnya), atau mereka yang bekerja pada firma cabang perusahaan dagang Belanda yang menjadi subyek pajak penghasilan di Belanda. *Staatsblad* 1906 No.59 menyatakan bahwa tarif pajak sebesar 1 gulden untuk mereka yang berpenghasilan di bawah 900 gulden per tahun; 4.5 gulden bagi mereka yang berpenghasilan antara 900-1.800 gulden per tahun; dan 100 gulden untuk orang yang berpenghasilan di atas 12.000 gulden per tahun. Di bawah sistem tersebut, pajak jenis ini menghasilkan 1.15 juta gulden pada tahun 1903; 1.12 juta pada era 1904; 1.25 juta pada periode 1905; 2.8 juta pada 1906; dan 3.8 juta pada tahun 1907.

Ketika pajak di atas diubah ke dalam bentuk pajak penghasilan, tarif dirombak disesuaikan dengan pembangunan ekonomi baru dan kondisi kehidupan rata-rata serta kemakmuran orang-orang Eropa, terutama Belanda di negeri koloni. Tahun 1912, pemerintah kolonial memutuskan penghasilan yang diperoleh dari properti dan aset tidak bergerak dapat digolongkan dalam pungutan ini. *Koloniaal Verslag* 1914 melaporkan bahwa pajak penghasilan menyumbang sebesar 30.4 juta gulden pada periode 1912-1914.

Sebuah sistem terpisah dari pajak penghasilan, bernama *bedrijfs en andere Inkomstenbelasting* (pajak bisnis dan penghasilan lain), diperkenalkan untuk orang Timur Asing dan masyarakat pribumi pada 1907. Pajak jenis ini

sebenarnya telah dijalankan pada periode Raffles sebagai tambahan dari pajak sewa tanah. Di bawah pemerintah kolonial, pajak tersebut diterima sebagai bagian dari pajak bisnis. Pada tahun 1885, pemerintah menaikkan tarif pajak untuk orang Timur Asing dari 2 menjadi 4 persen. Sementara pribumi yang berpenghasilan kurang dari 25 gulden per tahun, masih bebas dari beban pajak. Pajak dihapuskan pada 1 Januari 1920, sewaktu sistem pajak penghasilan yang seragam diberlakukan di seluruh kepulauan.

B. Undang-Undang Desentralisasi (*Decentralisatie Wet*)

Paparan di atas menggambarkan perjalanan singkat pembentukan pemerintah daerah berikut tanggung jawab dan kewenangannya dalam mengelola keuangan, yang juga bersumber dari pajak. Secara historis, model desentralisasi atau pembagian urusan/wewenang penyelenggaraan pemerintahan ini akhirnya diteruskan oleh pemerintah Indonesia sampai sekarang.

Pada 23 Juli 1903, disahkan regulasi yang sohor disebut *Decentralisatie Wet* (Undang-undang Desentralisasi). Aturan ini merupakan hasil dari tuntutan di kalangan anggota parlemen guna memperkuat petinggi pemerintahan daerah, terutama dalam pengelolaan keuangan. *Gewestelijke bestuur* (unit pemerintahan wilayah) diberi otonomi untuk mengatur keuangan yang dianggarkan pemerintah koloni. Sebagai kepala pemerintahan, residen memanggul tanggung jawab penuh dalam pengelolaan keuangan dan rumah tangga. *Besluit van Gouverneur Generaal 8 Maart 1905 no. 42*, dalam bundel *Algemeen Secretarie* menjelaskan bahwa dalam bekerja, residen akan dibantu dan didampingi dewan wilayah atau *residentieraad* (dewan karesidenan).

Sebagaimana yang diatur dalam *Staatsblad* 1903 no. 326 artikel 68c, pundak dewan yang dipilih dan diangkat residen, disampiri tugas dan kewenangan memperjuangkan kepentingan daerah tempatnya. Wewenang, tugas, struktur, dan semua yang dibutuhkan menjamin kinerja mereka dengan

baik. Dalam peraturan, dewan tersebut diberi kewenangan menetapkan peraturan di bawah pengawasan Gubernur Jenderal bagi area tempat pembentukannya, perihal pemungutan pajak untuk menyediakan sarana sendiri di wilayah itu dan menyangkut aspek lainnya.

Kendati pemerintahan daerah telah disertai wewenang, namun sejumlah kalangan menganggap bahwa desentralisasi belum sepenuhnya berjalan lancar. Ditemukan fakta di lapangan bahwa kewenangan atas wilayah sendiri belum tecermin dari pasal-pasal yang ada, walau terdapat jaminan bagi kinerja *locale raden* (dewan daerah). Hal ini terbukti dari munculnya desakan untuk melibatkan para pejabat tingkat pusat dalam rangka menjalankan otonomi daerah, utamanya aspek pengaturan rumahtangga daerah selepas penerapan *Decentralisatie Wet*.

Fakta itu dapat terbaca dalam Surat Komisaris Pemerintah Urusan Desentralisasi kepada Gubernur Jenderal Hindia Belanda tanggal 21 Januari 1905 nomor 421. Dalam surat resmi tersebut, Komisaris mengakui bahwa para dewan daerah belum sepenuhnya sanggup menjalankan kewenangan dan tanggungjawab yang dilimpahkan dari pemerintah pusat kepada daerah. Sebagai tindak lanjut dari penilaian ini, beberapa pejabat tingkat atas seperti Direktur Keuangan dan Bendahara Umum terkait urusan keuangan daerah masih harus campur tangan.

Satu setengah tahun berlalu, Menteri Koloni menyodorkan rencana pembaruan regulasi ini kepada parlemen pada 10 September 1904, dan tentunya sudah melewati pembahasan yang rumit. Dalam laporan akhir yang disodorkan Menteri Koloni, *Decentralisatie Besluit* merupakan penjabaran lebih lanjut dari *Decentralisatie Wet* 1903 yang diundangkan tanggal 16 Januari 1905. Dalam pasal 18 dari regulasi itu terpapar bahwa untuk setiap pembentukan wilayah atau tempat suatu dewan, anggaran pengeluaran dan penerimaan pertama ditetapkan lewat peraturan (*Staatsblad* 1905 No. 137).

Aturan ini dengan jelas mengarahkan bahwa setiap karesidenan punya



anggaran belanjanya sendiri dan diperbolehkan untuk menggali sumber pemasukan. Pos pemasukan yang paling siap di daerah ialah pungutan atau pajak dalam berbagai bentuk. Dengan pajak, setidaknya mereka memperoleh pemasukan untuk membiayai roda pemerintahan agar dapat berputar.

Di wilayah Sulawesi, melalui surat keputusan Gubernur Sipil dan Militer wilayah Sulawesi dan Daerah Bawahannya tertanggal 21 April 1908 No. 1419/C, mereka menarik semua peraturan tentang perpajakan dan memberi ijin kepada pemerintahan swatantra (otonomi kepala daerah) untuk melaksanakan suatu pungutan pajak. Pungutan pajak pendapatan tersebut ditetapkan sebesar 4%, namun jika ditemui hal-hal yang memberatkan maka dapat diajukan pengurangan pajak. Besaran pajak yang diperoleh sebagai berikut tabel 5.³⁷¹

Di *onderafdeeling* Bone setelah tahun 1912 tidak diterapkan pajak khusus bagi kaum pribumi, namun yang ada adalah pajak impor ekspor, pajak barang konsumsi, serta pajak pendapatan dan pajak kePegawaian untuk orang Eropa. Bagi orang Timur asing dikenakan pajak perorangan, pajak perusahaan, dan pajak pendapatan lainnya. Ada pula tampa atau tesang, yaitu ongkos sewa yang dipungut dari tanah-tanah ornamen yang diberikan pada daerah ini, yang dahulunya merupakan tanah milik raja Bone.³⁷²

Setelah tahun 1920-an, sebagai *afdeeling* di bawah pemerintahan Hindia Belanda, di Makassar dan umumnya Sulawesi diterapkan pajak tanah dengan sistem metrik menyangkut luas dan jarak. Dibanding kondisi Jawa yang masih memberlakukan satuan *bahu*, di Sulawesi mulai dikenal satuan hektar, are, atau meter per segi. Tapi mereka umumnya masih menggunakan ukuran *depa*, yaitu jarak rentangan tangan. Hal itu membuat ukuran panjang tanah bisa berbeda *depa*, tergantung oleh siapa yang mengukur.

Adapun mengenai pungutan pertanian di daerah Makassar pada abad ke-20

371) Transliterasi, *op.cit.* hlm. 204-205

372) *ibid.*, hlm. 206-207

Tabel 5

Tahun	Jumlah Pajak	Jumlah wajib pajak	Rata-rata pajak per kepala
1907	93	-	-
1908	119.549	-	-
1909	112.142,75	-	-
1910	114.688,25	41.338	277,5
1911	120.558,75	43.269	277,5
1912	124.846,50	45.028	277
1913	132.762,75	47.415	280

adalah sebagai berikut:

- a. Pungutan sepuluh persen
- b. *Kalongtedong*, yaitu pungutan dua ikat dari sepuluh ikat padi
- c. *Bilangtanah*, yaitu pungutan satu ikat padi dari setiap lahan padi yang menghasilkan lebih dari sepuluh ikat
- d. Pungutan sehubungan dengan kolam ikan dan tambak garam. Jumlahnya tidak ditentukan (kebanyakan garam sepikulan manusia per tambak, kadang-kadang 10% dari produksinya)
- e. Hak-hak hutan yang juga tidak ditemukan (kebanyakan 10% dari produk hutan yang diperoleh)
- f. Bagi penjualan *sagunweer*/ minuman khas yang terbuat dari fermentasi air nira, untuk ukuran dua kaleng minyak harus membayar pajak 25 sen
- g. Bagi penjualan langsep, buah semacam duku, satu pikulan manusia di Gowa dikenai pajak 25%. Di luar daerah ini, bagi bobot yang setara, dibayarkan 50-75 sen.

- h. Cukai pasar, biasanya cukai ini disetorkan dalam bentuk alami dan berjumlah 5-10%.
- i. Labu batu, atau cukai pelabuhan yang berjumlah 1% dari muatan perahu.³⁷³

C. Pajak dan Gejolak Sosial yang Berlanjut

Penarikan pajak tidak semata dikembalikan lagi untuk kemakmuran masyarakat dan negara. Ada kalanya pajak juga mengundang keresahan sosial apabila sistem dan praktiknya dijalankan dengan semena-mena oleh pihak penguasa. Dalam lembaran sejarah Indonesia, pajak dicatat sebagai isu penting dalam pecahnya peristiwa konflik. Dua sejarawan terkemuka Indonesia, Sartono Kartodirdjo (1966 dan 1973) dan Onghokham (1977) menyebut bahwa Jawa pada abad ke-19 merupakan wilayah yang kerap muncul protes dan resistensi, di mana pajak merupakan salah satu faktor pemicunya.³⁷⁴

1. Perlawanan Kaum Petani

Bukan hanya pajak gerbang tol dan pajak barang yang memicu timbulnya sederetan konflik di pedesaan Jawa. Ahli sejarah pedesaan, Suhartono (1991) membeberkan bahwa aneka pajak dan kerja wajib yang dibebankan kepada petani, yang tanahnya dicaplok oleh pengusaha perkebunan swasta, menjadi pemicu lahirnya gejolak sosial. Ditambah pula hidup mereka kian menderita dan serba kekurangan gara-gara upah kerja yang diberikan oleh pihak perusahaan perkebunan sudah tidak layak untuk menopang hidup.³⁷⁵

373) Diterjemahkan dari Arsip pertanahan, *Heffingen van Rechten op grond in Boeginesche en Makassaarsche landen*. ANRI Jakarta, hlm. 1

374) Sartono Kartodirdjo, *The Peasant Revolt of Banten in 1888, Its Condition, Course, and Sequel: A Case Study of Social Movement in Indonesia*, (Martinus Nijhoff: Gravenhage, 1966); *Protest Movement in Rural Java: A Study of Agrarian Unrest in the 19th and early 20th Century*, (Oxford University Press: Singapore, 1973). Onghokham, "Pulung Affair: Pemberontakan Pajak di Desa Patik: Beberapa Aspek Politik Desa di Madiun pada Abad ke-19", dalam *Majalah Ilmu-ilmu Sastra Indonesia*, Vol. VII Januari 1977.

375) Suhartono, "Agroindustri dan Petani: Multi Pajak di *Vorstenlanden* 1850-1900", dalam *Prisma* April 1991.

Kehidupan hasil pertanian, yang hanya untuk menghidupi diri sendiri, inilah yang kemudian mendorong petani melakukan pertahanan. Tekanan pajak dari *gubernemen* dan kerja wajib dari agroindustri melahirkan suasana ketidakpuasan. Muncullah ideologi tandingan guna menciptakan kembali situasi seperti sebelum adanya campur tangan agroindustri ke pedesaan.

Ditinjau dari segi lokasi, Suhartono memetakan perlawanan kaum petani terjadi di dua tempat, yaitu pusat kerajaan dan pinggiran. Basis perlawanan lazimnya terjadi di area *perifer* (tepi/jauh dari pusat kota). Kendati demikian, aliansi dua lokasi itu pun terjadi lantaran keduanya saling tergantung dalam memimpin dan mengalokasikan kekuatan menghadapi penguasa pajak yang otoriter. Selain itu intrik istana terus berkembang keluar dan pecah sebagai gerakan petani di pedesaan. Contoh perlawanan yang meluas dari pusat kerajaan ke pedesaan yaitu gerakan Mangkuwijoyo di Klaten (1865) dan Suryagalagan di Yogyakarta (1882).

Timbulnya pergolakan adalah usaha balas dendam terhadap agroindustri yang telah menyengsarakan dan merugikan petani. Resistensi individual muncul dalam berbagai bentuk pencurian terhadap pihak-pihak yang merugikan petani, pembakaran tebu dan gudang tembakau. Petani pun merasa amat dirugikan oleh pihak perkebunan. Untuk memunculkan satu protes, diperlukan bingkai religius yang sanggup menampung aspirasi dan ketidakpuasan petani sehingga bisa memperkuat asa petani. Perlawanan secara keagamaan lahir dalam bentuk perguruan, tarekat, pesantren, yang diperkuat dengan ilmu kebal dan bela diri.

Dalam disertasi Suhartono yang sudah dibukukan (1993), mencatat beberapa contoh gerakan di kawasan Surakarta, antara lain: Bagus Jedik (1839) di lereng Merapi, mbok Nyai Rakhmat (1871) di Sragen, Iman rejo (1888) di Tawangmangu, Tirtowiatno alias R.Joko (1888) di Ketitang, Kartosuro dan lain-lain.³⁷⁶ Di Yogyakarta, resistensi dalam bentuk perguruan antara lain Sarip Prawitosentono (1840), Hasan Maulani (1842), Akhmat Daris (1843), Singotruno (1848), H. Abdulgani (1881), Sojoyo dan kawan-kawan (1886), Lobaningrat (1888), Kasan Besari (1890), Kenayan (1905).

Walau daerah kerajaan, khususnya Surakarta dan Yogyakarta, memperoleh tekanan dari agroindustri yang sama beratnya, tetapi konflik sosialnya tidak terjadi dalam waktu yang bersamaan. Di Yogyakarta titik berat perlawanan terjadi sebelum pertengahan abad ke-19 karena banyaknya kerja wajib dari perkebunan indigo. Di Surakarta, perlawanan terjadi setelah pertengahan abad ke-19. Sejak itu, di Surakarta terjadi perluasan perkebunan khususnya tanaman tebu yang banyak membebani petani.

Setiap gerakan bukan hanya mengusung ideologi tunggal, namun ideologi itu campur satu dengan yang lain. Sudah barang tentu tujuan ideologi tersebut ialah ingin membentuk masyarakat yang sejahtera harmonis dan terbebas dari tekanan multi pajak yang cukup membuat petani menderita.

Menurut sejarawan Onghokham (2003), pajak tanah yang juga diterapkan oleh pemerintah kolonial menumbuhkan banyak pemberontakan petani. Dari 1830 sampai 1908 (berdirinya Boedi Oetomo) terjadi lebih dari 100 pemberontakan petani di Jawa, hampir satu kali setiap tahun. Belum lagi di wilayah Sumatra-Aceh, misalnya. Kesadaran politik Moh. Hatta muncul pertama kali dari

376) Suhartono, *Apanage dan Bekel: Perubahan Sosial di Pedesaan Surakarta 1830-1920* (Surakarta: Tiara Wacana, 1992).

peristiwa pemberontakan pajak di Sumatera Barat, yang melibatkan sepupunya sendiri. Tapi sering pula pembangkangan terhadap pajak justru dilakukan oleh kalangan kaya, orang-orang yang dapat membayar pajak jauh lebih banyak daripada yang mereka bayar. Orang kaya biasanya lebih sadar bahwa ia tidak akan rela uang pajaknya dihaburkan negara tanpa dia menerima jasa yang setimpal.³⁷⁷

2. Pemberontakan Desa Patik

Terkait pelaku pemberontakan yang dilakukan oleh petani kaya, Onghokham (1977) dalam karangan lainnya, menggambarkan kasus pemberontakan di wilayah Jawa Timur yang dipicu oleh pajak yang tinggi. Pada bulan November 1885, para pemilik tanah di desa Patik (Kawedanaan Pulung, Kabupaten Ponorogo, Karesidenan Madiun) yang berjumlah kira-kira 100 orang mengangkat Carik-desa mereka sebagai ratu baru dengan gelar Pangeran Lelono, yang akan menghapus pajak-pajak. Selain itu, gerakan ini bertujuan untuk membunuh semua pejabat Belanda setempat. Pasalnya, mereka telah membebani rakyat dengan pajak-pajak tinggi yang merusak *wong cilik*, yang “tidak bisa memakai celana karena uangnya dipakai hanya untuk membayar pajak”. Pemberontakan ini dapat dipadamkan dalam satu hari tanpa meminta korban manusia. Hanya rumah kontrolir Belanda di Pulung dirusak.³⁷⁸

Sekalipun isu yang dikemukakan para pemberontak adalah soal pajak, namun para pejabat Belanda yang meneliti persoalan ini telah mengabaikannya. Hanya secara kebetulan saja soal pajak itu terbongkar. Diawali penemuan bahwa sejak tahun 1883 pajak desa Patik setiap tahun naik, dan untuk 1886 akan menjadi lebih tinggi

377) Onghokham, *Wahyu yang Hilang Negeri yang Guncang* (Tempo: Jakarta, 2003).

378) Onghokham, “Penelitian Sumber-sumber Gerakan Mesianis”, dalam *Prisma* 1 Januari 1977.

lagi. Lebih-lebih karena persenan pajak yang dipungut dari pemilik tanah ini tidak sesuai dengan statistik resmi (6,196), tetapi mencapai 16,196 dari penghasilan petani.

Fakta-fakta ini dilaporkan ke Batavia oleh seorang pejabat Belanda. namun demikian, dia menambahkan bahwa “...Para pemberontak mengaku bahwa pajak-pajak tinggilah yang menyebabkan gerakan mereka. Ini tidak benar! Ini hanya tipu-tipu mereka.” Rupanya, ideologi para pejabat Belanda tidak dapat menerima bahwa pajak-pajak adalah sebab utama pemberontakan Patik. Isu pajak dipindahkan kepada persoalan lain, yaitu perbandingan tingkat kemakmuran para pemberontak dan kemiskinan penduduk lain. Para pejabat Belanda berdalih bahwa bila pajak menyebabkan kemiskinan, tentu penduduk miskin lain akan ikut serta dalam usaha membunuh orang-orang Belanda. Padahal, para pemberontak itu justru para pemilik tanah yang termasuk golongan mampu. Jadi, tidak mungkin kemiskinan yang menyebabkan pemberontakan. Belanda rupanya tidak mau melihat proses pemiskinan golongan mampu di desa sebagai akibat perpajakan. Tentu, bila timbul pemberontakan karena tingginya pajak tanah, hanya golongan yang memiliki tanah yang akan bergerak. Sebab merekalah yang diwajibkan membayar pajak.

3. Keresahan Sosial Atas Pajak Opium di Tanjung Pinang

Pajak lainnya yang diterapkan di daerah koloni dan sempat menyebabkan lahirnya keresahan sosial adalah pajak candu atau opium, Kendati tidak menunjukkan tipe gerakan masif ataupun kolektif orang Jawa, ataupun kelompok pribumi lain, yang bisa dikategorikan sebagai kerusuhan sosial. Selain pajak minuman keras, tembakau, garam, rumah gadai, sabung ayam, dan judi, jenis pajak yang disebutkan di muka masuk dalam kategori usaha tani. Pajak pertanian opium dipungut dari konsumsi kelompok kecil masyarakat. Pemerintah punya strategi guna mencegah konflik

berulang, yaitu dalam pelaksanaan penarikan pajak opium dilibatkan para bupati. Keterlibatan pegawai lokal sebagai pengumpul pajak dan taktik pemerasan dalam perekrutan jago menghalangi orang Jawa untuk memprotes sistem pertanian opium.

Masih terkait dengan opium, dari studi Abdul Wahid (2013) diketahui bahwa terdapat kerusuhan skala besar di luar Jawa menyangkut kompetisi pertanian opium, yaitu di Tanjung Pinang, Karesidenan Riau tahun 1879. Pada insiden tersebut, petani Cina terlibat bentrok dengan kelompok Cina lainnya dan juga administrator lokal kolonial. Pegawai Belanda mengidentifikasi bahwa kerusuhan di Tanjung Pinang merupakan perlawanan orang Cina terhadap pemberlakuan pajak bisnis.

Pada 13 Juli 1879, dilaporkan ada sekelompok Kuli Cina menyerang kantor pemerintah di Senggarong dan membakar pasar lokal gara-gara kecewa dengan pungutan baru. Selang dua hari kemudian, eskpedisi militer berhasil meredam kegaduhan itu. Dalam peristiwa itu, perusuh Cina mati dan dua polisi terluka parah.³⁷⁹ Pejabat militer lokal memberitahu Residen Riau bahwa Kho Moh Tjong, pedagang opium yang berbasis di Singapura, memimpin kerusuhan tersebut. Ia hendak menghancurkan reputasi dan kekuatan kepala kaum Cina lokal bernama Ghi Hoko, yang mengambil alih lisensi pertanian opium miliknya. Yang menarik, Kho Moh Tjong mengusung isu pajak baru guna memobilisasi massa dan ternyata cukup berhasil. Kasus ini diakhiri dengan penahanan sekitar 90 perusuh Cina. Kho Moh Tjong diusir dari Hindia Belanda dan masuk daftar hitam dalam dunia niaga.

Dari paparan fakta-fakta di atas, dapat disimpulkan bahwa sistem pajak yang diterapkan oleh penguasa ternyata bukan tanpa resiko. Rupa-rupa pajak yang dibebankan kepada rakyat dan sebagai tiang

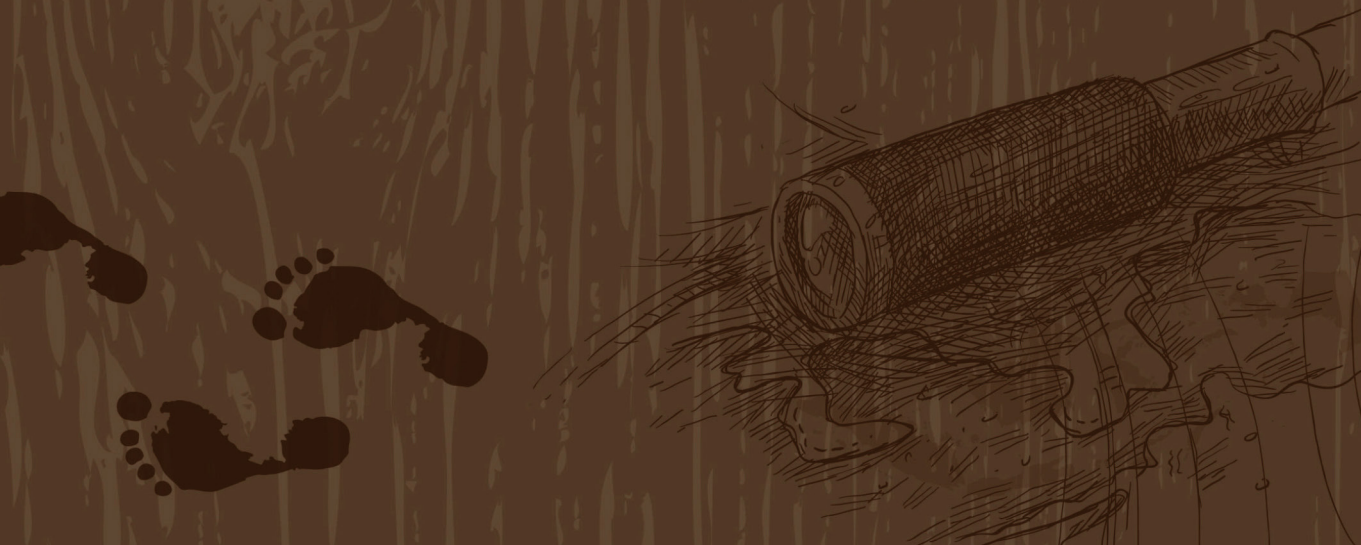
379) Abdul Wahid, "From Revenue Farming to State Monopoly" *Desertasi* Universiteit Utrecht, 2013 tidak diterbitkan.

penyangga dari pembentukan kesatuan politik, rawan mendatangkan petaka jika dalam implementasinya terjadi penyimpangan dan penuh penindasan. Diperparah lagi, masyarakat tidak memperoleh imbal balik dari kewajiban membayar pajak. Jelas bahwa eksploitasi pajak sangat potensial melahirkan gejolak sosial dan mengguncang stabilitas politik.

Penyalahgunaan kekuasaan serta kesewenang-wenangan penguasa dalam praktik pajak di lapangan tanpa disadari menjelma menjadi bom waktu yang siap meledak setiap saat, tinggal mencari pematiknya saja. Resistensi dan pemberontakan yang dilakukan masyarakat pada akhirnya akan menghasilkan kesepakatan-kesepakatan penghapusan pajak atau sekedar menurunkan nominal pajak. Kenyataan historis yang juga patut direnungkan di sini ialah isu pajak sangatlah sensitif dan gampang dimanfaatkan untuk menggerakkan kekuatan massa yang anti terhadap penguasa. Oleh karena itu, penguasa mestinya berpikir ulang ketika mendapati warganya mengeluh secara kolektif lantaran beban pajak yang berat, karena di sisi lain mereka tidak memperoleh haknya se usai membayar pajak.

BAB 12

PENDUDUKAN JEPANG (1942-1945)



BAB 12

PENDUDUKAN JEPANG (1942-1945)



*... Setelah menetapkan kewajiban pajak tanah dilakukan per desa, Jepang pun memberlakukan *Belastingvoorstel* atau “usul pajak”, yaitu usul penetapan besarnya persentase pungutan pajak yang dikenakan pada desa...*

Setelah sebagian besar Nusantara berada di bawah penguasaan bangsa Eropa selama ratusan tahun, impian akan hidup yang lebih baik mulai tumbuh saat muncul kabar bahwa Jepang memenangkan pertempuran di Pasifik melawan sekutu. Negara berjuluk Matahari Terbit tersebut perlahan turun ke benua di selatan. Berbagai harapan masyarakat muncul dalam menyambut kedatangan Jepang, yang dianggap saudara di Asia. Semangat rakyat akan pembebasan dari penjajahan makin menggelora ketika Jepang berjanji untuk memberi kemerdekaan bagi Indonesia.

Masuknya Jepang ke Nusantara ternyata tak serta merta mendatangkan kehidupan yang lebih baik. Justru sebaliknya, rakyat makin tertindas. Jepang membuat berbagai kebijakan baru termasuk dalam sektor pajak. Sumber utama penerimaan negara makin berkurang akibat kondisi hidup yang sulit dalam suasana peperangan. Ekonomi yang kemudian berlaku adalah menjadi semacam ekonomi perang. Pemerintah pendudukan Jepang juga menetapkan pembayaran pajak untuk penggunaan fasilitas-fasilitas tertentu seperti jembatan, jalan raya, dan fasilitas umum lainnya. Untuk masyarakat,

juga diwajibkan membayar iuran seperti pajak sepeda bagi siapa saja yang memilikinya. Setelah Indonesia merdeka, kelak pajak sepeda warisan Jepang masih berlaku di beberapa daerah di Jawa Tengah dan Jawa Timur.

Menjalankan sebuah pemerintahan Negara memang memerlukan biaya-biaya yang tak sedikit jumlahnya, terlebih bagi Jepang yang terus melebarkan sayap invasi. Maka pemerintah Jepang pun meneruskan penerapan pajak dan tarif yang telah diberlakukan oleh Belanda, seperti tarif pos, kawat telekomunikasi, dan puluhan macam retribusi pajak sebagai sumber penghasilan.

Masuknya Jepang memaksa kaum pribumi untuk membayar pajak, namun dari kalangan orang Jepang sendiri terdapat kisah mereka yang membangkang pajak. Hal ini terjadi di Kantor Inspeksi Pajak Bandung. Kepala Inspeksi Pajak, Sjafruddin Prawiranegara, berani berdebat di ruang kerjanya dengan seorang warga Jepang yang tidak mau membayar pajak. Setelah perdebatan tersebut, seorang pengurus koperasi yang sedianya hendak membayar pajak ditolak oleh Sjafruddin. Ia mengatakan, “Tidak usah! Saudara tidak usah membayar pajak. Orang Jepang tadi itu pun tidak mau membayar pajak. Kalau mereka tidak membayar pajak, mengapa lalu orang Indonesia harus membayarnya?”.³⁸⁰

Hal di atas merupakan salah satu bentuk kejengkelan kaum pribumi terhadap Jepang. Ternyata memang tiada nilai positif dari kehadiran kaum penjajah baru tersebut, bahkan sikap dan prilaku mereka dianggap jauh lebih buruk ketimbang orang Belanda.

A. Pemberlakuan Pajak Masa Pendudukan Jepang

1. Pajak Tanah

Kendati berlaku ekonomi perang, tanah yang merupakan sumber pajak utama bagi penguasa kolonial tetap dipandang sebagai obyek pungutan penting oleh pemerintahan pendudukan Jepang. Ketika memasuki masa kekuasaan Jepang, tanah lebih ditujukan untuk pelipatgandaan hasil bumi

380) Rosidi, Ajip, 2011. *Sjafruddin Prawiranegara: Lebih Takut Kepada Allah*. Biografi. Jakarta, Pustaka Jaya hlm. 90

yang penting bagi mereka. Masuknya Jepang ke Indonesia memang tidak melakukan perubahan pelaksanaan pajak tanah, namun mereka melakukan penyesuaian terhadap pejabat-pejabat yang berwenang dalam pelaksanaan Ordonansi *Landrente*, yaitu:

- a. Gubernur Jenderal dijalankan oleh *Naimubuco* atau kepala Departemen urusan Pemerintahan Dalam Negeri
- b. Gubernur, Residen, Asisten Residen, dan Bupati dirangkap oleh *Syucokan* atau Residen
- c. *Directeur van Financien* atau kepala dinas pajak dijalankan oleh *Zaimubu Shuzeikaco*

Jepang tidak melakukan perubahan peraturan atau Undang-Undang pelaksanaan Pajak Tanah kecuali penggantian pejabat yang mengurus Ordonansi *Landrente*. Itu dikarenakan terjadinya perubahan struktur pemerintahan Belanda menuju ke pemerintahan pendudukan Jepang. Khusus dalam pelaksanaan pasal 14 dan 15 Ordonansi *Landrente* mengenai pemberian pengurangan dan pembebasan pajak tanah, pemerintah pendudukan menetapkan kewenangan sebagai berikut:

- a. Gubernur dilaksanakan oleh *Zaimubu Shuzeikaco*
- b. Kepala Dinas (Jawatan *Landrente*) dilakukan oleh Residen (*Syucokan*) yang adalah penanggung jawab tunggal atas daerah Keresidenan yang otonom.³⁸¹

Pada masa pendudukan Jepang, pemerintahan militer juga mengubah nuansa feodal yang diterapkan kolonial Belanda. Jepang meneruskan *Land Rent* (sewa tanah) yang dikenakan Inggris dan kolonial Belanda terhadap semua jenis tanah produktif. Bentuk pajaknya diwajibkan kepada desa dan bukan pada perseorangan. Pada masa inilah nama *Land Rent* atau *Landrente* itu diubah menjadi *Land Tax*.

Dinas yang menangani *Landrente* berada di bawah Departemen Keuangan (*Zaimubu*) sebagai Kantor Pajak Tanah pada *Zaimubu Shuzeika*, atau Kantor

381) Sa,ban, R. *Pajak Bumi di Indonesia Dari masa ke masa*. Jakarta, Yayasan Bina Artha, 1988, hlm 215



Gambar 1

Gambaran kegembiraan kaum pribumi menyambut datangnya Jepang

Sumber: File MUSE01 TPC-IC-II-125 NIOD di Perpustakaan Nasional

Besar Urusan Pajak yang berlokasi di Bukitduri Jatinegara. Pada tahun 1944, pajak tanah bersalin rupa menjadi pajak bumi. Kewenangannya berpegang pada ordonansi *Landrente* Jawa Madura, sesuai dengan namanya, wilayah kerja ordonansi meliputi Jawa dan Madura. Di wilayah Nusantara lainnya juga terdapat ordonansi *Landrente* Bali dan Ordonansi *Landrente* Sulawesi. Keduanya dikelola oleh *Minseifu* atau pemerintah Angkatan Laut Jepang yang berkedudukan di Makassar.

Zaimubu Shuzaika berkepentingan untuk mencari sumber daya manusia yang harus memimpin Dinas *Landrente*. Setelah Jepang menduduki Jawa,

Dinas *Landrente* menjadi kosong akibat para Pegawai Belanda terpaksa angkat kaki meninggalkan pekerjaannya di kantor itu. Untuk mengisi kekosongan para pegawai tersebut, Dinas menyelenggarakan dua kali pendidikan kilat kursus kontrolir Pajak Tanah pada tahun 1943. Kursus diikuti oleh 40 orang lulusan HBS (Hogere Burger School, sekolah lanjutan tinggi pertama untuk warga negara pribumi dengan lama belajar 5 tahun) dan mahasiswa putus kuliah, yang karena sesuatu hal operasional universitasnya ditutup oleh Jepang. Setelah lulus kursus, mereka segera ditempatkan sebagai pimpinan kantor pajak tanah baik di kantor pusat dan daerah.

Dinas Pajak Tanah melakukan pekerjaan seperti yang biasa dilakukan pada zaman kolonial Belanda, yaitu:

- a. Penyelenggaraan pembaharuan pengenaan pajak kawedanaan demi kawedanaan yang bersiklus 10 tahun. Pelaksanaannya dilakukan oleh kantor daerah Pajak Tanah atau *Landrente Afdeeling Kantoor*
- b. Pengelolaan penetapan pajak tiap tahun oleh kantor Cabang Pajak Tanah atau *Plaatselijke Landrente Kantoor*³⁸²

Di Jawa Madura terdapat Kantor Daerah Pajak Tanah I sampai dengan VIII yang membawahi masing-masing dua kantor cabang. Setiap kantor cabang mengurus satu keresidenan (*Syn*). Di luar wilayah itu, empat daerah kerajaan di Surakarta dan Yogyakarta masih menjalankan peraturan pajak tanahnya masing-masing. Jepang membagi Pulau Jawa menjadi 17 *Syn*, yaitu Banten, Batavia, Priangan, Bogor, Cirebon, Pekalongan, Semarang, Banyumas, Pati, Kedu, Surabaya, Bojonegoro, Kediri, Madiun, Malang, Besuki, dan Madura.

Setelah menetapkan kewajiban pajak tanah dilakukan per desa, Jepang pun memberlakukan *Belastingvoorstel* atau “usul pajak”, yaitu usul penetapan besarnya persentase pungutan pajak yang dikenakan pada desa. Menurut ordonansi, nilai usulan pajak bervariasi antara 8 hingga 20%. Tetapi

dalam pelaksanaan, angka persentase pajak itu berkisar antara 6 hingga 16%. Usul pajak kepada pihak berwenang ini disertai nota penjelasan yang berisi perhitungan pajak baru per desa, yang didasarkan pada hasil kerja pembaharuan data. Di dalam nota penjelasannya memuat uraian keterangan dan pertimbangan mengenai isi usulan pajak.

Perhitungan-perhitungan dalam “usul pajak” didasarkan pada faktor-faktor dasar penetapan pajak, yaitu:

- a. Hasil umum dari golongan-golongan tanah sawah se-Kawedanaan, yang dihitung dari rata-rata hasil panen sawah sawah percobaan selama masa pajak 10 tahun terakhir. Kawedanaan merupakan ukuran wilayah di bawah kabupaten namun lebih tinggi dari kecamatan.
- b. Harga padi dasar yang dihitung dari rata-rata harga padi tahunan selama masa pajak 10 tahun terakhir
- c. Usul prosentase pungutan pajak masing-masing desa sesuai dengan tingkatan lingkungan ekonominya
- d. Tarif pajak dari tiap kelas tanah darat per hektar, yang diperoleh dari perbandingan nilai antara tanah sawah dan tanah darat.
- e. Luas tanah pemajakan berdasarkan luas persil (sebidang tanah tertentu) menurut Register Desa, yang disertakan pada setiap peta desa.³⁸³

Dalam “usul pajak” itu, jumlah ketetapan pajak tanah sawah yang baru dari masing-masing desa diselaraskan dengan ketetapan pajak lama. Hal itu untuk menjaga agar perubahan jumlah ketetapan pajak tanah sawah per desa tidak melampaui batas ketentuan menurut ordonansi. Desa yang ketetapan pajak barunya melampaui batas ketentuan, akan diturunkan persentase pungutannya. Setelah “usul pajak” disahkan, penetapan tarif pajak dilakukan per hektar per golongan atau kelas tanah sawah maupun darat dari masing-masing desa se-Kawedanaan, sebagai tahap terakhir dalam perhitungan dasar pembaharuan pajak.

