

Reorganisasi Agraria di Surakarta pada 1918 dan Akibatnya terhadap Petani dan Perusahaan Belanda

Soegijanto Padmo

1. Pendahuluan

Reorganisasi Agraria yang dilaksanakan di Karesidenan Surakarta pada 1918 kecuali memberikan hak yang lebih kuat kepada petani penggarap tetapi juga, *sebenarnya, memberikan beban atau dengan kata lain tanggung jawab* kepada perusahaan perkebunan yang milik modal Belanda untuk menyelenggarakan penguasaan tanaman pangan bagi kepentingan masyarakat petani di wilayah kerjanya. Dalam kaitannya dengan hal itu, pengusaha Belanda menuntut berbagai kemudahan yang mereka pernah nikmati pada masa diberlakukannya apanage stelsel. Dalam pelaksanaan Reorganisasi ini terkait sekurang-kurangnya tiga pihak yaitu Sunan, petani dan perusahaan perkebunan. Dalam berhubungan dengan Sunan dan petani, pengusaha Belanda lebih banyak memanfaatkan pengaruh pejabat lokal Belanda.

Satu perubahan penting dalam penguasaan tanah yang mempengaruhi penguasaan tembakau di daerah Swapraja yang terjadi pada kurun 1917-1915, ketika itulah suatu Reorganisasi Agraria dilaksanakan yang mengakibatkan sistem apanage diakhiri yang memberikan kemudahan perusahaan perkebunan dalam memperoleh tanah pada abad 19. Sistem apanage merupakan sistem yang unik di Daerah Swapraja dan tak pernah diterapkan di daerah yang dikuasai langsung oleh Kompeni di bagian lain dari pulau Jawa dan Madura. Sistem ini telah memberikan perusahaan perkebunan Belanda yang bekerja di situ satu kemudahan yang sangat besar dalam bentuk penyediaan tanah dan tenaga kerja secara murah, meskipun ada beberapa kelemahan dari sistem itu sendiri.

Guna memberikan uraian tentang alasan tentang dilaksanakannya reorganisasi agraria serta dampak yang ditimbulkannya bagi perusahaan Perkebunan dan petani, perlu kiranya diketengahkan terle-

bih dahulu bagaimanakan sistem apanage berjalan, perubahan yang terjadi di dalam sistem itu sendiri pada bagian akhir abad 19, serta sikap pejabat Belanda terhadap sistem tersebut dan berbagai pihak yang diakibatkan olehnya. Mereka itu adalah perusahaan perkebunan sendiri, Sunan, *patuh*, dan petani yang menggarap tanah tetapi tak memiliki hak atasnya.

Alasan yang utama dilaksanakannya reorganisasi adalah bahwa para pejabat Belanda sampai pada suatu kesimpulan bahwa sistem apanage adalah tidak adil kepada petani (dan memang kenyataannya demikian) dan merupakan sistem yang telah ketinggalan jaman menurut kaidah hukum yang berlaku, dalam sistem ini Sunan dinyatakan sebagai satu-satunya pemegang hak atas tanah. Seperti diketahui bahwa ada sebab lain yang mengakibatkan sistem ini tak berjalan baik pada akhir abad 19, dimana permintaan akan tanah dari perusahaan perkebunan maupun petani meningkat dengan tajam, sebagaimana terjadi pada satu abad sebelumnya, ketika tanah masih relatif melimpah serta pihak yang memerlukan masih sedikit. Sikap dari pengusaha terhadap rencana reorganisasi agraria ternyata ambivalen. Mereka mempunyai keluhan terhadap sistem apanage, tetapi juga menyatakan sikap ketidaksenangannya akan adanya kenaikan biaya yang harus dibayarnya kepada tenaga kerja maupun tanah dalam sistem baru, yang harus dilaksanakan pada dasawarsa 1920-an.

