

**DARI PETUGAS PERTANAHAN MENJADI KEPALA  
PEMERINTAHAN: KONTROLIR DI HINDIA BELANDA  
ABAD XIX**

**Harto Juwono**

Program Studi Ilmu Sejarah, Fakultas Ilmu Budaya, Universitas Sebelas Maret  
Surakarta

hartojuwonomtl@gmail.com

**Abstrak**

Tulisan ini bermaksud untuk mengungkapkan bagaimana proses keberadaan dan perkembangan suatu jabatan dalam struktur birokrasi kolonial yaitu kontrolir. Periode yang diambil adalah selama abad XIX karena pada masa ini dinamika yang menarik terjadi pada jabatan ini, baik secara fungsional maupun structural. Keunikan yang dialami oleh kontrolir adalah sebagai satu-satunya pejabat yang mengalami pergeseran dari jabatan fungsional pada bidang kegiatan tertentu menjadi terintegrasi dalam struktur birokrasi dan akhirnya menjadi pemegang peran utama dalam menentukan pilar kekuasaan kolonial Belanda. Metode yang digunakan untuk merekonstruksi tulisan ini adalah metode sejarah yang diawali dari penelusuran data hingga penyusunan laporan akhir. Data yang dijadikan sebagai sumber informasi bagi tulisan ini adalah sumber primer, khususnya terdiri atas laporan langsung dari pejabat yang berwenang dan peraturasn-peraturan resmi yang relevan bagi jabatan kontrolir, sementara referensi lain diambil dari para penulis yang terkait atau pengamat di bidangnya. Dengan memahami posisi kontrolir ini, diharapkan pemahaman pada konteks sejarah politik dan pemerintahan khususnya yang menyangkut era kolonial bisa lebih dipermudah, terutama berkaitan dengan flunktuasi peristiwa politik yang berlangsung selama itu.

**Keywords:** Kontrolir, kolonial, pemerintahan, perubahan fungsi kontrolir

**Abstract**

*This article intends to reveal the process of existence and development of a position in the colonial bureaucratic structure, namely controller. The period taken was during the nineteenth century because during this time interesting dynamics occurred in this position, both functionally and structurally. The uniqueness experienced by the controller was that he was the only official who underwent a mutation from a functional position in a certain field of activity to being integrated in the bureaucratic structure and ultimately becoming the main role holder in determining the pillars of Dutch colonial power. The method used to reconstruct this article is a historical method starting from data tracking to preparing the final report. The data used as a source of information for this study are primary sources, specifically consisting of direct reports from authorized officials and official regulations relevant to supervisory positions, while other references are taken from related writers or observers in their fields. By understanding this position of control, it is hoped that understanding the historical context of politics and*

*government, especially regarding the colonial era, can be made easier, especially in relation to the failure of political events that took place during that time.*

**Keywords:** *Controller, colonial, government, change in controller function.*

## **PENDAHULUAN**

Dalam sejarah administrasi pemerintahan Hindia Belanda di Indonesia, tidak ada perubahan yang begitu radikal pada birokrasi kolonial seperti yang terjadi pada jabatan kontrolir. Tidak ada gambaran bahwa jabatan kepala daerah pada abad XIX dan awal abad XX ini, setidaknya sebelum UU Pembaharuan Pemerintahan tahun 1925, mengalami proses pergantian fungsi yang begitu signifikan dalam perkembangannya. Awalnya jabatan ini digunakan untuk mengontrol dan memudahkan aliran pemasukan Negara dari sector pertanahan (*agrarische inkomsten*), namun dengan pertimbangan politik dan pemerintahan yang rumit, jabatan tersebut kemudian difungsikan untuk memerintah suatu daerah administrasi dan menjadi bagian dari birokrasi pemerintahan (*binnenlandsch bestuur*).

Tulisan ini bukan hanya bermaksud untuk menjelaskan proses perubahan fungsi di atas namun juga untuk menekankan hubungan antara kedua fungsi yang dijabatnya: sector pertanahan dan sector pemerintahan. Kedua fungsi ini memang memainkan peran yang strategis dan penting dalam sejarah pemerintahan colonial Belanda khususnya di Jawa sepanjang abad XIX. Bahkan bisa dikatakan bahwa hegemoni colonial di Jawa ditentukan dan ditopang oleh kedua sektor tersebut, yang membuatnya mampu bertahan setidaknya memasuki abad XX.<sup>1</sup>

Mengingat arti penting dari keduanya, para pembuat kebijakan Belanda baik di Den Haag maupun Batavia memiliki pemikiran untuk mendukung pencapaian tujuan pemerintahan colonial mereka di Hindia Belanda dengan struktur

---

<sup>1</sup> Pada tahun-tahun pertama abad XX ketika tuntutan desentralisasi bergema di dunia politik colonial yang menuntut pengurangan intervensi Den Haag terhadap pemerintahan di Hindia dan memberikan kewenangan lebih besar kepada Batavia, muncul ide untuk mengurangi jumlah dan kewenangan kontrolir pemerintahan di Jawa dan Madura dari kalangan sejumlah pejabat dan intelektual. Tujuannya adalah untuk memberi kemandirian lebih besar dalam pemerintahan kepada aparat pribumi dan membuat asisten residen yang memiliki kewenangan lebih besar daripada kontrolir berhubungan langsung dengan masyarakat pribumi dan Eropa (Nieuwenhuis, 1908: 581).

pemerintahan yang kuat dan tepat guna. Salah satunya adalah pengadaan jabatan yang mampu menangani persoalan yang muncul pada kedua sector ini dan menjamin efektivitasnya dalam menjangkau penduduk sebagai satu-satunya obyek yang melandasi keberhasilan tujuan mereka. Berdasarkan pada pertimbangan cermat dan setelah melalui pembicaraan panjang, pilihan mereka jatuh pada jabatan kontrolir sebagai fungsi terendah dalam struktur birokrasi pemerintahan colonial (*Binnenlandsch Bestuur*) setidaknya sampai pertengahan kedua abad XIX.

## **METODE**

Penelitian ini bersifat kualitatif dengan menggunakan metode penelitian sejarah. Adapun Langkah-langkah yang ditempuh diawali dengan Heruristik, yaitu usaha mengumpulkan sumber data penelitian. Kegiatan ini dilakukan berdasarkan tema yang berhubungan dengan topik Dari Petugas Pertanahan menjadi Kepala Pemerintahan: Kontrolir di Hindia Belanda Abad XIX. Sumber yang dimaksud yaitu arsip, buku dan tulisan artikel jurnal, di antaranya arsip *Staatsblad van Nederlandsch Indie* yang banyak memberikan informasi mengenai peraturan maupun penerapan kebijakan. Kedua, masuk pada tahap kritik sumber dimana secara intern kritik dilakukan untuk menilai keakuratan. Untuk sumber berupa buku dan artikel jurnal akan dilihat relevansi dan keobjektifan sumber tersebut apakah bisa dijadikan sumber yang membantu menjelaskan jawaban dari permasalahan penelitian ini; Ketiga adalah tahap analisis temuan penelitian. Analisis yang digunakan salah satunya yaitu teknik interpretasi fakta-fakta sejarah, dan menghubungkannya dengan fakta sejarah lainnya, sehingga menciptakan suatu kesatuan utuh; Keempat yakni historiografi, merupakan langkah akhir dari seluruh rangkaian penelitian yang diwujudkan dalam bentuk penulisan laporan penelitian sejarah (Kuntowijoyo, 2013: 73-83).