Ketika Perang Dunia II meletus, *Oorlogbelasting* atau Pajak Perang kemudian diberlakukan menggantikan ordonansi yang ada. Setahun kemudian pajak itu diganti dengan nama *Overgangbelasting* atau Pajak Peralihan. Setelah proklamasi kemerdekaan Indonesia pada tahun 1945, nama *Land Tax* atau pajak tanah lazim disebut sebagai Pajak Bumi.

2. Kewajiban Serah Padi

Tidak hanya menetapkan pajak atas tanah, *Gunseikan* (pemerintah militer Jepang) juga menetapkan kewajiban serah padi. Di setiap pemerintahan tingkat kota diberlakukan prosentasi kewajiban yang berbeda. Mereka yang memiliki sawah lebih luas harus menyerahkan padi lebih banyak daripada mereka yang memiliki sawah sedikit. Hal itu berdasarkan pertimbangan apakah kebutuhan petani pada tiap sawah yang bersangkutan juga mencukupi. Semua itu harus dilakukan pemerintah pendudukan Jepang dengan alasan demi pemenuhan kebutuhan pemerintah dan menjaga kebutuhan pangan rakyat. Peraturan pemerintah itu pada dasarnya merupakan peraturan yang baik, namun pada pelaksanaan di tingkat pangreh praja telah banyak menumbuhkan kesengsaraan rakyat khususnya petani.

Kewajiban ini menjadi kebijakan terkenal yang juga kontroversial di kalangan rakyat Nusantara. Sebelum penerapan serah padi, petani adalah golongan masyarakat yang mengalami kesulitan hidup akibat berbagai kebijakan sewenang-wenang yang diterapkan pendatang bangsa asing, sejak era VOC hingga saat digantikan oleh pemerintahan kolonial Belanda. Mereka makin menderita ketika pemerintah Jepang menetapkan sistem wajib serah padi. Sistem ini mengharuskan petani untuk menyerahkan sebagian produksi mereka kepada pemerintah dengan harga resmi yang rendah. Inilah yang menyengsarakan para penggarap sawah karena petani kecil Jawa terbiasa menghasilkan padi hanya untuk kebutuhan makan keluarga mereka sendiri.

Ketika Pasukan Jepang memasuki Jawa pada Maret 1942, panen padi baru

saja dimulai. Mereka lantas membeli beras melalui Persatuan Kontrol Beras. Karena ketidakpastian situasi dan amburadulnya pengelolaan beras, Jepang membentuk organisasi *Shokuryo Kanri Zimusho* atau Kantor Pengelolaan Makanan. Satu tahun usia pendudukan, saat tahun beras baru dimulai pada April 1943, petani sudah diharuskan untuk menyerahkan sejumlah tertentu dari panen mereka kepada pemerintah Jepang. Padi yang diserahkan oleh petani kemudian digiling dan didistribusikan melalui tangan pemerintah.

Wajib serah padi diawali dengan dikeluarkannya dekrit (perintah) untuk setiap keresidenan, di mana masing-masing keresidenan diizinkan untuk menerapkan dekrit tersebut sesuai keinginan dan bukan atas pertimbangan residen. Ada petunjuk dasar mengenai penyerahan padi yang ditetapkan dari pemerintah pusat, sebagaimana perintah dekrit, yaitu sebagai berikut:

- a. Petani diharuskan menjual sejumlah kuota tertentu dari produksi mereka kepada pemerintah dengan harga yang telah ditetapkan.
- b. Padi harus diserahkan ke penggilingan beras yang ditunjuk melalui pemerintah desa
- c. Kalau petani masih memiliki surplus untuk dijual, setelah menyerahkan kuota yang ditetapkan, mereka hanya diperbolehkan menjualnya ke penggilingan yang terdaftar dan tidak diizinkan untuk menjual kepada tengkulak atau ke pasar setempat. Petani dilarang menumbuk gabah untuk kepentingan komersil tanpa izin pemerintah.³⁸⁴

Wajib serah padi semacam itu telah dilakukan di negara asal penjajah Jepang pada bulan Oktober 1940, dengan dikeluarkannya peraturan untuk kontrol beras. Dalam banyak hal, kebijakan serah padi di Jawa memang merupakan hal yang sama dilakukan di negeri Jepang pada masa perang.

Sebagai contoh teknis penyerahan padi bisa dilihat dari apa yang terjadi di seluruh Malang *Syw*. Jumlah persentase yang harus diserahkan tak

dapat ditentukan untuk seluruh *Syu*, namun orang yang memiliki sawah luas harus menyerahkan lebih banyak dibanding mereka yang memiliki sedikit tanah sawah. Para *Shoncoo* menimbang berapa jumlah yang harus diserahkan agar persediaan makanan untuk setiap petani juga mencukupi. Jika kebutuhan padi pemerintah dalam panen pertama telah mencukupi, maka untuk panen kedua petani tak akan diminta menyerahkan padi. Sekalipun diminta menyerahkan padi, jumlahnya hanya sedikit saja.

Harga padi setiap 100 kg bersih telah ditetapkan sebagai berikut:

1. Terima di pabrik: Padi bulu f.4.30, padi cerai f.3.90, dan gabah f.4.70
2. Terima di tempat pengumpulan padi yang telah ditunjuk oleh *Shuuchoo*: Padi bulu f.4.20, padi cerai f.3.80, dan gabah f.4.60.³⁸⁵

Ongkos pengangkutan padi dipikul oleh petani. Pemerintah militer memang telah menyiapkan tempat pengumpulan padi, tetapi bila petani ingin mengangkut padi ke pabrik, maka ongkos pengangkutan ditanggung oleh pabrik. Adapun mengenai ongkos pengumpulan padi yang dilakukan oleh *Nogyo Kumiai* (koperasi pertanian yang didirikan Jepang), boleh memungut 5 sen dari petani.³⁸⁶ Pemerintah militer menganggap peraturan yang dikeluarkan ini baik sekali dan untuk pengelolaannya diserahkan kepada kebijaksanaan pangreh praja setempat.

Rancangan keputusan penyerahan padi itu kemudian dimuat dalam laporan Panitia Istimewa ke-III yang diketuai oleh Mr. Budhyarto dalam Sidang *Chuo Sangi In* hari ke-6 tahun 1944. Rancangan itu berisi bahwa untuk menjamin makanan serta untuk mencapai ketentraman dalam soal makanan, maka pihak berwajib balatentara telah menganjurkan untuk melipatgandakan hasil bumi dan menetapkan jumlah besarnya padi yang harus diserahkan oleh tiap-tiap *Syu*. Kendati program berjalan tanpa hambatan berarti dan *Gunseikan* melakukan berbagai upaya dalam mewujudkannya, tetapi penyerahan padi dianggap belum memuaskan karena dinyatakan bahwa:

385) Asia Raya 15 April 2604 (1944) hlm. 3

386) *ibid*

1. Rakyat belum insaf sedalam-dalamnya akan arti penyerahan padi dan karena itu penyerahan tidak terjadi dengan gembira dan sebanyak-banyaknya
2. Penetapan penyerahan padi di daerah-daerah dari masing-masing petani belum teratur dengan sempurna

Karena itulah maka pemerintah merasa perlu untuk mengambil tindakan-tindakan yaitu:

- a. Menggiatkan keinsafan dengan cara mudah kepada rakyat akan pentingnya melipatgandakan hasil bumi dan penyerahan padi
- b. Menyediakan barang keperluan petani sebagai hadiah, atau dengan harga semurah-murahnya sebagai penghargaan atas bakti yang berupa penyerahan padi sebanyak-banyaknya
- c. *Jawa Hokokai* (organisasi yang dibentuk dengan semangat kebaktian kepada Jepang) hendaknya disertai tugas menjalankan pekerjaan untuk usaha-usaha tersebut.³⁸⁷

Bukan sektor pertanian semata yang menjadi fokus pemerintahan Jepang. Pada tingkat peperangan yang genting, Jepang juga merasa perlu untuk menyebarkan paham bela Negara. Jepang juga menanamkan kesanggupan pada dunia perdagangan untuk mengutamakan kepentingan umum dan berbakti dalam usaha perekonomian. Caranya dengan membuang rasa individu agar perdagangan gelap dapat dicegah dan kenaikan harga barang yang tinggi dapat diantisipasi.

Pada prakteknya, pemaksaan kepada petani untuk menyerahkan sejumlah besar padi yang mereka hasilkan telah menyengsarakan petani. Kebanyakan petani di Jawa memang terbiasa hanya menghasilkan padi secukupnya untuk konsumsi mereka sendiri dan sedikit saja yang dijual ke pasar. Mereka pada umumnya mengelola lahan kurang dari setengah hektar, baik milik sendiri ataupun menyewa, dan selalu terlibat utang serta terikat sistem ijon. Petani akhirnya tak bisa melakukan kontrol produk padi bagi mereka

sendiri karena sebagian harus diserahkan pada pemerintah pendudukan.

3. Pajak Jual Beli Barang Kiriman Dengan Kapal

Di sektor jasa pengiriman barang, pada 1 April 1944, atau dalam tahun *Syowa* 2604, *Gunseikan* mengeluarkan maklumat 18 tentang Pajak jual beli yang dipungut menurut aturan *Osamu Seirei* (Panglima tentara pendudukan) No 15 tahun 2604. Hal itu merupakan perubahan dari pajak jual beli yang dipungut menurut aturan pasal 1 *Osamu Seirei* No. 29 Tahun 2603. Pajak jual beli ini ditetapkan untuk mengisi kas pemerintahan pendudukan. Ketetapan pajak itu adalah sebagaimana dijabarkan dalam daftar berikut tabel 1.

Untuk pajak jual beli selain dari pajak barang-barang yang tersebut di atas dikenakan senilai 15% dari harga *franco* (penetapan harga pada area) kapal di pelabuhan tempat pemuatan di Jawa.³⁸⁸

4. Pajak Anjing

Suatu bentuk pajak atas hewan yang juga dilakukan pada zaman Jepang ialah diterapkannya pajak anjing. Pajak anjing ditetapkan sebesar f.6 dan dilakukan dua kali dalam satu tahun pajak. Tahun pajak bermula dari pertengahan tahun, antara bulan Juli sampai bulan Juni tahun berikutnya. Bila pemilik anjing tak mampu membayar besaran pajak yang telah ditetapkan tersebut, maka pajak anjing bisa dibayarkan dengan cara mengangsur. Jika pemilik anjing meminta cara pembayaran dengan angsuran, maka ia diperkenankan untuk mencicilnya sebanyak dua kali. Namun, cicilan pertama harus ditambah biaya administrasinya sebesar f.0,25. Adapun untuk keterlambatan pembayaran akan dikenakan denda sebesar 25 persen dari angka pajaknya. Selain itu, tanda pajak anjing harus dikembalikan untuk ditukar dengan yang baru. Jika tanda pajak yang lama tidak dikembalikan, maka denda itu ditambah lagi sebesar f.0,25.

Pada 28 Juni 1943, *Jakarta Tokubetsu Shichoo* (Kepala daerah Jakarta)

388) Asia Raya 1 April 2604 (1944) hlm. 2. Bahasa telah disempurnakan dengan EYD

Tabel 1

Nama	Tiap-tiap	Banyaknya Pajak	Nama	Tiap-tiap	Banyaknya Pajak
Karet Mentah	ton	f.90	Sisal	ton	f.20
Getah Perca	ton	f.340	Rosela	ton	f.100
Karet cair (latex)	ton	f.125	Goeni	ton	f.70
Karet tanpa zat putih telur	ton	f.90	Kulit sapi	ton	f.75
Kina	ton	f.3300	Kulit kambing	ton	f.180
Kulit kina	ton	f.150	Kulit Kerbau	ton	f.80
Kulit kina untuk obat	ton	f.110	Kapur batu (gips)	ton	f.100
Pil kina	1000	f.1	Air raksa	ton	f.5800
Kelapa	ton	f.15	Batu fosfor	ton	f.6
Jarak	ton	f.15	Besi tua	ton	f.10
Akar derris	ton	f.80	Batu besi	ton	f.2
Kapuk	ton	f.30	Gliserin halus	ton	f.220
Jagung	ton	f.10	Gliserin kasar	ton	f.130
Ketela pohon	ton	f.15	Minyak fusel	ton	f.250
Gaplek	ton	f.5	Tengguli (Melasse)	ton	f.0,5
Kacang kedelai	ton	f.10	Belerang	ton	f.15
Daging sapi, kerbau	ton	f.90	Zinkwit	ton	f.380
Gula	ton	f.10	Outeh	ton	f.25
Garam	ton	f.5	Damar	ton	f.30
Beras	ton	f.20	Mangrove	ton	f.15
Rokok Sigaret	peti	f.180	Gambir	ton	f.55
Minyak sitronela	ton	f.250	Copal	ton	f.65
Kuat pohon akasia	ton	f.20	Kopra	ton	f.10
Biji kakao	ton	f.80	Terpentin	ton	f.35
Daun koka	ton	f.100	Minyak terpentin	ton	f.60
			Batu Mangan	ton	f.5

Sumber: Asia Raya, 1 April 2604 (1944)

memberitahukan bahwa pajak anjing paruh pertama untuk tahun pajak 1943-1944 harus dibayarkan pada bulan Juli 1943.³⁸⁹ Pembayaran pajak

389) Asia Raya 28 Juni 2603 (1943) hlm. 2

anjing untuk bagian kedua dari tahun pajak 1943-1944 (antara Januari hingga Juni) harus dilakukan pada bulan Januari 1944.³⁹⁰ Kantor juga selalu mengumumkan kewajiban pembayaran pajak anjing, yang untuk wilayah Jakarta dibayarkan di kantor Bendahara *Jakarta Tokubetsu*, Jalan Kebon Sirih no. 22. Kas buka setiap hari kerja antara jam 9 pagi hingga jam 14 siang, kecuali pada hari Kamis dibuka hingga jam 12 siang.

Sedapat mungkin pemerintah memang menginginkan adanya potensi pendapatan uang yang masuk ke dalam kas negara pemerintahan pendudukan. Pada Juli 1943, *Gunseikan* juga mengeluarkan maklumat 14 tentang surat perintah membayar uang pada tahun anggaran *Syoowa* 17. Pemerintah menghendaki bahwa siapa saja yang memegang surat perintah membayar uang, yang dikeluarkan oleh pemerintah balatentara, harus membayar biaya belanja, yang bertuliskan tahun anggaran *Syoowa* 17 di sebelah kiri halaman muka surat tersebut. Mereka yang namanya tercantum harus segera membayar ke kantor-kantor yang ditunjuk untuk tempat pembayaran. Tempat membayar tersebut adalah kas negeri atau kantor pos yang namanya tertulis di tengah-tengah halaman muka surat perintah membayar uang.

5. Pajak Sepeda

Sepeda merupakan kendaraan yang dianggap mewah, yang kepada pemiliknya dikenakan kewajiban membayar pajak pada era colonial Belanda. Pemerintah pendudukan Jepang juga menerapkan pajak atas sepeda. Contohnya, sebagaimana seruan *Jakarta Tokubetsu Shichoo*, pajak sepeda keluaran tahun 1945 adalah sebesar f. 1 dan f. 0,75, dan harus dilunasi sebelum tanggal 1 Maret 1945. Untuk mendorong penerimaan pajak sepeda, kantor pajak pun mengeluarkan pemberitahuan untuk para pemilik sepeda lewat pengumuman di koran-koran agar mereka segera membayar pajak sepeda dan kendaraan lain.³⁹¹

Kewajiban membayar pajak ini berlaku untuk seluruh warga *Jakarta*

390) Asia Raya 12 Januari 2604 (1944) hlm. 2

391) Asia Raya, 14 Januari 2605 (1945). hlm 2.

Tokubetsu Shi yang mempunyai dan atau mempergunakan kendaraan sebagaimana disebut di atas, kecuali jika menurut peraturan yang berlaku dapat dibebaskan dari pembayaran pajak itu. Bagi warga Jakarta pembayaran pajak dilakukan pada tiap-tiap hari kerja di:

1. Kantor Bendahara *Jakarta Tokubetsu Shi*, Jalan Kebon Sirih no. 22, dari jam 09.30 hingga 13.30 siang, kecuali hari Kamis dari jam 09.30 hingga 12.00.
2. Kantor Kesehatan Kota, Jalan Kanna no. 10. Di pasar-pasar Jatinegara, Senen, Sawah Besar, Glodok, dan di Tanah Abang pada jam 09.30-13.30 diberikan pula kesempatan untuk membayar pajak sepeda selama bulan Januari 1945. Sepeda, yang pajaknya dibayar, harus pula dibawa untuk dipasangkan peneng tanda pajak,

Pemasangan tanda-tanda pajak juga dapat pula dilakukan di sekolah-sekolah, kantor-kantor perusahaan dan sebagainya secara kolektif, yaitu minimal untuk 50 sepeda. Syaratnya adalah uang pajak sepeda harus dibayar terlebih dulu. Permintaan pemasangan peneng kolektif ini dapat diajukan kepada Kantor Bendahara *Jakarta Tokubetsu Shi* dan berlaku hanya untuk bulan Januari 1945.

Jika pembayaran pajak yang dilakukan telah lewat dari waktu yang ditentukan, maka pajak itu akan ditambah denda sebesar 20%, tetapi maksimal angka pajaknya adalah f.1 untuk setiap sepeda. Sepeda yang sudah lunas pajaknya mendapat peneng, berupa lempengan logam yang ditempelkan pada bodi sepeda sebagai bukti pembayaran pajak sepeda. Peneng itu berguna untuk menghindari dari razia pajak sepeda yang dilakukan polisi.

6. Perubahan Aturan Cukai Tembakau

Mulai tanggal 1 Maret 1944 Pemerintah pendudukan Jepang mulai memberlakukan peraturan cukai tembakau berdasarkan *Osamu Seirei* No 9 tanggal 23 Februari 1944. Mulai hari itu Jepang membagi pabrik tembakau

menjadi tiga golongan:³⁹²

1. Golongan pertama

Pabrik tembakau golongan pertama adalah pabrik tembakau yang dijalankan di bawah penilikan *Gunseikanbu Sangyobu* (Departemen Perusahaan, Industri, dan Kerajinan), di mana pabrik memperdagangkan tembakau tanpa dilekati bandrol lagi. Barang tembakau itu adalah:

- a. Sigaret
- b. Serutan, dikeluarkan oleh *Gunseikanbu Sangyobu* Jawa Tabako Yogyakarta Kojo, yang sebelumnya dinamakan “Negresco”
- c. Tembakau iris

Harga setinggi-tingginya adalah harga yang dibubuhkan pada pembungkus tembakau itu

Semua pihak dilarang menjual tembakau yang masih dikemas dalam pembungkus asli dari pabrik golongan pertama. Bila kedapatan ada yang melanggar, maka dapat dituntut oleh pemerintah Jepang.

2. Golongan kedua

Pabrik tembakau golongan kedua ini ditetapkan kriterianya oleh Kepala *Gunseikanbu Zaimubuco* (Departemen Keuangan). Tembakau yang keluar dari pabrik ini tidak dilekati bandrol tetapi diberi pita pengawasan dari Penjabatan Cukai. Keterangan harga ecerannya dibubuhkan pada pembungkus tembakau. Pita pengawasan ini harus dirobek oleh konsumen agar tidak dapat digunakan lagi oleh siapapun

3. Golongan ketiga

Pabrik tembakau golongan ketiga adalah pabrik yang tidak masuk golongan pertama dan kedua. Produk yang dikeluarkan dari pabrik

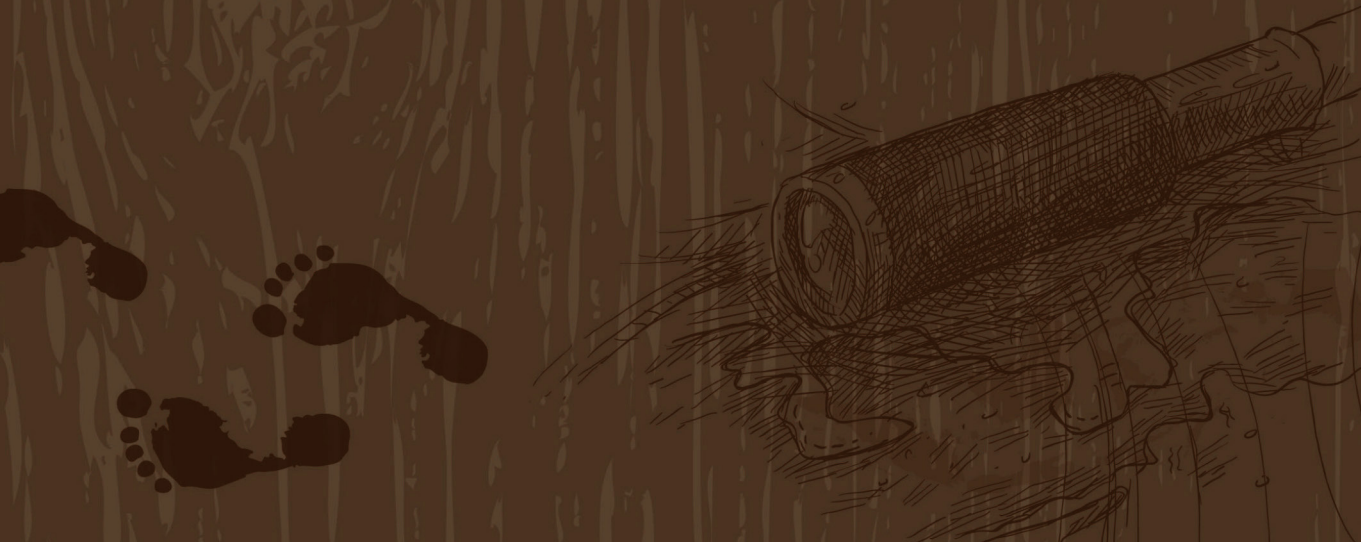
ini tetap menggunakan bandrol seperti sebelum peraturan ini dibuat.

Dengan membagi golongan pabrik tembakau menjadi tiga seperti ini, pihak Jepang dapat mengontrol harga dan pajak atas penjualan tembakau yang dilakukan oleh pabrik-pabrik tembakau tersebut. Namun, secara keseluruhan, *Gunseikan* tak bisa berlama-lama dalam memberlakukan berbagai aturan terhadap Nusantara yang telah didudukinya. Pasukan sekutu, yang telah bersiap menyerbu dengan kekuatan penuh, berhasil menaklukkan Jepang. NICA (*Nederlandsch Indie Civil Administratie*) atau Pemerintah Sipil Hindia Belanda, yang menumpang dalam tentara sekutu, berhasil masuk kembali ke Nusantara.

-o0o-

BAB 13

REVOLUSI KEMERDEKAAN (1945-1949)



BAB 13

REVOLUSI KEMERDEKAAN (1945-1949)

... Seiring ketegangan saat pasukan Belanda dan sekutu mengancam para pejuang Republik, gebrakan-gebrakan pembenahan perpajakan segera dilakukan oleh pemerintah. Di antaranya pada 16 Maret 1946, Menteri Keuangan Soerachman mengumumkan ketetapan Presiden Soekarno tentang batas waktu pintang pajak berdasarkan surat ketetapannya (kohir), melalui Undang-Undang No. 2 tahun 1946 yang dinyatakan berlaku sejak 17 Agustus 1945...

Ketika masa pendudukan Jepang memasuki tahun ketiga, tokoh-tokoh bangsa Indonesia yang meyakini akan datangnya masa berdaulat telah berembug menyiapkan kemerdekaan. Mereka juga membahas syarat berdirinya suatu negara melalui BPUPKI (Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia) yang didirikan pada 1 Maret 1945. Rapat-rapat BPUPKI pun kemudian digelar secara rutin tanpa henti.

Selama rapat BPUPKI, soal keuangan, termasuk masalah pajak, turut menjadi pokok bahasan para peserta. Perbincangan para tokoh pergerakan kemerdekaan mengenai aspek ini cukup mendetail. Misalnya, Muhammad Yamin mengatakan bahwa bea dan cukai perlu diatur sedemikian rupa, sehingga penghasilan negara menjadi besar dan kesejahteraan tidak terganggu.

Dr. Radjiman ikut menyumbang saran bahwa keuangan negara terdiri dari pajak, di mana pemungutan pajak harus diatur oleh sebuah Undang-Undang sebagai landasan hukumnya. Terdapat pula usulan lain dari anggota Badan, beberapa di antaranya

yakni cakupan pajak monopoli (pajak atas laba yang di atas normal) perlu diperluas, pajak *successie* (pajak pemindahan harta pusaka kepada ahli waris) diperbesar, serta perlu mengadakan pajak baru yang bermanfaat bagi negara namun di sisi lain tidak menyengsarakan kehidupan rakyat umum.

Setelah 3,5 tahun menguasai Nusantara, perang besar yang dihadapi Jepang berakhir dengan kenyataan pahit. Negara Matahari Terbit harus mengakui kekalahannya dalam melawan sekutu pada 14 Agustus 1945. Kemerdekaan Indonesia sebagai sebuah negara pun diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945. Proklamasi itu membawa tatanan baru dalam pucuk pemerintahan di Nusantara. Tetapi, kemerdekaan yang diproklamasikan sebagai kehendak membebaskan diri dari penjajahan memiliki sisi lain. Ada dampak yang juga amat dirasakan, yaitu seluruh administrasi negara pun terkena imbas revolusi. Hal-hal yang semula teratur menjadi berantakan. Administrasi di bawah orang-orang Belanda, yang penuh keteraturan pun setelah pendudukan Jepang, kemudian menjadi rusak terlebih ketika memasuki masa revolusi.

Sumber daya manusia yang mengisi formasi penyelenggara negara pun menjalani ketidakberaturan. Berbagai profesi kemudian diisi campuraduk antara oleh politisi tanpa kecakapan tertentu dan dari kalangan profesional. Keinginan atau kemampuan untuk bisa mengatur dengan benar para pegawai negeri ini minim dilakukan dan terjadi bertahun-tahun. Misalnya, sejak tahun 1945, warga yang ingin masuk ketentaraan untuk membela tanah air bisa dengan mudah bergabung. Syarat utama adalah umurnya pas. Itulah kemudian banyak guru-guru atau dari profesi lain yang mau menjadi tentara. Mulailah kekacauan terjadi di dalam aparat pegawai negeri.

Orang-orang Belanda yang masih tinggal di Indonesia setelah Proklamasi memiliki argumen, bahwa sejak masa kolonial, Belanda mempunyai maksud untuk bisa memerdekakan Indonesia. Tetapi, dalam perhitungan Belanda, tahun 1945 itu terlalu pendek. Kalangan pribumi belum siap untuk berdiri sendiri. Sementara di sisi rakyat Indonesia, proklamasi tak bisa lagi ditunda. Proklamasi mesti dilakukan sekarang juga. Revolusi pada tahun 1945 telah mendobrak suatu cadas dengan segala konsekuensinya. Secara prinsip terbukti memang rakyat belum siap, bahkan keadministrasian suatu negara berdaulat tidak pernah disiapkan dengan baik. Salah satu ketidaksiapan itu ditunjukkan melalui mental-mental korupsi yang mulai tumbuh.

Euforia setelah mencapai kemerdekaan dan berdirinya negara serta pemerintahan sendiri ternyata memang menimbulkan berbagai persoalan baru di luar pekerjaan rumah klasik. Menjadi bangsa dan negara yang merdeka haruslah terpenuhi berbagai syaratnya. Merdeka merupakan sebuah situasi di mana beban penyelenggaraan pemerintahan ditanggung sendiri. Dibutuhkan bermacam jenis sumber daya manusia beserta keterampilannya masing-masing untuk menjalankan roda Negara sendiri.



Gambar 1
Anggota Partai Republik Padang saat ditanya soal pajak oleh serdadu Belanda.

Sumber: Ilustrasi koleksi Museum Militer Soesterberg Belanda

Masalah besar yang lain pun muncul. Kemandirian dalam memimpin wilayah Nusantara yang sangat luas ini membutuhkan pembiayaan yang besar dalam rangka melaksanakan roda pemerintahan Proklamasi kemerdekaan Negara Republik Indonesia juga berarti negara memerlukan adanya aparat-aparat, alat-alat negara, dan segala kebutuhan aktivitas yang mana semua itu tak bisa lepas dari perihal pendanaan.

Pemerintah harus mempunyai sumber-sumber pendapatan. Tak mungkin negara

yang baru berdiri ini harus mencetak uang untuk membiayai pengeluarannya. Salah satu sumber pendanaan yang penting itu telah jauh-jauh hari dipikirkan. Semua itu berasal dari pajak. Pajak sepatutnya menjadi alat dalam organisasi pemerintahan untuk menarik dan mengumpulkan dana yang diperlukan sebagai pembiayaan tugas-tugas pemerintah dalam mengelola negara. Sebuah bangsa Indonesia telah lahir dan setiap bangsa harus hidup dan berkembang dari sumber-sumber dayanya sendiri.

Negara yang baru berdiri tentu membutuhkan biaya untuk memelihara, merawat, dan mengembangkan kebutuhannya. Hal itu membutuhkan biaya yang tidak sedikit. Pembiayaan itu tentu bukan hanya untuk mengganti kelengkapan negara yang usang dengan yang baru, tetapi juga mengharuskan adanya pembelian barang-barang yang belum dimiliki oleh aparaturnya selama masa kolonial Belanda dan beberapa tahun di bawah pendudukan Jepang.

Negara membutuhkan belanja untuk merawat republik, seperti membayar gaji Pegawai negeri, belanja kebutuhan tentara, dan operasional pemerintahan. Harga-harga barang dan ongkos penghidupan sehari-hari mesti pula terus disesuaikan menjadi lebih baik lagi. Semua itu memerlukan uang yang tidak sedikit.

Beranjak dari kebutuhan uang, para pemikir bangsa menuangkan masalah pajak ke dalam Undang-Undang Dasar 1945 dalam hal Keuangan. Regulasi tersebut menjadi pondasi hukum perpajakan nasional yang wajib ditaati oleh masyarakat Indonesia. Dalam Pasal 23 memuat lima butir ketentuan dan pada ayat 2 dinyatakan bahwa “Segala pajak untuk keperluan negara berdasarkan Undang-Undang” Pasal dalam UUD 1945



Gambar 2

**Van Mook, tokoh Belanda
anti Kemerdekaan RI**

*Sumber: R. E. Elson, 2008, The Idea of
Indonesia: A History*

periode 1 (18 Agustus 1945-27 Desember 1949) tersebut menyuratkan bahwa ada hal mengenai pembayaran pajak.

Pada Alinea kedua, UUD 1945 menyatakan tentang mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan Negara Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur. Hal ini menegaskan sebuah prinsip bahwa rakyat telah menentukan nasib sendiri apapun keadaannya, menurut latar pandangan para pendiri bangsa terhadap kondisi ekonomi warganya. Mereka memahami bahwa kehidupan rakyat amat sulit. Hal-hal kecil seperti sabun mandi, sikat gigi, dan pasta gigi saja belum tersedia. Rakyat masih bermimpi untuk memiliki baju yang berbahan bagus. Hidup masih penuh kekurangan.

Jepang menyerah dan Belanda mendompleng pasukan sekutu masuk ke Nusantara. Di daerah-daerah yang diduduki oleh Belanda, seperti Jawa Barat, Semarang, dan sebagian Jawa Timur, mereka dapat hidup dari impor yang dilakukan oleh mantan penguasa kolonial tersebut. Meski prihatin, kebutuhan harian rakyat masih ada seperti sabun. Jalan-jalan pun diperbaiki. Sebaliknya di daerah penguasaan Republik, seperti Yogyakarta, jalan-jalan banyak berlubang. Semua rakyat di wilayah Republik hidup melarat dan serba kekurangan

Dalam kondisi demikian, pajak sebagai hal yang sangat penting dalam upaya pendapatan negara telah secara resmi diatur oleh konstitusi, Undang-Undang 1945. Bagaimanapun keadaannya, warga Indonesia otomatis mempunyai kewajiban harus membayar pajak. Untuk masalah pengelolaan hasil pajak yang disalurkan dalam pembangunan negara, Pemerintah Republik Indonesia masih menggunakan *Dienst Der Belastingen* atau suatu kantor Jawatan Pajak era kolonial yang kemudian bernaung di bawah Kementerian Keuangan.

Belajar dari berbagai pungutan yang terjadi sejak era kolonial hingga masa pendudukan Jepang, pemerintah menyusun pengertian pajak agar dalam pelaksanaannya tidak keluar dari koridor yang ditetapkan. Pemerintahan Soekarno kemudian mendefinisikan pajak adalah sebagai iuran kepada negara yang dapat dipaksakan tanpa kontraprestasi secara langsung dari pemerintah, dan digunakan untuk pembiayaan umum.



© Cas Oorthuys / nfa, coll. Nederlands fotomuseum

Gambar 3

**Sukarno berbicara kepada delegasi selama sesi parlemen sementara KNIP
(Komite Nasional Indonesia Pusat)**

Sumber: Foto-foto Indonesia Merdeka 1947-1953 koleksi Nederlands Foto Museum

Selain mendefinisikan, aspek pajak cukup penting dikupas karena aspek ini menjadi tumpuan utama negara yang berdiri dan mempertahankan kedaulatannya. Tanpa adanya penerapan pajak, perangkat negara seperti pegawai sipil dan militer tak bisa bekerja karena tiada biaya.

Pemungutan pajak harus dilaksanakan atas persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Politik perpajakan juga harus disesuaikan dengan politik perekonomian, keuangan, dan

sosial negara. Hal itu diartikan sebagai politik perekonomian keuangan dan sosial negara direalisasikan oleh suatu politik perpajakan yang sesuai.

A. Organisasi Pajak Indonesia Merdeka

Untuk mengurus sektor keuangan, Indonesia setelah memproklamasikan kemerdekaannya memiliki organisasi Kementerian Keuangan. Kementerian tersebut terdiri atas lima penjabatan setara eselon 1, yaitu penjabatan umum, penjabatan keuangan, penjabatan pajak, penjabatan resi candu dan garam, serta penjabatan pegadaian. Penjabatan pajak diketuai oleh Mr. Soetikno yang terdiri atas tiga urusan, yaitu urusan perpajakan, urusan bea dan cukai, serta urusan pajak bumi.

Kepala Jawatan Pajak yang pertama dijabat oleh Abdul Mukti. Untuk perangkat diisi oleh Inspektur Keuangan, dengan aparat sumber daya manusianya adalah para mantan lulusan kursus kontrolir dan kursus inspektur pajak. Kursus-kursus tersebut diselenggarakan mulai tahun 1946. Merekalah yang kemudian memelopori kepemimpinan Jawatan Pajak, perangkat mutlak yang harus ada dalam sebuah negara merdeka.

Posisi inspektur keuangan adalah posisi yang cukup tinggi dalam organisasi Pajak *Dienst Der Belastingen*. Pada masa Hindia Belanda, kaum pribumi yang menjadi *Inspecteur van Financien* atau inspektur keuangan tersebut berjumlah sangat sedikit. Mereka adalah para sarjana hukum yang mendapat pendidikan tambahan untuk bekerja pada *Belasting dienst*.

Memasuki tahun 1947, atau tahun kedua setelah proklamasi kemerdekaan, kantor besar Jawatan Pajak masih menggunakan nama Belanda, yaitu *Dienst Der Belastingen* dan berkedudukan di Jakarta. Kantor Pajak di ibukota propinsi bernama Kantor Inspeksi, dan baru ada di kota yang terhitung kota besar, seperti Medan di Sumatera dan Makassar di Sulawesi. Untuk wilayah Jawa, setiap ibukota propinsi telah memiliki kantor Inspeksi Pajak.

Secara hirarki, posisi jabatan terkait perpajakan tidak seperti lazimnya

organisasi lain. Nama kepala kantor pajak adalah *Hoofd Inspecteur van Financien* atau Kepala Inspeksi Keuangan dan bukan *Hoofd der Belastingen*. Sedangkan Kepala Inspeksi atau Kepala Kantor Pajak Utama atau Pratama bernama *Inspecteur van Financien*. Untuk jabatan setara Kepala Bagian Umum dijabat oleh seorang *Controleur der belastingen*.

Kebutuhan akan sumber daya aparat pajak didapatkan melalui pembukaan kursus-kursus kontrolir pajak. Namun penyelenggaraan kursus kontrolir tahun 1947 itu belum banyak diikuti oleh orang pribumi. Kursus masih diikuti oleh orang-orang Belanda. Sampai pada tahun 1951, mulailah ada pribumi-pribumi yang dididik menjadi kontrolir. Para warga Indonesia yang mengikuti kursus Kontrolir pajak tahun 1947, setelah lulus, menjadi kontrolir pribumi pertama produk negara Republik Indonesia yang baru berdiri.