Dengan berkembangnya perusahaan perkebunan di Kasunanan Surakarta, pengusaha Belanda secara nyata menggeser peranan pejabat tradisional istana (*patuh*) dalam banyak fungsi-fungsi penguasa yang dulu mereka pegang. Hal ini menimbulkan situasi di mana penguasa dan rakyat sebagai obyeknya berkembang menjadi saling terisolir. Petani di daerah perusahaan perkebunan masih merasakan sebagai *kawula* dari penguasa di kraton. Tetapi dalam kehidupan sehari-hari mereka berhadapan dengan pengusaha

Belanda serta kaki tangannya (Van Mook, dalam Wertheim dan Kraal, 1958: 308). Dalam sistem apanage, Sunan adalah satu-satunya pemilik tanah, kepadanya sebagian besar hasil yang dipungut diserahkan guna mengongkosi hidup anggota keluarga serta pegawai kerajaan yang berjumlah besar. Petani yang menggarap tanah dan menghasilkan hasil pertanian harus menanggung beban berupa kerja berat, yang menjadi semakin berat ketika tanah apanage tersebut disewa oleh pengusaha Belanda.

2. Tanah Apanage, Sunan, dan Patuh

Di dalam sistem apanage, yang diciptakan di daerah Kerajaan pada 1755 setelah pemecahan kerajaan Mataram menjadi Surakarta dan Yogyakarta, Sunan dinyatakan sebagai pemilik tanah di seluruh wilayah Surakarta dengan kekuasaan untuk membagikannya kepada siapapun menurut kehendaknya. Sebagai akibat dari sistem yang otoriter ini adalah adanya beban yang berat yang harus disangga *patuh* dan petani. Di atas tanah yang disewa perusahaan perkebunan, penyerahan berupa uang kepada Sunan dilakukan oleh pengusaha dan petani. Hal ini merupakan kenyataan arbitrer dan eksploitatif dari sistem apanage yang akhirnya menentukan dilaksanakannya Reorganisasi terhadapnya, sebagaimana didekaskan oleh pejabat Belanda.

Karena tanah adalah sumber penghidupan, maka tanah tersebut dibagi-bagikan oleh Sunan kepada anggota keluarganya, pejabat ajakerajaan, serta pejabat rendah lainnya. Anggota keluarga raja serta pejabat kerajaan (*patuh*) diberi hak untuk menggarap tanah apanage sebagai upah atas pengabdianya kepada Sunan. Di dalam sisten ini, seorang *patuh* dan keturunannya berhak menguasainya secara turun-temurun sampai generasi ke empat. Penguasaan jangka panjang ini menimbulkan masalah di fihak Sunan karena diperlukan tanah yang lebih banyak lagi sejalan dengan semakin besarnya anggota keluarga Sunan.

Pada abad 19, terdapat kenaikan dalam jumlah pada perangkat Kasunanan. Pada 1830an misalnya, jumlah anggota keluarga raja, pejabat kerajaan, serta pejabat rendahan berjumlah sekitar 2.000 orang, sedangkan pada 1880-an, jumlah mereka meningkat menjadi 26.000 orang. Penambahan ini terjadi karena kenaikan alamiah serta pengangkatan

pegawai baru pada kurun waktu tersebut. Bila jumlah anggota keluarga raja dan pejabat kerajaan meningkat pada kurun 1830-1880 maka luas tanah pertanian juga mengalami perluasan. Pada 1830, tanah pertanian di Surakarta berjumlah sekitar 38.000 *bau*, sedangkan 50 tahun kemudian, telah menjadi lipat dua kali. Distribusi tanah tersebut dilakukan dengan cara tertentu dimana Sunan menguasai sekitar 15 persen atau 5.600 *bau*. Anggota keluarga raja diberi sekitar 35 persen atau 13.400 *bau*, gaji bagi pejabat kerajaan adalah 47 persen atau sekitar 17.600 *bau*, dan sisanya sekitar tiga per sen merupakan tanah bebas pajak yaitu sekitar 960 *bau*. Pada 1880, jumlah tanah yang dibagi meningkat menjadi sekurang-kurangnya 70.000 *bau* dan sebagian besar diperuntukkan bagi anggota keluarga raja yang jumlahnya meningkat.