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **A. Kontrolir Sebagai Pejabat Agraria**

Setelah mewarisi kekuasaan dari VOC pada akhir abad XVIII, dan khususnya setelah mendapatkan warisan system *landrente* dari Thomas Stamford Raffles yang berkuasa di Jawa sampai tahun 1816, arah kebijakan dan tujuan dominasi colonial Belanda di Jawa selama abad XIX difokuskan pada peningkatan produktivitas

agraria dengan bertumpu pada eksploitasi terhadap tanah dan tenaga kerja, dua unsur yang tidak bisa saling dipisahkan dalam system ekonomi agraris lama di Jawa.<sup>2</sup>

Berbagai cara dituangkan dalam kebijakan colonial untuk mewujudkan tujuan tersebut, mulai dari liberalisasi lahan hingga dominasi dan monopoli oleh Negara, yang disepakati antara Den Haag dan Batavia. Peluang bagi pembukaan lahan koloni dengan prinsip eksploitasi liberal yang ragu-ragu pada perempatan pertama abad XIX telah berakhir dengan deficit anggaran belanja colonial pada awal tahun 1820an (P.H. van der Kemp, 1891: 22).<sup>3</sup> Terlepas dari terjadinya dua perang besar di Hindia Belanda, Perang Paderi sejak 1821 dan Perang Diponegoro sejak 1825, keraguan dalam kebijakan pemerintah menjadi penyebab utama dari kegagalan itu. Bahkan salah satu tindakan pemerintah yang ragu-ragu dengan membatalkan persewaan tanah di Vorstenlanden pada tahun 1823 oleh para investor perkebunan swasta membawa akibat yang sangat fatal dan penting dalam menentukan perubahan arah kebijakan colonial, yaitu peperangan yang berlangsung selama 1825-1830 (*Staatsblad van Nederlandsch Indie Tahun 1823 Nomor 17*).

Pada periode ini, residen menjadi pejabat paling strategis dalam bukan hanya menegakkan kekuasaan pemerintah namun juga menjamin penghasilan pemerintah dari daerah. Untuk melakukan pemungutan pajak tanah tersebut, residen menyerahkan dan dibantu sepenuhnya oleh seorang pejabat pemungut pajak yang disebut *Kollekteur*. Dalam pelaksanaan tugasnya *Kollekteur* dibantu oleh asistennya yang disebut *Onder-Kollekteur*, yang melakukan pemungutan pajak baik berupa uang maupun hasil bumi dari warga pribumi lewat kepala desa mereka.

---

<sup>2</sup> Baik Lord Minto maupun Raffles awalnya menduga bahwa mereka harus memperbaiki nasib orang pribumi yang dieksploitasi oleh Belanda dengan mengatur kembali penggunaan tanah dan tenaga kerja. Namun pada prakteknya penguasa Inggris juga terbentur pada fakta yang sama dan akhirnya mengikuti pola yang diwariskan oleh Belanda meskipun ada penyesuaian dengan sistemnya. Tujuan utama mereka adalah menaikkan produktivitas Jawa secara cepat (*Java's productiviteit zou plotseling eene ruime vlugt nemen*) (Levysohn, 1857: 183).

<sup>3</sup> Dalam hal ini Direktur Keuangan P.J. van de Graaff yang melakukan penyelidikan terhadap kerawanan keuangan tersebut menuduh bahwa keberadaan para penyewa tanah di Vorstenlanden dan produksi 200 ribu pikul kopi per tahun menjadi sumber dari kemerosotan harga kopi di pasaran yang merugikan keuangan pemerintah nasional.

Selain *Onder-Kollekteur* ada juga pejabat kontrolir yang dalam hal ini bertindak sebagai pengawas bagi pemasukan pendapatan agraria (*opziener der landelijk inkomsten*). Kontrolir ini tidak tunduk kepada *Kollekteur* melainkan kepada asisten residen dalam struktur pemerintahan.

Sejak tahun 1819, *landrente* diatur kembali dan diterapkan menurut kondisi yang berubah sebagai warisan dari pendudukan Inggris oleh Komisaris Jenderal Belanda (*Staatsblad van Nederlandsch Indie Tahun 1819 Nomor 5*). Karena satuan komunitas yang paling dasar dalam struktur kekuasaan pemerintahan adalah desa untuk menjangkau masyarakat pribumi dalam hal pajak tanah itu, aparat kolonial harus dibentuk untuk menanganinya. Dalam hal ini Kontrolir adalah petugas yang dianggap layak seperti yang disampaikan berikut ini

*Jaarlijks komt de kontrolir der landelijke inkomsten bij de dessahoofden zijner afdeeling en bepaalt met hen de hoegrootheid der som voor welke de gemeente moet worden aangeslagen. Deze aanslag geschiedt voor den tijd van een jaar.*<sup>4</sup>

Setiap tahun kontrolir penghasilan agraria mengunjungi para kepala desa di daerah kerjanya dan bersama mereka menentukan jumlah uang yang harus dipungut dari masyarakat. Pemungutan ini berlangsung dalam waktu satu tahun.

Terlepas dari cara kerja dan waktu kerjanya, apa yang perlu diperhatikan di atas adalah nama jabatan sebagai kontrolir penghasilan agraria di wilayah kerjanya (*afdeeling*). Istilah ini menunjukkan adanya penugasan yang bersifat khusus dari pejabat tersebut dan masing-masing pejabat ini memiliki daerah kerja. Dari situ perlu ditinjau apakah kontrolir ini terintegrasi dengan struktur birokrasi pemerintah daerah atau memiliki posisi struktural yang vertical di sektornya hingga mencapai Gubernur Jenderal. Jika alternative pertama terwujud, jelas daerah kerjanya sesuai dengan pembagian wilayah administrasi pemerintahan (*afdeeling*), sementara apabila alternatif kedua menjadi realita maka masing-masing kontrolir penghasilan

---

<sup>4</sup> Sumber dari aturan tersebut adalah pasal 59 *Regeringsreglement Tahun 1854* yang menyatakan bahwa Gubernur Jenderal harus memperhatikan agar di mana-mana saat pajak tanah dipungut menurut pemungutan komunal atau desa, untuk sementara diteruskan (Herwerden, 1870).

agrarian ini memiliki wilayah kerja yang berbeda dengan struktur birokrasi pemerintahan daerah.