Salah seorang alumni kursus kontrolir 1947 itu bernama Ahmad Din, yang masuk di Kantor Inspeksi Pajak Medan. Ia bahkan menjadi orang Medan pertama yang menjadi kontrolir pajak. Dalam karirnya, Ahmad Din mencapai posisi Sekretaris Direktorat Jenderal Pajak periode 1976-1982. Pada periode negara muda itu, organisasi pajak mulai dituntut untuk mampu mengawasi wilayah perpajakan yang menjadi tanggung jawab keinspeksiannya.

Seiring ketegangan saat pasukan Belanda dan sekutu mengancam para pejuang Republik, gebrakan-gebrakan pembenahan perpajakan segera dilakukan oleh pemerintah. Di antaranya pada 16 Maret 1946, Menteri Keuangan Soerachman mengumumkan ketetapan Presiden Soekarno tentang batas waktu piutang pajak berdasarkan surat ketetapannya (*kebir*), melalui Undang-Undang No. 2 tahun 1946 yang dinyatakan berlaku sejak 17 Agustus 1945. Karena ada keadaan yang luar biasa, untuk sementara diperlukan adanya peraturan baru tentang batas waktu piutang pajak tersebut. Keadaan luar biasa itu di antaranya adalah terjadi pembakaran kota Bandung oleh para pejuang, yang terkenal sebagai peristiwa Bandung Lautan Api, pada 23 Maret 1946. Ketegangan menular ke beberapa kota lainnya.

Dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 1946 itu disebutkan bahwa peraturan

tentang batas waktu piutang pajak yang tercatat dalam *kobir*, tercantum dalam *Staatsblad* 1882 No. 280 dan beberapa ordonansi pajak, yang menurut Undang-Undang No. 1 tanggal 7 bulan 3 tahun 2602 (*sumera*/tahun Kaisar Jepang), Maklumat Menteri Keuangan No. 1 tanggal 5 Oktober 1945, dan Peraturan Presiden No. 2 tanggal 10 Oktober 1945, dinyatakan masih berlaku.³⁹³

Dengan persetujuan Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat, pemerintah menetapkan Undang-Undang yang berisi peraturan tentang batas waktu piutang pajak yang dimaksud dalam *Staatsblad* 1882 No. 280. Beberapa ordonansi pajak yang bersangkutan kemudian dinyatakan tidak berlaku lagi.

Pada tataran kantor pajak wilayah, di awal Februari 1946, Kantor Penetapan Pajak Jakarta yang beralamat di Jl. Tuin du Bus II nomor 1 (kini Jalan dr. Wahidin 2) dipindahkan ke alamat baru di Kementerian Keuangan, Jl. Suria Timur no 2. Adapun kantor lama digunakan untuk kepentingan organisasi serikat pekerja keuangan. Pindahan ini membuat semua urusan administrasi perpajakan Jakarta ikut beralih ke tempat baru.

Dari sisi ketentuan untuk para wajib pajak, juga turut diatur. Para wajib pajak yang sampai batas waktu kepindahan kantor belum memenuhi kewajiban pajaknya, diberi himbauan untuk tetap membayar kewajiban pajak seperti biasa. Pembayaran pajak dilakukan di tempat biasa, seperti di kantor kas negeri dengan alamat baru, Kantor Pos Jakarta Raya, dan kantor pos lain yang bersangkutan. Mereka yang tidak menerima *aanslag* bilyet atau surat ketetapan pajak, banyak datang ke alamat kantor baru pada jam kerja sesuai pengumuman yang dibuat oleh kantor pajak maupun pemberitaan surat kabar.

Meskipun pemungutan pajak terus dilakukan dan tak mengalami jeda akibat kondisi revolusi mempertahankan kemerdekaan, Jawatan Keuangan nyatanya mengalami ketidakmampuan atas pembiayaan pembangunan negara akibat kurangnya pemasukan. Berbagai tarif seperti abonemen telepon, tarif pos, tarif kawat, serta redistribusi berbagai pajak lainnya masih menggunakan tarif lama, yang berlaku sejak Jepang memasuki Nusantara di tahun 1942. Hanya

393) *Harian Merdeka*, 21 Maret 1946, Hlm. 2.

perusahaan kereta saja yang sudah menaikkan tarif perjalanan pada tahun 1945.

Pemerintah Republik menilai keadaan ini sebagai kondisi yang berbahaya, karena semua biaya untuk pemenuhan kebutuhan negara bersumber dari berbagai pajak dan tarif itu. Ditambah pula banyaknya penduduk yang berpindah tempat tinggal, salah satu karena iklim yang kurang kondusif akibat perang di kawasan tempat tinggalnya, seperti peristiwa Bandung Lautan Api, telah menyulitkan para aparat untuk menagih pajak.

Pimpinan pajak kemudian memutuskan untuk mengambil langkah-langkah penyelamatan pendapatan negara. Pada pertengahan bulan Maret 1946, secara berturut-turut kantor penetapan pajak membacakan pengumuman melalui radio agar penduduk yang banyak pindah domisili dan berganti lokasi tempat tinggal bersedia untuk memberikan alamatnya yang baru serta membayar pajaknya.

Kantor Pajak juga meminta kantor-kantor pemerintah dan kantor swasta untuk memberikan daftar pegawai yang berpenghasilan di atas Rp. 75 per bulan. Terhadap mereka akan dikenakan pajak pendapatan. Upaya itu dilakukan untuk pemenuhan penetapan pajak tahun 1946-1947. Kantor pajak berasumsi bahwa pengumuman itu dipatuhi oleh orang-orang, yang kemudian secara sukarela menyerahkan namanya sebagai pembayar pajak, agar tuntas suatu kewajibannya pada negara. Setelah kewajiban membayar pajak dipenuhi, roda pemerintahan yang baru berdiri itu mulai dapat dijalankan dengan sebaik-baiknya.

Selain mengandalkan penuntasan kewajiban dari para pembayar pajak, kantor pajak juga memerintahkan kesigapan aparatnya untuk mencari pembayar-pembayar pajak baru. Secara khusus, para aparat harus mampu memantau orang atau kalangan yang potensial menjadi sumber pendapatan pajak..

B. Peningkatan Pendapatan Negara

1. Kampanye Bayar Pajak 1946

Sebagai sebuah negara, Wakil Presiden Mohammad Hatta menyetujui

dibuatnya uang kertas untuk menggantikan uang Jepang yang beredar. Mata uang sendiri harus dibuat sebagai salah satu simbol alat perjuangan untuk menunjukkan kedaulatan Republik Indonesia. Pada bulan Februari 1946, uang republik (Oeang RI/ORI) dikeluarkan dan diperkenalkan melalui siaran radio dan koran. Dua bulan kemudian, pada April 1946, uang NICA yang masih beredar jatuh nilainya. Hal itu memicu ketidakpercayaan di semua lapisan masyarakat terhadap mata uang asing. Di sisi lain, uang republik yang telah dikeluarkan ternyata tidak dapat digunakan secara optimal. Penyebabnya, tak lain karena suasana revolusi tidak memungkinkan segala hal berjalan dengan baik. Hal itu membuat Menteri Keuangan Sjafruddin Prawiranegara berpidato pada tanggal 26 Oktober 1946 malam di radio untuk menenangkan masyarakat. Ia tak menghendaki terjadinya kemelut keuangan akibat masyarakat risau atas penggunaan mata uang yang ada.

Sjafruddin sendiri merupakan seorang inspektur pajak pribumi pertama yang diangkat pada tahun 1940 dan ditempatkan di Kediri. Jabatan inspektur pajak biasanya diisi oleh orang Belanda. Ketika Jepang menduduki Nusantara, Sjafruddin telah menjadi Kepala Inspeksi Pajak Kediri menggantikan seorang asli Belanda, dan kemudian menjadi Kepala Inspeksi Pajak Bandung. Enam tahun menjalani pekerjaan perpajakan, Sjafruddin dipercaya menjadi Menteri Keuangan pada tahun 1946. Dalam siaran radio, Menteri menyatakan tentang peredaran uang Republik Indonesia dan pemerintah menjamin keamanan uang nasabah yang berada di rekening bank. Undang-undang tentang Pengeluaran Uang Republik No. 19 Tahun 1946 akhirnya juga diumumkan di koran dan radio pada malam hari tanggal 25 Desember 1946.

Pemerintah melihat persoalan pajak menjadi semakin penting. Sebelum menjabat Menteri Keuangan dalam Kabinet Sjahrir III pada 3 Oktober 1946, Sjafruddin menjabat Menteri Muda/Wakil Menteri Keuangan Kabinet Sjahrir II, yang pada 18 April 1946 meminta Kementerian Penerangan untuk membantu program Kampanye Pembayaran Pajak.

Penjelasan informasi tentang pembayaran pajak ini mesti dilakukan besar-besaran untuk mencapai maksud kampanye pajak itu hingga sampai ke pelosok-pelosok desa.

Kementerian Penerangan pun menyiapkan garis-garis besar untuk menggelar kampanye pajak. Untuk teknis pelaksanaannya dilakukan oleh kantor-kantor Kementerian Penerangan di daerah, dengan berpedoman pada garis-garis besar penerangan. Kantor wilayah lantas meminta bantuan kepada pamong praja setempat serta berbagai badan perkumpulan dan gerakan untuk melaksanakan kampanye pajak. Pada suatu kondisi di mana belum terdapat kantor Kementerian Penerangan daerah, aparat dari Kementerian pusat turun tangan untuk melakukan kampanye.

Kementerian Penerangan mengampanyekan berbagai prinsip membayar pajak. Poin-poin penting yang menjadi bahan kampanye yaitu:

- a. Membayar pajak adalah iuran untuk usaha menyelenggarakan kepentingan bersama juga meliputi kepentingan masing-masing orang
- b. Membayar pajak adalah kewajiban setiap warga negara
- c. Membayar pajak bukan beban yang dipikulkan dengan paksa oleh pemerintah untuk pemerintah, melainkan sebagai iuran rakyat untuk memungut keputusan dan mufakat rakyat, dikumpulkan oleh pemerintah yang menjadi wakil rakyat, untuk digunakan oleh pemerintah bagi kepentingan rakyat.³⁹⁴

Tujuan yang hendak dicapai dari upaya penerangan dan kampanye membayar pajak sejak Mei 1946 adalah:

1. Agar rakyat mengerti bahwa membayar pajak adalah wajib karena untuk menyelenggarakan kepentingan rakyat sendiri.
2. Agar dihilangkannya kesalahpahaman rakyat yang enggan membayar pajak, seperti:
 - a. Pemerintah adalah bagian yang terpisah dari rakyat dan

hendak menarik keuntungan untuk diri sendiri. Banyak orang yang belum mengerti bahwa pemerintah adalah wakil rakyat yang menyelenggarakan kepentingan rakyat.

- b. Pajak adalah beban yang dipaksakan kepada rakyat sehingga mengganggu kehidupan rakyat
- c. Pajak itu melanggar kemerdekaan seseorang.

Dari kampanye itu, ada sejumlah hal yang ditekankan oleh pemerintah. Pertama, pajak adalah iuran rakyat sebagai warga negara untuk menyelenggarakan rumah tangga negara. Kedua, Kementerian Penerangan menghimbau pembayaran pajak yang berguna untuk menjalankan pemerintahan dan untuk belanja tentara dalam mempertahankan kemerdekaan. Selain itu penerimaan pajak adalah untuk memperbaiki negara, memajukan negara, dan untuk kepentingan rakyat.

Kampanye pajak juga memiliki misi penting, yaitu menghilangkan berbagai stigma atau anggapan negatif dari persoalan pajak. Meski demikian, Di tahun-tahun awal kemerdekaan yang masih benuansa perang dan kesulitan rakyat, pemerintah memandang perlu mengadakan aturan istimewa untuk golongan kaum buruh bagi tahun pajak 1946/1947. Hal itu sebagaimana dukungan pada buruh di tahun pajak 1945/1946 di mana golongan ini mengalami tingkat kesulitan lebih tinggi daripada golongan-golongan lain. Mereka menjadi korban dari tingginya harga-harga dan sangat beratnya biaya kehidupan.

Aturan istimewa yang dikeluarkan pemerintah ini terutama dimaksudkan sebagai langkah untuk memperbaiki keuangan kaum buruh dan tidak membuat kewajiban membayar pajak yang terlalu berat bagi mereka. Maksud ini dapat dicapai dengan tidak dilakukan tambahan menurut Pasal 75 ordonansi Pajak Pendapatan 1932, yang menambah beban keuangan wajib pajak.

Adapun bagi para pemilik perusahaan, kalangan yang dianggap memiliki kemampuan ekonomi, dan lain lain, aturan istimewa ini tidak diberlakukan

karena para pengusaha dianggap lebih kuat perekonomiannya dibanding kaum buruh. Untuk membatasi dalam hal wajib pajak yang mempunyai beberapa macam sumber penghasilan, ditetapkan suatu keadaan pembebasan dari pasal 75 itu, ialah bagi buruh wajib pajak yang 90% penghasilannya, atau lebih, didapat dari perburuhan.³⁹⁵

Rasa semangat dan menertibkan soal perpajakan pun terjadi di daerah. Di Makassar misalnya, setelah diproklamasikan kemerdekaan Republik Indonesia di Jakarta, Asisten Residen Makassar yang juga melingkupi wilayah Gowa tetap memberikan laporan retribusi dan pajak yang melampirkan detil perhitungan dan analisisnya. Pada tahun 1947, buku pedoman rinci perpajakan sudah digunakan di Makassar dan mendorong kesuksesan penerimaan pajak di tahun tersebut. Pajak pendapatan wilayah Makassar, yang besarnya senilai 15 kali dibanding kondisi sebelum perang kemerdekaan, sudah mencapai tingkat 80%. Nilai pajak tanah dan pajak jalan pun terus ditingkatkan, terutama untuk daerah Limbung dan Bottonompo. Adapun untuk penerapan pajak jalan di daerah pegunungan, hampir seluruhnya dibayarkan oleh wajib pajak dalam bentuk konversi tenaga atau bekerja.

Selain menggenjot pajak untuk para wajib pajak, tentu ada pula kalangan yang berhak untuk dibebaskan dari kewajiban membayar pajak. Daftar mereka yang boleh terkena pembebasan pajak pun dibuat secara tertulis dan diberikan pada para pemungut pajak, sehingga persoalan siapa saja individu yang boleh bebas pajak telah memiliki standar tertentu. Target pajak pun diterapkan oleh para penyusun target tersebut dan harus direalisasikan.

Untuk jabatan mantri (pengumpul) pajak, karena tidak ada petugas yang menjabat, Kantor Inspeksi Pajak Makassar kemudian mendidik seorang pelajar untuk dijadikan pejabat mantri pajak. Kantor ini bertugas mendata pajak bagi penduduk. Bagi orang Cina dan orang timur asing lainnya, juga dilakukan penyelidikan oleh kantor Inspeksi Keuangan. Mereka belum

395) Lihat Peraturan Istimewa Pajak Pendapatan Terhadap Upah dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1947

dikenai pajak pada tahun 1948 sebagaimana penyelidikan status dan ketentuan pajaknya yang saat itu terus berlangsung.

2. Pajak Radio

Pada tanggal 5 Mei 1947, pemerintah mengumumkan Undang-Undang No. 12 Tahun 1947 tentang pungutan atas semua pesawat penerimaan radio, atau lazim disebut Pajak Radio. Pajak ini diberlakukan bagi semua alat yang dapat digunakan untuk menerima gelombang radio. Sebagaimana dikemukakan dalam penjelasan Undang-Undang, pada masa pemerintahan Belanda, siaran radio diurus oleh N.V. “NIROM” dan iuran-iuran dari pemegang-pemegang pesawat radio dipungut oleh badan itu.

Karena siaran radio saat itu diselenggarakan oleh Pemerintah, yang mengeluarkan biaya tidak sedikit, para petugas memungut iuran yang bersifat sebagai pajak atas pesawat penerimaan radio. Menurut keterangan dari Kantor PTT (Pos Telegram Telepon), jumlah pesawat penerimaan radio yang telah didaftarkan atas Peraturan Dewan Pertahanan Negara No. 6, bertanggal Yogyakarta, 18 Juli 1946, di Jawa dan Madura pada akhir bulan Desember 1946 adalah 37.238 buah. Sementara jumlah pesawat radio yang ada di Sumatera belum dapat diketahui.

Undang-undang tersebut menetapkan besaran pajak radio adalah Rp. 5,-per bulan. Atas jumlah pesawat radio yang telah terdata, pemerintah menaruh target penerimaan pajak untuk satu tahun anggaran dapat dihitung sebesar Rp. 2.000.000,-. Jumlah pajak sebesar Rp. 5,-per bulan dianggap tidak berat, mengingat bahwa yang mempunyai pesawat radio pada ialah orang-orang yang boleh dikatakan agak mampu.³⁹⁶ Sejak awal tahun 1960, jumlah pajak radio yang harus dibayarkan itu mengalami kenaikan menjadi Rp. 7,5. Pemerintah menganggap nilai rupiah makin turun dan kurang mampu menutupi hal-hal yang berkaitan dengan pembiayaan penyiaran. Kenaikan itu berdasarkan Perpu Nomor 9 Tahun 1959 Tentang Perubahan Tarif Pajak Radio.

3. Kongres Keuangan

Pada 29 Mei 1946 hingga 1 Juni 1946, diselenggarakan suatu Kongres Keuangan Negara di Solo Jawa Tengah, yang menitikberatkan pokok bahasan pada uang republik. Setiap warga negara selalu diingatkan bahwa politik keuangan menekankan perlunya menggiatkan penerimaan untuk kas negara, pengawasan pada pengeluaran uang, soal organisasi kementerian keuangan, dan tata usaha keuangan. Kongres dihadiri oleh para pemimpin jawatan keuangan negara, para residen, dan para pejabat pemerintah. Kongres dibuka dan dipimpin oleh Wakil Menteri Keuangan Mr. Sjafruddin Prawiranegara.

Wakil Presiden Mohammad Hatta sebagai pembicara kunci menjelaskan pentingnya peran Jawatan Keuangan pada negara Indonesia yang telah merdeka, serta menyerukan apa yang harus menjadi rencana dan dikerjakan untuk menambah penghasilan pemerintah. Wakil Menteri Keuangan juga menjelaskan soal kedudukan dan keseimbangan uang republik dengan hasil produksi. Sjafruddin menghimbau agar uang negeri harus digunakan sebaik-baiknya dan jangan diborosan.³⁹⁷

Pinjaman negara juga terus digerakkan untuk mendapatkan kas bagi negara. Caranya adalah masyarakat mulai membeli obligasi (surat utang) pemerintah. Selain itu banyak rakyat yang menyimpan uangnya di tabungan Pos, di mana uang itu bisa diputar untuk menggerakkan roda pembangunan.

Di wilayah Jakarta, untuk memudahkan penduduk umum yang akan membeli peneng (plat timah tanda pajak) sepeda, sejak tanggal 15 Juni 1946 kas dibuka di jalan Kebon Sirih 22 dan di loket penjualan tiap-tiap kantor kawedanaan kota Jakarta. Selain itu, kantor-kantor dan badan lain dibolehkan membayar pajak sepeda secara kolektif atau gotong royong minimal atas 30 unit sepeda. Uang pembayaran peneng bisa diserahkan pada kantor bendahara kota di Kebon Sirih.³⁹⁸

397) *Harian Merdeka*, 3 Juni 1946. Hlm. 2

398) *Harian Merdeka*, 15 Juni 1946. Hlm. 2

Pada 23 Juni 1946 juga dilakukan perubahan aturan bea materai melalui penetapan Presiden Soekarno dengan persetujuan Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat. UU ini berlaku di Pulau Jawa dan Madura sejak 30 Juni 1946, sementara untuk daerah lain diatur melalui ketetapan Presiden berikutnya.

C. Sumber Daya Manusia (SDM) Perpajakan Indonesia Merdeka

Sumber daya manusia yang mengurus perpajakan, di era perang revolusi mempertahankan kemerdekaan tahun 1947, tidaklah menjadi suatu aparat yang diberlakukan sesuai standar-standar pada umumnya. Apa yang dikisahkan oleh Ahmad Din pada periode tahun 1947 bisa menjadi gambaran:

Masuk masa revolusi, SDM kantor pajak bisa dibilang apa adanya pada waktu itu. Pemimpinnya orang Belanda, seorang inspektur pajak. Di bawahnya adalah pejabat-pejabat pribumi yang telah mendapat pendidikan pajak di masa kolonial. Pendidikannya pun belum bernama "pendidikan" tapi namanya komis. Saya masuk di tingkat yang paling rendah, sebagai juru tulis. Saat masuk, saya tak mengerti apa-apa. Proses masuk dinas pajak juga cukup mudah, dilakukan hampir tanpa seleksi dan cukup mengikuti kursus yang dibuka saat itu, yaitu kursus kontrolir.³⁹⁹

Pada tahun 1947, Ahmad Din mulai bekerja di *Inspectie van Financien* atau Kantor Pajak Medan, Sumatera Utara. Sebagai Pegawai pemerintah, yang penghasilannya tak mampu mencukupi kebutuhan hidup, Din menambah penghasilan dengan bekerja di apotik Mon sepulang dinas kerja. Orang yang berjasa memasukkannya bekerja ke toko obat itu adalah kontrolir kepala kantor (*controleur der belastingen*) di tempatnya bekerja, setara kepala bagian umum. Din juga menyempatkan menjalani sekolah malam di MULO, sebuah sekolah setara SMP. Itu menandakan bahwa pendapatan seorang pegawai pajak rendahan kurang

399) Wawancara Ahmad Din, masuk dinas pajak tahun 1947. Mantan Sekretaris Direktorat Jenderal Pajak 1976-1982

mencukupi untuk biaya hidup, sehingga orang pajak perlu mencari pekerjaan lain sebagai penambah penghasilan.

Orang yang memegang kendali perpajakan adalah orang-orang bergelar sarjana hukum atau *Meester in de Rechten*, bukan sarjana ekonomi atau akuntan. Pajak merupakan masalah hukum, jadi para pimpinan kantor pajak yang merupakan orang-orang Belanda itu bergelar Mr. (*Meester*), termasuk para pejabat kantor lapisan kedua di bawah mereka. Pada tahun 1947, petugas yang menetapkan pajak adalah seorang *inspecteur*. Indonesia masih berpijak pada hukum Belanda dalam pelaksanaan sistem pajak *official assessment*.

Ada dua pendidikan pajak yang masih diterapkan di masa awal Republik Indonesia, yaitu pendidikan *belasting ambtenaar* (penghitung pajak) dan *terein ambtenaar* (petugas wilayah). *Belasting* adalah pengetahuan teknis pajak yang mana Pegawainya bekerja di dalam kantor. Adapun *terein ambtenaar* adalah setara pejabat dinas luar. *Ambtenaar*/petugas wilayah bertugas melakukan pemeriksaan pajak yang hasilnya dipergunakan oleh bagian teknik untuk menyusun *aanslag belasting*.

Karena menekankan pada fungsi petugas pajak di luar kantor, penerimaan pajak sangat tergantung oleh kinerja *terein ambtenaar*. Petugas dinas luar itulah yang diposisikan untuk menjadi mata, telinga, dan kaki perpajakan. Info tentang pajak juga banyak bergantung pada para *terein ambtenaar*, di mana hasil kerjanya kemudian dipakai oleh penghitung pajak yang bekerja di bagian *back office*. Seperti itulah sistem *official assessment* yang berlaku di era revolusi.

Terein ambtenaar benar-benar menjadi ujung tombak perpajakan. Dialah petugas yang memberi informasi dan saran berisi: "Tambah wajib pajak!", "Tambah nilai pajak!", dan lainnya. Jika ditemukan seseorang yang belum terdaftar sebagai wajib pajak, *terein ambtenaar* akan meminta *belasting ambtenaar* untuk memberinya formulir Surat Pemberitahuan Tahunan (SPT) pajak. Semua orang yang mencapai batas usia tertentu dijadikan wajib pajak. Mereka diberi formulir, tetapi isian formulir wajib pajak tersebut memang kemudian lebih banyak yang kosong. Untuk menjaring pendapatan pajak, ada perhatian lebih yang harus dilakukan. Misalnya, ditemukan seseorang yang mempunyai rumah

besar. *Terein ambtenaar* dari kantor pajak terdekat akan mengecek, apakah dia memang seorang wajib pajak yang potensial atau tidak.

Kantor *Terrein Dienst* itu di kemudian hari berubah menjadi Kantor Dinas Luar. *Inspectie van Financien* pun menjadi Kantor Inspeksi Keuangan, dan berubah lagi menjadi Kantor Inspeksi Pajak. Di kemudian hari, berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 267/KMK.01/1989, nama Kantor Inspeksi Pajak direorganisasi menjadi Kantor Pelayanan Pajak (KPP)

Ahmad Din mengingat betul masa awal pengabdianya di kantor pajak sejak tahun 1947. Kunci bekerja di Dinas Pajak adalah proses kerjasama antara penata pajak yang bertanggung jawab di bagian teknik dan petugas dinas luar yang mengetahui kondisi lapangan. Cara membagi kerjanya, Surat Pemberitahuan Tahunan, atau *aangifte bilyet* sebagai surat kewajiban wajib pajak, pada hakikatnya selalu diterima baik oleh *belasting ambtenaar*. Kepercayaan yang diberikan kepada para petugas Dinas Luar itu sangat tinggi. Si penetap pajak yang berada di kantor tidak tahu informasi apapun yang berada di luar kantor. Karena itu, ada sistem yang diberlakukan. Setidaknya satu kali dalam tiga tahun, wajib pajak yang bersangkutan harus diperiksa oleh petugas Dinas Luar. Hal itu untuk memberikan kondisi nyata keadaan ekonomi sang wajib pajak, apakah pajaknya bisa dinaikkan atau malah dikurangi.

Jika si penetap pajak melihat tumpukan surat *aangifte bilyet* itu tiada pemeriksaan dari lapangan dalam tiga tahun, maka dia tak menetapkan SPT dan akan disodorkan dulu ke Dinas Luar. Dinas Luarlah yang mesti melakukan pemeriksaan dan memberikan laporan kembali. Atas laporan itu, barulah ditetapkan kembali pajaknya. Jadi akan ada perbaikan SPT sesuai perkembangan kondisi para pembayar pajak.

Juga tiada alasan apakah laporan dari Dinas Luar diterima atau tidak. Sistem perpajakan masih sangat sederhana. Jadi, laporan apapun yang dibuat oleh Dinas Luar pasti selalu diterima oleh bagian teknik dan amat jarang diterapkannya cek ulang. Cara itu yang secara umum dilakukan, yang kemudian dilakukan penetapan hingga keluar SPT atau *aanslag belasting*. SPT terdiri atas dua lembar surat, satu

lembar untuk wajib pajak dan satu lagi untuk bagian penagihan.

Setelah penetapan atau *aanslag*, ditagihlah uangnya sebagai piutang pajak. Piutang pajak secara garis besar dibagi dua, yaitu: Petugas yang harus aktif menagih sampai mendapatkan uangnya, bahkan kalau perlu dilakukan cara lelang: Siapa yang bisa menagih kepada wajib pajak yang bersangkutan. Model kedua adalah administrasi ke dalam, yaitu berapa wajib pajak yang sudah ditetapkan, berapa nilai yang sudah ditagih, dan berapa sisanya. Itu merupakan lingkup kerja petugas *debituur administratie*.

Jumlah uang yang ditagih tentu tak bisa semuanya bisa ditagihkan. Petugas *debituur administratie* kemudian harus menata mana dan berapa saja yang sudah dikerjakan. Setelah semua tuntas dilakukan, pimpinan Inspeksi pajak menilai kinerja dari para aparatnya. Jadilah pekerjaan di *Inspectie van Financien* itu seperti pekerjaan di dalam perusahaan. *Hoofd Inspecter van Financien* akan bertanya, "Berapa yang ditetapkan? Kenapa penetapan sekian? Bila yang ditetapkan sekian, lalu bagaimana dengan yang lain?" Semua hal itu akan ditanyakan termasuk bila masih banyaknya sisa tagihan. Tugas itu menjadi semacam sistem *monitoring* oleh pimpinan.

Untuk bagian penagihan, dalam melakukan tugas, misalnya menagih 100 piutang pajak dan mendapatkan 60 hasil, jadilah jumlah 40 piutang menjadi sisa. Catatan itu menjadi semacam sistem *monitoring* untuk seksi penagihan. Sisa piutang tetap harus ditagihkan sampai dapat. Untuk wajib pajak, dalam surat yang ditagih ke mereka ada ketetapan bahwa pada tanggal sekian harus membayar piutang pajak di kas negara. WP kemudian mendapat struk pembayaran dari petugas kas negara yang ditempelkan di bilyet. Bisa juga bukti pembayaran itu ditulis tangan dan ditandatangani petugas kas negara.

Meskipun setelah proklamasi kemerdekaan masih terdapat orang-orang Belanda sebagai pimpinan pajak, sebagaimana disampaikan Ahmad Din, Perasaan masa kolonial tak terlihat atau terasakan lagi. Bahkan orang Belanda yang menjadi pimpinan pajak terkadang mencarikan pekerjaan sampingan bagi bawahannya sebagai tambahan penghasilan.

Untuk sisi penerimaan, pada tahun 1947 tak ada target minimal yang diterapkan. Kantor pajak juga tak mempunyai akuntan untuk memeriksa neraca pendapatan pajak. Besaran pajak secara umum dikelola oleh Dinas Luar. Bagi NV (*Naamloze Vennootschap*/perusahaan berbadan hukum), pabrik-pabrik, atau perkebunan-perkebunan yang tak mampu meneliti *anslag bilyet*-nya, jika belum pernah diperiksa maka bilyet akan dikirim ke akuntan. Akuntan pajak di sini merupakan organ yang berdiri sendiri dan bukan bagian dari organisasi kantor pajak. Di sana terdapat dua orang *belasting akountant dienst* yang membantu pekerjaan para petugas pajak. Selain akuntan, ada juga petugas *regering akountant dienst*, yang bertugas sebagai pengawas keuangan negara.

Jika terdapat *aangifte* perusahaan besar yang diragukan, maka penetap pajak akan mengirimkan *belasting akountant dienst* untuk mengaudit besaran pajak yang bersangkutan. Jika wajib pajak kedapatan terlambat membayar atau ditemukan Kecurigaan atas pajaknya, maka akuntan kembali dikirim. Tetapi meskipun mengerjakan tugas-tugas perpajakan, tetaplah akuntan itu bukan bagian dari petugas pajak.

Untuk jenis pajak yang dipungut di daerah, yang utama adalah pajak penghasilan, pajak perseroan, dan pajak kekayaan, di mana unsur pajak kekayaan itu dikemudian hari dihilangkan. Ada juga jenis pajak rumah tangga, yang penerapan pajaknya tidak diberlakukan dengan terlampau ketat.

Pemegang kunci dari semua berkas dan data perpajakan berada di suatu pusat arsip CA atau *Centraal Administratie*. Di sinilah seluruh data perpajakan dipegang oleh seorang pejabat setara golongan dua atau *klerk*. CA memegang tiga arsip: Arsip pajak pendapatan, arsip pajak kekayaan, dan arsip pajak rumah tangga. Dialah yang berwenang mengatur lalu lintas kearsipan.

Sebagai lembaga yang berdiri dalam masa sulit, baik secara operasional maupun komunikasi, hubungan antara kantor pajak daerah dengan kantor pusat hampir bisa dikatakan tidak ada. Kewenangan kantor pusat hanya mengirim surat-surat edaran dan ketetapan, yang dibuat oleh *Dienst Der Belastingen*. Sedangkan kantor Inspeksi Daerah hanya berkewajiban mengirim laporan-laporan ke kantor

pusat. Isinya, jumlah penetapan yang dilakukan oleh kantor daerah, jumlah yang sudah ditagih, dan berapa sisa tagihan piutang.

Dari hari ke hari hampir tak terasakan peran dari kantor pusat. Untuk pengelolaan kantor, setiap pemecahan masalah praktis dikerjakan sendiri oleh daerah tanpa banyak campur tangan kantor pusat. Banyak inisiatif atau cara menjalankan ketentuan yang berlandaskan Undang-Undang dan lainnya, dikerjakan atas petunjuk kepala kantor Inspeksi Pajak di daerah. Akibatnya, pelaksanaan aturan sesuai Undang-Undang menjadi tidak seragam antarkantor Inspeksi Pajak yang berada di daerah. Tetapi karena kondisi, dan hanya mereka masing-masing yang tahu situasi keadaan kantornya, kantor pusat tak banyak campur tangan dalam kebijakan pajak di daerah. Kantor pusat justru harus menyesuaikan diri dengan situasi keadaan di daerah.

Peningkatan jumlah pembayar pajak juga tak lepas dari tugas penyuluh pajak. Tetapi biasanya setiap diadakan program penyuluhan, yang datang ke acara bukanlah wajib pajak yang bersangkutan tetapi utusan atau pembantunya. Kondisi itu menjadi sebuah kelemahan bagi kantor pajak. Target penerimaan yang mulai diterapkan dari pusat tak pernah tercapai. Bertahun kemudian, wajib pajak memiliki tingkatannya sendiri. Di era modern, mereka telah dikelompokkan sendiri, melalui penanganan dan bidang pelayanan masing-masing.

Adapun pada tahun 1947 untuk wilayah keinspeksian, untuk setiap mutasi posisi pegawai yang dilakukan di dalam wilayah, pejabat pemutasi yang berwenang adalah Kepala Inspeksinya. Untuk bidang kenaikan pangkat, SK dibuat oleh kantor pusat. Untuk mutasi keluar wilayah, kewenangannya juga berada di Kantor Pusat, termasuk soal kepegawaian dan tata usaha. Meski demikian, Jawatan Pajak di masa revolusi mempertahankan kemerdekaan Republik Indonesia belum menerapkan perjanjian tentang pengabdian dan mutasi terhadap para pegawai baru. Salah satu perjanjian yang umum pada masa kini, yang belum diterapkan pada masa itu, adalah penandatanganan klausul bersedia ditempatkan di mana saja.

Setiap Undang-Undang dan peraturan memang terus menyesuaikan

diri sesuai perkembangan zaman. Ada satu hal menarik dalam catatan Ahmad Din. Dari sisi pendidikan pegawai, misalnya, banyak pegawai yang pada suatu ketika berkeinginan mengikuti sekolah pajak lanjutan. Saat memasuki akhir tahun pelajaran, justru malah banyak yang tidak mau mengikuti ujian dan ke luar dari sekolah. Kasus-kasus seperti itu melatari dibuatnya suatu peraturan baru untuk menutup lubang kelemahan. Hal semacam itu merupakan perkembangan organisasi yang mesti dilakukan oleh Republik Indonesia.

Untuk pengembangan atau pendirian Kantor Inspeksi Pajak di masa revolusi, bergantung pada kebutuhan atau situasinya, seperti diceritakan Ahmad Din:

Perluasan Kantor Inspeksi Pajak atau Inspectie van Financien tergantung kepada perkembangan ekonomi setempat. Sewaktu saya menjadi klerik atau juru tulis, dibukalah Kantor Inspectie van Financien Padang. Itu menggambarkan bahwa pengembangan kantor, di masa orang Belanda masih ada di Indonesia, sudah dilakukan. Jika satu daerah kelurahan berkembang, baik usaha maupun kependudukannya, maka didirikanlah satu kantor pajak. Diboyonglah file-file yang ada di kantor aslinya di Medan itu ke Padang. Di sana didirikan kantor Inspectie van Financien Padang.⁴⁰⁰

Berbagai penataan dan pembangunan perpajakan ternyata masih menempatkan penerimaan sektor pajak seperti anak bawang saja bila dibandingkan dengan bea cukai. Untuk bea cukai, dari sekedar cukai rokok saja, sudah sangat besar nominalnya dibanding penerimaan pajak.

Pada tanggal 6 Juli 1949, Yogyakarta menjadi pusat pemerintahan Republik Indonesia. Pemerintah RI kemudian memberi prioritas kepada penyelesaian masalah pajak bumi dengan mengesahkan RUU 1948 tentang Penggantian Pajak Bumi dengan Pajak Pendapatan 1932, menjadi Undang-Undang RI No. 1 tahun 1949. UU ini diterbitkan oleh Republik saat beribukota di Yogyakarta, bertanggal 28 September 1949.