Dengan munculnya perantara, yaitu *Demang*, *rongg*, dan *ingebehi* sebagai pengumpul pajak, struktur masyarakat pedesaan di Surakarta menjadi semakin kompleks. Meningkatnya jumlah perantara ini akan memperbesar terjadinya pemerasan di kalangan masyarakat pedesaan sebagai penghasil tanaman pangan. Pejabat perantara ini berhak memperoleh sebagian dari pajak yang dikumpulkan sehingga mereka cenderung untuk memungut pajak lebih besar dari para *bekel* (Carey, 1981). Secara teoretis, *bekel* memang berfungsi sebagai semacam manager dalam sistem apanage memang sangat tergantung kepada *patuh*, kenyataannya justru *patuh* lebih sering melakukan pemecatan terhadap *bekel* bila mereka dianggap tidak mampu menyerahkan pajak dalam jumlah yang dianggap cukup. Sebagai akibatnya, adalah menjadi hal yang umum bahwa ada semacam persaingan di antara sesama *bekel* untuk mengumpulkan pajak tambahan untuk memperkokoh posisinya, yang berarti bahwa beban yang lebih berat harus di berikan oleh *bekel* kepada petani atau *kuli*.

Nilai tanah yang diberikan Sunan kepada *patuh* tidaklah semata-mata ditentukan oleh luasannya tetapi lebih kepada jumlah petani yang menggarapnya. Pada abad 18, tanah apanage biasanya dinyatakan tidak dalam *bau* tetapi dalam *cacah*. *Cacah* berarti jumlah tenaga kerja yang (di daerah Kerajaan berkisar antara tiga sampai dengan lima) diperlukan untuk mengerjakan tanah, biasanya untuk setiap *bau*. *Cacah* tersebut mempunyai arti penting bagi *patuh* bukan saja untuk

mengerjakeri tanah tetapi juga untuk melakukan pekerjaan di rumah para patuh.

Karena patuh harus bertepatan tinggal di kota maka orhanisasi produksi tanah apanage sepenuhnya berada di tangan bekel, yang juga ditugasi sebagai penarik pajak serta sebagai kepala desa. Dalam kenyataannya, para patuh tak mau merepotkan diri dengan tanah apanage tersebut. Sebagian besar tanah apanage adalah berukuran kecil dan merupakan petak-petak yang terserak tak teratur di beberapa tempat, dan setiap petani yang direkrut bekel menguasai tanah dengan luas rata-rata sepertiga bau. Lebih dari itu, tanah sempit yang dikuasai bekel lebih diperburuk lagi dengan adanya campur tangan keluarga bekel dalam menggarap tanah apanage tersebut.

3. Peranan Bekel

Adalah lazim bagi tanah apanage terdiri dari petak-petak yang kecil sehingga bukanlah tugas yang mudah bagi patuh untuk berhubungan dengan bekel. Beberapa patuh lebih senang menerima pajak berupa uang kontan sehingga bekel tersebut disebut dengan bekel pema-jegan; sementara beberapa patuh senang menerima pajak berupa hasil bumi dan bekel ini disebut sebagai bekel maron. Pada dasarnya, dalam sistem bekel maron bagian bekel, patuh, dan petani adalah 20 per sen, 40 per sen dan 40 per sen, meskipun ada pertimbangan seperti jenis tanaman yang dihasilkan. Bekel pema-jegan pada kenyataannya mengambil oper posisi patuh karena mereka harus mengeluarkan sejumlah uang untuk bisa mengunpulkan pajak dengan demikian mereka harus bisa memperoleh untung hari hasil tanaman di tanah yang dikuasainya. Posisi bekel pema-jegan relatif lebih mudah daripada bekel maron karena merela dibenarkan untuk menyisakan sebagian dari pajak yang dihasilkan tanpa harus menanggung resiko apapun. Dalam kedua kasus tersebut, posisi petani tak ada perbedaan, dalam arti bahwa mereka direkrut oleh bekel dan tugas mereka yang utama adalah mengerjakan tanah apanage.

Bekel sadar bahwa posisi mereka sangat ditensukan oleh kemampuannya untuk merekrut petani, dan hal ini hanya bisa diperoleh dengan menciptakan hubungan baik dengan mereka. Luasan tanah apanage, baik untuk tanah pertanian maupun

tanah pekarangan yang dibagikan oleh patuh kepada bekel dilakukan berdasarkan kemampuannya merekrut petani. Semakin banyak petani bisa direkrut semakin luas tanah yang bisa diperolehnya, sehingga bekel berusaha menarik sebanyak mungkin petani. Bekel mengatur pembagian lahan dan petani diberi hak untuk menggarapnya secara musiman.