Terlepas dari perbedaan di atas, yang selalu berubah-ubah selama pertengahan pertama abad XIX. Kontrolir karena tuntutan tugasnya harus memenuhi persyaratan berikut ini

*De controleurs der landelijke inkomsten zijn verplicht, zich de grondige kennis der Maleische zoo veel mogelijk, ook der Javaansche taal, eigen te maken, en zich in het spreken en schrijven derzelve te bekwamen (Deventer, 1866: 44).*

Kontrolir penghasilan tanah wajib untuk sejauh mungkin memiliki pengetahuan mendasar tentang bahasa Melayu dan juga bahasa Jawa, dan sangat cakap dalam membaca dan menulis.

Dengan melihat ketentuan di atas, yang ditetapkan dalam keputusan pemerintah tanggal 22 November 1827 nomor 38, bisa diketahui bahwa pada masa itu terjadi pergeseran jabatan kontrolir dari fungsi sebagai pengawas proses pemungutan pajak tanah atau hasil bumi, menjadi pelaku pemungutan itu sendiri yang memenuhi kualifikasi dalam pelaksanaan tugasnya (*Staatsblad van Nederlandsch Indie Tahun 1827 Nomor 10*).

Keputusan tersebut diambil oleh Komisaris Jenderal Leonard Du Bus de Gisignies dalam laporan ekonominya yang mengikuti langkah pendahulunya delapan tahun sebelumnya. Pada tanggal 25 Maret 1819, Gubernur Jenderal G.A.G.Ph. Baron van der Capellen menetapkan aturan yang antara lain tercatat sebagai berikut

*Eene grondige kennis van de landtaal een onontbeerlijk vereischte zijnde tot eene behoorlijke vervulling van vele ambten, zoo zal bij alle gelegenheden een gunstig regard beslagen worden op ambtenaren, die zich boven anderen daarmede hebben gemeenzaam gemaakt (Spengler, 1863: 126).*

Suatu pengetahuan mendasar tentang bahasa daerah menjadi syarat mutlak bagi terpenuhinya banyak jabatan yang memadai, jadi pada semua persoalan suatu penghargaan tinggi diberikan kepada para pejabat yang bisa menemukan hubungan akrab dibandingkan yang lain.

Pemahaman tersebut bukan hanya diperlukan untuk bisa bergaul dengan orang pribumi namun juga memahami tradisi, pola berpikir dan latar belakang kehidupan orang pribumi sehingga pelaksanaan instruksi dari pemerintah di lapangan bisa disesuaikan. Du Bus memahami hal ini sepenuhnya. Ia mengambil langkah membenahi korps perpajakan termasuk bea serta cukai ekspor-impor dan membentuk korps birokrasi khusus untuk itu. Dalam tindakannya, kontrolir tidak lagi dianggap sebagai pengawas melainkan sebagai petugas pemungut pajak langsung, sementara kinerjanya diawasi oleh pejabat lain yang disebut *waterfiscaal* untuk pemasukan pajak air atau laut dan *Hoofdkommiezen* untuk pemasukan pajak di darat (Wijck, 1866: 204).

Di bawah sistem *Kultuur Stelsel* yang menerapkan sistem eksploitasi ganda dengan pemanfaatan produksi agraria dan *landrente* warisan dari Raffles, petugas Eropa di tingkat bawah diperlukan yang khusus menangani kedua sector ini. Pejabat ini harus lebih rendah daripada asisten residen karena diperlukan untuk langsung menjangkau rakyat desa. Namun dengan tekanan utama sistem eksploitasi ini, jabatan kontrolir menjadi lebih beragam. Tugasnya bukan hanya mengawasi pemungutan *landrente* tetapi juga penyeteroran produk tanaman dan penanamannya di lahan milik rakyat oleh penduduk petani sesuai dengan kuota yang ditetapkan oleh pemerintah. Oleh karenanya jabatan kontrolir agraria kemudian dibagi antara kontrolir penghasilan agraris (*landelijke inkomsten*) dan kontrolir perkebunan (*kontrolir van cultures*). Keduanya tunduk kepada residen atau kepala daerah setempat (*Bijdragen Tot de Kennis van de Voornaamste Voortbrengselen van Nederlandsch Indie*, 1860: 41).

Tugas dan tanggungjawab pejabat ini tampak dalam keterangan berikut ini

*Doorgaans onbewoond, strekken zij den Controleur bij zijne maandelijksche inspectiereizen zeldzamer den Resident of Inspecteur der cultures, gedurende een of twee dagen tot verblijfplaats, of worden tijdelijk betrokken door reizigers, aan wie de Resident verlof geeft om er te vertoeven.*

Biasanya lahan yang tidak berpenghuni ditempati oleh Kontrolir dalam perjalanan inspeksi sementara yang jarang dilakukan oleh residen atau Inspektur Perkebunan, selama satu atau dua hari, atau

untuk sementara dihuni oleh pengunjung yang diberi ijin oleh residen untuk tinggal.

Dalam kutipan di atas terlihat bahwa kontrolir (perkebunan) melaksanakan tugas inspeksi sebagai pengganti residen atau inspektur perkebunan. Di sini tampak bahwa posisi kontrolir perkebunan menunjukkan dualistis, di satu sisi bagian dari birokrasi daerah dan di sisi lain adalah bagian birokrasi structural (tunduk kepada Inspektur Perkebunan yang berada di bawah Direktur Perkebunan dan Prasarana Negara).

Hubungan structural bagi kontrolir perkebunan ini tampaknya lebih penting daripada hubungan territorial. Dalam hal ini arti pentingnya terletak pada promosi jabatan. Seorang kontrolir perkebunan meneruskan karirnya dalam jenjang strukturalnya untuk bisa mencapai jabatan sebagai inspektur perkebunan, daripada dalam struktur birokrasi pemerintahan untuk menjadi asisten residen atau residen yang menjadi atasannya (Feist, 1865: 18).