UU tersebut terdiri atas dua pasal. Pasal 1 menetapkan dihapusnya pasal

400) Ibid

11a dari Ordonansi Pajak Pendapatan 1932 dan dicabutnya Ordonansi Pajak Bumi Jawa Madura 1939, serta peraturan-peraturan pajak bumi daerah bekas *Swapraja* Surakarta. Pasal 2 menetapkan berlakunya (surut) Undang-Undang tersebut mulai 1 Desember 1948 dan mengatur masalah peralihan. Adapun Yogyakarta masih mempunyai status sebagai swapraja Daerah Istimewa, sehingga *rijksblad* (Peraturan/Lembar Kerajaan Ngayogyakarta) yang mengatur pajak bumi di Yogyakarta tidak turut dihapus.⁴⁰¹

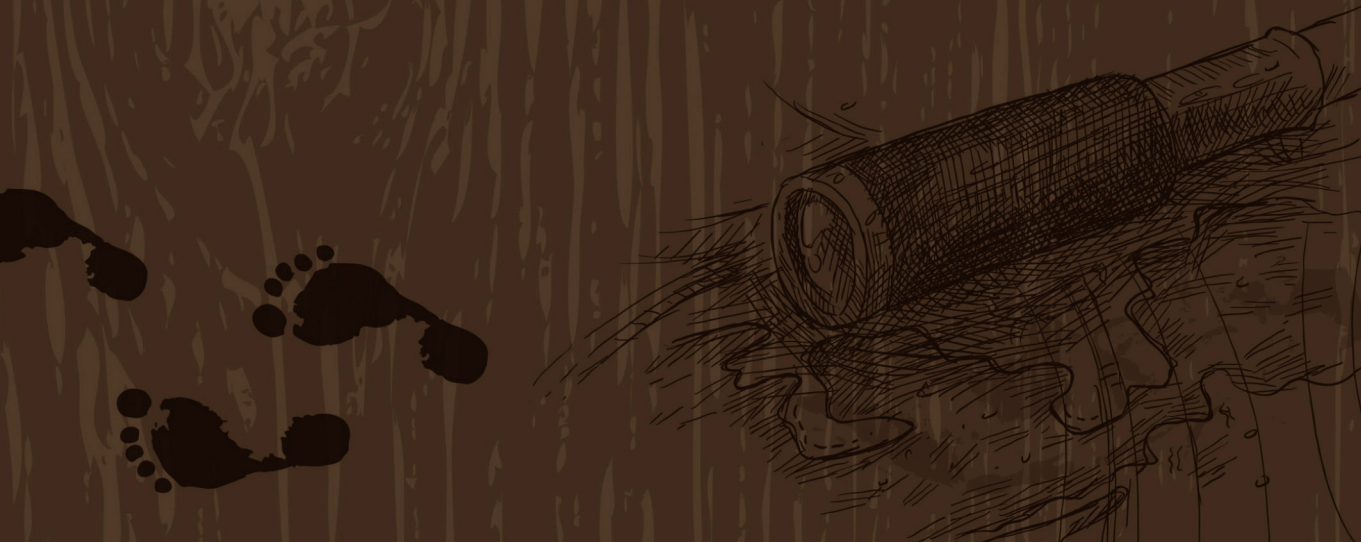
Pada tanggal 27 Desember 1949, sebagai hasil kesepakatan tiga pihak dalam Konferensi Meja Bundar, antara Republik Indonesia, *Bijeenkomst voor Federaal Overleg* (BFO), dan Belanda, melahirkan Republik Indonesia Serikat (RIS). Kesepakatan ini disaksikan oleh *United Nations Commission for Indonesia* (UNCI) sebagai perwakilan PBB. Soekarno menjadi Presiden Republik Indonesia Serikat dan Mohammad Hatta sebagai Perdana Menteri. Indonesia memasuki babak baru sebagai negara federasi.

-o0o-

401) Saban, R. *Pejak Bumi di Indonesia dari masa ke masa*. Yayasan Bina Artha. Jakarta 1988, hlm. 228

BAB 14

REPUBLIK INDONESIA ERA PRESIDEN SOEKARNO



BAB 14

REPUBLIK INDONESIA ERA PRESIDEN SOEKARNO

... Untuk mengatasi masa-masa sulit yang mengakibatkan fokus pendapatan negara terganggu, pemerintah pada periode 1963-1964 melakukan program pendataan dari penerimaan-penerimaan seluruh Indonesia secara teratur dan memberitahukannya pada seluruh inspeksi keuangan di masing-masing daerah...

Babak baru perpajakan dimulai setelah Indonesia benar-benar berdaulat dan diakui oleh dunia. Soekarno menjadi presiden pertama Republik Indonesia Serikat, yang berdiri pada tanggal 27 Desember 1949. Di sini terlihat posisi penting Soekarno. Sebetulnya para tokoh Belanda, tokoh Negara Barat, dan sebagainya, masih menganggap Soekarno-Hatta sebagai kolaborator Jepang. Tetapi, Belanda kemudian bisa menerima Soekarno sebagai Presiden Republik Indonesia Serikat. Kabinet yang pertama dibentuk pimpinan Presiden Soekarno dan Perdana Menteri Hatta berisi orang-orang yang semuanya ada dalam daftar yang pernah disusun oleh Jepang.

Mengenai pajak, sesuai dengan Pasal 23 UUD 1945, terdapat bunyi: “Pajak dan pungutan yang bersifat untuk keperluan negara diatur dengan Undang-Undang.” Namun amanat Undang-Undang tersebut, sejak perang revolusi, sukar dilaksanakan karena pemerintahan Presiden Soekarno mengalami situasi yang sangat kacau, terlebih dengan munculnya agresi militer Belanda 1948 yang ingin menjajah kembali



Gambar 1
Soekarno

*Sumber: Fotoarchief 1963-1965 Algemeen Nederlands
Persbureau*

Republik Indonesia. Undang-undang seakan tak berfungsi, karena pada awal kemerdekaan yang telah diakui (*de facto*) ini, rakyat beranggapan bahwa inilah saatnya merdeka. Merdeka kerap diartikan sebagai bebas dengan sebebas-bebasnya. Mereka menaiki angkutan umum dengan tidak membayar ongkos. Kekacauan baru dimulai, termasuk ulah para kaum pribumi yang masuk ke pemerintahan. Mereka juga mulai melakukan korupsi.

Pada tanggal 19 Mei 1950, diselenggarakan konferensi antara wakil-wakil Republik Indonesia Serikat. Konferensi menyepakati untuk kembali ke bentuk Negara Republik Indonesia. Periode tahun 1949 hingga tahun 1955 adalah masa perpolitikan dalam negeri yang cukup penting. Di masa itu, suatu demokrasi yang betul-betul tumbuh di Indonesia adalah demokrasi

liberal seperti model negara Prancis. Formasi kabinet kerap berganti. Tetapi, meskipun pemerintahan di Prancis bisa berganti dengan cepat, di sana terdapat seorang yang menjadi kekuatan pemerintahan, yaitu pejabat sekretaris jenderal kementerian.

Di kementerian-kementerian pemerintahan, sekretaris jenderal merupakan sosok profesional. Menteri bisa setiap saat berganti, akan tetapi kementerian tetap dijalankan oleh seorang sekjen. Dialah yang sebetulnya menjalankan kementerian, di mana kebijakan utama tetap dipegang oleh menteri. Keputusan politik ada di tangan menteri.

Demikian juga situasi di Indonesia. Bangsa Indonesia mulai belajar mengadministrasikan diri dan mengatur diri sendiri. Tetapi republik yang berusia

muda ini mulai disentuh oleh permainan politik dari kalangan pribumi yang ingin memegang kekuasaan. Hal ini menjadikan negara berada dalam keadaan rawan, di mana suatu kabinet pemerintahan hanya bisa berjalan bahkan untuk beberapa bulan saja. Ada kabinet yang bisa berjalan setahun dan terjadi perubahan kabinet lagi, demikian seterusnya. Pergantian penyelenggara pemerintahan sering terjadi.

Soekarno, yang menjabat sebagai presiden, mengambil langkah instan. Bila terjadi perubahan kabinet atau formasinya, maka kabinet itu kemudian diserahkan kepada seseorang. Sang pengganti bisa saja salah satu menteri atau salah satu partai yang ditugaskan untuk membuat suatu kabinet. Partai-partai tersebut kemudian perlu atau harus membuat suatu koalisi dan segala tugas lain yang terkait. Hal itu menjadi masalah sendiri karena kementerian-kementerian di bawah komando perdana menteri belum terlalu kuat. Sekjen-sekjen pun kehilangan arah dalam membuat kebijakan kementerian karena menteri terlalu cepat berganti. Program pemerintah akhirnya sulit untuk bisa dituntaskan.

Masa-masa Indonesia keluar dari revolusi menghadapi kenyataan masuk ke dalam posisi-posisi di mana kekuasaan telah dimiliki sendiri. Namun, suatu kondisi serba sulit dan serba melarat juga ada di depan mata. Dengan tidak pernah ada kesejahteraan yang baik, para pemegang kekuasaan mulai menangani birokrasi sejak tahun 1950-an. Meskipun tidak terlalu banyak pelakunya, korupsi mulai ada di dalam kepegawaian.

Minimnya keahlian birokrasi dari kalangan pribumi pemegang kekuasaan berdampak ke banyak hal. Di Kementerian Keuangan awal tahun 1950-an, untuk mengelola pendapatan Negara dari pajak, pemerintah masih menemui kesulitan. Itu sebabnya beberapa aturan warisan kolonial terpaksa masih digunakan. Perlahan pemerintah membenahi berbagai aturan yang diperlukan termasuk sarana dan prasarananya. Kantor Inpeksi Pajak atau *Inspektie van Financien* pun mulai diperluas, tergantung kepada perkembangan ekonomi setempat serta dari sisi kependudukan yang terus bertambah jumlahnya. Misalnya, untuk wilayah Sumatera, kantor Inspeksi Pajak di Sumatera Utara semula hanya ada di Medan, yang wilayah tugasnya meliputi Banda Aceh sampai Padang. Ke depannya, Padang, Jambi, Bengkulu, Banda Aceh, Lampung, dan Pekanbaru misalnya, menyusul memiliki Kantor Inspeksi Pajak. Adapun untuk kota-kota kecil baru direncanakan pembukaan kantor pajak.

Menjelang pembentukan Negara Kesatuan Republik Indonesia Mei 1950, pemerintah menetapkan peraturan-peraturan yang seragam untuk seluruh Indonesia atas pemungutan pajak-pajak yang penting. Untuk alasan itu, dikeluarkanlah Undang-Undang Darurat (UUDRT) Nomor 36 Tahun 1950 (36/1950) Tentang Penetapan Berlakunya Undang-Undang Darurat dan Ordonansi-Ordonansi Mengenai Masalah-Masalah Pajak.

Dalam Undang-Undang dijelaskan bahwa segala Undang-undang, Undang-undang Darurat, Peraturan-peraturan Pemerintah, atau Ordonansi-ordonansi yang ditetapkan oleh Republik Indonesia dulu, negara-negara bagian Republik Indonesia Serikat dulu, Pemerintah swapraja (diakui hak pemerintahan sendiri di masa kolonial), dan Pemerintah Hindia Belanda dulu, termasuk ordonansi Pajak Untung Perang 1939 yang ditetapkan oleh Pemerintah Hindia Belanda dalam *Staatsblad* 1939 Nomor 81, setelah diubah dan ditambah terakhir dalam *Staatsblad* 1941 Nomor 489, dinyatakan tidak berlaku lagi pada tanggal 1 Januari 1951.

Sebelum pasukan Jepang mengambil alih kekuasaan Hindia Belanda pada tahun 1942, Pemerintah kolonial memang telah membuat ordonansi-ordonansi pajak yang berlaku di seluruh Indonesia, kecuali di daerah-daerah swapraja. Kondisi itu karena pemerintah daerah swapraja, yang menurut perjanjian politik mendapatkan kekuasaan perundangan pajak, dalam prakteknya hanya membuat peraturan yang sama dengan peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Hindia Belanda.

Dengan terbentuknya Negara Kesatuan, berlaku Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia. Di berbagai kalangan tumbuh semangat untuk mengingat pasal 142 UUDS tentang peraturan dan ketentuan Republik Indonesia, di mana ia terbagi atas beberapa daerah yang masing-masing dikuasai oleh perundangan pajak sendiri. Bila hak-hak otonomi dari daerah-daerah telah teratur baik, dan sesuai dengan hak-hak otonomi tersebut, maka perundangan dapat dilanjutkan. Pembagian pekerjaan dalam lapangan pemungutan pajak, antara Pemerintah pusat dan Pemerintah daerah, dengan sendirinya pun dapat disesuaikan.⁴⁰²

402) Lembaran Negara dan Tambahan Lembaran Negara Tahun 1950 yang berisi Undang-Undang Darurat (UUDRT) Nomor 36 Tahun 1950 (36/1950) Tentang Penetapan Berlakunya Undang-Undang, Undang-Undang darurat dan Ordonansi-Ordonansi Mengenai Masalah-Masalah Pajak Dikeluarkan Sebelum Pembentukan Negara Kesatuan Republik Indonesia

Sebagai Negara yang baru menjalankan pemerintahan sendiri, Indonesia memiliki kekuatan ekonomi yang rendah. Daya beli juga rendah, sehingga membutuhkan politik perekonomian untuk merangsang kemampuan ekonomi agar menjadi lebih baik. Dalam kondisi begitu, pada 1 Januari 1952, Direktur Jenderal Iuran Negara Kartadjudjuma selaku pemerintah memutuskan menurunkan pajak penghasilan. Hal itu ditempuh meski pendapatan negara sedang menurun. Keputusan ini dilandaskan pada dua hal, yaitu pertimbangan nilai uang lama dan tingginya pajak tidak langsung.

Langkah ini membuat nilai penerimaan negara segera turun sekitar Rp. 150 juta. Namun di sisi lain, dengan adanya penurunan pajak-pajak penghasilan, terjadi peningkatan pembelian. Ini merupakan politik ekonomi jangka panjang agar ekonomi menjadi lebih baik. Dalam pandangan Direktorat Jenderal Iuran Negara, tingginya harga tidak berarti membuat penerimaan negara menjadi besar. Kenyataannya, penghasilan negara justru pernah mengalami penurunan seperti pada tahun 1951.

Dua bulan kemudian, pada tanggal 3 April 1952 Soemitro Djojohadikusumo menjadi Menteri Keuangan Kabinet Wilopo. Dalam pandangan Menteri Soemitro, tujuan penyusunan aturan pajak baru yang telah dilakukan adalah untuk memperbesar kesanggupan produksi dan mengatasi masalah likuidasi. Masalah anggaran belanja negara dan peredaran uang menjadi masalah penting dalam kepemimpinan Menteri Keuangan.

Ada dua solusi untuk mengatasi masalah. Solusi pertama adalah menerbitkan sertifikat untuk menutupi kekurangan atau melakukan program pinjaman wajib. Solusi kedua adalah mendorong kegiatan produksi melalui pengurangan pajak agar kemudian terjadi kemajuan ekonomi. Ia memilih cara yang kedua karena cara pertama amat beresiko terhadap kondisi masyarakat dan bisa melumpuhkan produksi.⁴⁰³ Pengaturan kembali pajak peralihan dan pajak kekayaan ini diterapkan bagi mereka yang berpenghasilan di kisaran Rp. 2.500 per bulan. Pendapatan di atas angka penghasilan itu akan dikenakan pajak progresif.

Batas minimum pajak kekayaan pun dinaikkan sebesar Rp. 25.000 untuk mendorong penggunaan modal masyarakat dalam berusaha, meski kenyataannya justru digunakan

oleh sebagian rakyat untuk pembelian barang konsumsi mewah seperti mobil. Dari pengurangan pajak ini, meski Negara kehilangan pendapatan langsung, Soemitro optimis program ini akan berjalan dan memberi hasil yang baik, daripada memaksakan nilai pajak yang tinggi namun hanya bermanfaat untuk sementara waktu saja.

Kepada mereka yang pajaknya sudah dihitung dengan aturan lama, dibebaskan dari pungutan pajak selanjutnya atau dikurangi sejumlah kelebihan yang telah dibayarkan pada tahun pajak tersebut. Dengan begitu pembayaran pajak dicocokkan dengan aturan yang telah berlaku.

Daftar penurunan pajak penghasilan tahun 1952³

No	Penghasilan	Pajak Lama	Pajak Baru
1	Rp. 5.000	6%	3%
2	Rp. 15.000	13%	6%
3	Rp. 30.000	20%	10%
4	Rp. 45.000	30%	17,5%
5	Rp. 60.000	42%	25%
6	Rp. 75.000	45%	30%
7	Rp. 90.000	51%	34%
8	Rp. 105.000	56%	37%
9	Rp. 120.000	57,5%	40%
10	Rp. 135.000	59%	47%
11	Rp. 165.000	62%	48%
12	Rp. 180.000	63%	49%
13	Rp. 195.000	64%	51%
14 ⁴			

A. Pemenuhan Kebutuhan SDM Pajak

Pada tahun 1950-an, setelah pengakuan kedaulatan secara utuh dari tangan Belanda, pimpinan instansi pajak bertitel Mr. (*Meester in de Rechten*) sudah tak lagi bekerja di Kementerian Keuangan. Pada saat itu, petinggi instansi atau korps Inspektur Keuangan yang tersisa adalah para alumni dari *Belasting Controleurs Cursus* dan alumni *Middlebare Belasting Cursus* sebelum masa perang revolusi,

404) Berita Indonesia 16 Juni 1952 hlm 2

405) Dan seterusnya sampai Rp. 330.000 di mana pajak senilai 67% menjadi 60%

ditambah tenaga-tenaga hasil kursus di era Jepang.

Pada masa Republik Indonesia Serikat yang hanya selama 1,5 tahun, juga pernah diselenggarakan *Belasting Inspecteurs Cursus*. Hal ini menjadi indikator sebuah keadaan mendesak yang harus segera ditindaklanjuti oleh instansi pajak, bahwa kebutuhan pimpinan pajak yang berpendidikan tinggi mutlak dilakukan. Perangkat pemimpin pajak ini adalah sebagai perintis dan pengembang Jawatan pajak yang berasal dari sumber daya manusia dalam negeri, yang nyata-nyata harus ada di dalam sebuah negara merdeka.

Pada bulan November 1951, Direktur Jenderal Iuran Negara Kementerian Keuangan, Kartadjuma, merasa perlu untuk mengirim tenaga-tenaga Indonesia ke Belanda untuk mengikuti pelajaran tentang pajak. Pengiriman mahasiswa itu menjadi penting karena perguruan tinggi yang ada di Indonesia sangat kekurangan tenaga-tenaga pengajar yang mempunyai keahlian dalam soal pajak. Inisiatif itu disetujui oleh Menteri Keuangan Mr. Jusuf Wibisono dan mulai merencanakan kegiatan pendidikan pajak di luar negeri.

Untuk itulah, pada tahun 1952, Jawatan Pajak memutuskan untuk merekrut 15 sarjana muda hukum untuk belajar di *Rijksbelasting Academie* atau RBA di Rotterdam Belanda. Kampus yang berdiri pada tahun 1939 itu memang menjadi tempat pendidikan khusus calon-calon Inspektur Keuangan pada Jawatan Pajak (*Directe Belastingen*) dan Jawatan Bea Cukai (*Invoerechten en Accijnzen*). Ternyata, Jawatan hanya berhasil mendapat tiga orang sarjana muda hukum dan delapan orang sarjana muda ekonomi. Merekalah yang akhirnya diberangkatkan. Masa belajar di RBA adalah selama lima tahun, namun karena sebelas orang itu sudah menjadi sarjana muda, mereka langsung masuk ke tingkat tiga dan menjalani sisa masa belajar selama tiga tahun, dengan beberapa penyesuaian mata pelajaran.⁴⁰⁶

Pengadaan SDM juga digenjut dari pendidikan di dalam negeri. Kementerian Keuangan mengadakan kursus-kursus untuk mendidik calon-calon pegawai pajak di Jakarta, Semarang, dan Surabaya. Untuk pegawai pajak tingkat rendah, pendidikan diselenggarakan di masing-masing daerah Kantor Inspeksi

406) Sukarya, Sutadi. Dari Desa Menjelajah Dunia, Diterbitkan secara terbatas oleh Keluarga Besar Sukarya, Jakarta, September 2004. hlm. 69

Pajak. Setahun kemudian, pada tahun 1953, Jawatan mengirim lagi rombongan mahasiswa sebanyak 12 orang untuk belajar di RBA. Mereka adalah juga gabungan antara mahasiswa disiplin ilmu hukum dan ilmu ekonomi. Pada tahun 1955, alumni RBA gelombang pertama yang dikirim pada tahun 1952 sudah menyelesaikan masa studi. Pada tahun 1957, alumni RBA yang dikirim tahun 1953 menyusul pulang setelah menjalani pendidikan. Mereka mulai mengisi kepemimpinan instansi dan mengembangkan organisasi pajak.

Pada tanggal 1 Agustus 1953, Kabinet Ali Sastroamijoyo mengambil kendali pemerintahan. Menteri ekonominya adalah Iskaq Tjokro Hadisuryo, yang mempunyai ide memajukan para wirausaha Indonesia. Sebabnya, ekonomi Indonesia masih dikuasai oleh orang-orang Belanda. Iskaq membuka ruang pada orang-orang Indonesia untuk mendapatkan lisensi-lisensi khusus impor. Pribumi harus maju dalam bidang ekonomi. Lisensi-lisensi khusus yang diberikan kepada kalangan pribumi dimaksudkan sebagai dorongan agar para pribumi bisa maju. Pribumi harus belajar dan meraih penghasilan dari profesi eksportir dan importir. Hal ini mendorong pengembangluasan area penarikan pajak.

Karena itulah, pada tahun 1959, alumni pendidikan Akademi Pajak dan Pabean didatangkan untuk mengisi formasi kantor pajak. Setelah itu berturut-turut masuk alumni dari berbagai lembaga pendidikan sesuai kebutuhan kantor, seperti alumni Sekolah Tinggi Keuangan Negara atau Institut Ilmu Keuangan jurusan Pajak, dan alumni Universitas lain yang mulai masuk menjadi tenaga perpajakan.

Pada tahun 1954, telah ada dua jurusan yang menyelenggarakan pendidikan untuk menghasilkan kontrolir pajak. Salah satu kursus kontrolir diadakan pada sebuah gedung di kawasan lapangan Ikada (kini sebuah sudut di area lapangan Monas). Pada tahun 1955, kursus inspektur turut diselenggarakan. Jadi, setelah diadakan kursus *ambtenar* dinas luar (*terein*) serta kursus kontrolir, kursus inspektur juga dibuka untuk diikuti oleh para pribumi. Mereka yang mengikuti kursus inspektur adalah sumber daya kantor pajak yang dipilih dari alumni kursus kontrolir tahun 1951 di Jakarta. Mantan lulusan kontrolir itu ditambah beberapa orang lulusan kontrolir tahun 1954. Mereka dididik untuk menjadi inspektur



Gambar 2
Tempat belajar Kursus Kontrolir 1954 di Lapangan Ikada
(sekarang lapangan di pojok timur Monas)
Sumber: Koleksi foto Direktorat Jenderal Pajak

pajak.

Beberapa orang yang beruntung mengikuti kursus inspektur pajak pertama adalah Ahmad Din, Harjono Sosrosugondo, dan Usman. Mereka menempati peringkat satu, dua, dan tiga lulusan kursus kontrolir angkatan 1951 sehingga diberi kesempatan masuk kursus inspektur. Karena Usman tak mampu mengikuti pendidikan akibat sakit yang diderita, posisinya digantikan oleh Purnomo, sebagai peringkat keempat lulusan kursus kontrolir. Ketiga orang ini yang akhirnya lulus dan diangkat sebagai inspektur pajak. Ahmad Din menjadi satu-satunya orang Medan yang menjadi kontrolir. Dia pulalah yang menjadi kelompok pribumi pertama, yang menjabat posisi inspektur pasca pengakuan kedaulatan Republik

Indonesia.⁴⁰⁷

Kursus inspektur kemudian berganti nama menjadi Akademi Pajak, lembaga pendidikan yang berdiri tahun 1956 di kawasan Cikini. Dari berbagai mata kuliah yang diajarkan, tidak semuanya diselenggarakan di kampus Akademi Pajak. Beberapa pelajaran dititipkan di Fakultas Hukum dan Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia. Di antara mata kuliah titipan itu adalah Hukum Adat, Ekonomi Pembangunan, Ekonomi Perusahaan, dan Hukum Fiskal. Akademi Pajak setahun kemudian berganti nama menjadi Akademi Pajak dan Pabean, karena bidang bea cukai menjadi salah satu jurusan di akademi. Di kemudian hari, Akademi Pajak dan Pabean berubah menjadi Institut Keuangan Negara. Reorganisasi mengubah nama Institut Keuangan Negara menjadi Institut Ilmu Keuangan.

Pada akhir tahun 1950-an, semasa Kepala Jawatan Pajak dipimpin oleh Soerjono Sastrokoesoemo, seluruh pegawai pajak diberi setelan seragam lengkap, termasuk tanda pangkat, topi pajak, dan sepatu hitam. Setelah dilakukan pergantian Kepala Jawatan Pajak, yang dipegang oleh Santoso Brotodiharjo, dicetuskanlah semboyan Cakti Buddhi Bhakti, yang diadopsi dari semangat *Jong Java* pasca kebangkitan nasional 1908.

Pada akhir tahun 1951, Indonesia juga kekurangan tenaga akuntan pajak. Jumlah akuntan hanya ada tiga orang, di mana dua orang berdomisili di Jakarta dan seorang lagi berada di Surabaya. Kekurangan akuntan ini terasa pengaruhnya bagi negara, karena sebelumnya era tahun 1941-1942 saja Indonesia memiliki 16 orang akuntan. Sebelum masa perang revolusi, jumlah itu berkurang menjadi delapan orang dan terus menurun. Karena kekurangan tenaga akuntan, Kepala Jawatan akuntan pajak, Soerjono, dikirim ke Belanda untuk mendapatkan tenaga yang dibutuhkan. Selain itu, pendekatan dilakukan pada para mahasiswa yang sedang belajar di Belanda, yang juga menaruh minat pada posisi akuntan. Mereka ditawarkan beasiswa pendidikan, yang mana setelah lulus bekerja dalam ikatan dinas dengan pemerintah.⁴⁰⁸

407) Wawancara Ahmad Din, *op cit*

408) Berita Indonesia 28 Desember 1951, hlm. 2



Gambar 3
Sebuah Kantor Jawatan Pajak yang masih sederhana
Sumber: Dokumentasi Direktorat Jenderal Pajak

Sesuai dengan semangat pengakuan kedaulatan Indonesia oleh Belanda, pada tahun 1952 dilakukan sejumlah perubahan istilah dalam organisasi perpajakan. Kata *Directeur van Financien* diubah menjadi Menteri Keuangan. Kata *Hoofdinspecteur van Financien* diubah menjadi Kepala Jawatan Pajak. Kata *Inspecteur van Financien* diganti menjadi Kepala Inspeksi Keuangan. Kata-kata “Batavia” yang masih digunakan di beberapa sektor juga diganti menjadi Jakarta, dan mata uang “f atau gulden” yang masih digunakan diganti menjadi “Rp atau Rupiah”.

B. Persepsi Pajak Pemerintahan Soekarno

Penataan pajak dilandaskan pada banyaknya kalangan yang tak memahami fungsi pembayaran pajak. Di sisi lain, pemerintah harus mempunyai penerimaan untuk membiayai penyelenggaraan negara. Biaya pendapatan dan pengeluaran tersebut masuk dalam Anggaran Penerimaan dan Pengeluaran Negara. Salah satu sumber pendapatan negara yang penting tiada lain adalah pajak.

Selain pajak, pemerintahan Soekarno juga menetapkan sumber-sumber penerimaan atau pendapatan lain, di antaranya dari bea cukai, denda-denda, dan hasil pengolahan kekayaan bumi, seperti air, perusahaan negara, retribusi, dan lain-lain. Pemerintah meyakini bahwa urusan pajak perlu diperbaiki atau disempurnakan. Karena itu pemerintah kembali meninjau sistem pajak dengan membentuk Panitia Perubahan Sistem Pajak, yang sebagian besar staf panitia bekerja sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Susunan panitia sengaja diambil dari keanggotaan DPR yang mewakili berbagai aliran politik. Tujuannya untuk memberi kesempatan bagi aspirasi partai politik dalam mengembangkan sistem pajak baru yang sesuai perkembangan zaman. Menciptakan sistem pajak baru tersebut cukup sulit, karena bila dilakukan perubahan secara radikal, maka dipastikan gagal. Butuh waktu yang tidak sebentar untuk merealisasikan perubahan sistem pajak tersebut.

Studi atas sistem pengelolaan pajak di luar negeri turut dilakukan. Keadaan perpajakan di Amerika menjadi salah satu kajian. Banyak kalangan mengakui bahwa kondisi perpajakan Amerika jauh lebih adil karena lebih berdasar kepada pelaporan jumlah pajak secara pribadi (*self assessment*). Namun, pasti sulit menerapkan sistem tersebut di Indonesia yang sebagian besar penduduknya masih dalam kondisi buta huruf. Karena itulah, mengadaptasi peraturan pajak dari luar negeri mesti dilakukan dengan kehati-hatian.

Kantor pajak juga berperan dalam menangani perilaku korupsi yang mulai menjadi perhatian. Sebagai pemegang kekuasaan yang mandiri, pemerintah

harus mengawasi korupsi yang mulai terjadi, sebagai bagian dari “semangat merdeka”. Segenap warga negara belum sepenuhnya paham bahwa “merdeka” bukanlah sekedar bebas. Kata “merdeka” harus pula diartikan sebagai “bebas secara bertanggung jawab”. Seiring waktu, para pegawai yang terbukti merugikan negara ditangkap dan dijatuhi hukuman. Salah satu cara untuk mengetahui penyimpangan yang terjadi pada aparatur pemerintahan dilakukan lewat analisa para aparat Kantor Jawatan Pajak. Karena petugas pajak memeriksa kewajiban pajak aparatur pemerintahan, otomatis mereka memeriksa pula penggunaan keuangan dan kekayaan para pejabat. Bila dalam pemeriksaan ditemui hal yang ganjil, maka kemungkinan telah terjadi manipulasi keuangan negara.

Sebagai sumber pembiayaan tugas-tugas pemerintah, pajak memiliki fungsi *budgetair* (memasukkan dana sebesar-besarnya ke kas negara). Meski demikian, sistem pemungutan pajak tak boleh bertentangan dengan politik pemerintah di bidang keuangan, ekonomi, dan sosial. Dalam hal ini, pajak mempunyai fungsi *regulerend* (mengatur). Dalam arti luas sebagai *budgetair* dan *regulerend*, pajak bertugas untuk:

- a. Mengumpulkan dana untuk pembiayaan rutin pemerintah
- b. Berusaha menjamin adanya stabilitas perekonomian negara
- c. Memupuk modal untuk pembangunan
- d. Mengurangi perbedaan keadaan sosial yang menyolok dalam masyarakat yang dirasakan sebagai ketidakadilan.

Pajak yang dipungut oleh pemerintah pusat di antaranya Pajak Pendapatan (PPd), Pajak Perseroan (PPs), Pajak Penjualan (PPn), Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BKM) yang di kemudian hari diserahkan pengelolaannya kepada daerah, serta bea meterai (BM). Pajak Penjualan (PPn) yang lahir tahun 1951 di kemudian hari dikeluhkan oleh para pengusaha karena memuat sembilan macam tarif dari nol persen sampai empat puluh persen sesuai dengan golongan barang, di mana setiap golongan memuat berbagai macam jenis barang.

PPn 1951 dapat dikenakan pada bahan impor, bahan baku impor, kemudian dikenakan lagi pada satu atau beberapa tingkat pengolahan sampai pada

penyerahan hasil produksi oleh pabrikan terakhir. Di ujungnya, PPn membebani barang dengan pajak yang berat dan berlipat. Pengusaha kecil dan menengah mengeluh karena merasa lebih menderita dibanding dengan para pengusaha besar yang melaksanakan proses produksi secara terpadu, karena bahan baku sampai barang jadi diproses dalam satu pabrik. Mekanisme satu pabrik membuat pembayaran PPn 1951 hanya dilakukan sekali saat ”barang jadi” ke luar dari pabrik. Adapun pengusaha kecil menengah terbebani dengan pembayaran PPn pada setiap tingkat proses produksi.

Selain kebutuhan kas di tingkat negara, Pemerintah Daerah tingkat I dan Pemerintah Daerah tingkat II juga memerlukan sumber-sumber penerimaan dan pendapatan. Untuk itu pemerintah daerah juga diberi kewenangan berdasarkan Undang-Undang untuk dapat melakukan pungutan pajak dan pungutan lain, di antaranya: Pajak Rumah Tangga, Pajak Kendaraan Bermotor, Pajak Anjing, Pajak Jalan, Pajak Tontonan, Iuran Rehabilitasi Daerah (Ireda) atau Iuran Pembangunan Daerah (IPD), dan retribusi.

Setiap orang yang tinggal di Indonesia menjadi seorang wajib pajak secara subyektif. Mereka yang bertempat tinggal di Indonesia ditetapkan sebagai subyek pajak, yang pengecualiannya diatur melalui sebuah peraturan. Untuk kewajiban pajak obyektif, diterapkan pada orang yang mempunyai obyek pengenaan pajak. Obyek itu adalah pendapatan atau kekayaannya. Jika telah terpenuhinya syarat-syarat sebagai pembayar pajak, maka bagi mereka yang memiliki pendapatan wajib membayar pajak.

1. Pajak Peredaran

Untuk memacu pemasukan kas negara, pemerintah mengambil langkah perluasan pendapatan negara. Perluasan itu tak mungkin dilakukan dengan menaikkan tarif pajak yang sudah ada. Dibuatlah suatu bentuk pajak baru, yang disebut Pajak Peredaran, melalui Undang-Undang Darurat No. 12 Tahun 1950 Tentang Mengadakan Pajak Peredaran

Pajak tersebut dikenakan atas peredaran barang-barang yang digunakan di Indonesia. Pajak dipungut setiap kali ada pemindahan barang-barang dari

produsen atau pabrik ke pedagang besar (distributor). Dari sana barang masuk ke pedagang perantara (grosir) lalu ke pedagang kecil (eceran) yang akhirnya sampai ke konsumen. Peredaran barang-barang mestilah melalui beberapa tingkatan seperti itu.

Adapun cara membayar Pajak Peredaran ialah dipungut pajak per tingkat atau pemungutan sekaligus yang dikenakan sekali saja. Pemungutan ini dapat dilakukan pada awal lajur produksi, yakni pada waktu penyerahan oleh produsen atau pabrikan. Pemungutan bisa pula dilakukan pada salah satu mata rantai berikutnya.

Seiring Pajak Peredaran, Undang-undang DRT 12/50 mencantumkan pula suatu Pajak Masuk sebagai penyeimbang diadakannya Pajak Peredaran. Pajak Peredaran membuat harga tingkat konsumen untuk barang-barang yang dihasilkan di dalam negeri terdesak oleh harga barang-barang impor. Barang impor tidak mungkin bisa dikenai Pajak Peredaran karena produsennya berada di luar negeri, sehingga perlu dikenai suatu bentuk pajak. Nama Pajak Masuk ini diberikan sebagai pembedaan dengan bea masuk.

Pajak Masuk ditetapkan sebesar 2,5% (dua setengah persen), disesuaikan dengan pajak peredaran 3% atas peredaran senilai Rp. 4.000 per tahun atau Rp. 1.000 per triwulan. Perhitungan Pajak Masuk sedapat mungkin disesuaikan dengan cara pembayaran bea, di mana pemungutannya pun bersamaan dengan pemungutan bea.⁴⁰⁹

2. Pajak Atas Tanah

Pajak bumi yang berlaku sejak masa kolonial (*landrente*) kemudian digantikan dengan Pajak Hasil Bumi, berdasarkan Undang-Undang No 14 tahun 1951 tentang Penggantian Pajak Bumi dengan Pajak Peralihan Tahun 1944. Dalam perkembangannya, pemerintah menyempurnakan Undang-undang No.14 tahun 1951 dengan mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 11 Tahun 1959, tentang Pajak Hasil Bumi, dan

409) Lembaran Negara Undang-Undang No. 12 Tahun 1950 Tentang Pajak Peredaran

ditetapkan kembali dengan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1961.

Undang-undang ini hanya mengatur tentang pungutan pajak atas tanah adat. Berlakunya UU PA pada tahun 1960 serta ditegaskan lagi dengan Keputusan Presidium Kabinet Tanggal 10 Februari Tahun 1967 Nomor 87/Kep/U/4/1967, membuat Undang-undang Nomor 11 Tahun 1959 tentang Pajak Hasil Bumi menjadi landasan Pajak Hasil Bumi. Semua tanah di Indonesia dipungut Pajak Hasil Bumi, termasuk tanah-tanah yang diatur dalam *Ordonansi Verponding* Indonesia tahun 1923 dan tahun 1928. Pungutan Pajak Hasil Bumi dikelola oleh Jawatan Pajak Hasil Bumi, yang pada tahun 1963 diubah menjadi Direktorat Pajak Hasil Bumi.

Persoalan tanah dan pajak ini cukup pelik. Banyak sekali tanah, yang dinyatakan milik seseorang atau suatu kalangan, ternyata belum memiliki kekuatan secara hukum. Mahkamah Agung selaku pemegang kekuasaan peradilan tertinggi pun pada tanggal 10 Februari 1960 mengeluarkan keputusan Nomor 34/K/Sip/1960, yang menyatakan bahwa:

“Surat petuk pajak bumi bukan merupakan suatu bukti mutlak bahwa sawah sengketa adalah milik orang yang namanya tercantum dalam petuk pajak bumi tersebut, akan tetapi petuk itu hanya merupakan suatu tanda siapakah yang harus membayar pajak dari sawah yang bersangkutan.”