Kecuali pajak pokok yang harus dibayar berupa uang dan barang, terdapat beberapa jenis persembahan yang harus dilakukan untuk kepentingan patuh. Patuh juga diharuskan oleh Sunan untuk menyerahkan persembahan dan melakukan beberapa pekerjaan. Untuk mencukupi kewajiban ini, patuh memerintahkan bekel untuk melakukan pekerjaan tersebut serta mengumpulkan barang yang diperlukan. Di tanah apanage, di samping pajak pokok yang harus dibayarkan oleh bekel terdapat kewajiban lain seperti memberikan persembahan berupa uang (bekti) kepada patuh segera setelah keputusan pengangkatannya sebagai pemungut pajak diberikan. Bila ada perubahan pada tanah apanage misalnya dari patuh yang satu ke patuh yang lain, para bekel harus menyerahkan sejumlah uang kepada patuh yang baru yang disebut penganyar-anyar sebagai pembayaran bagi diteruskannya hubungan atau kontrak antara patuh yang baru dengan para bekel. Dengan dasar ini, maka bisa dimengerti apabila bekel berusaha keras untuk menguasai sebagian besar lahan dan menyisakan sedikit sajua kepada petani. Bekel biasanya menguasai sebagian besar dari lahan dan pekarangan dengan pohon yang berharga di tanah apanage, yang dapat diwariskannya kepada keturunan mereka, termasuk anak perempuannya. Sebaliknya, sebagian dari pekarangan yang diberikan kepada petani dapat diwariskan (waris blabag), meskipun hanya abak laki-laki yang diijinkan mewarisinya. Kenyataan ini mengisyaratkan bahwa bekel, dalam kapasitas mereka sebagai kepala desa dan pemungut pajak, bisa mengelola tanah apanage demi kepentingan patuh dan pada saat yang sama bisa mengumpulkan keuntungan. Sementara itu petani yang tak mempunyai kekuatan apa-apa yang hidup di desa harus bekerja keras tetapi memperoleh keuntungan paling sedikit. Petani mau dipaksa hidup dengan menanggung beban dalam sistem yang berat karena tak ada pilihan lain. Situasi yang penuh dengan pemerasan ini diketahui oleh para pen-

guasa di Jawa di daerah Kerajaan dan pada saat yang sama dikecam oleh pejabat Belanda. Kenyataan ini mendorong Pangeran Mangkunegoro untuk melakukan reorganisasi di tanah yang disewakan pada 1870. Residen Belanda di Surakarta menganggap reorganisasi tersebut sebagai usaha yang berhasil untuk menaikkan tingkat hidup petani serta meningkatkan produksi tanaman perdagangan bagi pasar internasional.

4. Pengusaha Belanda dan Petani

Pengusaha Belanda menemukan bahwa sistem apanage sangat cocok bagi mereka dalam mengusahakan tanaman perdagangan. Mereka bisa memanfaatkan secara efisien bekel, tanah serta tenaga kerja. Bekel dipertahankan bukan hanya dalam mengerahkan tenaga kerja tetapi juga sebagai pengawas dalam memproduksi tanaman perdagangan. Pada bagian kedua abad 19, semakin banyak tanah apanage disewakan kepada pengusaha Belanda, sebagai dampaknya, menganggap dirinya menggantikan peranan patuh di situ.