Sementara itu kontrolir urusan agraria masih tetap melaksanakan fungsinya yang semakin strategis berkaitan dengan hak-hak penduduk atas tanah. Ketika menjelang berakhirnya *Kultuur Stelsel* pada tahun 1860-an pemerintah mulai mempertimbangkan perubahan kebijakan agrariannya terhadap penduduk Jawa, yang bertujuan memastikan lebih jelas hak-hak penduduk, kontrolir urusan agraria ini memainkan peranan penting. Dia selalu terlibat dalam komisi yang dibentuk oleh pemerintah di tingkat daerah kerjanya (kawedanan) untuk menyelidiki sejauh mana hubungan penduduk secara hukum dengan tanah-tanah yang digarap atau dihuninya selama ini (*bij dit onderzoek voornamelijk het doel te weten wat het volk, de kleine man zelf van zijn regten denk, begrijpt en zich bewust is, wat de oudste ingezetenen zich van den vroeger bestaanden toestand herinnerden*) (Tideman, 1872: 4).<sup>5</sup>

Dalam hal ini pemerintah menerbitkan instruksi bagi para kontrolir ini yang antara lain tercantum pada pasal 4 dari instruksi uji coba bagi para kontrolir

---

<sup>5</sup> Tideman sendiri adalah seorang pensiunan kontrolir agraria yang telah bekerja dan ditempatkan di berbagai daerah di Jawa.

penghasilan tanah dan tanaman di Jawa dan Madura (*proef-instructie voor de kontrolirs bij de landelijke inkomsten en cultures op Java*) (ANRI, *Missive van Gouvernements Secretaris Tanggal 14 April 1857 Nomor 949*).

*Zij moeten het voorregt der beschaafde opvoeding, welke zij genoten, da nook op eene gepaste wijze aanwenden, om de inlandsche hoofden en bevolking goed te leiden, en achting en vertrouwen in te boezemen, door een volkstrekt onbesproken gedrag, ingetogene levenswijze, zachtzinnigheid, gepaard met verstandige eerbiediging der onschadelijke eigendommelijke instellingen, begripen en vooroordeelen, beschaafden omgang, beleefdheid zonder overdrijving, Ernst en deftigheid zonder stroefheid, toegenegenheid en geduldige welwillende aanhooring van hetgeen mogt worden voorgegragt, en daarentegen algeheele vermindering van eenen onvoegzamen, bitsen of hoogen toon, drift of andere kwade bejegening (ANRI, *Missive van Gouvernements Secretaris Tanggal 14 April 1857 Nomor 949*).*

Mereka juga harus menggunakan pengetahuannya yang mereka nikmati secara tepat untuk membimbing para pemimpin pribumi dan penduduknya dengan baik dan jantuk menamkan harga diri dan kepercayaan dengan martabat dan tingkahlaku sempurna, kesopanan, kelembutan, ditambah dengan penghormatan yang bijak terhadap kepemilikan sifat, pikiran dan praduga yang tidak berbahaya, menjaga hubungan public, kesopanan yang wajar, keseriusan kerja dan martabat tanpa rasa takut, penuh kasih dan sabar mendengar apa yang diusulkan dan di sisi lain menghindari hal yang tidak senonoh, keangkuhan, watak dan perlakuan buruk lainnya.

Ketentuan di atas memang penuh dengan aturan yang bersifat normative, namun dari situ bisa diduga bahwa kontrolir diberikan instruksi untuk bisa berhubungan baik dengan rakyat dan tidak menimbulkan konflik dengan mereka.

Meskipun peraturan ini bersifat uji coba, namun ada tanda-tanda bahwa di dalam instruksi tersebut kontrolir pertanahan dan produksi agraria mulai disiapkan untuk menjadi pejabat pemerintahan territorial. Hal ini tampak dari pasal 1 peraturan tersebut yang menyebutkan berikut ini

*De Kontrolirs staan onder de bevelen van de hoofden van plaatselijk en gewestelijk bestuur, onder wie zij bescheiden zijn. Het hoofd van gewestelijk bestuur wijst aan de afdeeling waarin zij dienen.*

Para kontrolir ditempatkan di bawah perintah para kepala pemerintah daerah dan pemerintah wilayah tempat mereka ditugaskan. Kepala pemerintah wilayah menunjuk daerah kerja yang akan mereka layani.

Dalam ketentuan di atas tampak adanya transisi status kontrolir yang semula berada di bawah inspektur agraria dan inspektur perkebunan bergeser menjadi bagian dari birokrasi kewilayahan. Meskipun dalam ketentuan itu tidak terlihat dengan tegas tugas yang dilimpahkan oleh residen atau pemerintah wilayah kepada kontrolir, namun residen menjadi pejabat yang berwenang menunjuk lahan kerjanya dan pengangkatannya, bukan lagi inspektur terkait secara structural.

### **B. Kontrolir Sebagai Pejabat Pemerintahan**

Setelah berakhirnya *Kultuurstelsel* pada akhir 1860-an dan diikuti oleh terbitnya UU Agraria (*Agrarische Wet*) pada tahun 1870, jabatan kontrolir mengalami perubahan. Evaluasi dilakukan oleh pemerintah terhadap kinerja pejabat ini dan status serta kedudukannya. Evaluasi ini didasarkan pada Instruksi Percobaan bagi pejabat ini yang diterbitkan oleh pemerintah pada tahun 1855. Dalam instruksi tersebut dikatakan bahwa kontrolir untuk sementara ditugaskan menangani persoalan fungsional dengan pemantauan dalam hubungannya kepada penduduk pribumi (Louter, 1884: 90).

Setelah dua puluh tahun berlalu, pemerintah menyimpulkan bahwa jabatan kontrolir harus dipertegas lagi dan memiliki batas-batas fungsi yang jelas. Untuk itu pemerintah menginstruksikan Direktur Perkebunan K.W. van Gorkom untuk menyusun sebuah pedoman baru bagi tugas dan kewenangan kontrolir. Dalam laporannya pada tahun 1878, Van Gorkom menyimpulkan bahwa kontrolir lebih tepat diangkat sebagai pejabat territorial dan diintegrasikan dalam struktur birokrasi. Usulan ini selanjutnya diterima oleh pemerintah Batavia dan diputuskan bahwa sejak itu kontrolir akan dijadikan sebagai pejabat pemerintah daerah. Tugas mereka tetap berkaitan dengan keamanan, pengukuran tanah dan pengelolaan keuangan meskipun secara perlahan administrasinya diperluas mencakup aspek pemerintahan.