Di Indonesia, saat ini masih banyak tanah-tanah yang belum bersertifikat dan hanya terdaftar dalam buku desa (buku Leter C), yang sebagian besar dari tanah tersebut masih berupa petuk pajak/girik. Ada 69% tanah yang belum terdaftar dari sekitar 85 juta bidang tanah.⁴¹⁰

3. Pajak Tontonan

Masa kemerdekaan merupakan masa berbenah sesuai kemampuan diri sendiri. Setelah masa kolonial dan perang yang jauh dari nuansa aman dan tertib, kini saatnya memupuk kedamaian di dalam negeri. Lepas dari masa

410) Elita Rahmi, *Eksistensi Hak Pengelolaan Atas Tanah dan Realitas Pembangunan di Indonesia*. Jurnal Hukum No 11 Vol 10S2012 bulan Januari 2012, hal: 339

susah ditandai dengan munculnya beragam hiburan untuk rakyat termasuk tontonan. Bioskop dan tempat menonton pertunjukkan bermunculan.

Di Jakarta, melihat sisi tontonan cukup potensial untuk menjadi sumber pemasukan kas, maka Dewan Perwakilan Sementara Kotapraja Jakarta Raya mengenakan kenaikan Pajak Tontonan tahun 1952, dari semula 40% menjadi 50%. Kenaikan pajak ini berlaku setelah disahkan oleh Kementerian Dalam Negeri. Sebagaimana dijelaskan oleh Kepala Bagian Pajak Kotapraja, Abujadi, terdapat beberapa ketentuan dalam pajak tontonan, yaitu:

1. Setiap bioskop dikenai pajak 50% dari pendapatan kotornya atau sepertiga dari harga karcis
2. Untuk tontonan non bioskop, seperti sandiwara orang atau pertandingan olahraga, pajaknya diturunkan dari 40% menjadi 33% pendapatan, atau seperempat dari harga karcis. Penurunan ini dimaksudkan sebagai partisipasi kotapraja dalam mendorong tumbuhnya kesenian, olahraga, dan hal sejenis lainnya di Jakarta.
3. Untuk tempat-tempat wisata seperti pantai, pemandian laut “Palm Beach”, Kolam renang “Manggarai”, dan lainnya, dikenai pajak seperempat harga karcis. Sebelumnya tempat-tempat itu bebas dari pajak.⁴¹¹

Pajak Anjing

Pajak anjing bukanlah hal baru. Pajak jenis ini telah dipungut sejak masa pendudukan bangsa asing di Indonesia. Di era kemerdekaan, pajak anjing diberlakukan di sejumlah wilayah. Di Solo, misalnya, pemerintah kota mengeluarkan Peraturan Daerah Kota Besar Surakarta No. 4 Tahun 1953 Tentang Pemungutan Pajak Anjing. Pajak Anjing tersebut berjumlah Rp. 5 per tahun bagi setiap ekor anjing. Pajak harus dibayar langsung untuk satu tahun penuh, tidak bisa dibayar setengahnya dulu. Hewan anjing yang

berumur kurang dari tiga bulan belum dikenakan pajak.

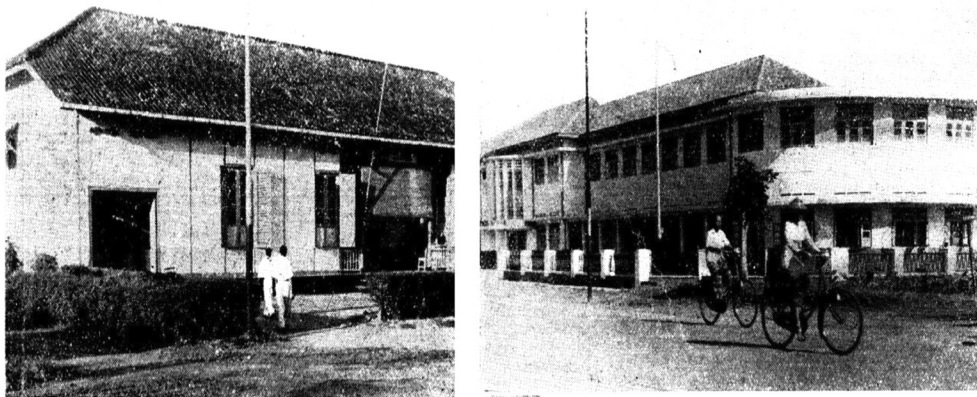
Para pemilik atau pemelihara anjing yang telah membayar pajak akan diberi tanda terima dan peneng. Bentuk peneng berubah setiap tahun, yang bentuknya ditentukan oleh Pemerintah Daerah. Bagi para pemilik atau pemelihara anjing yang melakukan pelanggaran terhadap perda dapat dihukum denda sebanyak-banyaknya Rp. 100, atau hukuman kurungan tiga bulan.

Bagi anjing yang tidak memakai peneng tahun bersangkutan, atau peneng palsu, dapat ditangkap dan ditahan bila kedapatan berada di jalan atau tempat umum. Anjing yang ditahan dapat dikembalikan kepada pemilik atau pemeliharanya dengan membayar denda Rp. 15. Selain itu, pemilik juga harus bisa memperlihatkan peneng tahun bersangkutan, artinya ia harus membayar pajaknya dulu. Anjing-anjing yang ditangkap lebih dari tiga hari, di mana tidak ada permintaan kembali dari sang pemilik, dapat dibunuh atau dipergunakan untuk keperluan pengetahuan. Anjing tersebut juga dapat dijual di mana hasilnya menjadi hak daerah.⁴¹²

Di Yogyakarta pun dikeluarkan Peraturan Daerah Pajak Anjing Kotapraja Yogyakarta Nomor 1 Tahun 1952. Perda ini diperbarui oleh Perda Kota Yogyakarta Nomor 21 Tahun 1960 (21/1960) tentang Pajak Anjing. Di dalam Perda disebutkan bahwa “barang siapa di tempat tinggalnya dalam daerah Kotapraja Yogyakarta memelihara anjing, diwajibkan membayar Pajak Anjing. Untuk anjing biasa pajaknya sebesar Rp. 15, sedangkan untuk anjing mewah (anjing mahal kategori tertentu) sebesar Rp. 30.

Setelah wajib pajak membayar pajaknya, ia diberi surat tanda pembayaran Pajak Anjing dan tanda logam (peneng) untuk tiap-tiap anjing. Jika dalam tahun pajak tersebut tanda logamnya hilang, maka dapat diberi tanda logam dwitya dengan membayar Rp. 5. Bila perda dilanggar, ancaman hukumannya adalah kurungan paling lama tiga bulan atau denda setinggi-

412) Tambahan Lembaran Kota Besar Ska no. 4 th. Ke III tg. 1 Mei 1953 No. I Peraturan daerah Kota Besar Surakarta No. 4 Tahun 1953 Tentang Pemungutan Pajak Andjing



Gambar 4
Kantor Inspeksi Keuangan Yogyakarta tahun 1959 (kiri) dan pasca renovasi 1959 (kanan)
Sumber: Dokumentasi Direktorat Jenderal Pajak

tingginya Rp. 1.000.⁴¹³

Masih terkait Pajak Anjing, di Sleman juga dikeluarkan Perda Swatantra Tingkat II No. 1/1959. Besaran Pajak Anjing per tahun diklasifikasi dua bagian. Untuk golongan I atau anjing ras dan dirawat baik sebesar Rp. 10, serta untuk golongan II atau anjing ras dan dirawat kurang baik adalah sebesar Rp. 3,5.⁴¹⁴

Pajak Anjing ini tak serta merta dihapus ketika Indonesia memasuki babak baru periode pemerintahan. Contohnya, di Sumedang, Jawa Barat. Pemerintah wilayah setempat mengeluarkan perda tentang Pajak Anjing tahun 1983. Besarnya Pajak Anjing untuk satu tahun ditetapkan sama, yaitu Rp. 200 per anjing baik untuk anjing lokal, jenis blasteran, dan anjing ras. Selama satu tahun pajak, pemilik membayar pajak satu kali untuk tiap-

413) Berita Resmi Pemerintah Daerah Kotapraja Yogyakarta Triwulan ke IV Tahun 1960 Nomor: 5 Peraturan Daerah Kotapraja Yogyakarta Tahun 1960 Peraturan Daerah Kotapraja Yogyakarta Nomor 21 Tahun 1960 (21/1960) Tentang: Pajak Anjing
 414) Lembaran Daerah Istimewa Jogjakarta (Berita Resmi Daerah Daerah Istimewa Jogjakarta) Seri B. No. 6 Tahun 1961 Peraturan Daerah-Daerah Swatantra Tingkat II Sleman No. 1/1959

tiap anjing. Tahun Pajak adalah tahun takwin.⁴¹⁵

C. Pembentukan Panitia Peninjauan Pajak

Meski perpajakan telah berjalan, bukan berarti pemerintah berpuas hati dan menganggap pranata sektor itu berlangsung dengan baik. Sebagai evaluasi dan perbaikan, Kementerian Keuangan membentuk Panitia Peninjauan Pajak pada Oktober 1951, yang diketuai oleh Direktur Jenderal Iuran Negara, Mr. Kartadjuma. Sebagaimana dijelaskan oleh Kartadjuma, banyaknya macam pajak membuat panitia mempelajari banyak hal, sebelum mengeluarkan laporan sementara pada pertengahan Desember 1951.⁴¹⁶

Panitia Peninjau Pajak dibagi atas empat sub panitia, yaitu panitia *indirecte belasting*, panitia *directe belasting*, panitia pajak umum, dan panitia pajak daerah. Panitia tersebut segera mempelajari sejumlah pajak yang ditangani oleh Jawatan Pajak, yaitu: Pajak Peralihan, Pajak Kekayaan, Pajak Perseroan, Pajak Hasil Bumi (*verponding*), Pajak Rumah Tangga, Pajak Kendaraan Bermotor, Pajak Jalan, Pajak Upah, Bea Materai, Bea Balik Nama, Pajak Potong, Pajak Untung Penjualan Bebas, Pajak Peredaran Penjualan, Pajak Pembangunan, dan Pajak Radio. Untuk lingkup kantor bea dan cukai, yang dipelajari adalah bea masuk, bea keluar, bea statistik, cukai minuman keras, cukai bir, cukai minyak tanah, cukai tembakau, dan cukai gula. Untuk bea lelang diurus oleh kantor lelang sendiri dan bea undian uang diurus oleh Jawatan Sosial.

Panitia Peninjau Pajak bertugas untuk melakukan perimbangan antara *indirecte belasting* dan *directe belasting*. *Direkte belasting* lebih mendekati pada kekuatan ukuran pembayaran pajak. Apabila cara melaksanakan pekerjaan tersebut diperluas sedemikian rupa, maka hasilnya akan lebih besar. Dalam hal ini perlu dilakukan penyidikan yang sungguh-sungguh oleh tenaga-tenaga perpajakan.

Untuk *indirecte belasting*, sebenarnya bukan bidang pekerjaan sukar, tetapi

415) Lembaran Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Sumedang Nomor: 2 Tahun 1984 Seri A Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Sumedang Nomor: 14 Tahun 1983

416) Berita Indonesia, 20 November 1951, hlm. 2

pajak tak langsung tersebut dapat mempengaruhi kenaikan harga barang lainnya. Misalnya, pemungutan pajak telah menaikkan harga tarifnya. Hal ini menjadi beban masyarakat. Kartadjuma pun menjelaskan bahwa dalam negara modern tak bisa hanya mengandalkan satu macam pajak, dalam hal ini Pajak Penghasilan. Pajak Penghasilan merupakan yang terbaik dari sisi pembayaran dan mendekati ideal. Tetapi, dari segi pelaksanaan, meski dijalankan secara optimal, tetap hasilnya tak dapat memenuhi kebutuhan negara.⁴¹⁷

Laporan dan usul dari panitia itu kemudian dijadikan pedoman bagi pemerintah untuk menentukan politik perpajakan. Menteri Jusuf juga menyatakan soal pajak liar atau *wilde belasting* turut menjadi pertimbangan panitia. Maksud pajak liar itu adalah pada mereka yang mempunyai barang berharga lebih dari satu. Misalnya, bila seseorang memiliki dua buah mobil atau lebih, maka mobil kedua dan seterusnya itu yang akan dikenakan pajak tersebut.⁴¹⁸

D. Kenaikan Tarif Pajak

1. Pajak Perseroan

Keadaan keuangan negara yang kritis dan keperluan belanja negara yang tak dapat ditunggu membuat pemerintah memutuskan untuk menetapkan Undang-Undang Darurat tentang Kenaikan Tarif Pengenaan Pajak Perseroan untuk tahun dinas 1952. Hal itu menyimpang dari apa yang telah ditetapkan pada pasal 11 ordonansi pajak perseroan 1925 (*Staatsblad* 1925 No. 319). Ketetapan pajak perseroan untuk masa 30 Juni 1951 hingga 1 Juli 1952 dihitung sebagai berikut:

Undang-Undang Darurat ini diundangkan pada tanggal 10 Januari 1952 dan mulai berlaku pada tanggal 31 Desember 1951. Undang-Undang bertujuan untuk memperkuat keuangan negara yang menghadapi kekurangan anggaran belanja tahun 1951 sebesar Rp. 900 juta. Keadaan itu

417) Berita Indonesia, *ibid*

418) Berita Indonesia 28 Desember 1951, hlm. 2

419) Berita Indonesia 23 Januari 1952, hlm. 3

Tabel 1

Untuk bagian keuntungan yang dikenakan pajak	Persen Pengenaan
Di bawah Rp. 500.000	40
Mulai dengan Rp. 500.000 sampai di bawah Rp. 1.000.000	42,5
Rp. 1.000.000 sampai di bawah Rp. 1.500.000	45
RP. 1.500.000 sampai di bawah Rp. 2.000.000	47,5
Rp. 2.000.000 sampai di bawah Rp. 2.500.000	50
Rp. 2.500.000 ke atas	52,5

Pajak Perseroan 1951/1952¹⁸

menjadi standar penilaian bahwa pada tahun berikutnya keuangan untuk belanja negara tidak lebih baik. Di sisi lain, pengenaan Pajak Tak Langsung telah memberi tekanan berat atas penghidupan ekonomi sehingga tak mungkin menekan sektor itu lagi. Tak mungkin pula untuk menaikkan tarif Pajak Peralihan.

Jalan yang ditempuh adalah menaikkan Pajak Langsung atas pendapatan dan keuntungan perseroan. Untuk keuntungan di bawah Rp. 500.000, tidak dikenakan pajak lebih tinggi dari aturan yang berlaku. Pengenaan pajak yang tinggi terasa pada keuntungan-keuntungan yang sangat besar. Aturan ini dibuat dengan tidak memberatkan ratusan perusahaan atau NV-NV yang baru berdiri setelah penyerahan kedaulatan, dan belum bisa menghasilkan keuntungan besar. Dari Undang-Undang darurat ini, pemerintah menargetkan adanya tambahan pendapatan dari kenaikan Pajak Perseroan sebesar Rp. 100 juta.

2. Penyesuaian Bea Masuk Barang

Peninjauan atas pajak terus dilakukan Pemerintahan Soekarno, yang salah satunya memandang perlunya pembaharuan bea masuk. Hal ini karena terjadi pertambahan atas barang-barang yang masuk ke Indonesia. Pada

tahun 1952 dikeluarkan Undang-Undang No 12 Pembaharuan bea-bea spesifik, yang dilakukan melalui penggantian dengan bea-bea *al valorem* (pengenaan pajak impor menurut nilainya).⁴²⁰ Sebagaimana dikemukakan dalam penjelasan UU tersebut yang berbunyi:

Barang-barang yang dimasukkan di Indonesia pada umumnya dikenakan bea masuk (*invoerrecht*) atas harga dari barang-barang itu. Sejumlah persentase (6%, 8%, 10%, 12%, 20%) dari harga barang dipungut sebagai bea masuk. ...

Buku “*Tarief van Invoerrecht*” mempunyai seluruhnya 943 pos-pos tarif, dan terdiri dari 917 pos-pos tarif bea harga dan 26 pos-pos tarif bea spesifik.

... Berhubung dengan masalah yang tidak tentu ini maka, untuk menghindarkan kehilangan selanjutnya dari pendapatan negara, baiklah sekiranya untuk mengganti bea-bea spesifik dengan bea-bea atas dasar harga (*bea ad valorem*), yang seperti telah diuraikan di atas, dengan sendirinya menyesuaikan diri dengan naik turunnya tingkatan harga.

Dapat dikira-kirakan, bahwa peninjauan kembali dari bea-bea spesifik ini, akan berarti suatu pendapatan lebih sebesar Rp. 1.000.000,- tiap bulan bagi negara.

Bila dihitung dalam persentase, maka besaran kenaikan tersebut bervariasi. Nilainya menjadi antara 6% + 50% sampai 12% + 50% bea tambahan. Pos-pos kenaikan tersebut di antaranya adalah:

- a. Pos 1 mengenai kuda-kuda yang pundaknya 1,40 m dan ke atas tingginya, ialah kuda-kuda perlombaan, kuda-kuda tunggangan dan kuda-kuda sejenis itu, yang dimasukkan teristimewa untuk tujuan kemewahan.
- b. Pos 2 mengenai hewan bertanduk dan hewan berbulu

420) Lembaran Negara No. 57 Undang-Undang 12 Tahun 1952, diundangkan pada tanggal 21 Agustus 1952

- c. Pos 4 tentang anjing dan kucing
- d. Pos 5 mengenai burung-burung
- e. Pos 8 tentang daging dari hewan sembelihan dan kuda
- f. Pos 15 tentang telur ayam dan itik
- g. Pos 37 tentang kopi
- h. Pos 38 tentang teh
- i. Pos 61 tentang sari tumbuh-tumbuhan
- j. Pos 113 mengenai bea masuk dari bir dalam tahang (tong) dan dalam botol
- k. Pos 115 mengenai bea masuk atas anggur
- l. Pos 121 mengenai jenis-jenis tembakau
- m. Pos 128 tentang *portlandcement* (semen hidrolis yang banyak dipakai dalam pembangunan fisik)
- n. Pos 138 tentang minyak tanah
- o. Pos 147 *koolzuur* (zat asam arang)
- p. Pos 149 mengenai berbagai-bagai jenis garam
- q. Pos 159 dan 160 mengenai barang sulingan
- r. Pos 173 mengenai bea atas film bioskop
- s. Pos 207 tentang bea spesifik atas batu api
- t. Pos 921/I tentang pengenaan bea berbagai-bagai jenis kartu judi

Dengan melakukan pembaharuan atas bea masuk spesifik, perhitungan bea masuk yang harus dibayar oleh pelaku usaha impor menjadi lebih mudah.

E. Organisasi Serikat Sekerja Djawatan Pajak (SSDP)

Sebagaimana hak berserikat dan berkumpul yang telah diamanatkan Undang-Undang Dasar 1945, pemerintahan Presiden Soekarno memberikan kebebasan untuk berdirinya organisasi-organisasi pegawai, baik negeri maupun swasta. Dalam lingkup Jawatan Pajak, didirikanlah Serikat Sekerja Djawatan Pajak (SSDP), yang merupakan satu-satunya organisasi perburuhan dalam Djawatan

Pajak. Organisasi SSDP tetap dipertahankan setelah Djawatan Pajak berubah nama menjadi Direktorat Pajak tahun 1964, dan berlanjut perubahan pada tahun 1966 menjadi Direktorat Jenderal Pajak. Anggota serikat adalah seluruh Pegawai pajak dari tingkat pesuruh sampai level pejabat teras.

SSDP merupakan satu-satunya organisasi yang beranggotakan seluruh pegawai pajak di Indonesia. Meski suasana politik kental menyelimuti era pemerintahan Presiden Soekarno, SSDP tak bergeming dalam posisinya sebagai organisasi yang hanya mengurus kepentingan para pegawai pajak. SSDP dinyatakan sebagai organisasi tunggal, independen, bertujuan membela kepentingan anggota, dan secara alami membantu kelancaran pekerjaan dinas. SSDP dipandang sangat bermanfaat bagi para pegawai pajak karena juga memperjuangkan nasib anggota jika mendapat perlakuan yang tidak adil atau tidak sesuai peraturan. Dalam menjalankan kewajiban membela kepentingan anggota, tak pernah ada halangan yang berat, kecuali saat keinginan perubahan berada di luar kewenangan dinas jawatan/direktorat.

Agus Abukalengkas adalah orang yang pertama kali mengupayakan pembentukan dan pengembangan SSDP. Setelah SSDP berdiri, Agus menjadi Ketua Umum yang pertama namun tak menyelesaikan masa baktinya karena wafat pada tahun 1956, ketika masih menduduki jabatan Ketua Umum. Wakil Ketua Umum, Sutadi Sukarya, lantas meneruskan jabatan Ketua Umum SSDP sampai habis periode masa jabatan. Sutadi lantas digantikan oleh Hidayat Saleh, tetapi ia masih masuk struktur dengan menjadi Ketua Dewan Penasehat.⁴²¹

Apabila ada perundingan penting antara pengurus besar SSDP dengan kantor besar Jawatan, Kepala Jawatan Pajak mestilah hadir. Perundingan penting itu biasanya membahas masalah dinas, seperti jabatan, kepangkatan, perencanaan karir, biaya perjalanan dinas, dan lainnya.

Dalam iklim politik pada pertengahan tahun 1950-an sampai menjelang tahun 1965, organisasi-organisasi buruh menjadi target akuisisi baik dari kekuatan kiri maupun kekuatan kanan. Kekuatan itu saling mempengaruhi organisasi buruh

421) Sukarya, Sutadi, *op.cit.* hlm 87

agar ikut bergabung ke dalam kelompok kekuatan itu. Namun di kala sejumlah organisasi buruh dan sekerja negeri bergabung dengan kekuatan kiri atau kanan, SSDP menjadi organisasi yang mandiri dan tak terpengaruh, meski beberapa orang anggotanya mulai menarik-narik organisasi ke arah kiri, yang dekat dengan Partai Komunis Indonesia (PKI).

Keputusan SSDP untuk mengambil sikap independen terbukti tepat. Pasca September 1965, terjadilah pembersihan besar-besaran terhadap PKI dan organisasi yang terafiliasi dengannya. Sebagai organisasi independen, SSDP selamat. Semua Pegawai pajak tak dapat membayangkan apa yang akan terjadi jika SSDP berada di kubu PKI. Mereka juga tak dapat membayangkan apa yang terjadi jika SSDP berada di kubu kanan, bila PKI berhasil menjadi partai penguasa negeri.

F. Masa-Masa Sulit

Selain upaya membangun yang dibiayai melalui penerimaan kas negara, pemerintah menyadari kenyataan bahwa kemerdekaan masih dianggap sebagai kebebasan, termasuk dalam persoalan membayar pajak. Pergolakan kecil pun beberapa kali terjadi di daerah, seperti diungkap melalui penelitian Wilson Therik berjudul “Pulau Rote 1960: Perlawanan Masyarakat Desa Bo’a Terhadap Negara di Nusak Delha, Kabupaten Rote, Nusa Tenggara Timur. Hasil penelitian dimuat dalam *Journal of NTT Studies* Vol 1 (1) (2009), yang menyinggung soal pembayaran pajak. Disebutkan di situ bahwa:

...Mulai tahun 1949 sampai dengan tahun 1960 sebagian besar wajib pajak di Delha tidak mau membayar pajak sesuai ketentuan pemerintah. Dan hanya mau membayar pajak sebesar Rp. 3.75 per orang per tahun. Angka ini memang lebih rendah dari pajak resmi yang ditetapkan oleh pemerintah. Angka Rp. 3.75 ini merupakan hasil rekayasa oleh Matheos Petrus, seorang bekas KNIL, berdasarkan suratnya yang disebarluaskan kepada warga dan dibantu oleh Alfonsus Ndoko dan Gabriel Balu.

Tidak berakhir di sini, Matheos Petrus muncul kembali di Nusak Delha dengan membawa semacam surat gugatan (rekes) yang dikirim kepada Presiden Soekarno, intinya agar rakyat Nusak Delha cukup membayar pajak Rp. 3.75 per orang per tahun. Provokasi Matheos Petrus rupanya berhasil menarik banyak simpati dari masyarakat Nusak Delha, 305 wajib pajak di Nusak Delha ikut menandatangani surat gugatan dimaksud dan juga menyerahkan uang Rp. 2-Rp. 5 kepada Matheos Petrus untuk kepentingan pengiriman surat ke Jakarta.

Selain itu ada isu yang berkembang bahwa Matheos Petrus juga mengumpulkan dan menahan kolekte kebaktian jemaat di Delha, sementara Matheos Petrus bukan pelayan resmi di sana. Ia bahkan juga memutuskan perkara dan menerima uang terang kampong padahal ia bukan seorang hakim. Karena perbuatannya itu banyak rakyat Nusak Delha tidak mau membayar pajak kepadanya dengan alasan masih menunggu jawaban pasti dari Presiden Soekarno atas klaim besarnya pajak yang harus dibayar. Keadaan ini sangat menghambat jalannya roda pemerintahan karena kelancaran keuangan Swapraja terganggu.

Pemerintah selalu berusaha menyadarkan rakyat agar mau membayar pajak. Pada tanggal 22 Oktober 1959, Utusan Kepala Daerah Tingkat II Kupang (Sdr. M.E. Ngefak) dengan didampingi oleh anggota DPDS Swapraja Rote Ndao memberikan nasehat lisan kepada rakyat Delha di Rumah Manek Delha agar tetap membayar pajak...

Ketidakmauan sebagian masyarakat untuk membayar pajak bukan semata berlandaskan stigma “zaman sudah merdeka”. Memasuki akhir tahun 1950-an, rakyat Indonesia merasakan bahwa makin lama harga barang di pasar makin mahal sementara gaji atau penghasilan kurang mencukupi. Jiwa para aparatur untuk benar-benar membereskan administrasi negara hingga tahun 1959 belum tertangani dengan baik. Apalagi Presiden Soekarno, yang menjadi lakon utama dalam upaya merebut kemerdekaan 1945, tetap memiliki jiwa revolusioner. Sebagai pemimpin revolusi, Soekarno memang bukan seorang administrator. Putra bangsa yang dianggap bisa menjadi administrator jumlahnya sangat sedikit

sekali, di antaranya Sjafruddin Prawiranegara. Selain itu terdapat nama Insinyur Juanda, yang menapaki karir sebagai pegawai negeri sejak era pemerintahan kolonial hingga menjabat perdana menteri tahun 1957-1959.

Melihat kondisi yang tak kunjung membaik, di tahun 1959, Soekarno mencanangkan untuk kembali ke cara revolusi atau merubah suatu keadaan dengan jalur cepat. Cara-cara sepanjang tahun 1955, sebagai Pemilu Pertama RI, hingga tahun 1959 sudah tidak memuaskan dirinya. Konstituante, sebuah lembaga Negara untuk membuat Undang Undang Dasar, berhasil dibentuk namun gagal membentuk konstitusi baru. Soekarno kemudian mengeluarkan Dekrit Presiden untuk mengubah UUDS 1945 kembali ke Undang-Undang Dasar 1945. UUD 1945 memberikan kekuasaan kepada presiden yang kuat, karena sedari tahun 1950 sampai tahun 1959 Indonesia menghadapi kekacauan dalam konsep kepolitikan, konsep kenegaraan, dan konsep administrasi. Pembiaran terjadi dalam kondisi orang-orang berpendidikan yang masih sangat sedikit, konsep-konsep perbaikan yang tidak muncul, dan mentalitas warga Negara yang bukan mentalitas kerja. Itu yang membuat terjadinya inflasi atau peningkatan harga-harga.

Seiring inflasi yang mendera pemerintahan Soekarno, muncul hal-hal berbau penyelewengan. Itu menjadi salah satu alasan yang mendorong dilakukannya investigasi bidang perpajakan. Penyelewengan yang mulai diketahui seperti adanya pemalsuan surat, dan lain-lain, berkaitan dengan mekanisme dan perlengkapan layanan pajak yang masih sederhana. Persuratan rentan pemalsuan. Selain itu, ada “kerjasama” atau *kongkalingkong* antara penagih pajak dan wajib pajaknya. Pajak seseorang yang sudah *kongkalingkong* takkan kunjung ditagihkan setelah ia memberi uang saku..

Selain soal inflasi, ada pula soal nasionalisme yang efeknya masuk ke dalam organ pajak. Para pegawai pajak turut dilibatkan dalam konflik pembebasan Irian (Papua Barat) sejak tahun 1957. Turunnya aparat pajak dalam medan pertempuran melahirkan pejuang-pejuang pajak seperti Sudibyo, yang turut mengangkat senjata dalam perjuangan merebut Irian Barat.⁴²².. Selain pengerahan militer, pemerintah memang membentuk pasukan beranggotakan para aparat sipil pemerintahan

termasuk dari Departemen Keuangan. Keanggotaan pasukan bersifat sukarela. Di antara staf Direktorat Jenderal pajak yang berangkat perang adalah para mantan siswa kursus kontrolir pajak tahun 1956, yang kebanyakan adalah mantan tentara pelajar, dengan jumlah 19 orang. Salah satunya Made Armade. Ia dan rekan pajak lain menjalani latihan tempur di Batalyon Badak Putih Cisarua Bogor. Sudibyo, Supardi, dan Made Armade menjadi peserta pelatihan terbaik dalam unsur pasukan Kementerian Keuangan.

Pada tanggal 2 Januari 1962, Komando Operasi Mandala dibentuk oleh Presiden. Di tahun yang sama, para pejuang dari Direktorat Jenderal Pajak diberangkatkan ke medan perang. Sudibjo masuk Papua melalui Manado, sementara Supardi dan Made Armade melalui Ambon, dengan menumpang kapal Perang Angkatan Darat Republik Indonesia (ADRI) VIII. Konflik pembebasan Irian Barat masih berlangsung namun kiprah para pejuang dari Kementerian Keuangan dinyatakan selesai. Ke-19 orang pejuang dari unsur Direktorat Jenderal Pajak ini diberi kesempatan mengikuti ujian dinas, dan pada tahun baru 1963 diangkat menjadi pengawas pajak praktek. Setelah Irian resmi diserahkan oleh Belanda pada Pemerintah RI, mereka berkesempatan melanjutkan kuliah di Sekolah Tinggi Ilmu Keuangan Negara.⁴²³

Persoalan nasionalisme lainnya adalah program Ganyang Malaysia yang dicanangkan Presiden Soekarno. Gagasan itu disambut oleh Menteri Urusan Pembiayaan, Pendapatan, dan Pengawasan Moh. Hasan, bahwa revolusi menghendaki ketekunan dan keterlibatan semua pihak. Untuk itulah Menteri menginstruksikan seluruh karyawan di lingkungan Kementerian Urusan P3 untuk turut meningkatkan konfrontasi dalam aksi Nekolim melawan Malaysia.

Dalam menjalankan instruksi menteri, aparat pajak bersama seluruh korps keuangan segera bersiaga menjadi bagian alat revolusi yang harus sanggup menyerbu Pangkalan musuh, jika musuh berani menyerang. Para karyawan juga mendapat seragam militer dan harus menanamkan disiplin ala militer, tidak saja dalam latihan baris-berbaris, tetapi juga dalam pekerjaan sehari-hari.⁴²⁴ Saat

423) Kenangan Para Senior Pajak, Memoar Made Armade, hlm. 84-85

424) Harian Suara Merdeka, 19 Februari 1965, hlm. 2



Gambar 5

Jajaran Pegawai Inspeksi Pontianak Tahun 1963

Sumber: Dokumentasi Ahmad Din, Sekretaris Direktorat Jenderal Pajak 1976-1982

konfrontasi dengan Malaysia dikobarkan dalam Dwikora, terjadi pembauran pasukan yang terbentuk dari berbagai macam instansi. Di antara mereka ada yang berpakaian seragam pajak, ada pula yang berseragam militer. Fokus tugas perpajakan untuk sementara terpecah.

Untuk mengatasi masa-masa sulit yang mengakibatkan fokus pendapatan negara terganggu, pemerintah pada periode 1963-1964 melakukan program pendataan dari penerimaan-penerimaan seluruh Indonesia secara teratur dan memberitahukannya pada seluruh inspeksi keuangan di masing-masing daerah. Usaha itu diinisiasi oleh seorang ahli yang dipekerjakan di kantor pajak pusat, Ali Murti.

Sebelum program pendataan digelar, di antara masing-masing kantor inspeksi tak saling tahu bagaimana perbandingan pencapaian penerimaannya. Setelah Ali Murti, seorang ekonom, memegang jabatan staf ahli di Direktorat Jenderal Pajak, dilakukanlah pencatatan *performance* masing-masing kantor inspeksi. Ali kemudian melaporkan kantor inspeksi mana saja yang potensial dan pajak apa yang sebaiknya ditingkatkan. Usaha itu mewujudkan persaingan *performance* antarkantor inspeksi pajak, seperti disampaikan Ahmad Din:

*Ada satu kebanggaan sewaktu saya menjabat Kepala Kantor Inspeksi Pontianak tahun 1963. Setiap bulan ada laporan ke pusat. Laporan dari masing-masing kantor itu seperti perlombaan penerimaan pajak antarkantor inspeksi daerah. Penerimaan seluruh Indonesia dijadikan perbandingan satu dengan yang lain. Suatu ketika Pontianak mengalahkan jumlah penerimaan kota Malang, lalu juga mengalahkan penerimaan kota besar lain yaitu Palembang. Hal seperti itu menjadi salah satu yang menyemangati anak buah.*⁴²⁵

G. Peraturan Pengampunan Pajak 1964

Di awal tahun 1960-an, penurunan kualitas perekonomian terindikasi lewat harga-harga barang yang selalu menunjukkan kenaikan. Banyak sumber-sumber ekonomi beralih dari hal yang produktif menuju non produktif atau bisnis spekulasi. Hal itu lumrah, karena banyak orang yang berpandangan bahwa bisnis spekulasi dapat segera memberi keuntungan berlipat ganda dalam waktu sekejap. Adapun bagi usaha-usaha bidang produktif, orang harus menunggu berakhirnya proses produksi yang memakan waktu cukup lama untuk mendapatkan untung. Itu pun jika tidak merugi. Sementara, meskipun bisa mendapat untung, nilai keuntungannya kecil saja.

Untuk mencegah keadaan yang cenderung irasional tersebut, pemerintah mengeluarkan Penetapan Presiden No. 5 Tahun 1964 tentang peraturan

⁴²⁵) *ibid*

Pengampunan Pajak bagi wajib pajak pribadi dan wajib pajak badan. Tujuan pengampunan adalah masyarakat tidak lagi menghindar dari Pajak Pendapatan, yang bersifat progresif dan dianggap memberatkan, Pajak Kekayaan, Pajak Perseroan, dan Bea Materai Modal (terhadap modal perseroan yang belum dilaporkan). Penpres memberi kesempatan pada pemilik modal gelap (dana tidak sah) untuk mendapat pengampunan fiskal dan pidana tanpa diusut asal-usul modalnya. Caranya, membayar uang tebusan sebesar 5 hingga 10 persen dari pendapatan mereka yang asal-usul pendapatannya itu tidak diketahui umum.

Tujuan pengampunan ini, seperti dijelaskan oleh Menteri Urusan Pendapatan, Pembiayaan, dan Pengawasan (P3) Moh. Hasan, adalah penting bagi masyarakat agar pemilik kekayaan bisa bebas menggunakan kekayaannya tanpa dikejar-kejar oleh petugas Jawatan Pajak. Pengampunan ini sama sekali bukan cara untuk menangkap dan mengorek-orek kekayaan yang dimiliki seseorang. Pengampunan pajak terbatas akhir pada 17 Agustus 1965. Bila masyarakat tidak menggunakan kelonggaran sampai batas waktu tersebut, maka akan diambil tindakan tegas berupa denda 400 persen dari kekayaan yang mereka miliki itu.

Bagi pemilik kekayaan yang belum pernah melaporkan kekayaan, dipungut 10 persen dari jumlah kekayaannya. Jika kekayaan itu sudah pernah diinvestasikan pada perusahaan yang manfaatnya dirasakan bagi masyarakat, maka hanya dikenakan pajak sebesar 5 persen saja. Wakil tim khusus pengampunan pajak menjelaskan bahwa pengampunan itu bisa menghasilkan uang sejumlah 50 miliar rupiah. Terlebih bila pemilik modal-modal gelap berlaku jujur dan mau melaporkan modalnya, maka jumlah itu bisa meningkat lagi. Modal gelap itu memang tidak diketahui jumlah pastinya di seluruh Indonesia.⁴²⁶

Putusan pemerintahan Soekarno menggambarkan sebuah kondisi bahwa setiap pengeluaran rutin haruslah didapatkan dari pendapatan rutin pula. Karena itulah pendapatan negara untuk tahun 1965 harus ditingkatkan tiga kali lipat dari pendapatan tahun 1964. Karena pendapatan rutin selama ini diperoleh dari pajak, penerimaan di bidang pajak mesti diintensifkan. Keputusan presiden di sisi lain memberi dampak besar bagi tugas dan tanggung jawab aparat pajak. Segera

mereka mendapat instruksi dari menteri P3 Moh. Hasan untuk bekerja keras dan disiplin agar masyarakat bisa menyetorkan uang pengampunan itu dengan tertib dan teratur.

Terkait ketentuan pajak, kekuatan hukum Ketentuan Sementara dibuat sama dengan Ketentuan Pajak Rampung dalam hal penagihannya, yaitu Inspeksi Pajak berhak menyita atau melelang kekayaan wajib pajak yang tidak memenuhi kewajiban membayar pajak sebagaimana ketentuan yang telah ditetapkan.