Dari data yang diperoleh dari wawancara dengan petani di daerah penelitian pada 1986, dapat disimpulkan bahwa petani di daerah yang disewakan bahwa situasi mereka jauh lebih buruk daripada keadaan pada masa sistem apanage. Mereka mengingat bahwa di samping melakukan kewajiban bagi perusahaan perkebunan (cultuur dienst), tugas mereka mencakup juga jaga malam untuk tanaman serta bangunan milik perusahaan, termasuk gedung serta tempat tinggal staf perusahaan, serta pekerjaan lain seperti membangun dan memelihara saluran air, jalan serta jembatan (selapanan diensten). Malam hari, yang merupakan satu-satunya hiburan bagi petani, harus digeser menjadi tugas cultuur diensten, karena bekerja di kebun pada malam hari juga bukan pekerjaan yang tak jarang dilakukan, terutama pada tahap pembukaan tanah. Keadaan ini tak pernah dijumpai pada masa sebelumnya (Lihat Soegijanto Padmo, 1988: 90). Kewajiban petani yang lain adalah mencakup, seperti sebelumnya, mengusahakan tanaman pangan di atas lahan yang diberikan kepadanya serta mengerjakan lahan yang diberikan kepada bekel sebagai gaji (lungguh).

Imbalan bagi penggunaan tenaga kerja di lahan dan di perusahaan perkebunan

diberikan dalam bentuk hak untuk menggunakan sebagian tanah untuk menanam tanaman pangan. Ini mencakup penggunaan tenaga kerja istri dan anajannya. Masing-masing perusahaan berhak menggunakan sekitar 1.000 hari kerja setiap tahun dimana petani sebenarnya berhak atas upah sebesar f 0,125 setiap hari. Ini berarti bahwa satu perusahaan bisa menghemat sebesar f 125,- dari petani di daerah penghasil tembakau. Meskipun jumlah uang tersebut relatif kecil bagi perusahaan perkebunan, pekerjaan yang memerlukan banyak tenaga kerja ini mempengaruhi kesempatan petani untuk mengusahakan lahan guna menanam tanaman pangan.

Satu kritik dilontarkan oleh Van der Linden, seorang pejabat Belanda, pada 1912 dengan mengatakan tentang kelemahan peraturan yang mencakup sewa tanah dan mobilisasi tenaga kerja oleh perusahaan. Ia mengatakan bahwa "dalam melakukan berbagai jenis pekerjaan yang mencakup produksi tanaman perdagangan, penggunaan tenaga kerja secara paksa (intiran diensten) digunakan tetapi batasan maksimum dari penggunaan tenaga kerja tak ditetapkan secara pasti" (Van der Linden, 1912: 138-146).

Sehubungan dengan hal ini, Jonquiere, Kontrolir di Surakarta, juga melaporkan bahwa pengusaha selalu menuduh bekel sebagai penyebab adanya pemerasan yang terjadi di daerahnya tetapi tidak pada beban yang berat yang dipaksakan oleh perusahaan atau faktor lain (Jonquiere, 1910).

Di tanah yang disewa, tugas utama bekel adalah memobilisir petani untuk bekerja di ladang tembakau. Tetapi karena perusahaan perkebunan tak hanya menginginkan tersedianya tenaga kerja tetapi juga dilaksanakannya pekerjaan itu secara efektif, bekel juga dituntut untuk mengumpulkan petani di ladang setiap hari serta harus yakin bahwa pekerjaan dilaksanakan sebaik-baiknya. Dalam hal itu semua, mereka diawasi oleh seorang petugas lapangan bangsa Belanda yang disebut sinder untuk meyakinkan agar semua peraturan dilaksanakan dengan baik. Bila tugas tertentu tak dilaksanakan dengan baik maka bekel adalah sasaran utama teguran dari atasan. Sebagai akibatnya, kegagalan dalam melaksanakan tugas itu bisa berakibat dipecatnya petani. Ini berarti ia akan kehilangan hak untuk memperoleh bagian berupa lahan. Petani juga harus menyisihkan waktu un-

tuk bekerja di lahan milik bekel. Situasi yang sulit seperti itu dibuat menjadi lebih berat dengan ulah bekel yang lazim mengutip sebagian besar pembayaran yang diberikan perusahaan kepada petani.