Dalam prakteknya, kontrolir pemerintahan dibagi menjadi dua: klas-1 dan klas-2, berdasarkan ukuran keseniorannya (*Staatsblad van Nederlandsch Indie Tahun 1872 Nomor 225*).<sup>6</sup> Karena posisinya menjadi sangat strategis, yaitu sebagai titik temu aparat Eropa dan pribumi di tingkat bawah sekaligus menjadi ujung tombak birokrasi Eropa untuk menjangkau penduduk desa, kontrolir perlu dibekali dengan kemampuan khususnya bahasa dan pengetahuan tradisi masyarakat. Untuk itu pada pertengahan 1870an seiring dengan meningkatnya eksploitasi agraria di daerah pedalaman sebagai dampak dari pemberian hak tanah individu (*erfelijk indiviueel bezitsrecht*), dan intensifnya penetrasi kapitalis Barat sampai tingkat kehidupan dasar penduduk priumi, kewenangan kontrolir ditingkatkan dan semakin banyak menjadikannya sebagai aparat pemerintah. Antara lain adalah pemberian kewenangan kepolisian atau menjadikannya sebagai aparat penegak hukum yang berhak menangkap dan menghukum seseorang yang dianggap sebagai pelaku kejahatan (*Koloniaal Verslag over Het Jaar 1876: 71*).<sup>7</sup>

Pada kenyataannya sejak tahun 1870an seiring dengan semakin kompleksnya tugas kontrolir di Jawa dan Madura, sekaligus juga perluasan kekuasaan Belanda di luar Jawa yang menuntut pertambahan jumlah birokrasi sipil menyusun pasifikasi militer, komposisi kontrolir menjadi klas-1 dan klas-2 tidak lagi mencukupi. Hal ini terjadi seiring dengan pembentukan satuan administrasi pemerintahan yang berbeda di luar Jawa dengan di Jawa (pembentukan *kontrole-afdeeling* yang setingkat dengan distrik. Untuk itu dibutuhkan pejabat kewilayahan baru yang membantu tugas kontrolir di lapangan, dan bukan pejabat administrasi. Pejabat ini disebut aspiran kontrolir (*Koloniaal Verslag over Het Jaar 1877: 79*).

---

<sup>6</sup> Pembagian ini awalnya berdasarkan pada geografis. Kontrolir yang ditempatkan di ibukota atau pusat kota diklasifikasikan sebagai kontrolir klas-2, sementara kontrolir yang ditempatkan di daerah atau pedalaman disebut sebagai kontrolir klas-1. Perbedaan status ini juga berpengaruh pada penghasilan dan kenaikan gaji, baik gaji pokok maupun tunjangannya. Karena jaraknya yang jauh dan riskannya daerah yang diperintah, kontrolir yang ditempatkan di luar kota atau pedalaman menerima penghasilan lebih besar.

<sup>7</sup> Penugasan pertama kontrolir dengan penegakkan keamanan (*met politiezorg belasten*) adalah untuk mencegah penyelundupan dan perdagangan gelap candu yang marak terjadi di pesisir.

Penambahan aspiran kontrolir untuk membantu kontrolir pada akhir tahun 1870-an ini dianggap tidak bisa ditunda lagi mengingat tugas kontrolir semakin kompleks. Sebagai pejabat baru dalam birokrasi pemerintah di bawah residen dan asisten residen, kontrolir harus melaksanakan tugas-tugas pemerintahan yang sebelumnya tidak pernah dialaminya, sementara tugas-tugas lama dalam bidang pemungutan pajak dan kebijakan agraria tetap saja diembannya. Misalnya pada tahun 1879 kontrolir dilibatkan dalam sensus penduduk desa dan penelitian di bidang demografi bersama dengan aparat pribumi di tingkat desa, sementara juga dalam bidang kesehatan manusia dan hewan kontrolir dan aspiran kontrolir juga mulai dilibatkan (*Koloniaal Verslag over Het Jaar 1880*: 1 & 68).

Dalam perkembangan pemerintahan lebih lanjut memasuki decade 1880an jumlah kontrolir dan aspiran kontrolir bertambah sesuai kebutuhan. Di Jawa dan Madura pertambahan terjadi karena tuntutan kinerja yang semakin kompleks dan pembentukan daerah administrasi pemerintahan baru yang disesuaikan dengan pembagian administrasi. Sementara itu di luar Jawa pertambahan pesat jumlah kontrolir diakibatkan oleh proses pasifikasi dan perluasan wilayah yang dilakukan pemerintah Hindia Belanda, dan diikuti dengan pembentukan satuan pemerintahan baru (*Koloniaal Verslag over Het Jaar 1882*: 66)..<sup>8</sup>

Tugas kontrolir di luar Jawa jauh lebih berat daripada di Jawa, mengingat situasi keamanan di sana sangat rentan dibandingkan Jawa. Selain belum dikenalnya budaya dan tradisi rakyat setempat secara memadai, proses pasifikasi yang berlangsung belum sepenuhnya selesai dan menjamin keselamatan jiwa dan raga para pejabat pemerintah khususnya Eropa yang ditempatkan di sana. Oleh karenanya di samping di bawah pengawalan ketat aparat keamanan, kontrolir juga harus bertindak hati-hati saat melakukan interaksi dengan penduduk luar Jawa tempat mereka bertugas. Kondisi ini dipersulit dengan tingkat peradaban yang

---

<sup>8</sup> Sebagai perbandingan jumlah kontrolir di Jawa dan Madura naik dari 101 pada tahun 1881 menjadi 103 pada tahun 1882, sementara pada rentang waktu yang sama di luar Jawa kenaikan adalah dari 118 sampai 126. Bila melihat jumlah kontrolir di luar Jawa sepuluh tahun sebelumnya yang masih separuh dari angka itu, bisa diketahui betapa pesatnya kebutuhan tenaga pejabat ini di luar Jawa. Sementara itu bias diduga bahwa luas wilayah dan kualitas kerja kontrolir di luar Jawa berbeda dengan di Jawa.

umumnya berbeda antara penduduk itu dan penduduk di Jawa, yang telah lama mengenal unsur-unsur budaya modern.

Menanggapi kondisi seperti ini ini, pada awal tahun 1880an Gubernur Jenderal F 's Jacob menanggapi dengan melontarkan pandangan berikut ini kepada pemerintah pusat di Den Haag

*In verband met dit onderwerp, is de Gouverneur Generaal tevens op de wenschelijkheid geweest dat streng worde vastgehouden aan den regel om de controleurs niet dan hoog noodig te verplaatsen, opdat hun de gelegenheid worde gelaten om zich in de streek waar zij zich bevinden met de toestanden van land en volk beter bekend te maken (Koloniaal Verslag over Het Jaar 1883: 66).*

Sehubungan dengan agenda ini, Gubernur Jenderal juga menunjukkan kebutuhan agar aturan dipegang teguh untuk tidak memindahkan kontrolir kecuali sangat dibutuhkan, agar mereka memperoleh kesempatan di daerah itu untuk lebih mengenal kondisi penduduk dan daerahnya tempat mereka berada (ditempatkan).

Pandangan ini jelas menunjuk pada para kontrolir (dan aspiran kontrolir) yang ditempatkan di luar Jawa, karena di Jawa umumnya mereka telah mengenal kondisinya.

Keputusan Jacob di atas sekaligus menjadi jawaban atas desakan yang muncul di kalangan para petinggi kolonial bagi pembaharuan administrasi pemerintahan, khususnya melakukan reorganisasi korps kontrolir. Ada usulan bagi pembaharuan peraturan tahun 1878 tentang penempatan dan kedudukan kontrolir serta aspiran kontrolir agar jabatan aspiran kontrolir dihapuskan dan diganti dengan kontrolir klas-3 (*Koloniaal Verslag over Het Jaar 1883: 66 & 1884: 64*). Hal ini ditolak oleh pemerintah Hindia Belanda di bawah Gubernur Jenderal Otto van Rees pengganti Jacob, yang menganggap bahwa pergantian itu tidak perlu. Hal ini bertolak pada fakta bahwa pergantian tersebut akan mengakibatkan perubahan kewenangan administrasi karena aspiran kontrolir memimpin suatu daerah yang berada di bawah tingkat distrik yang dipimpin oleh kontrolir.