Ada perbedaan penting antara Ketentuan Rampung dan Ketentuan Sementara. Salah satunya adalah pada Ketentuan Rampung, wajib pajak boleh mengajukan keberatan. Sedangkan pada Ketentuan Sementara, tidak tertutup jalan untuk mengajukan permohonan akan peninjauan kembali taksiran pajaknya. Jika ditemui cukup alasan dalam pengajuan keberatan, maka Inspeksi Pajak bisa memberi penundaan pembayaran pajak sampai jumlah tertentu atau *schorsing van betaling*.

Wewenang Direktorat Pajak adalah dalam melakukan taksiran-taksiran besar pajak, terutama Pajak Sementara. Kemudian, ada sisi negative yang banyak disoroti oleh masyarakat. Banyak pihak yang beranggapan bahwa cara pemungutan tersebut sudah ketinggalan jaman dan tak cocok lagi diterapkan di era yang makin berkembang. Untuk itulah Direktorat Pajak harus merumuskan cara baru dalam pembayaran pajak, yang di kemudian hari terkait dengan perubahan era pemerintahan.

Penetapan Presiden No. 5 tahun 1964 membuka pintu lebar bagi masyarakat yang masih mau menambah iurannya kepada negara, agar sesuai jumlahnya dengan kewajiban yang diatur oleh Undang-Undang Perpajakan. Pemerintah menginginkan bahwa Penpres diterjemahkan sebagai rakyat ikut serta dalam membiayai kepentingan revolusi serta mengembangkan rasa tanggung jawab terhadap masyarakat, negara, dan revolusi.

Sambutan atas Penpres itu ternyata cukup baik. Seperti dinyatakan oleh Gubernur Sumatera Utara dalam pidato yang diwakili oleh Situmorang, anggota Badan Pemerintah Harian (BPH) Sumut, bahwa:

... Menyerukan kepada kalangan untuk menyadari dan menginsafi sedalam-dalamnya bahwa kekayaan yang mereka peroleh sekarang adalah berkat adanya kemerdekaan. Tanpa kemerdekaan, pasti mereka tidak akan menikmati seperti sekarang. Dari itu penubilah kewajiban saudara-saudara kepada kemerdekaan dengan jalan memberi sumbangan wajib dalam bentuk iuran atau pajak.⁴²⁷

Pemilik modal-modal gelap yang belum membayar pajak diberi kesempatan untuk membayar tebusan antara 5 hingga 10 persen dari jumlah modal. Sebagai padanannya, pemerintah tidak melakukan pengusutan apapun terhadap modal-modal gelap tersebut. Kewenangan tugas dilakukan oleh sebuah tim khusus yang dibentuk setelah meneliti modal gelap yang selama ini tak dilaporkan. Pengusutan oleh tim dilakukan setelah tanggal 17 Agustus 1965, yaitu batas waktu pelaporan modal gelap dan pembayaran uang tebusan. Pemerintah menginginkan pengumpulan pajak dengan cara seperti itu dipandang sebagai sebuah cara darma bakti kepada negara.

Sebagaimana tercantum dalam Penpres, Pasal 1 menyatakan bahwa: Modal yang berada di masyarakat yang belum pernah dikenakan Pajak Perseroan, Pajak Pendapatan, dan Pajak Kekayaan, yang didaftarkan pada Direktorat Pajak sebelum tanggal 17 Agustus, tidak dijadikan alasan bagi instansi pemerintah yang bertugas di bidang fiskal atau pidana untuk mengadakan suatu pertanyaan, penyelidikan, dan pemeriksaan tentang asal usulnya.

Modal-modal gelap itu memang harus diputihkan. Modal itu adalah dana yang tidak ditunjukkan oleh pemiliknya, yang dengan berbagai alasan jika diketahui oleh umum maka akan ditagih pajaknya oleh petugas pajak. Pemerintah berharap bahwa pajak atas modal itu menjadi pemasukan penting karena pembangunan politik dan kemilteran sudah menampakkan hasil yang bagus, akan tetapi untuk bidang ekonomi justru masih terjadi inflasi. Bidang ekonomi belum menunjukkan hasil yang bagus. Itu karena ketergantungan yang tinggi pada impor dan ekspor. Kebijakan impor akan dikurangi dan khusus untuk barang-barang mewah tidak akan lagi dilakukan impor.

427) Suara Merdeka 23 Maret 1965, hlm. 3

Khusus untuk bidang ekonomi, seperti diserukan oleh presiden, Indonesia akan berdikari atau berdiri di atas kaki sendiri. Iklim baru menuntut perubahan dalam dunia perdagangan. Untuk itu diperlukan modal yang akan didapat dari kalangan masyarakat, karena dari kalangan masyarakat itulah terdapat modal dan dana gelap sebagai potensi pendapatan negara.

Pemerintah juga menghendaki jika modal di masyarakat itu dapat dimanfaatkan untuk masyarakat itu sendiri, misalnya dikumpulkan untuk membangun pabrik daripada digunakan untuk langkah spekulasi di bursa investasi. Imbal balik bagi masyarakat adalah mereka yang memutihkan modal gelap tidak akan ditanya asal usul uang kekayaannya itu.

Barang-barang yang berasal dari warisan juga harus didaftarkan kecuali barang yang dibeli dari pemerintah. Pemutihan pajak itu juga tak terbatas pada pengusaha, dan pedagang warga negara Indonesia atau asing, tetapi juga meliputi petani, buruh, dan pegawai negeri. Bukan hanya itu, pelaku korupsi melalui pemutihan modal itu juga dipastikan selamat karena tidak adanya pengusutan terhadap asal usul modal dimaksud.

Jika pemutihan pajak itu tak dapat dibayar sekaligus, maka pembayaran dapat dilakukan dengan cara angsuran. Peralatan rumah tangga yang belum dikenakan pajak rumah tangga juga dianjurkan untuk diputihkan. Tetapi sebelum memutihkan modal, mereka harus melakukan pembayaran pajak yang sudah ditetapkan oleh pihak berwenang. Pada tanggal 15 Maret 1965, Humas Kementerian P3 mengumumkan kebijakan bahwa masyarakat boleh memilih cara pemutihan modal gelap yang diatur dalam Peraturan Presiden No. 5 tahun 1965, yaitu melalui pengampunan pajak atau pembelian surat utang (obligasi) pembangunan dan obligasi konfrontasi.

Pada intinya, kebijakan baru di bidang perpajakan itu adalah untuk mengikutsertakan semua dana, daya, dan potensi rakyat dalam usaha peningkatan produksi. Seluruh sumber-sumber ekonomi berupa modal, tenaga, dan alat produksi mesti digunakan agar produksi terus meningkat. Pembiayaan revolusi nasional, aksi Ganyang Malaysia, dan Program Pembangunan Semesta Berencana

membutuhkan biaya yang amat besar.

Usaha peningkatan produksi dalam negeri juga dilakukan. Kebebasan bea masuk diberikan bagi unit-unit proyek untuk usaha produksi yang baru. Bagi pengeluaran non produktif, dilakukan pungutan atas barang mewah dan setengah mewah. Kebijakan itu mendorong stabilitas ekonomi ketika aliran barang dan aliran uang yang seimbang dapat tercapai. Pemerintah mendapatkan dukungan sosial dalam menjalankan kebijakan baru bidang perpajakan ini.

Di sisi pajak perusahaan niaga, pada tahun 1964, terdapat tunggakan-tunggakan dari perusahaan-perusahaan Negara niaga. Sisa pajak tahun 1963 itu berjumlah 17,6 miliar rupiah, sementara yang baru dibayar adalah sebesar 14,7 miliar rupiah. Ada tunggakan pajak dari mereka sebanyak 2,9 miliar rupiah. Untuk itu Menteri Urusan P3 Moh. Hasan mengancam sebuah tindakan tegas terhadap perusahaan yang membandel. Pemerintah telah memberi kesempatan, fasilitas, dan bantuan, di mana pihak perusahaan semestinya mengambil kesempatan itu dan memanfaatkan dengan sebaik-baiknya. Sikap tegas pemerintah berdampak positif. Berbagai perusahaan datang dan berkonsultasi dengan Menteri Urusan P3. Dampak konsultasi itu adalah terlaksananya pelunasan pajak dan sisa tunggakan yang hampir dapat terpenuhi seluruhnya.



H. Penutupan Pengampunan Pajak 17 Agustus 1965

Sejak tahun 1945 sampai dengan tahun 1965, atau selama 20 tahun, Indonesia mengalami berbagai pertentangan internal maupun eksternal sehingga sulit fokus untuk membangun. Dunia ekonomi kurang diperhatikan, membuat segala hal yang terkait dengannya menjadi kacau. Kondisi demikian memposisikan letak kehidupan negara yang sehat menjadi bermasalah.

Soekarno kerap mengamanatkan bahwa revolusi, selain merupakan ide politik, merupakan ide sosial. Revolusi merupakan cita-cita untuk membentuk masyarakat sosialis Indonesia yang modern. Rakyat kelak bisa memiliki mobil, memiliki radio, menjalankan pembangunan, mendirikan gedung-gedung, dan

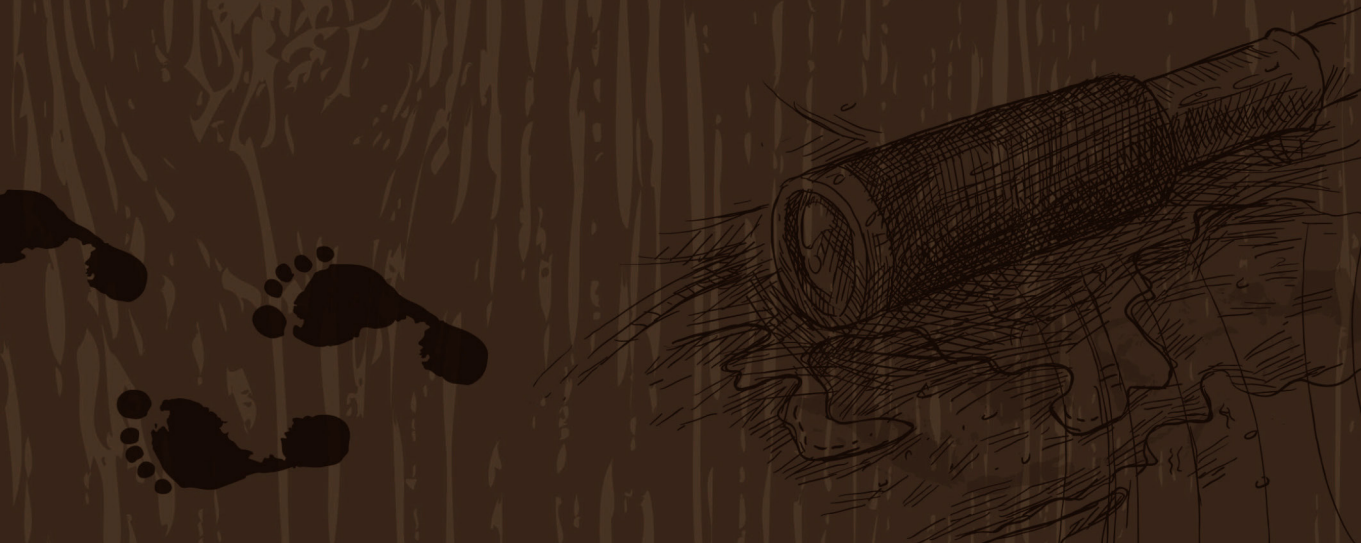
membuat jalan raya beraspal atau berbeton mulus.

Semua itu bisa tercapai jika rakyat bersedia turut berkorban. Negara dalam membangun memerlukan biaya-biaya yang tak sedikit. Semua harus dipikul bersama oleh masyarakat dalam bentuk membayar pajak, bea cukai, maupun sumbangan-sumbangan lain. Masyarakat harus benar-benar menyadari pentingnya membayar pajak. Setelah 20 tahun merdeka, inilah saat Soekarno mulai berfikir serius soal strategi membangun negara. Di bidang pajak, Soekarno telah memulainya dengan Kebijakan Pengampunan 1964.

Untuk memastikan batas waktu Penpres yang telah dibuat, pada awal tahun 1965, Soekarno mengeluarkan Keputusan Presiden No. 5 tahun 1965 berisi akhir masa Pengampunan Pajak pada 17 Agustus 1965. Direktorat Pajak pun telah direstrukturisasi di bawah Menteri Urusan Pendapatan, Pembiayaan, dan Pengawasan (Kementerian P3) pada periode Kabinet 100 Menteri Presiden Soekarno tahun 1966. Upaya untuk serius dalam membangun negara kemudian terbentur oleh sebuah persoalan raksasa yang menenggelamkan citra dan jasa Soekarno dalam revolusi kemerdekaan. Ia menghadapi persoalan Gerakan 30 September 1965.

Menjelang akhir masa kepemimpinan Soekarno muncul gagasan-gagasan sebagai upaya meningkatkan penerimaan dari pajak. Di antara gagasan tersebut adalah pemerintah perlu memperbaiki pemungutan pajak dari keuntungan perusahaan-perusahaan negara. Mulai tumbuh pula pemikiran inovatif bahwa keadilan pajak harus ditegakkan. Hal itu misalnya pajak progresif mesti diberlakukan pada Pajak Kepemilikan, di mana nilai Pajak Kepemilikan tersebut harus lebih besar dari Pajak Penghasilan. Tantangan dan inovasi itu menghadapi hal yang tak mudah.

SEJARAH ADALAH PRASASTI,
TAPI BELUM BERHENTI...



EPILOG

Elemen pajak selalu mengikuti gerak sejarah bangsa Indonesia dari masa ke masa. Negara mustahil berjalan tanpa setoran pajak. Negara dan pajak diibaratkan dua sisi koin mata uang. Kerajaan tradisional berpegang pada hukum bahwa raja ialah pemilik semua yang ada di atas tanah kekuasaannya, sehingga bebas meminta upeti dan menjadi dasar berjalannya “negara-negara” klasik tersebut. Lantas masa kolonialisme tidak hanya sibuk dengan kisah eksploitasi perkebunan dan kehebatan perlawanan masyarakat pribumi terhadap penjajah, melainkan juga menyimpan riwayat sistem perpajakan yang berlaku di Indonesia masa silam. Nyata bahwa sistem ini merupakan pondasi utama pemerintahan kolonial dalam mempertahankan hegemoni kekuasaan.

Sistem perpajakan kian berkembang dan jenis pajak bervariasi seiring waktu. Di samping itu, masyarakat Indonesia juga harus menyadari bahwa sektor pajak merupakan pos pendapatan abadi negara untuk menyokong program-program pemerintah, termasuk pelayanan di berbagai bidang. Di sini, diperlukan kesadaran masyarakat yang tinggi untuk rajin membayar pajak dan tepat waktu. Belanja negara yang cukup menjadi hal penting dalam menjalankan roda pemerintahan. Peningkatan pendapatan dari sektor pajak harus dilakukan seiring kebutuhan negara yang juga makin meningkat. Itu menjadi tugas para aparat pajak.

Kondisi target pajak yang kian meningkat kemudian dibarengi dengan penambahan kapasitas kelembagaan Direktorat Jenderal Pajak, baik SDM maupun kewenangannya agar DJP lebih leluasa menjalankan tugas perpajakan. Memasuki masa pemerintahan Presiden Suharto, pemikiran tentang pajak makin berkembang pesat, yang secara lengkap dibahas pada buku jilid ke dua.

LINTASAN ISI BUKU

Bab 1 Kedatuan Sriwijaya

- Penguasaan Selat Malaka yang strategis berdampak signifikan bagi kesejahteraan kedatuan Sriwijaya di Sumatera pada abad ke-7. Sebagai pengendali rute perdagangan rempah-rempah dari dan ke Cina dan India hingga Arab, termasuk rute perdagangan lokal, Sriwijaya mengenakan cukai pelabuhan dan pajak penimbunan barang untuk orang asing atas tiap kapal yang melewatinya.
- Monopoli Sriwijaya atas jalur dan penetapan pajak yang tinggi membuat gerah para pedagang asing yang kemudian menjalin hubungan dagang yang karib dengan pengeksport lokal untuk membeli langsung produk mereka, alih-alih mengambil barang di pelabuhan Sriwijaya yang berbiaya lebih mahal, sekaligus menghindari pajak barang dan bea cukai.
- Selain karena sedimentasi Sungai Batanghari dan Sungai Musi sebagai jalur angkutan barang yang utama, diduga serbuan kerajaan Cola dari India Selatan, pelindung para saudagar Tamil yang mengeluhkan cukai dan pajak Sriwijaya yang tinggi, menjadi penyebab kemunduran dominasi hingga lepasnya penguasaan Selat Malaka, yang meski sempat bertahan hingga abad 14, akhirnya benar-benar runtuh setelah diserbu oleh Majapahit tahun 1377 Masehi.

Bab 2 Kerajaan Mataram Kuno

- Konsep pajak di tanah Jawa berbeda dengan di Sumatera. Pada masa Mataram Kuno di abad ke-7, yang semasa kejayaan Sriwijaya, di Jawa diterapkan konsep Dewa Raja, bahwa raja adalah jelmaan dewa dan diakui sebagai penguasa tunggal, hingga berhak memungut pajak dari penduduk untuk penyelenggaraan pemerintahan, yang pada masa itu tidak dalam bentuk uang melainkan barang.
- Kata kunci konsep pajak zaman ini adalah Drabya Haji, dari kata Drawya yang berarti milik, dan Haji yang berarti raja, dimaknai kekayaan milik raja, termasuk pajak yang dipungut atas tanah, karena raja sebagai pemegang hak atas tanah, dan rakyat hanya mengolah bukan memiliki, karena itu pajak dikenakan atas mereka sebagai pungutan rutin. Jenis pajak pada masa Mataram Kuno berdasarkan obyek pajak meliputi pajak tanah, pajak usaha, pajak orang asing dan pajak lainnya. Pejabat pemungut pajak ada yang disebut Manak Katrini dan Sang Manilala Drawya haji.
- Faktor pengurang pungutan pajak adalah penetapan daerah *perdikan* yang disebut Sima, yakni daerah yang atas anugerah raja ditetapkan bebas dari kewajiban membayar pungutan pajak. Selain ditetapkan, rakyat dibolehkan mengajukan wilayah yang tidak mampu bayar pajak untuk dijadikan Sima. Dalam Sima, rakyat boleh melakukan kegiatan bisnis, dan tak jarang menguntungkan. Untuk meminimalisir potensi kehilangan pembayaran pajak, raja dapat membatasi jumlah usaha pada suatu Sima, yang jika melebihi batas ditetapkan jadi dikenakan pajak. Praktiknya, pajak dari kegiatan usaha lebih “basah” karena tak butuh waktu lama menunggu hasil panen seperti pada pajak tanah. Peran pajak tak hanya meningkatkan kepatuhan warga, tapi juga sebagai alat menjalin hubungan sosial-politik antara penguasa dan rakyatnya.

Bab 3 Kerajaan Kahuripan

- Meletusnya Gunung Merapi mengubur kejayaan Mataram Kuno, penerusnya yang selamat berpindah ke Jawa Timur dipimpin Mpu Sindok yang lalu mendirikan Kerajaan Medang Dinasti Isyana. Serbuan dari Wura-Wari meluluhlantakkan Medang, namun Airlangga yang selamat mendirikan kerajaan baru setelah pemulihan yang dinamakan Kahuripan. Pemilihan ibukota di pesisir menjadikan pergeseran dari agraris ke maritim sebagai pusat perekonomian. Perbaikan infrastruktur seperti bendungan, irigasi, pelabuhan menjadi prioritas Airlangga, berpusat di Hujun Galuh, sekarang Surabaya. Ajaran Hasta Brata yang dianut banyak mempengaruhi dalam mengambil kebijakan demi kesejahteraan rakyat, termasuk filosofi Dewa Surya laksana matahari menghisap air perlahan untuk dicurahkan kembali ke bumi sebagai hujan, yang diterapkan sebagai pemungutan pajak yang sedikit demi sedikit namun tidak memberatkan.
- Konsep pemungutan pajak masih serupa zaman Mataram Kuno, yaitu *Dramya haji* yang dipungut oleh Manalila Drawya Haji yakni pemungut pajak. Airlangga menjalin banyak hubungan baik dengan kerajaan lokal dan mancanegara, karena itu ia banyak pula memungut pajak orang asing demi turut membangun negara. Begitupun para pekerja asing, dikenakan pajak atas penghasilannya. Sumber pemasukan lainnya dari denda atas tindak pidana yang disebut *sukbadukba* meliputi 18 macam tindak pidana yang dapat ditebus dengan membayar sejumlah denda dalam bentuk uang emas kecuali pencurian dan perampokan yang dikenai hukuman mati. Banyaknya reformasi yang dilakukan Airlangga menjadikannya pembaharu pada zamannya di abad ke-10.

Bab 4 Kerajaan Majapahit

- Model birokrasi dan sumber pemasukan negara Majapahit melalui pajak masih serupa pendahulunya, namun perbedaan signifikan terletak pada mulai digunakannya uang sebagai alat tukar. Sebagai negara agraris dan perdagangan, Majapahit mengandalkan pendapatan dari hasil bumi serta pajak. Pajak tanah diatur lebih ketat dalam hal pemanfaatan yang lebih intensif, selain dikenakan pajak atas hasil buminya, juga dikenakan denda jika rakyat menelantarkan tanahnya.
- Perombakan sistem pemerintahan dan politik luar negeri sejak Sumpah Palapa Gajah Mada menambah pula pemasukan melalui upeti yang dipersembahkan kerajaan lain yang bernaung di bawah panji Nusantara ala Majapahit. Pajak irigasi juga jadi ciri lain dari kerajaan Majapahit, selain pajak usaha, pajak perdagangan, pajak kerajinan dan pajak pemilikan usaha transportasi bisnis. Pajak orang asing yang berkegiatan usaha memberi proteksi kepada para pedagang pribumi untuk dapat bersaing dan menggeliatkan roda perekonomian.

Bab 5 Kerajaan-Kerajaan di Pesisir

- Ciri khas kerajaan-kerajaan di wilayah pesisir adalah pungutan pajak dan bea cukai yang tersentralisasi di pelabuhan-pelabuhan utama sebagai gerbang ekspor dan impor barang. Barang-barang ekspor impor di pelabuhan diukur dan ditimbang dengan tarif berbeda sesuai jenis barang dan daerah asal, misal untuk barang dari Arab, Srilanka, India, Pegu dan Siam, besar pajak impor adalah 6%, namun bahan makanan dari Pegu dan Siam bebas pajak impor, meski tetap wajib digantikan dengan persembahan.

- Negara dari dunia barat dikenakan pajak tambahan 3% dari pungutan 6%, sementara dari Melayu 3% ditambah 3%, dan dari Nusantara serta Asia Timur tak dipungut pajak, diganti dengan pemberian hadiah. Termasuk kerajaan pesisir antara lain Samudera Pasai, Aceh, Demak, Banten, Ternate, Gowa Tallo, dan Bone.

Bab 6 Kesultanan Mataram Islam

- Konsep kekuasaan di Jawa pada masa kesultanan Mataram mengadopsi fungsi raja sebagai wakil nabi, dan nabi sebagai wakil dari Tuhan, maka dalam pengejawantahannya kekuasaan raja menjadi absolute, besar dan tidak terbatas, serta wajib ditaati. Pada masa kesultanan, wilayah Mataram dibagi menjadi empat yakni *kutharaja* (kompleks keraton), *negaragung*, *mancanegara*, dan daerah pesisir. Tanah yang dikuasai kerajaan ini dinamakan *lungguh*, dengan *bekel* bertanggung jawab menarik pajak di setiap desa.
- Istilah “*pajeg*” yang serupa maknanya dengan pajak diperkenalkan di era Kesultanan Mataram Islam, kewajiban membayar pada negara berupa uang atau barang lainnya. Terdapat tak kurang 37 jenis pajak, termasuk bentuk sumbangan atau *pundbutan*, sebagai wujud bakti kepada raja. Pajak terpenting adalah pajak bumi, berdasar perkiraan produktivitas hasil panen rata-rata, bukan hasil nyata produksi lahannya, ditetapkan *pajeg* sebesar sepertiganya. Ketika Mataram Islam berada di bawah kekuasaan VOC, dikenal jenis pajak “kuota padi”, ditarik dari penduduk yang mengolah sawah. Selain itu, pajak atas pedagang dan pengrajin usaha dibayar dalam bentuk uang.
- Pada masa Amangkurat II (1677-1703), Mataram Islam menetapkan pajak cukai untuk wilayah pesisir, demi menyaingi pungutan pajak oleh VOC, senilai 3-6% dari nilai barang dagangan, rata-rata 4%. Bea juga dikenakan tak hanya di pesisir melainkan di pedalaman,

untuk membedakan dengan pajak tetap yakni *pajeg*, bea dipungut sebagai tambahan misal jaminan keamanan pada pasar atau bandar.

- Setelah perjanjian Giyanti dengan VOC memecah Mataram Islam menjadi empat, yakni Kasunanan Surakarta (1745), Kasultanan Yogyakarta (1755), Mangkunegaran (1757) dan Paku Alaman (1813), yang terbilang berhasil menata perekonomian dan kesejahteraan rakyat adalah Mangkunegaran. Ciri khas sumber ekonomi adalah tanah *apanage*, yang ditarik untuk mendukung pembukaan usaha perkebunan, dengan uang menggantikan gaji atas tanah *lungguh*. Pada Mangkunegaran pula telah berdiri Dinas Perpajakan yang mengelola seluruh jenis pajak yang ditarik dari rakyat dan diatur dalam regulasi pajak di lembaran kerajaan.
- Mangkunegara VI (1898-1916) merestrukturisasi perekonomian dengan memisahkan keuangan negara dengan keuangan pribadi keluarga raja, melakukan penghematan dan efisiensi, mengelola sumber keuangan negara dengan cara modern, dan pemanfaatan efektif dan efisien demi kemakmuran. Jenis pajak meliputi pajak bumi, pajak tanah dalam kota, pajak tanah asing, pajak kepala, pajak penghasilan, pajak minuman keras, pajak mercon, pajak tontonan, pajak krisis, hingga pajak motor dan kereta.

Bab 7 Kedatangan Portugis

- Rempah-rempah adalah daya tarik utama yang membuat datang pedagang dari seluruh dunia ke tanah air. Jauh sebelum dua armada besar Portugis dan Spanyol di abad ke-17 berlomba memonopoli ekonomi dan perdagangan dunia lewat jalur samudera, pedagang Cina melalui jalur Sutera menguasai benua Asia berdagang ke India, Sri Lanka, hingga pantai timur Afrika, termasuk ke Nusantara, dengan kesultanan Malaka sebagai bandar Internasional. Portugis setelah mengambil alih kota Goa di India tahun 1510 lalu

berekspansi ke Asia Tenggara dengan menduduki Malaka tahun 1511 di bawah pimpinan Albuquerque. Namun penguasaan Malaka hanya batu loncatan, karena yang diincar sebenarnya adalah pusat rempah-rempah dunia yaitu Maluku, yang akhirnya takluk setelah Ternate dan Gowa tunduk pada 1538 M.

- Jawa sebetulnya tidak menjadi prioritas Portugis, namun perebutan hegemoni antara kerajaan Demak dan Banten yang meminta bantuan Portugis membangun benteng mendatangkan keuntungan politis. Portugis bersedia membantu dengan imbalan seribu karung lada tiap tahun disepakati Raja Sunda tahun 1522, yang ditukar dengan pembangunan benteng di Sunda Kelapa di muara sungai Cisadane. Proyek ini tertunda karena wafatnya Vasco da Gama, digantikan Francesco de Sa, dan terjadinya peralihan kuasa di Banten Girang yang telah direbut oleh Demak. Baru setelah 1545, Portugis mulai mendapat keuntungan mengapalkan 1,5 juta kg lada per tahun ke Cina dan India dari Banten setelah benteng berdiri.
- Terkait perpajakan, pendudukan Portugis di Malaka menerapkan pajak ekstra pada kapal Melayu, yang disebut *ruha-ruha* sebesar 1 real per kapal, dikecualikan bagi orang Jawa, Malaka dan orang asing. Kapal yang keluar masuk juga harus memiliki pas berlayar dengan wajib membayar 1/4 real. Pajak tanah 12% juga dikenakan, 1/3 berbentuk lada dan 2/3 tunai. Selain itu, pajak impor bagi pedagang swasta dari India dan Carreira sebesar 30% teramat mencekik. Pajak tinggi yang dikenakan Portugis membuat kapal-kapal dagang mulai beralih ke rute baru, lewat Aceh, lalu menyusuri pantai barat Sumatera, memutar di Selat Sunda, lalu singgah ke Banten.
- Korupsi besar-besaran pejabat melemahkan pendudukan Portugis di Maluku, di samping pemungutan pajak rempah-rempah yang terlalu tinggi seperti dikenakan Gubernur Ataide di Ternate. Begitu pula di Malaka, pelanggaran administratif melampaui batas, banyak daerah menetapkan sewenang-wenang pajak lebih besar dari 6%,

menumbuhkan diskriminasi terhadap barang dari daerah tertentu, yakni 8% untuk pedagang Pegu Sumatera, Singapura dan Sabah, serta 12% untuk pedagang India kecuali Bengal. Bercampur aduknya kas keuangan koloni dengan perbendaharaan kerajaan Portugis kian memperparah praktik korupsi. Akhirnya, serangan VOC Belanda pada 14 Januari 1641 meruntuhkan hegemoni Portugis di Nusantara, setelah sebelumnya Selat Malaka direbut VOC dibantu Kesultanan Johor, serta pos-pos perdagangan dari Banten hingga Jawa Timur didirikan VOC sebagai basis pendudukan Belanda di tanah air mulai dari awal abad ke-17.

Bab 8 Kekuasaan VOC (1602-1799)

- Abad ke-16 boleh jadi terpusat pada persaingan Spanyol dan Portugis sebagai armada terkuat samudera, namun abad ke-17 ditandai dengan bangkitnya kerajaan Inggris dan bangsa lain di Eropa, salah satu yang terkuat adalah Belanda. Ketika Inggris mendirikan East India Company, perserikatan dagang untuk Asia tahun 1600, Belanda pada 20 Maret 1602 mendirikan *Verenigde Oost-Indische Compagnie* (VOC) yakni Perkumpulan Dagang India Timur, dengan kepengurusan pusat Dewan 17 (Heeren 17) di Amsterdam, namun pembukaan kantor pertama di Hindia Belanda adalah di Banten berkat izin dari Sultan Banten. Pemerintah kerajaan Belanda memberi hak istimewa atau hak *oktroi* kepada VOC untuk memonopoli perdagangan, mengadakan perjanjian, hingga diberi kekuasaan kehakiman dan pemungutan pajak serta mengadakan pemerintahan sendiri termasuk angkatan perang dan berperang dengan negara lain.
- Pendirian Hoge Regering atau Pemerintah Agung di Nusantara dengan status Gubernur Jenderal adalah awal hegemoni VOC di tanah air, berpusat di Batavia. Pertentangan dengan warga pribumi

mulai terjadi setelah Gubernur Jenderal tak hanya berupaya memonopoli perdagangan tapi juga menguasai wilayah. Perlawanan dari Banten dengan memajaki tinggi warga Belanda menyebabkan mereka beralih orientasi niaga ke Jayakarta, yang setelah diduduki disebut Batavia. Setelah dirasa kuat, Belanda ganti berambisi menguasai Banten. Sejumlah peperangan beriring perjanjian persahabatan dan perdamaian dilakukan, namun tak kunjung dicapai kesepakatan menyebabkan eskalasi pertempuran semakin masif hingga 10 Juli 1659, Banten tak mampu membendung ekspansi VOC, yang menguasai lebih dua dekade, sebelum memberlakukan Surat Perjanjian tahun 1684 yang isinya kian menyengsarakan rakyat Banten, melalui pengenaan pajak setinggi mungkin dan pemaksaan penjualan hasil pertanian lada dan rempah-rempah, yang dinamakan sistem *Leverantie* dan *Contingenten*.

- Tragedi Angke yakni pembantaian 10.000 lebih orang Cina tahun 1740 oleh VOC berdampak signifikan terhadap berkurangnya pemasukan kas dari sisi *pacht* alias Pajak. Hal ini karena hampir tiap jenis pajak di Batavia dipikul etnis Tionghoa yang mayoritas pedagang dan penyewa lahan. Mereka juga membayar Pajak Kepala sebesar 1 real per bulan, di samping pajak rumah perjudian, pajak arena adu ayam, hingga pajak perahu *junk* dari Cina yang berkunjung ke pelabuhan. Untuk mengatasinya, sejak 1743 etnis Cina ditempatkan di kawasan khusus Glodok dekat pusat pemerintahan agar dapat diawasi langsung VOC, dikenakan pula pajak kuncir, pajak kepala, pajak babi, hingga pajak kuda dan kereta.
- Tahun 1646, VOC mengadakan perjanjian dengan Mataram yang diperbaharui oleh Amangkurat I tahun 1677, dengan isi kesepakatan memberatkan antara lain seluruh biaya atas bantuan VOC ditanggung oleh kerajaan, VOC diberi konsesi ekonomi seperti pembebasan dari bea dan cukai, serta diberi izin tinggal dan mendirikan pos-pos militer di pesisir dan pedalaman, namun yang

paling berdampak adalah dengan digadaikannya seluruh pelabuhan di pantai utara pulau Jawa dan perluasan wilayah Batavia dari sungai Karawang hingga sungai Pamanukan. Tak kurang dari 1.653 pos pajak didirikan sebagai lumbung utama pendapatan VOC, dengan 27% kontribusinya bersumber dari pajak peternakan. VOC juga mengenakan pajak beras yang ditetapkan kolektif untuk seluruh desa. Puncaknya, Perjanjian Giyanti tahun 1755 yang memecah kerajaan Mataram Islam menjadi Kasunanan Surakarta dan Kesultanan Yogyakarta, serta Paku Alaman dan Mangkunegaran, memposisikan VOC sebagai pengganti raja Jawa dengan mengadopsi pula sistem Dewa Raja dalam bentuk *leenstelsel* atau peminjaman tanah dengan hak memungut hasil bumi.

Bab 9 Kekuasaan Prancis (Gubernur Jenderal Herman Willem Daendels 1808-1811)

- Daendels memegang tampuk kekuasaan di Hindia Timur bermula dari kekalahan militer Belanda atas serangan tentara Prancis selama kurun Desember 1794 hingga Januari 1795. Serdadu Prancis di bawah perintah Napoleon Bonaparte sukses membentuk pemerintahan bonekanya di negeri Belanda. Secara otomatis, wilayah Hindia Belanda/Hindia Timur yang di bawah pemerintahan Belanda beralih tangan ke pemerintah Prancis.
- Banyak ketidakefisienan, penyelewengan, dan aneka bentuk tindak korupsi yang menyelimuti administrasi birokrasi, membuat Daendels mereformasi birokrasi di lingkungan pemerintahan Eropa maupun pribumi. Ia mengumpulkan para *gezaghebber* (bupati) dan residen dari 29 Juli-September 1808 di Semarang.
- Daendels meletakkan dasar sistem pajak bumi (pajak hasil tanah) atau *landrente*, bukan Thomas Raffles sebagaimana yang kita ketahui

selama ini. Hal itu terlihat sejak dimulainya kebijakan Daendels yang membatalkan kewajiban para bupati dan pejabat pribumi dari *uang bekti*. Dihadapan para bupati, Daendels mengumumkan tentang penghentian semua penyetoran hasil bumi dan menggantinya dengan pajak, upeti, cukai, dan biaya pengakuan.

- Adapun jenis pajak lainnya yang bisa ditemukan pada periode Daendels meliputi: (1) pajak tanah; (2) pajak *pacumpleng* atau pajak atas pintu; (3) pajak *lerog-aji* atau pajak perorangan; (4) pajak *pengawang-awang* atau pajak pekarangan; (5) pajak *pajigar* atau pajak atas jumlah kerbau, sapi, dan kuda; (6) pajak *wilah welit* atau pajak sawah per-Jung pertahun f 2,50; (7) pajak *pajungket* atau pajak atas pindah rumah; (8) pajak *bekti* atau uang pajak untuk menerima tanah jabatan.

Bab 10 Kekuasaan Inggris (Gubernur Jenderal Thomas Stamford Raffles 1811-1816)

- Selepas Gubernur Jenderal Daendels hengkang dari Hindia Timur tahun 1811, kekuasaan kolonial digantikan oleh Raffles (1781-1826). Kesuksesan penarikan pajak pemerintah Inggris di Madras, India, tahun 1792 menginspirasi Raffles. Di Madras, pajak diurus dengan efisien karena didukung sistem yang rapi.
- Kekuasaan para raja pribumi telah melemah, Raffles pun gampang mewujudkan tekad lamanya yang tertunda soal revolusi pajak. Sistem penarikan pajak yang teratur tanpa harus melewati banyak birokrasi adalah visinya. Seluruh tanah di area kekuasaannya dianggap milik pemerintah, sedangkan petani diposisikan sebagai penyewa.
- Selepas perangkat pajak disiapkan, Raffles lantas membentuk pegawai pajak yang langsung berhubungan dengan para *bekel*. Pembayaran pajak tidak lagi berupa hasil bumi, melainkan uang,

biasanya mata uang perak. Model pembayaran demikian ini memacu pertumbuhan ekonomi. Uang lebih cepat dipakai ketimbang hasil bumi. Dengan memakai uang, daya beli masyarakat ikut melonjak.