Pemerasan yang melekat pada hubungan petani-pengusaha telah diketahui oleh Gubernur Jenderal Van der Capellen, pada 1823, yang memutuskan untuk melarang persewaan tanah di daerah Kerajaan dan kemudian Pangeran Mangkunegoro, yang berusaha melaksanakan reorganisasi pada 1860-an. Dari segi kepentingan petani, mereka yang bekerja di tanah yang direorganisir milik Mangkunegoro adalah lebih baik keadaannya daripada mereka yang hidup di tanah yang disewa perusahaan Belanda di Surakarta. Hal ini diketahui dan didukung oleh pejabat Belanda di sana. Meskipun demikian, niat baik Mangkunegoro untuk meningkatkan ekonomi petani dan memperluas pengusahaan tanaman perdagangannya memperoleh hambatan yang ditimbulkan oleh pejabat Belanda di Batavia, yang mendesak agar kontrak antara Mangkunegoro dengan pengusaha Belanda diperpanjang (Pringgogido, 1950: 37). Hal ini menunjukkan bahwa meskipun beberapa pejabat Belanda mengkritik sistem apanage sebagai penuh dengan pemerasan dan ketinggalan zaman, pejabat Belanda juga prihatin dengan kepentingan pengusaha Belanda yang mengusahakan tanaman perdagangan yang mempunyai arti sangat penting bagi Negeri Belanda.

5. Persewaan Tanah oleh Perusahaan Perkebunan sebelum 1920

Pada 1890-an, suatu perubahan yang penting terjadi di perusahaan perkebunan yang mempengaruhi sifat hubungan antara pekebun bangsa Belanda dan patuh di Surakarta. Sebelum 1890, luas tanah yang disewa orang Belanda pada umumnya kecil dan modal yang ditanam adalah milik pribadi atau keluarga sehingga organisasi perusahaan pada umumnya adalah sederhana. Pada 1900-an, ternyata, proses pertumbuhan perusahaan perkebunan di Surakarta telah mencapai tingkat yang lanjut dalam rati bahwa perusahaan perkebunan pada umumnya telah menguasai lahan yang luas, industri dilengkapi dengan modal yang besar dan melibatkan berbagai lembaga seperti perbankan, pengangkutan dan pelayanan yang semakin dalam pada kegiatan

mereka. Tetapi karena keengganan sistem apanage, dasar persewaan tanah yang menjadi bekal bagi pengusaha untuk berusaha dirasakan tak memuaskan mereka. Alasannya dapat dilihat pada perkembangan sistem persewaan di daerah Surakarta selama 50 tahun sebelumnya.

Pemilik tanah apanage di daerah Kerajaan telah terlibat dalam persewaan tanah dengan orang Cina se awal tahun 1755, dan pada beberapa kasus dengan orang Belanda, bahkan dengan orang Jawa. Sejak awal abad 19, Sunan telah menyewakan tanahnya kepada orang Cina dengan jangka paling lama tiga tahun. Penyewa diwajibkan mengusahakan tanaman semusim untuk memudahkan penghitungan pajak yang harus dibayar. Pada saat ini, pengusahaan tanaman perdagangan masih dilakukan dalam skala kecil, dan kontrak dilakukan secara lisan. Setelah pengangkatan Residen di Daerah kerajaan yang pertama kali, yaitu pada 1820 untuk Surakarta dan 1818 untuk Yogyakarta, perubahan drastis telah terjadi dalam sistem persewaan tanah: tidak hanya perjanjian itu dilakukan secara tertulis dan terdaftar pada kantor Residen tetapi juga jangka persewaan menjadi lebih panjang, yaitu 15 tahun diijinkan. Perubahan itu mengakibatkan adanya kenaikan yang nyata dalam jumlah kontrak persewaan tanah di Surakarta antara Sunan dan patuh, dan orang Cina serta pengusaha Belanda (Louw dan de Klerck, 1894: 604-614).

Van der Capellen befikir bahwa dengan menghilangkan persewaan tanah, yang merupakan penyebab bagi buruknya kehidupan di tanah Kerajaan, masalah ekonomi dari anggota kerajaan dan patuh akan diatasi serta meredam segala bentuk ketidakpuasan di pedesaan di daerah tersebut. Ia mengeluarkan suatu dekret yang ia pikir bisa melindungi Sunan dan patuh karena ia percaya persewaan tanah oleh pekebun Belanda tak hanya mempengaruhi stabilitas ekonomi keluarga kerajaan tetapi juga menimbulkan dampak yang merugikan bagi masyarakat petani di pedesaan. Tujuan Van der Capellen baik secara teoretis tetapi sulit dilaksanakan karena persewaan jangka panjang telah dilaksanakan secara luas. Pada dasawarsa 1820-an, terdapat lebih dari 100 kontrak persewaan tanah di berbagai bagian dari tanah Kerajaan, dengan rentang waktu tiga sampai 12 tahun. Sebagai akibatnya, pada 1827, satu tahun setelah Van der Capellen menyelesaikan