Untuk menanggapi desakan tersebut, pemerintah kemudian mengambil dua kebijakan. Kebijakan pertama adalah tanpa mengangkat kontrolir klas-3 yang menggantikan aspiran kontrolir, daerah kerja aspiran kontrolir dihapuskan dan

digabungkan dengan daerah kerja lain yang dipimpin oleh aspiran kontrolir atau kontrolir klas-2. Sebagai hasil dari penggabungan ini, daerah baru yang diperintah dinaikkan statusnya dengan di bawah pimpinan seorang kontrolir klas-1. Hal ini lebih banyak dilakukan di luar Jawa, khususnya pada daerah yang baru ditaklukkan dan diletakkan di bawah pemerintahan langsung (*Koloniaal Verslag over Het Jaar 1885: 65*).

Kebijakan kedua adalah mengangkat kontrolir di luar formasi birokrasi (*controleur boven formatie*), sehingga menjadi pejabat pembantu murni bagi residen atau asisten residen dalam melaksanakan administrasi pemerintahan di wilayahnya. Apa yang dimaksudkan dengan kontrolir di luar formasi ini bisa memiliki dua fungsi: menjalankan aktivitas administrasi rutin sebagai pembantu residen di seluruh lingkup wilayah pemerintahannya, dan penugasan khusus seperti penyelidikan atau penegakkan keamanan dan tugas-tugas lain oleh residen di wilayahnya seperti pembentukan atau memimpin komisi atau panitia khusus (*Staatsblad van Nederlandsch Indie Tahun 1884 Nomor 67*).<sup>9</sup>

Sebagai pejabat pembantu demikian, meskipun tidak memiliki kewenangan kewilayahan, status dan posisinya diperjelas dan diperkuat dengan anggaran khusus. Hal ini ditetapkan oleh pemerintah di Den Haag bagi para kontrolir yang berada di luar formasi pemerintahan tetapi membantu kepala pemerintah wilayah dalam tugas hariannya (*ter beschikking van de hoofd van gewestelijk bestuur gesteld worden*) (*Staatsblad van Nederlandsch Indie Tahun 1886 Nomor 36*). Menerima keputusan dari Den Haag, ini pemerintah Batavia menetapkan bahwa bukan hanya kontrolir melainkan aspiran kontrolir juga diberi subsidi atau tunjangan kinerja tetap dalam penugasannya. Hal ini membuktikan bahwa pemerintah Batavia memandang perlu penguatan kedua pejabat daerah ini sebagai ujung tombak kekuasaan mereka di kalangan masyarakat (*Koloniaal Verslag over Het Jaar 1886: 54*).

---

<sup>9</sup> Misalnya Residen Jepara memiliki kewenangan untuk menunjuk seorang kontrolir pemerintahan untuk memimpin suatu komisi bagi penegakkan keamanan di afdeeling Juwana. Menurut standard status pemerintahan, kontrolir hanya memimpin satuan daerah setingkat distrik di Jawa, sementara afdeeling adalah unit pemerintahan di bawah asisten residen.

Namun demikian pantauan dari pusat juga sangat ketat terhadap kedua pejabat ini, khususnya di luar Jawa yang batas wilayah administrasinya tidak jelas seperti di Jawa. Selain juga mengakibatkan pelanggaran batas wilayah bertindak, kekaburan ini mengakibatkan peluang melakukan pelanggaran terhadap aturan aparat pemerintah di daerah. Untuk mencegah tindak pelanggaran itu, pada tanggal 23 Desember 1886, peraturan berikut ini diterbitkan

*Het hoofden van plaatselijk bestuur, de gewestelijke secretarissen, de controleurs en aspirant controleurs bij het binnenlandsch bestuur mogen geen handel drijven, rechtstreeks noch zijdelings deelhebbers zijn in, noch borgen zijn voor eenige onderneming, ten grondslag hebbende eene met de Indische Regeering om winst of voordeel aangegane overeenkomst, geen belang hebben bij eenige bijzondere onderneming van landbouw, nijverheid of scheepvaart, gevestigd of werkende binnen de afdeeling (Staatsblad van Nederlandsch Indie Tahun 1886 Nomor 245).*

Para kepala pemerintah daerah, sekretaris wilayah, kontrolir dan aspiran kontrolir dalam pemerintahan tidak boleh berdagang, langsung atau tidak langsung tidak boleh terlibat atau bagi usahanya sendiri menjadi jaminan, memiliki dasar bagi kesepakatan yang dibuat dengan pemerintah Hindia demi keuntungan atau laba, tidak boleh terlibat dalam usaha perkebunan, industry atau perkapalan di tempat kedudukan kerjanya.

Dalam prakteknya pemerintah Hindia memberikan instruksi kepada para residen sebagai penguasa wilayah tertinggi untuk memantau dan memperhatikan bahwa peraturan di atas tidak hanya berlaku di daerah penugasannya melainkan juga di seluruh wilayah karesidenan yang berada di bawah tanggungjawabnya (*Koloniaal Verslag over Het Jaar 1887: 59*).

Melihat kondisi seperti ini, seorang pengamat birokrasi kolonial Clive Day menuliskan sebagai berikut

*The Controleurs have been called the “nerves en sinews” of the administration. They are supposed to collect information and to execute commands for their superiors without independent authority. Under the conditions of government in the East, authority tends turn down the series of European officials to those who are closest to the natives. The Controleurs are in daily touch with the native officials, and this position gives them an authority which no law can take away; they are the most competent to settle the pretty local questions*

*which form so important a part of the business of government, and exercise a most important influence on the conduct of affairs* (Day Clive, 1904: 419-420).

Kontrolir disebut sebagai “syaraf dan urat” dari pemerintahan. mereka diduga mengumpulkan informasi dan melaksanakan perintah bagi atasannya tanpa kewenangan bebas. Dalam kondisi pemerintahan di Timur, kekuasaan melewati serangkaian pejabat Eropa sampai mereka yang paling dekat dengan orang pribumi. Kontrolir setiap hari bersentuhan dengan para pejabat pribumi dan posisi ini memberi mereka suatu kekuasaan yang tidak bisa disingkirkan oleh hukum; mereka paling cakap dalam menyelesaikan persoalan local rumit yang menjadi bagian penting dari usaha pemerintah, dan menegakkan pengaruh terpenting pada pelaksanaan urusan.