Bab 11 Hindia Belanda

- Serupa Portugis, VOC terjangkiti pula korupsi karena rendahnya mental disiplin keuangan para pejabat, menyebabkan kebangkrutan VOC karena tak mampu menanggung beban utang perusahaan yang sangat besar. Pemerintah kerajaan Belanda akhirnya memutuskan keberadaan VOC sebagai kongsi dagang di negara jajahan tak dapat dipertahankan lagi, hingga pada 31 Desember 1799, VOC dibubarkan. Sebagian besar pengurus VOC kembali ke Belanda meninggalkan wilayah bekas jajahan, yang kemudian perlahan dicaplok oleh Inggris, menyisakan hanya Pulau Jawa yang dipertahankan mati-matian *Gouvernement*, untuk menjadi perahan tak hanya demi membayar utang tapi tetap menambah pemasukan darinya.
- Baru tiga tahun Daendels atas nama kerajaan Belanda memerintah, Inggris merebut kekuasaan Jawa, yang lalu menugaskan Thomas Stamford Raffles sebagai Gubernur Jenderal sejak tahun 1811. Raffles menghapus sistem penyerahan paksa dan kerja rodi warisan VOC, diganti dengan kebebasan menanam tanpa paksaan. Ia juga menciptakan sistem sewa tanah (*Land Rent*) berupa pajak atas pemakaian tanah pemerintah. Raffles mengambil alih sistem perpajakan dan menarik sewa kios dan pajak barang lokal di pasar-pasar. Selain itu, ia juga mengenalkan pajak rumah tinggal (*tenement tax*) atas pribumi yang tanah miliknya didirikan bangunan.
- Paku Alam I mengikat kontrak politik dengan *Gubernemen* Inggris pada 17 Maret 1813, menggadaikan tanah Paku Alaman dengan tunjangan bulanan 750 real seumur hidup kepada Sri Paku Alam,

bersyarat pemenuhan kebutuhan kerajaan Inggris di tanah Jawa. Pemerintahan Raffles hanya berjalan 5 tahun, setelah Belanda dan Inggris menandatangani perjanjian pada 1814, disusul Traktat London 1824, Jawa dikembalikan kepada pemerintah Belanda bersama seluruh wilayah bekas jajahan lain di Asia Tenggara.

- Sistem *Land rent* Raffles dinilai gagal oleh Belanda. Gubernur Jenderal Van den Bosch lalu menerapkan sistem Tanam Paksa, di mana rakyat Jawa wajib membayar pajak dalam bentuk hasil pertanian, bukan uang, dengan harapan dapat dijual mahal di pasar Eropa, untuk meningkatkan keuntungan pemerintah Belanda. Pada tahun-tahun awal, Sistem Tanam Paksa cukup membantu menutup pengeluaran, namun bersamaan dengan bangkitnya kesadaran beretika di Eropa, sistem tersebut digugat demi politik etis.
- Dua nama yang mencuat pada periode ini adalah Daendels dan Raffles, masing-masing mereformasi kebijakan pemerintahan demi meningkatkan kesejahteraan meski dalam waktu singkat, Daendels hanya 3 tahun digantikan Raffles 5 tahun, namun keduanya diakui telah membangun pondasi yang cukup kuat. Tentang kebijakan khususnya perpajakan oleh Daendels dan Raffles dibahas pada Bab tersendiri.
- Perkara beban pajak mendapat sorotan pengusaha kolonial di akhir masa penjajahan Belanda. Berbagai penyusutan dilakukan. Muncul kesan bahwa perubahan dalam komposisi penghasilan, terutama pajak pendapatan dan cukai, membuat beban pajak secara keseluruhan menjadi lebih adil. Cukai terutama dipungut dari hasil-hasil seperti gula, minyak tanah, korek api, dan tembakau yang telah diolah, yang kebanyakan dipakai oleh golongan menengah ke atas serta bermukim di kota dan desa.

Bab 12 Pendudukan Jepang 1942-1945

- Masuknya Jepang ke Nusantara tak serta merta mendatangkan kehidupan yang lebih baik. Justru sebaliknya, rakyat makin tertindas. Jepang membuat berbagai kebijakan baru termasuk dalam sektor pajak. Sumber utama penerimaan negara makin berkurang akibat kondisi hidup yang sulit dalam suasana peperangan. Ekonomi yang kemudian berlaku adalah menjadi semacam ekonomi perang.
- Pada masa pendudukan Jepang, pemerintahan militer juga mengubah nuansa feodal yang diterapkan kolonial Belanda. Jepang meneruskan *Land Rent* (sewa tanah) yang dikenakan Inggris dan kolonial Belanda terhadap semua jenis tanah produktif. Bentuk pajaknya diwajibkan kepada desa dan bukan pada perseorangan. Pada masa inilah nama *Land Rent* atau *Landrente* itu diubah menjadi *Land Tax*.
- Setelah menetapkan kewajiban pajak tanah dilakukan per desa, Jepang pun memberlakukan *Belastingvoorstel* atau “usul pajak”, yaitu usul penetapan besarnya persentase pungutan pajak yang dikenakan pada desa. Menurut ordonansi, nilai usulan pajak bervariasi antara 8 hingga 20%. Tetapi dalam pelaksanaan, angka persentase pajak itu berkisar antara 6 hingga 16%.

Bab 13 Revolusi Kemerdekaan 1945-1949

- Belajar dari berbagai pungutan yang terjadi sejak era kolonial hingga masa pendudukan Jepang, pemerintah menyusun pengertian pajak agar dalam pelaksanaannya tidak keluar dari koridor yang ditetapkan. Pemerintahan Soekarno kemudian mendefinisikan pajak adalah sebagai iuran kepada negara yang dapat dipaksakan tanpa kontraprestasi secara langsung dari pemerintah, dan digunakan untuk pembiayaan umum

- Kebutuhan akan sumber daya aparat pajak didapatkan melalui pembukaan kursus-kursus kontrolir pajak. Namun penyelenggaraan kursus kontrolir tahun 1947 itu belum banyak diikuti oleh orang pribumi. Kursus masih diikuti oleh orang-orang Belanda. Sampai pada tahun 1951, mulailah ada pribumi-pribumi yang dididik menjadi kontrolir.
- Meskipun pemungutan pajak terus dilakukan dan tak mengalami jeda akibat kondisi revolusi mempertahankan kemerdekaan, Jawatan Keuangan nyatanya mengalami ketidakmampuan atas pembiayaan pembangunan negara akibat kurangnya pemasukan. Berbagai tarif seperti abonemen telepon, tarif pos, tarif kawat, serta redistribusi berbagai pajak lainnya masih menggunakan tarif lama, yang berlaku sejak Jepang memasuki Nusantara di tahun 1942.

Bab 14 Republik Indonesia Era Presiden Soekarno

- Menjelang pembentukan Negara Kesatuan Republik Indonesia Mei 1950, pemerintah menetapkan peraturan-peraturan yang seragam untuk seluruh Indonesia atas pemungutan pajak-pajak yang penting. Untuk alasan itu, dikeluarkanlah Undang-Undang Darurat (UUDRT) Nomor 36 Tahun 1950 (36/1950) Tentang Penetapan Berlakunya Undang-Undang Darurat dan Ordonansi-Ordonansi Mengenai Masalah-Masalah Pajak.
- Sesuai dengan semangat pengakuan kedaulatan Indonesia oleh Belanda, pada tahun 1952 dilakukan sejumlah perubahan istilah dalam organisasi perpajakan. Kata *Directeur van Financien* diubah menjadi Menteri Keuangan. Kata *Hoofdinspecteur van Financien* diubah menjadi Kepala Jawatan Pajak. Kata *Inspecteur van Financien* diganti menjadi Kepala Inspeksi Keuangan. Kata-kata “Batavia” yang masih digunakan di beberapa sektor juga diganti menjadi

Jakarta, dan mata uang “f atau gulden” yang masih digunakan diganti menjadi “Rp atau Rupiah”.

- Selain pajak, pemerintahan Soekarno juga menetapkan sumber-sumber penerimaan atau pendapatan lain, di antaranya dari bea cukai, denda-denda, dan hasil pengolahan kekayaan bumi, seperti air, perusahaan negara, retribusi, dan lain-lain. Pemerintah meyakini bahwa urusan pajak perlu diperbaiki atau disempurnakan. Karena itu pemerintah kembali meninjau sistem pajak dengan membentuk Panitia Perubahan Sistem Pajak, yang sebagian besar staf panitia bekerja sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).
- Menjelang akhir masa kepemimpinan Soekarno muncul gagasan-gagasan sebagai upaya meningkatkan penerimaan dari pajak. Di antara gagasan tersebut adalah pemerintah perlu memperbaiki pemungutan pajak dari keuntungan perusahaan-perusahaan negara. Mulai tumbuh pula pemikiran inovatif bahwa keadilan pajak harus ditegakkan. Hal itu misalnya pajak progresif mesti diberlakukan pada Pajak Kepemilikan, di mana nilai Pajak Kepemilikan tersebut harus lebih besar dari Pajak Penghasilan.

GLOSARIUM

1 Jung	: 2.000 tombak persegi (4 bau)
<i>Aangifte bilyet</i>	: Surat pemberitahuan objek pajak.
<i>Aanslag bilyet</i>	: Surat ketetapan pajak.
AD	: Arsip Daerah
<i>Afdeeling</i>	: Bagian, cabang
<i>Agawai runggi</i>	: Pembuat keranjang
<i>Agraria Wet</i>	: Undang-Undang Agraria
<i>Agucap gave thani</i>	: Kepala kegiatan wilayah
<i>Abereng</i>	: Pembuat arang
<i>Algemeen Secretaries</i>	: Sekretaris Negara
<i>Amahang</i>	: Bahan pewarna
<i>Amaranggi</i>	: Pembuat hiasan pada benda-benda dari kayu
<i>amat</i>	: 1.000 pon = 453,59 kilogram
<i>Ambeka tuwuh</i>	: Orang yang mengurus hasil bumi
Ambtenaar	: Pegawai
<i>Andyun</i>	: Pembuat tempayan
<i>Anganam</i>	: Keranjang
<i>Angapu</i>	: Pembuat kapur
<i>Angapus</i>	: Pembuat benang atau tali
<i>Angendi</i>	: Pembuat kendi
ANRI	: Arsip Nasional Republik Indonesia, Jakarta
<i>Apanage</i>	: Tanah jabatan yang diberikan untuk Pegawai kerajaan.
<i>Apande salwir ning apande</i>	: Segala macam penempa logam
<i>Asedaban thani</i>	: Petugas yang mengurus masalah tanah dan pajak
Asisten Residen	: Jabatan setingkat di atas Bupati.

ASNI	: Archief voor de Suikerindustrie in Nederlandsch-Indië
<i>Atitih</i>	: Alat angkut.
<i>Bandar</i>	: Tempat pemungutan bea
<i>Batig slot</i>	: Pemasukan dari tanah jajahan yang tinggi
<i>Bau</i>	: Ukuran luas tanah 7.096 meter persegi = 0,71 hektar
BC	: Bataviasche Courant (Koran Batavia)
<i>Bekel</i>	: Seorang pemimpin pribumi yang membawahi dan menjaga beberapa desa
<i>Belasting</i>	: Pajak
<i>Bengkok</i>	: Upah dalam bentuk sawah
<i>Bhondan</i>	: Budak berkulit hitam.
<i>Blantik</i>	: Pedagang hewan.
<i>Bras</i>	: Beras
<i>Brutto</i>	: Penghasilan kotor.
<i>Bujang</i>	: Petani tak bertanah, diupah, tinggal dalam keluarga
Bupati	: Jabatan pemerintahan tinggi di Jawa
<i>Carik</i>	: Pejabat desa yang bertugas mengurus surat-surat, sekretaris desa.
<i>Contngenten</i>	: Penyeteroran tiap tahun yang harus dipenuhi suatu daerah kepada pemerintah
<i>Cultuurdienst</i>	: Kerja wajib menanam tanaman ekspor
<i>Cultuur-procent</i>	: Persentase yang diberikan oleh gubernemen kepada para elit bumiputra atas jerih-payah mengumpulkan hasil tanaman ekspor dari petani
<i>Cultuurstelsel</i>	: Sistem Tanam Paksa
<i>Dang</i>	: Dandang.
<i>Decentralisatie Wet</i>	: Undang-undang Desentralisasi

<i>Demang</i>	: Seorang pemimpin di wilayah distrik (kini kecamatan)
<i>Dharma</i>	: Bangunan suci.
DJP	: Direktorat Jenderal Pajak
<i>dranya haji</i>	: Hasil pungutan (pajak) dari rakyat
<i>Egalite</i>	: Persamaan
<i>Fabriekant</i>	: Pengusaha pabrik gula
<i>Florijn</i>	: Satuan mata uang Hindia Belanda sebelum berubah menjadi gulden (f.1= 100 sen atau f.1= 30 stuiver)
<i>Fraternite</i>	: Persaudaraan
<i>Gangsa</i>	: Perunggu
<i>Gantang</i>	: 8,58 liter
<i>Gebлагan</i>	: Tanah pertukaran
<i>Gemeente</i>	: Pemerintah kota
<i>Gementeraad</i>	: Dewan kota
<i>Genvestelijke bestuur</i>	: Unit pemerintahan wilayah
<i>Gobong</i>	: Mata uang lokal era Majapahit
<i>Gouvernement</i>	: Pemerintah
<i>Grabag</i>	: Pajak bangunan
<i>Gulden</i>	: Satuan mata uang Hindia Belanda
<i>Gulungan</i>	: Gerobak
<i>Gusti</i>	: Panggilan rakyat kepada bangsawan
<i>Heerendiensten</i>	: Kerja wajib umum
<i>Hiliran</i>	: Kapal penangkap ikan
<i>Huku wuattan</i>	: Pengawas jembatan dan jalan
<i>Hulu wras</i>	: Pengawas distribusi beras
<i>Inkomstenbelasting</i>	: Pajak penghasilan.
<i>Inlandsche Verponding</i>	: Pajak perumahan di Jawa
<i>Innatura</i>	: Uang, bukan barang.
<i>Jaga patrol</i>	: Menjaga keamanan kampung
<i>Jayapatra</i>	: Keputusan pengadilan.

Jung	: Ukuran luas yang harus dibuka dan digarap oleh pemukim pertama. 1 jung = 4 Karya, 1 Karya = 4 bau, 1 jung =16 bau.
<i>Juru Pangalasan</i>	: Pembesar daerah dan negara bagian
Karya	: Penduduk yang mendapat tanah <i>apanage</i> dari kerajaan, ia menjadi wajib pajak.
<i>Katik</i>	: Pelayan di istana yang bekerja secara suka rela.
<i>Kattie</i>	: 617,613 gram
<i>Kawula</i>	: Rakyat
<i>Kecu</i>	: Perampok di pedesaan
<i>Kerigaji</i>	: Pajak tenaga
<i>Kilalan</i>	: Orang yang terkena wajib pajak.
<i>Kiteran</i>	: Pajak orang asing.
<i>Kuli</i>	: Buruh/pekerja yang diupah harian
<i>Kobir</i>	: Surat pajak
<i>Koloniaal Verslag</i>	: Laporan kolonial
<i>Kontrolir</i>	: Pejabat pembantu residen
<i>Kutharaja</i>	: Kompleks keraton
<i>Labeh</i>	: Kulit penyusut
<i>Landrente</i>	: Pajak tanah
<i>Liberte</i>	: Kebebasan
<i>Limus galuh</i>	: Perajin emas
<i>Lnga</i>	: Minyak
<i>Locale raden</i>	: Dewan daerah
<i>Lungguh</i>	: Gaji Pegawai yang berupa tanah
<i>Lurah</i>	: Kepala desa
Maatschappij	: Perusahaan/maskapai
<i>Magulungan</i>	: Penjual barang yang digulung.
<i>Makacapuri</i>	: Kotak sirih
<i>Manganamanam</i>	: Barang anyaman.
<i>Mangawari</i>	: permata
<i>Mangula</i>	: Gula.

<i>Manlurung</i>	: Pembuat minyak jarak.
<i>Mapadati</i>	: Pedati
<i>Martanimpuna</i>	: Kantor inspektur pajak
<i>Mas</i>	: Emas.
<i>Masambyanabara</i>	: Perdagangan.
<i>Masayang</i>	: Peralatan tembaga
<i>Matammak</i>	: Petugas pengawas bendungan
<i>Maze</i>	: Alat pembayaran di Pasai senilai 16 <i>tael</i> uang Malaka
<i>Meubilair</i>	: Furnitur
<i>Micra</i>	: Pengrajin barang non logam.
<i>Mindere Welvaarts Commissie</i>	: Panitia Kemerosotan Kemakmuran
<i>Minister van kolonien</i>	: Kementrian urusan tanah jajahan
<i>misra</i>	: Kelompok pengrajin barang non logam.
<i>Nangken wulan</i>	: Setiap bulan.
<i>Nara karya</i>	: Petani penggarap tanah
<i>Nara wita</i>	: Petani pemilik tanah pekarangan dan sawah
<i>Narapraja</i>	: Birokrat.
<i>Nderek karsa dalem</i>	: Terserah kehendak raja
<i>Netto</i>	: Penghasilan bersih
<i>Onder colecteur</i>	: Pengumpul pajak (demang)
<i>Onderdistrik</i>	: Kecamatan
<i>Ondernemer</i>	: Pengusaha
<i>Onderneming</i>	: Perusahaan Perkebunan
<i>Onderregentschap</i>	: Kabupaten.
<i>Paal</i>	: 1 <i>Paal</i> sama dengan 1.506 meter per segi
<i>Pacht</i>	: Hak pengelolaan
<i>Pajeg pengautan</i>	: Pajak usaha
<i>Pajeg</i>	: Pajak
<i>Pakalanggang</i>	: Orang yang bertanggungjawab menjaga lumbung padi
<i>Pakareman</i>	: Acara bersenang-senang

<i>Pamanikan</i>	: Pengrajin permata
<i>Pamgat</i>	: Semacam pejabat keagamaan.
<i>Pancendienst</i>	: Kerja wajib untuk melakukan pekerjaan rumah tangga
<i>Pandak</i>	: Orang cebol.
<i>Pande</i>	: Perajin barang logam.
<i>Panemas</i>	: Pajak perdagangan.
<i>Panewu</i>	: Abdi dalem yang mempunyai <i>lungguh</i> 1000 cacah
<i>Pangguban</i>	: Pajak sawah.
<i>Pangbulu banyu</i>	: Pemimpin sistem irigasi
<i>Pangrehpraja</i>	: Pemerintah dalam negeri
<i>Panguban</i>	: Pajak tanah.
<i>Pangulu banu</i>	: Petugas irigasi
<i>Panraga skar</i>	: Persembahan bunga.
<i>Paripuja</i>	: Upeti
<i>Pasek</i>	: Persembahan kepada petinggi kerajaan
<i>Patuh</i>	: Pemegang tanah <i>lungguh</i>
<i>Payungan</i>	: Pembuat payung
<i>Pelosipet</i>	: Sepeda
<i>Penbuntut</i>	: Pajak dari ternak.
<i>Penneng</i>	: Logam bukti pembayaran pajak
<i>Pesanggrahan</i>	: Tempat singgah atau pemberhentian pelancong
<i>Perdikan</i>	: Sering pula disebut “Sima”, daerah dalam wilayah kerajaan yang dikurangi atau dibebaskan dari segala kewajiban pajak karena kekhususan yang dimilikinya
<i>Pethuk</i>	: Kartu pembayaran
<i>Picis</i>	: Satuan untuk menyebut mata uang tembaga yang berasal dari mata uang Cina
<i>Pikukuh</i>	: Surat keputusan.

<i>Pinikul dagang</i>	: Pedagang dengan pikulan.
<i>Pipakan</i>	: Jahe
<i>Pitunas</i>	: Pesangon
<i>Piwulang</i>	: Ajaran
<i>Pja</i>	: Ikan laut asin
<i>Plantloon</i>	: Upah tanam
<i>Plombir</i>	: Surat yang ditempelkan pada kendaraan atau sepeda sebagai bukti telah lunas membayar pajak.
<i>Politie</i>	: Polisi
<i>Pranatan</i>	: Peraturan.
<i>Pratinarsa</i>	: Setahun sekali.
<i>Prefektur</i>	: Wilayah setingkat karesidenan
<i>Pulung pari</i>	: Petugas yang mengurus masalah beras atau padi
<i>Pundhutan</i>	: Sumbangan pungutan untuk raja
<i>Putera dalem</i>	: Anak raja
<i>Rakryan mantri dwipantara</i>	: Pejabat yang mengurus daerah-daerah di Nusantara
<i>Rangkab</i>	: Pos yang lebih kecil
<i>Regering Reglement</i>	: Peraturan Pemerintah
<i>Residen</i>	: Pejabat Belanda, berkedudukan antara gubernur dan pembantu residen (kontrolir)
<i>Residentieraad</i>	: Dewan karesidenan
<i>Rijksblad</i>	: Lembaran kerajaan.
<i>Rijksdaalder</i>	: Mata uang Belanda senilai dua setengah gulden
<i>Rijtuigen</i>	: Kereta
<i>Ryotwari</i>	: Sistem individu atas pajak tanah.
<i>Salaran</i>	: Pos pengamatan
<i>Sawah cithakan anyar</i>	: Sawah baru
<i>Scriba</i>	: Tenaga pembukuan

<i>Sikep</i>	: Petani kaya, penguasa tanah
<i>Sima</i>	: Daerah yang diberi perlakuan khusus/ istimewa.
<i>Staatsblad</i>	: Lembaran Negara/peraturan yang dibuat pemerintah kolonial Hindia-Belanda
<i>Suiker-contract</i>	: Kontrak yang diajukan <i>gubernemen</i> untuk mendapatkan tanah dan tenaga kerja dari desa-desa
<i>Tamra/ tambra</i>	: Lempeng tembaga
<i>Tampah haji</i>	: Ukuran sebidang tanah sama dengan 1 hektar.
<i>Tanah Komunal</i>	: Tanah milik bersama masyarakat desa yang dikerjakan secara bergiliran
<i>Tanah partikelir</i>	: Tanah bebas atau tanah negara yang dijual ke swasta
<i>Tegalan</i>	: Tanah yang berada di pinggir sawah, biasanya ditanami palawija
<i>Tenun cadar</i>	: Menenun kain cadar.
<i>Tolgaarfers</i>	: Daerah para bangsawan
<i>Tugel gurung</i>	: Pajak pemotongan ternak
<i>tuba dagan g</i>	: Aparat kerajaan yang disertai tanggungjawab mengatur kelompok pedagang.
<i>Tukang Pande</i>	: Pembuat peralatan logam.
<i>Tumenggung</i>	: Gelar kebangsawanan, biasanya untuk bupati
<i>Turub taker</i>	: Padi
<i>Uang bekti</i>	: Uang pengakuan, disetorkan bupati kepada gubernur
<i>Unusan</i>	: Pajak persentase
<i>Vereeniging</i>	: Perhimpunan/persekutuan
<i>Volksraad</i>	: Dewan rakyat



<i>Voorstel</i>	: Usul
<i>Vorstenlanden</i>	: Wilayah kerajaan yang berhak memiliki pemerintahan sendiri seperti kerajaan di Yogyakarta dan Solo (Wilayah kekuasaan kerajaan)
<i>Wang peniti</i>	: Upeti
<i>Wanua</i>	: Desa.
<i>Wariga</i>	: Ahli perhitungan musim
<i>Wasana</i>	: Busana
<i>Watak</i>	: Gabungan dari wanua, yang dikuasai seorang raka.
<i>Wet</i>	: Hukum
<i>Wilang thani</i>	: Pegawai kerajaan yang bertugas mengukur luas tanah.
<i>Wli hapü</i>	: Pedagang kapur
<i>Wli harèng</i>	: Pedagang arang
<i>Wsi</i>	: Besi.
<i>Wurugan</i>	: Kandang.
<i>Wuyah</i>	: Garam
<i>Wvahan</i>	: Buah-buahan
<i>Yuwamantri</i>	: Menteri muda
<i>Zamindari</i>	: Sistem pemungutan pajak yang dibebankan kepada kepala desa.
<i>Zonder</i>	: Tanpa

INDEKS

A

Aanslag bilyet
Abdul Mukti
Abdul Wahid
ACTAR
Agus Abukalengkas
Ahmad Din
Akhmat Daris
Ali Murti
Ali Wardhana
Amangkurat II
Andries de Wilde
Anne Booth

B

Bagus Jedik
Bali
Belanda
Belasting ambtenaar
Belitung
Bernard H.M. Vlekke
Bismar Siregar
BPUPKI
Budhyarto

C

Cakti, Buddhi, Bhakti
Clive Day
Controleur der belastingen
Crawfud

D

Daendels
Daksa
David Hopkins
Debituur administratie
DH. Burger
Dienst Der Belastingen
Diponegoro, Pangeran
Djoko Dwiyanto
Djoko Marihandono
Douwes Dekker
Dwikora

F

F. Fokkens

G

G. Vriese
Gajah Mada
Ghi Hoko

H

H. Abdulgani
H. De Graaf
H.G. Nahuys van Burgst
Hamengkubuwono I
Hamengkubuwono II
Hamengkubuwono III
Han Kit Ko
Han T'jan Pit
Harjono Sosrosugondo
Hasan Maulani
Hayam Wuruk
Herman Warner Muntinghe
Hoevell
Hoofd Inspecteur van Financien
Hussein Kartasasmita

I

Ikatan Konsulen Pajak Indonesia
Iman rejo
Inspecteur van Financien

J

J. Dupuy
Jatinegara
Jawatan Bea Cukai
Jawatan Pajak
Jayanegara
Jhon Fendall
Johan Bernard Zimmer
Jong Java
Jusuf Wibisono

K

Kartadjuma
Kasan Besari
Kenayan
Kho Moh Tjong
Kongres Keuangan Negara
Kontrolir

L

Lobaningrat
Lord Minto

M

Ma Huan
Makassar
Mangkunegara V
Mangkunegara VI
Mangkunegara VII
Mangkunegaran VII
Mangkuwijoyo
Mbok Nyai Rakhmat
Moh. Hatta

N

Napoleon Bonaparte

O

Official assessment
Ong Hok Ham
OorlogsBelasting
Ordonansi

P

Pangeran Diponegoro
Pangeran Natakusuma
Peneng
Peter Carey
Pieter Engelhard

R

R.Joko
R.R. Gillespie
Radius Prawiro
Raffles
Raffles
Ratu Kencono Wulan
Rijksbelasting Academie
Rothenbuhler
Rotterdam
Rouffaer

S

Salamun AT
Sang Dhanadi
Santoso Brotodiharjo
Sarip Prawitosentono
Sartono Kartodirdjo
Serah padi
Serikat Sekerja Djawatan Padjak
SGATAR
Sindok, Mpu
Singotruno
Sjafrudin Prawiranegara
Soeharto

Soekarno
Soerachman
Soerjono Sastrokoesoemo
Soetikno
Sojoyo
Sri Rahayu
Suhartono
Suhita
Sulawesi
Sunset policy
Surakarta
Suryangalagan
Sutadi Sukarya
Suyudno Brotodihardjo

T

Terein ambtenaar
Thomas Raffles
Thomas Raffles
Tirtowiatno
To In
Tome Pires
Tribuwanatunggadewi

U

Uang NICA
Uang republik
Van den Bosch
Van der Capellen
Van Deventer

W

Wertheim

Wertheim

Wijaya, Raden

Wikramawarddhana

Winarto

Y

Yogyakarta



DAFTAR PUSTAKA

- A.M. Djulianti Suroyo, *Eksplorasi Kolonial Abad XIX Kerja Wajib Karesidenan Kedu 1800-1890*. Yogyakarta: Yayasan Untuk Indonesia, 2000.
- Abduh, Muhammad. 1982, *Sejarah Perlawanan Terhadap Imperialisme Dan Kolonialisme Di Sulawesi Selatan*, Jakarta. Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Direktorat Sejarah dan Nilai Tradisional: Jakarta.
- Zakaria, Abdul Aziz, 1993, *Portugis Dalam Sejarah Melaka 1509-1511*, National Archives of Malaysia..
- Wahid, Abdul, “From Revenue Farming to State Monopoly” *Desertasi* Universiteit Utrecht, 2013 tidak diterbitkan.
- Adelaar, K. Alexander & D. J. Prentice. 1996. “Malay: its history, role and spread.” In: Stephen A. Wurm, Peter Mühlhäusler & Darrell T. Tyron, eds. *Atlas of Languages of Intercultural Communication in the Pacific, Asia, and the Americas*. Berlin: Mouton De Gruyter. Vol 2-1, pp. 673-693
- Agus Aris Munandar, 2008, *Ibukota Majapahit, Masa Jaya dan Pencapaian*. Jakarta: Komunitas Bambu.
- Alfian, Teuku Ibrahim, 1979. *Mata Uang Emas Kerajaan-Kerajaan Di Aceh*. Aceh: Proyek Rehabilitasi dan Perluasan Museum Daerah Istimewa Aceh.
- Alfian, Teuku Ibrahim, 1973. *Kronik Pasai, Sebuah Tinjauan Sejarah*. Yogyakarta, Gajah Mada University Press,
- Kasdi, Aminuddin, 2003, *Perlawanan Penguasa Madura Atas Hegemoni Jawa: Relasi Pusat Daerah Pada Periode Akhir Mataram (1726-1746)*. Yogyakarta, Jendela
- Amran, Rusli, 1988. *Sumatra Barat Pemberontakan Pajak 1908*. Jakarta: Gita Karya
- Andaya Y. Leonard. 2004, *Warisan Arung Palakka: Sejarah Sulawesi Selatan Abad Dari Abad Ke XIV-XIX*, Balai Kajian Sejarah Dan Nilai Tradisional: Ujung Pandang.
- Andi Atjo, Rulis. 1989. *Peninggalan Sejarah Masa Lampau di Pulau Ternate*. Makalah: Ambon.

- Andiani, Ida, 1988. Beberapa Jenis Pajak pada masa Sindok (929-948 M). Skripsi sarjana Arkeologi Universitas Indonesia
- Booth, Anne, 1988. "Evolusi Kebijakan Fiskal dan Peranan Pemerintah dalam Perekonomian Kolonial", dalam Anne Booth dan kawan-kawan (penyunting), *Sejarah Ekonomi Indonesia* Jakarta: LP3ES, 1988.
- Booth, Anne, 1998. *The Indonesian Economy in the Nineteenth and Twentieth Centuries: A History of Missed Opportunities*. MacMillan and New York: St. Martin's Press.
- Antloay, Hans and Sven Cederroth, 1994. *Leadership on Java: Gentle Hints, Authoritarian Rule*. Curzon Press Ltd.
- Arifin, Winarsih Partaningrat (penerjemah) 2010, *Asia Tenggara masa Hindu-Buddha/ George Coedes*, Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia
- Asia' in MANUSYA: Journal of Humanities, Special Issue, No 4,
- Asnan, *Gusti*, 2006. *Pemerintahan Sumatera Barat dari VOC hingga Reformasi*. Yogyakarta: Citra Pustaka.
- Azra, Azyumardi. 2002, *Islam Nusantara: Jaringan Global dan Lokal*, Bandung: Mizan.
- Bale, Djenen (ed.). 1986. *Peta Sejarah Propinsi Sulawesi Selatan*. Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan
- Bambang Sumandio (ed). 1984, *Sejarah Nasional Indonesia II*. Jakarta: Dep P & K.
- Benda, Harry J., 1972. "The Pattern of Administrative Reforms in the Closing Years of Dutch Rule in Indonesia". Dalam *Continuity and Change in Southeast Asia*. New Haven: Yale SEAS,
- Berg, C.C. 1938. "De Arjunawiwaha. Er-Langga's levensloop en bruiloftslied?" BKI 97
- Boechari, 1990. "The Inscription Of *Garaman*", Dated 975 Caka The New Evidence On Airlangga's Partition Of His Kingdom, dalam Seri Penerbitan Ilmiah No. 11 Edisi Khusus Monumen Karya Persembahan Untuk Prof. Dr. Soekmono. Disunting oleh Edi Sedyawati dan kawan-kawan. *Lembaran Sastra*. Fakultas Sastra. Universitas Indonesia. Depok.
- Boechari, "Ulah Para Pemungut Pajak di dalam Masyarakat Jawa Kuna" dalam *Majalah Arkeologi Tahun*. IV No. 1-2 Fakultas Sastra UI, 1981.
- Boechari, 1965. "Preliminary Report on the Discovery of an Old-Malay Inscription at

- Sodjomerto”. Ilmu-Ilmu Sastra Indonesia. November: 241-252
- Boechari, 2012, *Melacak Sejarah Kuno Indonesia Lewat Prasasti*, Jakarta: KPG.
- Boechari. 1968. “Sri *Maharaja* Mapanji Gerasakan”. *Majalah Ilmu-ilmu Sastra Indonesia* Maret/Juni jilid No. 1,2. disadur oleh Mudjadi dan kawan-kawan..
- Boechari.1977. “Candi dan Lingkungannya”, PIA I. Jakarta: Puslitarkenas.
- Boomgaard, Peter. 2004. *Anak Jajahan Belanda: Sejarah Sosial dan Ekonomi Jawa 1795-1880*. Jakarta: Djambatan.
- Bosch, F. D. K. 1929, *A Javanese Period in Sumatran History*. Bookreview: Dr. W. F. Stutterheim, Surakarta. 1929-22 pages
- Bosma, U and Raben R., 2008. *Being “Dutch” in the Indies-A History of Creolisation and Empire, 1500-1920*, Ohio University Press, Athens, Ohio, USA
- Boxer, C. R. 1983. *Jan Kompeni: Sejarah VOC Dalam Perang dan Damai 1602-1799*. Jakarta: Sinar Harapan.
- Boxer, C.R., ‘Admiral João Pereira Corte-Real and the Construction of Portuguese East Indiamen in the Early Seventeenth Century’, *Mariner’s Mirror*, 26,1940, pp. 338-406
- Brotodiharjo, Santoso R. 2010. *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, Jakarta, Refika Aditama, (Cetakan ke-22)
- Ong Hok Ham, 1986. *Bunga Rampai: Pajak di Mata Rakyat*, Jakarta, Yayasan Bina Pembangunan.
- Carey, Peter “Waiting fot the ‘Just King’: The agrarian world of South-Center Java from Giyanti (1755) tothe Java War (1825-1830)”, *Modern Asian Studies*, 1986
- Carey, Peter, 2011. *Kuasa ramalan: Pangeran Diponegoro dan Akhir Tatanan Lama di Jawa 1785-1855* Jilid I. Jakarta: KPG, 2011.
- Carey, Peter. 2008, *Orang Cina, Bandar Tol, Candu dan Perang Jawa*. Komunitas Bambu: Jakarta
- Christie, Jan Wisseman, 1989. “Raja dan *rama*: Negara Klasik di Jawa” dalam Lorraine (edt) *Pusat, Simbol dan Hierarki Kekuasaan: Esai-esai Tentang Negara-negara Klasik di Indonesia*. YOI: Jakarta
- Clarence-Smith W.G., 2011. ‘Eunuch and Concubines in the History of Islamic South East’. Article. University of London

- Coedes, George & Louis-Charles Damais, 1992, Sriwijaya: History, Religion & Language of an Early Malay Polity: collected studies, Masalah 20 dari Monograph of the Malaysian Branch, Royal Asiatic Society. Kuala Lumpur: MBras
- Coedes, George & Louis-Charles Damais, 2014. Kedatuan Sriwijaya. Depok, Komunitas Bambu.
- Cortessao, Armando, ed., 1944, The *Suma Oriental* of Tome Pires Book of Francisco Rodriques, 2 vols. London: Hakluyt Society
- Damais, L.C. 1957. Review of Poerbatjaraka's Riwayat Indonesia in BEFEO, XLV11
- Darmosoetopo, Riboet, 2003, *sima* dan bangunan keagamaan di Jawa Abad IX-X TU. Yogyakarta: Prana Pena
- Day, Clive. The Police and Administration of The Dutch in Java. London, Journal of South East Asian. Volume 9, Issue 2 September 1968. Oxford University Press,
- De Casparis, 1950, Prasasti Indonesia I. Inscripties ail de cailendra-tijd, Bandung 1950
- De Casparis, 1956. Prasasti Indonesia II. Selected inscriptions from the 7th to the 9th century A. D., Bandung
- De Casparis, 1985, "Srivijaya and Malayu", SPAFA Final Report 1985, appendix 7e: 245-255
- De Casparis, 1983. "Evolution of The Socio-economic Status of the East Javanese Village and its Inhabitant, C.AD. 900-1400. Paper: The Fourth Indonesian-Dutch History Conference 24th-29th: Yogyakarta, Gajah Mada University Press.
- De Casparis, J.G. "Airlangga". 1958. Pidato diucapkan pada peresmian penerimaan djabatan guru besar dalam mata peladjaran sedjarah Indonesia lama dan bahasa Sanskerta pada Perguruan Tinggi Pendidikan Guru Universitas Airlangga di Malang jang diadakan di Malang pada hari Saptu tgl. 26 April 1958. Surabaya, Universitas Airlangga,
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. 1997. Ternate Sebagai *Bandar* di Jalur Sutra: Kumpulan Makalah Diskusi. Jakarta: Proyek Inventarisasi dan Dokumentasi Sejarah Nasional Direktorat Jenderal Kebudayaan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.
- Rahayu, Dewi Dwi, "Perdagangan pada masa Kejayaan Kerajaan Majapahit" Skripsi Sarjana Fakultas Sastra, UGM, Yogyakarta. 1987.