Dalam pandangan Day di atas, meskipun berada pada posisi terendah, kontrolir sebenarnya merupakan pejabat birokrasi yang paling berkuasa karena menjadi garis terdepan dalam bergaul dan berhadapan dengan orang pribumi. Tanpa kontrolir, sebaik apapun kebijakan kolonial terhadap penduduk tanah koloni, tidak akan ada aplikasi yang bisa mencapai tujuan seperti yang dicanangkan dari pucuk pimpinan, yakni Gubernur Jenderal.

Pemerintah Den Haag sendiri mengakui nilai strategis dari kontrolir dalam pelaksanaan kekuasaan dan sistem pemerintahan di Hindia Belanda. Oleh karenanya pada tahun-tahun terakhir abad XIX posisi kontrolir diperkuat meskipun berada pada kedudukan terbawah dalam struktur birokrasi kolonial. Suatu langkah strategis dari pemerintah Batavia untuk memperkuat posisi ini tampak dari keputusan Ratu Emma yang dikeluarkan pada tanggal 10 Desember 1892 bagi pemerintah Hindia Belanda berikut ini

*De Gouverneur Generaal van Nederlandsch Indie wordt gemachtigd om op te dragen aan de controleurs bij het Binnenlandsch Bestuur: wordende hij tevens bevoegd verklaard ter uitvoering daarvan de noodige maatregelen te nemen* (Staatsblad van Nederlandsch Indie Tahun 1894 Nomor 216).

Gubernur jenderal Hindia Belanda diberikan kewenangan untuk memerintahkan kepada kontrolir pemerintahan untuk mengambil tindakan yang diperlukan di mana dia juga dinyatakan berwenang untuk melaksanakannya.

Instruksi di atas merupakan bentuk perintah yang menarik, mengingat memuat kebebasan kontrolir untuk mengambil tindakan, melewati atasannya yaitu residen dan asisten residen.

Kewenangan yang diberikan di atas terletak pada konteks tuntutan yang mulai muncul di kalangan aparat pemerintah Hindia kepada pemerintah pusat bagi pemberian kewenangan yang lebih luas (desentralisasi) dalam bidang pemerintahan. Oleh karenanya prioritas yang diberikan kepada kontrolir di atas merupakan kewenangannya untuk bertindak dalam bidang hukum dan keamanan. Hal ini juga mencakup sejumlah kewenangan mengelola monopoli pemerintah dalam sejumlah produk strategis (*Staatsblad van Nederlandsch Indie Tahun 1897 Nomor 18; & 1898 Nomor 91*).<sup>10</sup>

Pada akhir abad XIX, ketika Hindia Belanda menyongsong kebijakan pembaharuan pemerintahan (*bestuurshervorming*) yang menghasilkan desentralisasi pemerintahan dari Den Haag kepada Batavia<sup>11</sup>, tugas dan tanggungjawab kontrolir pemerintahan dipertegas kembali. Antara lain adalah sebagai berikut ((‘Decentrlisatie in Indie’, *Soerabajasch Handelsblad*, 26 November 1895).

*De werkring der controleurs op Java en Madoera bestaat vooral in het houden van toezicht over alle taken van het inlandsch bestuur en in de voorlichting van de boven hen gestelde bestuursambtenaren omtrent alles, wat dat bestuur betreft. Zij zijn in dagelijksche aanraking met de Inlandsche hoofden en bevolking en moeten zich beijveren die goed te leiden, doch hebben evenzeer te maken met de hoofden der vreemde oosterlingen en met de Europeanen* ((Stibbe and H.J. de Graaf, 1919: 281).

Lingkup kerja kontrolir di Jawa dan Madura terutama terdiri atas menerapkan pengawasan atas semua cabang pemerintahan pribumi dan dalam memberikan penerangan kepada para aparat yang berada

---

<sup>10</sup> Dalam aturan ini, kontrolir pemerintahan disertai untuk mengawasi dan mengarahkan perdagangan serta penjualan candu dan minuman keras pemerintah yang dikelola secara resmi (*opiumregie*).

<sup>11</sup> Apa yang dimaksud dengan desentralisasi ini bukan hanya pelimpahan kewenangan dan tanggungjawab dari pemerintah pusat di Belanda kepada pemerintah di Batavia, namun juga kemudian menyebar ke struktur pemerintahan di Hindia Belanda. Pemerintahan tingkat bawah di daerah akan menerima tanggungjawab dan kewenangan memutuskan, bukan hanya menangani seperti selama ini terjadi.

di atasnya tentang semua yang menyangkut pemerintahan. Mereka berhubungan setiap hari dengan para kepala dan penduduk pribumi dan berusaha mengarahkannya tetapi juga berurusan dengan para kepala orang Timur Asing dan Eropa.

Dengan melihat gambaran tugas kontrolir ini, ia menjadi pejabat paling strategis dalam pilar birokrasi kolonial Hindia Belanda pada peralihan abad. Meskipun berada dalam jajaran aparat kolonial (*binnenlandsch Bestuur*), jangkauan dan interaksinya dengan dunia pribumi menjadi tanggungjawab sepenuhnya padanya, termasuk juga dengan bangsa lain di koloni Hindia Belanda.

Akhirnya dengan mempertimbangkan status di atas, pemerintah mengambil kebijakan pada tanggal 5 Januari 1900 yang mengakhiri perjalanan historis birokratis kontrolir selama abad XIX dan sekaligus menyiapkannya bagi posisi dan fungsi baru dalam era desentralisasi pada abad XX. Dalam kebijakan tersebut, pemerintah Hindia Belanda menghapuskan pembagian kontrolir menjadi kontrolir klas-1 dan klas-2, dan menyatukannya menjadi seorang kontrolir yang memimpin unit pemerintahan distrik di Jawa dan Onderafdeeling di luar Jawa (*Staatsblad van Nederlandsch Indie Tahun 1900 Nomor 3*).

## **KESIMPULAN**

Keberadaan Kontrolir dalam struktur birokrasi pemerintahan Hindia Belanda dan perkembangannya merupakan suatu fenomena yang menarik untuk dicermati. Kontrolir ini merupakan satu-satunya jabatan pemerintahan yang mengalami peralihan, penyesuaian dan akhirnya pengembangan lebih lanjut. Tidak ada jabatan dalam birokrasi kolonial yang mengalami peralihan seperti kontrolir: dari pegawai teknis menjadi pegawai structural (bidang pajak dan agraria menjadi pemerintahan). Begitu juga tidak ada pegawai birokrasi yang dibagi menjadi dua (klas-1 dan klas-2) dan kemudian disatukan kembali seperti seorang kontrolir pemerintahan. Kemudian juga, tidak ada aparat kolonial yang mengalami fungsi ganda yaitu di dalam dan di luar struktur: kontrolir administratif dan kontrolir teknis di luar formasi.

Di samping beberapa karakteristik formal di atas, kontrolir juga menunjukkan perkembangan yang berbeda dengan aparat pemerintah lainnya, baik structural maupun territorial. Setelah mengalami pergeseran, pembagian dan pengurangan kewenangan serta harus berbagi kekuasaan dengan aspiran sebagai pembantunya, kontrolir mengalami penguatan posisi. Meskipun era desentralisasi menuntut pelimpahan kewenangan pemerintahan, penguatan kontrolir bukan terbatas di situ. Sebaliknya penguatan posisinya lebih dipengaruhi oleh arti pentingnya sebagai pejabat yang harus memperhatikan kepentingan dua pihak: Eropa dan pribumi baik dari kalangan elite maupun lapisan bawah. Fungsi ini menjadi strategis ketika program desentralisasi pemerintahan dijalankan di Hindia Belanda.

Pengangkatan kontrolir pemerintahan dianggap sebagai salah satu langkah paling efektif dan strategis untuk menegakkan hegemoni rezim kolonial atas masyarakat pribumi dan kekayaannya. Hal ini oleh Kurt Lewin disebut sebagai keunggulan pribadi pimpinan dengan standard individu daripada standard kelompok, yang selama ini oleh rezim kolonial diterapkan lewat birokrasi tingkat atasnya dan bersinergi dengan kelompok elite pribumi. Ketika kontrolir mendapatkan kebebasan untuk berinteraksi dengan masyarakat tingkat bawah, dengan meminjam istilah Lewin lagi, nilai social yang dimilikinya mampu menopang efektivitas kerjanya karena dengan modal nilai social dari pengalaman terhadap norma-norma tradisional, kontrolir bisa menyesuaikan posisi dan tindakannya dibandingkan aparat di atasnya.

Dalam situasi sekarang, khususnya dalam lingkup otonomi daerah di tingkat bawah, pelajaran perubahan status kontrolir di atas sangat bermanfaat di pelajari. Perubahan fungsinya telah disiapkan dan disertai dengan pengalaman kerja yang memadai dalam bidangnya, sehingga mereka tetap tampil sebagai professional meskipun menghadapi tugas baru. Profesionalitas ini sangat penting bagi aparat pemerintah sekarang yang sering mengalami perubahan dan pemindahan petugasan, khususnya di jajaran aparat pemerintah daerah.

## DAFTAR PUSTAKA

*Bijblad Op Het Staatsblad van Nederlandsch Indie No. 1067, 1861.*

*Bijdragen Tot de Kennis van de Voornaamste Voortbrengselen van Nederlandsch Indie. 1860. Deel I: De Rijst. Deventer: J.H. de Lange.*

Clive, Day., 1904. *The Policy and Administration of the Dutch in Java.* New York: MacMilan Company.

‘Decentrlisatie in Indie’, *Soerabajasch Handelsblad*, 26 November 1895.

Deventer, S. van. 1866. *Bijdragen Tot Landelijk Stelsel in Java, Tweede Deel.* Zalt Bommel: Joh. Noman en Zoon.

Feist, B., 1865. *De Werking van Het Cultuurstelsel Op Java En de Nieuwe Cultuurwet.* Amsterdam: J.C. Schlomann.

Herwerden, J.D. van. 1870. *Twee Agrarische Wetten.* Kampen: K. van Hulst.

Kemp, P.H. van der. 1891. *Het Rapport van Den Hoofd-Inspecteur van Financien H.J. van de Graaff Dat de Aanleiding Is Gewest Tot de Intrekking Der Landverhuur in de Vorstenlanden.* Batavia: Ogilve en Co.

Kuntowijoyo. 2013. *Pengantar Ilmu Sejarah.* Bentang: Yogyakarta.

*Koloniaal Verslag over Het Jaar 1876.*

*Koloniaal Verslag over Het Jaar 1877.*

*Koloniaal Verslag over Het Jaar 1880.*

*Koloniaal Verslag over Het Jaar 1882.*

*Koloniaal Verslag over Het Jaar 1883.*

*Koloniaal Verslag over Het Jaar 1884.*

*Koloniaal Verslag over Het Jaar 1885.*

*Koloniaal Verslag over Het Jaar 1886.*

*Koloniaal Verslag over Het Jaar 1887.*

Louter, J. de., 1884. *Handleiding Tot de Kennis van Het Staats- En Administratief Recht van Nederlandsch Indie.* 's Gravenhage: Martinus Nijhoff.

- Missive van Gouvernements Secretaris Tanggal 14 April 1857 Nomor 949.*
- Nieuwenhuis, J.H., 1908. 'Kan Het Aantal Controleurs Bij Het Binnenlandsch Bestuur Op Java En Madoera Worden Ingekrompen?'. *De Indiesche Gids*.
- Norman, H.D. Levysohn. 1857. *De Britsche Heerschappij Op Java En Onderhoorigheden (1811-1816)*. 's Gravenhage: Gebroeders Belinfante.
- Regeringsreglement Tahun 1854.*
- Spengler, Johan Albert. 1863. *De Nederlandsche Oost-Indische Bezittingen Onder Het Bestuur van Den Gouverneur Generaal G.,A.G.P. Baron van Der Capellen 1819-1826*. Utrecht: Kemink en Zoon.
- Staatsblad van Nederlandsch Indie Tahun 1819 Nomor 5.*
- Staatsblad van Nederlandsch Indie Tahun 1823 Nomor 17.*
- Staatsblad van Nederlandsch Indie Tahun 1827 Nomor 109.*
- Staatsblad van Nederlandsch Indie Tahun 1872 Nomor 225.*
- Staatsblad van Nederlandsch Indie Tahun 1884 Nomor 67.*
- Staatsblad van Nederlandsch Indie Tahun 1886 Nomor 245.*
- Staatsblad van Nederlandsch Indie Tahun 1886 Nomor 36.*
- Staatsblad van Nederlandsch Indie Tahun 1894 Nomor 216.*
- Staatsblad van Nederlandsch Indie Tahun 1897 Nomor 18.*
- Staatsblad van Nederlandsch Indie Tahun 1898 Nomor 91.*
- Staatsblad van Nederlandsch Indie Tahun 1900 Nomor 3.*
- Stibbe, D.G., and H.J. de Graaf. 1919. *Encyclopaedie van Nederlandsch Indie, Tweede Deel*. 's Gravenhage: Martinus Nijhoff.
- Tideman, H.J., 1872. *Was Het Grondbezit Op Java Oorspronkelijk Communal of Individueel?*. Arnhem: Gouda Quint.
- Wijck, Herman van Der. 1866. *De Nederlandsche Oost-Indische Bezittingen Onder Het Bestuur van Den Kommissaris Generaal Du Bus de Gisignies (1826-1830)*. 's Gravenhage: Martinus Nijhoff.