- Direktori masjid Bersejarah. 2008. Departemen Agama RI, Direktorat Jendral Bimbingan Masyarakat Islam, Direktorat Urusan Agama Islam dan pembiaian Syari'ah: Jakarta.
- Djajadiningrat, R.M.H. *Margowirjo*. Surakarta: Tanpa Nama Penerbit: 1908.
- Dwiyanto, Djoko, dan kawan-kawan, 1992, Pungutan Pajak dan Pembatasan Usaha di Jawa Pada Abad IX-XV Masehi, Laporan Penelitian Fakultas Sastra UGM, Yogyakarta.
- Marihandono, Djoko, "Mendekonstruksi Mitos Pembangunan Jalan Raya Cadas Pangeran 1808: Komparasi Sejarah dan Sejarah Lisan", dalam Djoko Marihandono, *Titik Balik Historiografi di Indonesia*, (Jakarta: Wedatama Widya Sastra, 2008).
- Marihandono, Djoko. "Sentralisme Kekuasaan Pemerintahan Herman Willem Daendels di Jawa 1808-1811: Penerapan Instruksi Napoleon Bonaparte." Disertasi Universitas Indonesia, 2005, tak diterbitkan.
- Dobby, Ernest Henry George, 1950, Southeast Asia, Michigan: University Press.
- Masinambow, E.K.M., 1980, *Halmahera dan Raja Ampat Konsep dan Strategi Penelitian*. Jakarta: LEKNAS-LIPI
- Furnivall, J. S. 2009, Hindia Belanda Studi Ekonomi Majemuk. Jakarta: Freedom Institute.
- Dwipayana, G. & Nazarudin Sjamsuddin (ed) 2003. Jejak Langkah Pak Harto 27 Maret 1973-23 Maret 1978. Jakarta, Citra Kharisma Bunda
- Gaastra, F.S. & J.R. Bruijn, "The Dutch east India Company's Shipping 1602-1795: In A Comparative Perspective, dalam: J.R. Bruijn & F.S. Gaastra. 1993. Ships, Sailors and Spices: East India Companies and Their Shipping the 16th, 17th and 18th Century (Amsterdam: NEHA).
- Galvão, António, 1970. A Treatise of the Moluccas, ed. H.T.T.M.Jacobs, Jesuit Historical Institute, Rome.
- Goris. 1954. Prasasti Bali I. Lembaga Bahasa dan Budaja. Fakultas Sastra dan Filsafat Universitas Indonesia.
- Graaf H.J de. & Th. Pigeaud. 1989. Kerajaan-kerajaan Islam di Indonesia. Jakarta: Grafiti Press.
- Graaf H.J de. 1986. Puncak Kekuasaan Mataram. Politik Ekspansi Sultan Agung.

Jakarta: Pustaka Utama Grafiti.

Grimes, A, "The Journey of Fa-Hsien from Ceylon to Canton", *JMBras* Vol. XIX Part 1, 1941

Groeneveldt, W.P. 1960, Historical Notes on Indonesia and Malaya Compiled from Chinese Sources. Jakarta: Bharata.

Guillot, Claude, Lukman Nurhakim, Sonny Wibisono, 1996. Banten Sebelum Zaman Islam: Kajian Arkeologi Di Banten Girang (932?-1526). Jakarta: Pusat Penelitian Arkeologi Nasional

Widjaja, H.A.W., 2002. Otonomi Daerah dan Daerah Otonomi, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002

Hadiwijono, Harun. 1975. Agama Hindu dan Buddha. Jakarta: BPK Gunung Mulia

Hall, D.G.E. 1988. Sejarah Asia Tenggara, Surabaya, Usaha Nasional

Ham, Ong Hok, "Pajak Dalam Perspektif Sejarah", dalam *Prisma*, No. 4, Jakarta: LP3ES, 1985

Harun, M.Y. 1995. Kerajaan Islam Nusantara Abad XVI & XVII. Yogyakarta: Kurnia Kalam Sejahtera.

Soebadio, Haryati, dan kawan-kawan, 1997. Kajian *Astabrata*: Pendahuluan dan Teks. Jakarta: Depdikbud.

Haryono, Timbul, 1980. "Gambaran tentang Upacara Penetapan *sima*". Dalam MA III. No. 1-2

Hill, A. H. 1961. Hikayat Raja-Raja Pasai, Jurnal of The Malay Branch Royal Asiatic Society, 1961.

Nur, Huda, 2007. Islam Nusantara, Yogyakarta: Ar-ruzz Media, 2007

Hutterer, Karl L (ed), Ethnology: Economic Exchange and Social Interaction in Southeast Asia: Perspectives from Prehistory, History and Ethnography. Michigan Papers on South and Southeast Asia, No. 13

Sidemen, Ida Bagus, 2002, Nilai Historis Uang *Kepeng*. Bali: Larasan Sejarah, 2002

Oka, Ida Pedanda Gede Nyoman Jelantik, 2009. Sanatana Hindu Dharma.. Denpasar: Widya Dharma.

Ilham, Muhammad. 2001, Islam dan Perubahan Sosial di Gowa pada abad XVII (Studi Tentang Perkembangan Islam Dan Pengaruhnya Terhadap Perubahan Sosial).



- Thesis program Pascasarjana Universitas Negeri Makassar, Makassar.
- Ismail, M. Hilir, 2004, *Peranan Kesultanan Bima Dalam Perjalanan Sejarah Nusantara*, Mataram: Lenggge.
- Visser, J. *Overzicht van het Belastingwezen van Nederlandsch-Indoe: Voor Onderwijs en Praktijk*, Batavia: Van Dorp & Co, 1924.
- Jones, Antoinette & M. Barrett, 1984. *Early Tenth Century Java from the Inscriptions: a study of economic, social and administrative conditions in the first quarter of the century*. Dordrecht: Foris Publications.
- Kadir, Harun, dan kawan-kawan. 1978. *Sejarah Daerah Sulawesi Selatan*. Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan
- Karina Arifin, “Sisa-sisa Peninggalan Air Zaman Kerajaan Majapahit di Trowulan”, dalam PIA IV, Puslit Arkenas, Jakarta, 1986
- Kartodirdjo, Sartono, 1993. *Pengantar Sejarah Indonesia Baru: 1500-1900 dari Emporium sampai Imperium*, Jakarta: Gramedia
- Kartodirdjo, Sartono, (ed) *700 Tahun Majapahit Suatu Bunga Rampai*. Surabaya: Dinas Pariwisata Daerah, Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Timur, 1993
- Hall, Kenneth R. 1985. *Maritime Trade and State Development in Early Southeast Asia*. Honolulu: University Hawaii Press.
- Kurasawa, Aiko, 1993. *Mobilisasi dan Kontrol Studi Tentang Perubahan Sosial di Pedesaan Jawa 1942-1945*, Diterbitkan atas kerjasama Yayasan Karti *Sarana* dengan Penerbit PT Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta
- Kusumawati, Ayu, 1999. “Megalitik Bumi Pasemah: peranan serta fungsinya”. Proyek Pengembangan Media Kebudayaan, Direktorat Jenderal Kebudayaan, Departemen Pendidikan Nasional Republik Indonesia, Pustaka Wisata Budaya
- La Side, “Peranan Kerajaan Gowa sebagai Maritim Abad 16-17”, Seminar Sejarah Nasional II, Yogyakarta, 1970.1970,
- Leur, J. C. van (Jacob Cornelis), 1967, *Indonesian Trade and Society: essays in Asian social and economic history*. W. Van Hoeve Publishers
- Lobato, Manuel. 1993. ‘The Moluccan Archipelago and Eastern Indonesia in the Second Half of the Sixteenth Century in the light of Portuguese and Spanish Accounts’, *Proceedings of the international colloquium on The Portuguese and The Pacific*.

Santa Barbara: University of California.

Loeb, Edwin M., 1972, *Sumatra: its history and people*/Edwin M. Loeb; with an additional chapter by Robert Heine-Geldern. Kuala Lumpur: Oxford University Press.

Lombard, Denys. 2006. *Kerajaan Aceh Zaman Sultan Iskandar Muda (1607-1636)*. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia

Lombard, Denys. 2008, *Nusa Jawa: Silang Budaya Kajian Batas-Batas Pembaratan*. Jakarta: Gramedia.

Suhadi, Machi, 1981, "Status Tanah/Desa *Perdikan* di Jawa: Suatu Catatan dari Sumber Prasasti" dalam *Analisa Kebudayaan II/1* Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan,

Suhadi, Machi, 1994. "Hak dan Kewajiban Kepala Tanah *sima* dalam Masa Majapahit". Dalam *Berkala Arkeologi Th. XIV*, Yogyakarta: Balai Arkeologi Yogyakarta., 1994

Machmoed Effendhie. 2000. "Proses Penjualan *Tanah partikelir* P EN T Tahun 1813: Korupsi dan Korupsi Pada masa Pemerintahan Raffles", Laporan Penelitian. Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada

Loir, Henri Chambert, St Maryam R. Salahuddin, 1999. *Bo Sangaji Kai*, Catatan Kerajaan Bima Jakarta: Ecole Francaise d'Extreme Orient dan Yayasan Obor Indonesia.

Manguin, Pierre-Ives. "The Vanishing Jong: Insular Southeast Asian Fleet in Trade and War (Fifteenth to Seventeenth Centuries)". Dalam A. Reid (ed.). *Southeast Asia in the Early Modern Era: Trade, Power, and Belief*. Ithaca-London: Cornell University Press, 1993

Mardiasmo, 2011, *Perpajakan*, edisi revisi 2011. Yogyakarta, Penerbit Andi,

Marhaeni, Tri, 2001, "Palembang sebagai situs kota dari masa Sriwijaya", dalam *Kumpulan Makalah Pertemuan Ilmiah Arkeologi VIII*, Yogyakarta, 15-19 Februari 1999

Marsden, William, 1999. *Sejarah Sumatera*, Bandung, Remaja Rosdakarya,

Mattulada. 1982. *Menyusuri Jejak Kehadiran Makassar Dalam Sejarah*, Ujung Pandang: Berita Utama-Bhakti Baru.

Mauss, Marcel, 1992. *Pemberian: bentuk dan fungsi pertukaran di masyarakat kuno*". Terj. Parsudi Suparlan, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia,

Meilink-Roelofs, M.A.P., *Asian Trade and European Influence in the Indonesian*

- Archipelago between 1500 and about 1630, Nijhoff, The Hague, 1962.
- Moedjanto, G. 1987. *Konsep Kekuasaan Jawa: Penerapannya oleh Raja-raja Mataram*. Yogyakarta: Kanisius,
- Moens, J.L. 1950, "De Stamboom van Erlangga". TBG, LXXXIV, hlm. 110-158
- Moertono, Soemarsaid, 1985. Negara dan Usaha Bina-Negara di Jawa Masa Lampau: Studi tentang Mataram II, Abad XVI sampai XIX. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Mufliha Wijayati, "Jejak Kesultanan Banten di Lampung Abad XVII". Dalam Analisis, Volume XI Nomor 2, Desember 2011
- Hashim, Muhammad Yusoff & Muzaffar Desmond John Tate, 1992. The Malay Sultanate of Malacca: A Study of Various Aspects of Malacca in the 15th and 16th Centuries in Malaysian History, Kuala Lumpur: Dewan Bahasa & Pustaka
- Naerssen, F.H. 1977. The Economic and Administrative History of Early Indonesia. Handbuch der Orientalistik. Leiden: E.J. Brill,
- Newitt, Malyn, 'The East India Company in the Western Indian Ocean in the Early Seventeenth Century', Journal of Imperial and Commonwealth History, 14 (1986), pp. 5-33
- Newitt, Malyn, 2005. *A History of Portuguese Overseas Expansion, 1400-1668*, London and New York, Routledge.
- Lubis, Nina H., 2004. Banten dalam Pergumulan Sejarah: Sultan, Ulama, Jawara. Jakarta LP3ES.
- Ong Hok Ham, "Bentuk Negara di Indonesia dan Aspek Internasionalisasi," dalam *Prisma* No. 8 tahun 1984
- Ong Hok Ham, 1975, The Residency of Madiun: Priyayi and Peasant in the Nineteenth Century, *Tesis* PhD Yale University,
- Ong Hok Ham, "Pulung Affair: Pemberontakan Pajak di Desa Patik: Beberapa Aspek Politik Desa di Madiun pada Abad ke-19", dalam *Majalah Ilmu-ilmu Sastra Indonesia*, Vol. VII Januari 1977.
- Ong Hok Ham. 1983, *Rakyat dan Negara*. Jakarta: Sinar Harapan
- Ong Hok Ham.. "Penelitian Sumber-sumber Gerakan Mesianis," dalam *Prisma* 1 Januari 1977.
- Ong Hok Ham.. 2003. *Wahyu yang Hilang Negeri yang Guncang*. Tempo: Jakarta

- Oudemans, G.J. 1897. *Javaansche Wetten*. Jogjakarta: Tanpa Nama Penerbit
- Simbolon, Parakitri T., 2006. *Menjadi Indonesia*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas
- Hamid, Paranrangi, 1990. Sejarah Daerah Gowa. Ujungpandang: Balai Kajian Sejarah dan Nilai Tradisional.
- Parker, E.H.. The Island of Sumatra, in The Imperial and Asiatic Quarterly Review, 3rd series, Vol. IX (1900)
- Patunru, Daeng Abdul Razak, 1989. *Sejarah Gowa*, Yayasan Kebudayaan Sulawesi Selatan Dan Tenggara:Ujung Pandang
- Pearn, B. R. 1965. An Introduction to the History of South-East Asia (Second ed.). Kuala Lumpur: Longmans of Malaysia Ltd.
- Pigeaud, Th. G. Th. Java in the 14th Cendury: A Study in Cultural History. Martinus Nijhoff: The Hague, 1962
- Poelinggomang, L. Edward. 2004, Makassar Abad XIX: Studi Tentang Kebijakan Perdagangan Maritim. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia.
- Poerbatjaraka, 1975. Sriwijaya, Sailendra dan Sanjayawangsa. Bhartara: Jakarta
- Poerbatjaraka, 1952, Riwajat Indonesia, I. Djakarta
- Poesponegoro, Marwati Djoened Poesponegoro dan Nugroho Notosusanto, 1992. Sejarah Nasional Indonesia, Vol. 2, Jakarta: Balai Pustaka
- Poesponegoro, Marwati Djoened Poesponegoro dan Nugroho Notosusanto, 1992. Sejarah Nasional Indonesia, Vol. 3, Jakarta: Balai Pustaka
- Poesponegoro, Marwati Djoened Poesponegoro dan Nugroho Notosusanto, 1992. Sejarah Nasional Indonesia, Vol. 4, Jakarta: Balai Pustaka
- Prawiro, Radius, 1998. Pergulatan Indonesia Membangun Ekonomi, Pragmatisme Dalam Aksi Jakarta, PT.Elex Media Komputindo,
- Hashim, Muhammad Yusof, 2006. Kisah Melaka 1511, Institute Kajian Sejarah Dan Patriotism Malaysia,
- Przyluski, J. 1934, Indian Colonisation in Sumatra before the Seventh Century, Oriental Press,
- Pudyatmoko, Y. Sri, 2009, Pengadilan dan Penyelesaian Sengketa di Bidang Pajak. Jakarta Gramedia Pustaka Utama.
- Pusjarah TNI, Sejarah Perang-perang Nusantara, Jakarta: Pusjarah TNI, 2003
- Wijayati, Putri Agus, 2001. *Tanah dan Sistem Perpajakan Masa Kolonial Inggris*. Yogyakarta:

Tarawang

- R. Saban, 1998. Pajak Bumi di Indonesia Dari masa ke masa, sejarah Lahir dan Perkembangannya, Jakarta, Yayasan Bina Artha.
- R. Soekmono. 1977. Candi Fungsi dan Pengertian. Disertasi. Jakarta: Fakultas Sastra UI
- Prawiro, Radius, 1998. Kiprah, Peran dan Pemikiran, Jakarta, Pustaka Utama Grafiti
- Rahardjo, Supratikno, 2011. Peradaban Jawa dari Mataram kuno sampai Majapahit akhir. Depok, Komunitas Bambu
- Rahayu, Siti Kurnia, 2010. Perpajakan Indonesia Konsep & Aspek Formal. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Rahmawati, Nopy, Hak-hak Istimewa dalam Prasasti *sima* masa Kadiri. Skripsi sarjana Arkeologi Universitas Indonesia (tidak diterbitkan) 2002
- Rajani, Chand Chirayu. "Background to the Sri Vijaya Story. Pts. I-IV," J. of the Siam Society, vol. 62 pt. 1 (1974): pp. 174-211; vol. 62 pt
- Rasjid, Abdul, (eds.), 2000. *Makassar Sebagai Kota Maritim*, Jakarta: Departemen Pendidikan Nasional,
- Reid, Anthony, 1992. Asia Tenggara dalam Kurun Niaga 1450-1680, Jilid I. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Reid, Anthony, "Pluralisme dan Kemajuan Makassar Abad ke-17", dalam Roger Tol (ed.) dan kawan-kawan, Usaha dan Kuasa di Masyarakat Sulawesi Selatan terj. Innaniwa, Jakarta: KITLV-Jakarta, 2009
- Remmelink, Willem. G. J. 2002. Perang Cina dan Runtuhnya Negara Jawa, 1725-1743. Yogyakarta. Bukit Jendela,
- Darmosoetopo, Riboet, 2003. *sima* dan Bangunan Keagamaan di Jawa Abad IX-X TU. Yogyakarta: Prana Pena.
- Darmosoetopo, Riboet, 1997. Hubungan Tanah *sima* dengan Bangunan Keagamaan di Jawa pada Abad IX-X TU, Disertasi, UGM, Yogyakarta, 1997.
- Ricklefs, M.C. 2008. *Sejarah Indonesia Modern 1200-2008*. Jakarta: Serambi
- Rita Fitriati, "Pasak-pasak dari Prasasti Masa Balitung dan Sindok" dalam Monumen Lembaran Sastra Seri Penerbitan Ilmiah No. 11 Jakarta: Fakultas Sastra UI 1990
- Rosidi, Ajjp, 2011. Sjafruddin Prawiranegara: Lebih Takut Kepada Allah. Biografi.

Jakarta, Pustaka Jaya

- Rositawati, Rona, 2009. Sistem Pemungutan Pajak daerah Dalam Era Otonomi Daerah (Studi Kasus di Kabupaten Bogor). *Tesis* Pasca sarjana Universitas Diponegoro Semarang
- Rouffaer, G.P. “*Vorstenlanden*”, dalam *Adatrechtbundel* terjemahan: Husada, *Swapraja*. Surakarta: Reksopustoko *Mangkunegaran*, 1987
- Sadjarwo, Dyah Wijaya Dewi, Prasasti Luitan (Suatu Studi tentang Pajak Abad 9-10 Masehi). Skripsi sarjana Arkeologi Universitas Indonesia (tidak diterbitkan), 1981
- Said, H. M. 1981. Aceh Sepanjang Abad (Jilid I). Medan: Waspada, 1981
- Santiko, Hariani, “Kehidupan Beragama Golongan RSI Di Jawa”, dalam seri penerbitan Ilmiah No. II edisi khusus monument Karya persembahan Prof. Dr. R. Soekmono. Penyunting Edi Sedyawati dan kawan-kawan. Lembaran Sastra, Fakultas Sastra Universitas Indonesia. Depok 1990
- Santiko, Hariani. “Mandala (Kedewaguruan) Pada Masyarakat Majapahit”. Dalam Pertemuan Ilmiah Arkeologi IV, IIB. Aspek Sosial dan Budaya. Pusat Penelitian Arkeologi Nasional. Jakarta 1986
- Kartodirdjo, Sartono dan Djoko Suryo. 1991. Sejarah Perkebunan di Indonesia: Kajian Sosial Ekonomi. Yogyakarta: Aditya Media.
- Kartodirdjo, Sartono. 1973. *Protest Movement in Rural Java: A Study of Agrarian Unrest in the 19th and early 20th Century*, Oxford University Press: Singapore.
- Kartodirdjo, Sartono, 1966. *The Peasant Revolt of Banten in 1888, Its Condition, Course, and Sequel: A Case Study of Social Movement in Indonesia*. Martinus Nijhoff: Gravenhage.
- Kartodirdjo, Sartono, 1987. Pengantar Sejarah Indonesia Baru: 1500-1900 Dari Emporium Sampai Imperium. Jakarta: Gramedia, 1987.
- Schnitger, Frederic Martin, 1937. *The Archeology of Hindoo Sumatra*, Leiden: Brill
- Sedyawati., E. 1994. Pengarcanan Ganesha Masa Kadirri Dan Singasari: Sebuah Tinjauan Sejarah Kesenian. Jakarta: LIPI-RUL. EFEO.
- Sewang, Ahmad M. 2003. Islamisasi Kerajaan Gowa. Abad XVI sampai Abad XVII, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Sjafei, Soewadji, “Catatan Mengenai Jalan Pelayaran Perdagangan Ke Indonesia Sebelum



- Abad Ke 16”, Fakultas Sastra UI, MISI Jilid X. No. 1, 1981
- Muljana, Slamet, 1976. Perundang-undangan Madjapahit. Jakarta: Bratara, 1967.
- Muljana, Slamet, 2008. Sriwijaya. Yogyakarta: LKiS Pelangi Aksara
- Soejono. 2010. Sejarah Nasional Indonesia (Jilid III). Jakarta: Balai Pustaka
- Moertono, Soemarsaid, 1985. *Negara dan Usaba Bina-Negara Di Jawa Masa Lalu*. Jakarta: Yayasan Obor.
- Soeroso, “Pola sebaran situs bangunan masa Hindu Buda di wilayah Sumatera Selatan”, dalam Pertemuan Ilmiah Arkeologi 171, Cipanas, 12-16 Maret 1996, vol. 5: 94-107. Jakarta: Proyek Penelitian Arkeologi.
- Soeroso, 1999, “Sumatra Selatan pada masa proto sejarah dan awal terbentuknya Negara”, dalam Kumpulan Makalah Pertemuan Ilmiah Arkeologi 1711, Yogyakarta, 15-19 Februari 1999: 536-538. Jakarta: Ikatan Ahli Arkeologi Indonesia.
- Soeroso, 2002, “*Pesisir* Timur Sumatra Selatan Masa Proto Sejarah: Kajian *Pemukiman* Skala Makro”, Paper presented at Pertemuan Ilmiah Arkeologi IX dan Kongres IAAI 2002.
- Wahyuni, Sri, 2008. Pajak Kendaraan di Wilayah Praja *Mangkunegaran* Tahun 1925-1942, Skripsi sarjana, Fakultas Sastra dan Seni Rupa UNS, Surakarta,
- Stutterheim, Willem Frederik, 1929. A Javanese Period in Sumatran History, Surakarta: De Bliksem.
- Subrahmanyam, Sanjay, 2012. The Portuguese Empire in Asia, 1500-1700: A Political and Economic. London: Longman, 1993
- Suhartono, 1991. *Apanage dan Bekel: Perubahan Sosial di Pedesaan Surakarta 1830-1920*. Yogyakarta: Tiara Wacana
- Suhartono. “Agroindustri dan Petani: Multi Pajak di *Vorstenlanden* 1850-1900”, dalam *Prisma* April 1991.
- Sukarya, Sutadi, 2004. Dari Desa Menjelajah Dunia, diterbitkan secara terbatas oleh Keluarga Besar Sukarya, Jakarta
- Sulistiyono, S.T. 1994. “Perkembangan Pelabuhan Cirebon dan Pengaruhnya terhadap Kehidupan Sosial Ekonomi Masyarakat Kota Cirebon 1859-1930”. *Tesis*. Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Supraptiningsih, “Prasasti Rumwiga 826 dan 827 Caka: Tinjauan tentang Pungutan Pajak” Skripsi Sarjana, Fakultas Sastra, UGM, Yogyakarta, 1984.

- Rahardjo, Supratikno, 2011. Peradaban Jawa: Dari Mataram Kuno sampai Majapahit Akhir. Jakarta: Komunitas Bambu
- Susanti, Ninie, “Masalah Sekitar Ketentuan Status *simas* pada Masyarakat Jawa Kuna”. Laporan Penelitian dibiayai oleh OPFSUI, Depok 1992
- Susanti, Ninie, “Prasasti-Prasasti Sekitar Masa Pemerintahan Raja Airlangga: Suatu Kajian Analitis”. Penelitian dibiayai LPUI, 1997
- Susanti, Ninie, 1999. “Hubungan Raja dan Rakyat; Kasus Perpajakan di Jawa Abad X Masehi.” Dalam jurnal Cerlang Budaya; Gelar Karya Untuk Edi Sedyawati, diterbitkan oleh PPKB-UI
- Susanti, Ninie, 2010, Airlangga Biografi Raja Pembaru Jawa Abad XI, Komunitas Bambu, Depok.
- Susanti, Ninie, Raja dan Masalah Perpajakan: Analisis Simbolik Integratif Jaman Raja Balitung. *Tesis* S2 Arkeologi FSUI (tidak diterbitkan)
- Sutjiatiningsih, Sri (peny.), Banten Kota Pelabuhan Jalan Sutra, Jakarta: Proyek Inventarisasi dan Dokumentasi Sejarah Nasional Direktorat Sejarah dan Nilai Tradisional Depdikbud RI, 1995
- Tarling, Nicholas (ed), 1992. The Cambridge History of Southeast Asia. Cambridge University Press.
- Tayeb, Abdullah.1995, Sejarah Bima Dana Mbojo. Jakarta: Harapan Nusa PGRI.
- Thian Joe, Liem. 1951. Riwayat Semarang. Batavia: Boekhandel Ho Kim Yoe 1951
- Tim Penulis, Kenangan Para Senior Pajak, Jakarta, 2004
- Prasodjo, Tjahjono, “Prasasti Peradilan: Analisis Struktural dan Tinjauan Pelaksanaan Hukum Jawa Kuno” Skripsi Sarjana, Fakultas Sastra UGM, Yogyakarta, 1987.
- Tjandrasmita, Uka, Pertumbuhan dan Perkembangan Kota-Kota Muslim di Indonesia dari abad XIII Sampai XVIII Masehi, Kudus: Penerbit Menara Kudus, 2000.
- TKS-DITJENBUD. 1995. “Istana Kesultanan Ternate,” Aneka Ragam Khasanah Budaya Nusantara VI. Jakarta: Depdikbud.
- Toda, N Dami. 1999, Manggarai Mencari Pencerahan Historiografi, Ende: Nusa
- Tjandrasmita, Uka. “Peranan Samudra Pasari Dalam Perkembangan Islam di Beberapa Daerah di Asia Tenggara”. Dalam Retropeksi Dan Refleksi Budaya Nusantara (Editor Dr. Hasan Muarif Ambary dan Dr. phil. Bachtiar Ali, MA.) Diterbitkan oleh INTIM -Informasi Taman Iskandar Muda. Jakarta-Selatan 1988

- Usman, Marzuki, Kebijakan Fiskal, Pemikiran, Konsep dan Implementasi, Jakarta: Penerbit Buku Kompas. 2004
- V.T.Gune, 'An Outline of the Administrative Institutions of the Portuguese Territories in India and the Growth of their Central Archives at Goa 16th to 19th Century AD', in V.D.Rao, ed., Studies in Indian History (Y.P.Powar, Kolhapur, 1968).
- Van Naerssen F.H. and R.C. de Iongh, 1977. The Economic and Administrative History of Early Indonesia. Leiden: E.J. Brill
- Van Wales. "Jepara", Tijdschrift voor Nederlandsch Indië (T.V.N.I.), II. 1874
- Vlekke, Bernard H.M. 2008. *Nusantara: Sejarah Indonesia*. Jakarta: Gramedia
- Wasino, 2014, *Modernisasi di Jantung Budaya Jawa: Mangkunegaran 1896-1944*. Jakarta: Kompas
- Wertheim, W.F. 1999. *Masyarakat Indonesia Dalam Transisi: Studi Perubahan Sosial*. Yogyakarta: Tiara Wacana
- Wiharyanto, A. Kardiyat, Sejarah Indonesia Madya, Abad XVI-XIX, Yogyakarta: Universitas Sanata Dharma, 2006
- Wiharyanto, A. Kardiyat, 2008. Sejarah Asia Tenggara Kuno, Yogyakarta, Universitas Sanata Dharma.
- Witasari, Vernika Hapri, Prasasti Pucangan Sansekerta 959 Saka (Suatu Kajian Ulang). Terjemahan dalam skripsi. Tidak diterbitkan. Jurusan Arkeologi, FIB, Universitas Indonesia
- Wolters, O.W. "A Note on the Capital of Srivijaya During the Eleventh Century". Supplementum Vol. 23, Essays Offered to G. H. Luce by His Colleagues and Friends in Honour of His Seventy-Fifth Birthday. Volume 1: Papers on Asian History, Religion, Languages, Literature, Music Folklore, and Anthropology. *Artibus Asiae*
- Wolters, O.W. Srivijayan Expansion in the 7th Century, *Artibus Asiae*, 1961
- Woods M (2009) 'A Journey to the Dutch East Indies' in The National Library Magazine: September 2009, 24-27
- Zanden, Jan Luiten van & Daan Maarks, *Ekonomi Indonesia 1800-2010 Antara Drama dan Kejajaiban Pertumbuhan*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2012.
- Zoetmulder, Old Javanese English Dictionary. Martinus Nijhoff: The Hague, 1982.
- Zuhdi, Susanto (peny.), 1993. Pasai Kota Pelabuhan Jalan Sutra, Kumpulan Makalah

Diskusi. Direktorat Sejarah dan Nilai Tradisional Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Proyek Inventarisasi dan Dokumentasi Sejarah nasional, Jakarta

Arsip

Bendel Persewaan Tanah atau Pajak Tanah Asing

Berkas Masalah Pajak Plomber (Pajak Kendaraan), Arsip No. P 407

Berkas Masalah Pajak Kendaraan, Arsip No P880

Buku Ha Jilid II, Peraturan Tahun 1848-1895, No. 49.

Jenis Pajak dan Prosedur Penarikan Pajak, Arsip No. P 1591

Pajak-pajak dalam Daerah Kabupaten Mangkunegaran, Arsip No. P1547

Prosedur Pemungutan Pajak, Arsip No. P 1575

Rijksblad Mangkunegaran Tahun 1917

Rijksblad Mangkunegaran Tahun 1919

Rijksblad Mangkunegaran Tahun 1926

Rijksblad Mangkunegaran Tahun 1938

Rijksblad Mangkunegaran Tahun 1925

Sumber Surat kabar

Soeara Asia, Sabtu, 18 November 2604 (1944)

Asia Raya, Senin, 28 Juni 2603 (1943)

Asia Raya, Selasa, 13 Juli 2603 (1943)

Asia Raya, 12 Januari 2604 (1943)

Asia Raya, 1 April 2604 (1944)

Asia Raya, 15 April 2604 (1944)

Asia Raya, 14 Januari 2605 (1945)

Berita Indonesia, 23 Januari 1952

Berita Indonesia, 28 Desember 1951

Berita Indonesia, 20 November 1951

Suara Merdeka, 6 Januari 1965

Suara Merdeka, 16 Februari 1965

Suara Merdeka, 17 Februari 1965

Suara Merdeka, 19 Februari 1965
Suara Merdeka, 23 Maret 1965
Merdeka, 29 Juni 1946
Merdeka, 15 Juni 1946
Merdeka, 3 Juni 1946
Merdeka, 31 Mei 1946
Merdeka, 3 Mei 1946
Merdeka, 25 Maret 1946
Merdeka, 21 Maret 1946
Merdeka, 28 Februari 1946
Pikiran Rakyat, Kamis, 12 Desember 1968
Pikiran Rakyat, Jumat, 14 Desember 1968
Pikiran Rakyat, Kamis, 5 Desember 1968
Pikiran Rakyat, Rabu, 20 November 1968
Pikiran Rakyat, Senin, 18 November 1968
Pikiran Rakyat, Kamis, 14 November 1968
Pikiran Rakyat, Jumat, 8 November 1968
Pikiran Rakyat, Kamis, 7 November 1968
Pikiran Rakyat, Kamis, 24 Oktober 1968
Kompas, 10 Maret 1985
Suara Karya, 12 Februari 1985
Jakarta Post, 28 Februari 1985
Suara Merdeka, Kamis, 17 Januari 1985

Sumber Wawancara

Ahmad Din, Sekretaris Direktorat Jenderal Pajak 1976-1982. Masuk Dinas pajak Tahun 1947. Wawancara pertama pada 3 Desember 2012. Wawancara kedua pada Selasa 1 Juli 2014.

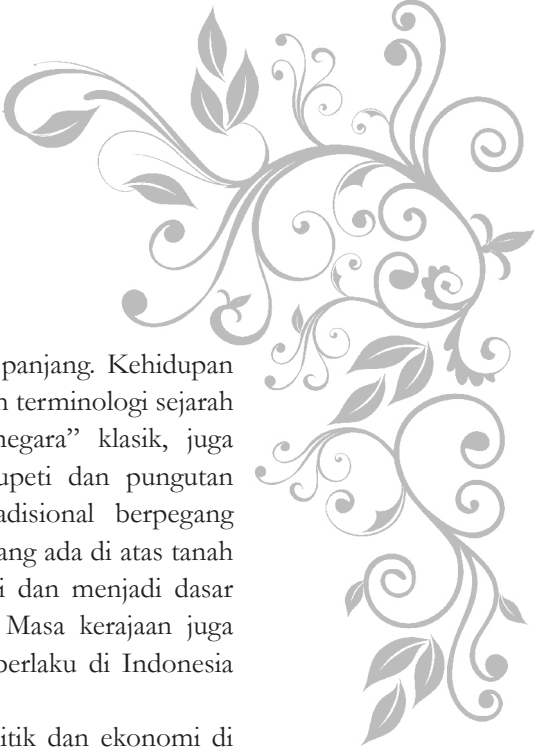
Dra. Sri Rahayu, SH. MSi. Anggota Badan Penyelesaian Sengketa Pajak 1998-2013. Masuk Dinas Pajak tahun 1975

Harjono Sosrosugondo, Sekretaris Direktorat Jenderal Pajak 1982-1987. Masuk Dinas

Pajak tahun 1950. Wawancara pada 14 Juli 2014
Sutadi Sukarya, Dirjen Pajak 1970-1981. Masuk Dinas Pajak Tahun 1955
Hartoyo, Direktur Ekstensifikasi dan Penilaian DJP 2008-2015. Masuk Dinas Ipeda
tahun 1974

Sumber lain

Annual Report 2007 Direktorat Jenderal Pajak Departemen Keuangan
Berita Resmi Pemerintah Daerah Kotapraja Yogyakarta Triwulan ke IV Tahun 1960
Nomor: 5 Peraturan Daerah Kotapraja Yogyakarta Tahun 1960 Peraturan Daerah
Kotapraja Yogyakarta Nomor 21 Tahun 1960 (21/1960) Tentang:Pajak Anjing
Lembaran Daerah Istimewa Jogjakarta (Berita Resmi Daerah Daerah Istimewa Jogjakarta)
Seri B. No. 6 Tahun 1961 Peraturan Daerah-Daerah Swatantra Tingkat II Sleman
No. 1/1959
Lembaran Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Sumedang Nomor: 2 Tahun 1984 Seri
A Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Sumedang Nomor Nomor:
14 Tahun 1983
Tambahan Lembaran Kota Besar Ska no. 4 th. Ke III tg. 1 Mei 1953 No. I Peraturan
daerah Kota Besar Surakarta No. 4 Tahun 1953 Tentang Pemungutan Padjak
Andjing



Pajak memiliki jejak sejarah yang panjang. Kehidupan di masa kerajaan kuno, yang dalam terminologi sejarah disebut sebagai masa “negara-negara” klasik, juga bertumpu pada pajak, berupa upeti dan pungutan dari para *kawula*. Kerajaan tradisional berpegang pada hukum bahwa raja ialah pemilik semua yang ada di atas tanah kekuasaannya, sehingga bebas meminta upeti dan menjadi dasar berjalannya “negara-negara” klasik tersebut. Masa kerajaan juga menyimpan riwayat sistem perpajakan yang berlaku di Indonesia masa silam.

Buku ini juga menceritakan situasi politik dan ekonomi di tanah jajahan yang turut mendorong perubahan kebijakan pajak. Historiografi pajak Indonesia tidak hanya menyentuh persoalan pajak pada level nasional, namun juga gagasan pajak perusahaan dan pajak yang berlaku di wilayah lokal kota-kabupaten. Ada pula gejala sosial yang terjadi pada periode kolonial akibat dipicu beban pajak tinggi tanpa imbal-balik sebanding dengan apa yang telah dibayarkan rakyat kepada negara.

Buku ini juga memaparkan situasi Indonesia yang telah berdiri sebagai republik dan langkah-langkah para penyelenggara pemerintahan dan penjabatan keuangan dalam sebuah negara yang telah dikelola sendiri. Dalam konteks Negara Indonesia, para aparat pajak pun makin mendapat tugas penting untuk meraih pendapatan sebagai bekal pelaksanaan pembangunan.