masa tugasnya sebagai Gubernur Jenderal, pemerintah Belanda mengeluarkan peraturan yang mengizinkan pengusaha Belanda di Daerah Kerajaan kembali pada sistem lama, dengan jangka waktu lebih panjang, yaitu 15 tahun.

Dalam berhubungan dengan pengusaha Belanda, *patuh* berada dalam posisi yang lemah; mereka terpaksa menyewakan tanahnya karena Sunan telah memberi ijin pengusaha Belanda untuk menyewa tanah di wilayah Kasunanan, tanpa memandang betapa rendahnya uang sewa yang mereka terima. Pada 1891, pengusaha Belanda diminta untuk menyerahkan berkas permohonan untuk menyewa tanah kepada Sunan sebelum berkas tersebut dikirim ke kantor Gubernur Jenderal di Bogor (Soepomo, 1927: 42). Yang lebih penting lagi adalah, sebagian dari uang sewa itu harus diserahkan kepada Sunan. Karena pendapatan berupa uang kontan yang diterima *patuh* cenderung keluar secara lebih cepat daripada pendapatan berupa hasil pertanian, ada kecenderungan pada *patuh* untuk memperpanjang jangka waktu persewaan. Lebih dari itu, karena pengusaha Belanda membayarkan uang sewa itu sekali saja yaitu pada awal persewaan selama 15 atau 20 tahun, akan menjadi sangat berat bagi *patuh* untuk mempertahankan hidup keluarganya pada masa terakhir masa kontrak tersebut. Sebagai akibatnya, mereka minta tambahan pembayaran atau pemberian berupa barang. Pada 1912, Van der Linden memperkirakan bahwa jumlah pembayaran tambahan serta permintaan barang mencapai jumlah 75 persen dari jumlah uang sewa yang seharusnya dibayar. Petani, yang tak mempunyai hak atas tanah yang digarapnya, dipaksa oleh pengusaha Belanda untuk melakukan berbagai kerja wajib dan kewajiban lain dengan upah yang hampir tidak cukup untuk menghidupi keluarganya. Posisi mereka yang lemah, sudah barang tentu, tak berarti mereka tidak pernah berreaksi terhadap beban yang sedemikian berat yang dipaksakan kepada mereka.

Pengusaha Belanda menganggap bahwa prosedur administratif pada kontrak persewaan tanah sebagai tidak praktis, karena dalam banyak kasus, sejumlah *patuh* harus dihubungi dalam melakukan perundingan karena tanah yang kecil dibagi-bagikan kepada mereka dalam sistem apanage. Sebagian yang terjadi di Gantiwarno, Schalkwijck, seorang pe-

ngusaha Belanda, harus menghubungi 183 pemilik tanah apanage dalam melakukan kontrak (Van Geuns, 1904: 14). Keluhan lain adalah bahwa sebagian dari *patuh* minta agar uang sewa tanah dibayarkan secara tahunan namun ada pula yang minta agar uang sewa diberikan setiap bulan. Lebih dari itu, uang tambahan pembayaran yang diminta *patuh* mencapai jumlah dua kali uang sewa setiap tahun, untuk jangka persewaan sepuluh tahun. Meskipun demikian, pengusaha Belanda yang mengeluh akan banyaknya unsur negatif dari sistem apanage mereka tetap menikmati tersedianya tanah dan tenaga kerja secara murah sebagaimana mereka kehendaki.

Setelah dilaksanakannya Undang-undang Agraria 1870, dukungan yang kuat diberikan oleh pemerintah Belanda. Pada saat yang sama, pengusaha tanaman perdagangan di Daerah Kerajaan mulai berkembang dengan pesat. Pada 1884, pemerintah memberikan kesempatan kepada perusahaan untuk memperluas usahanya dengan mengizinkan menguasai tanah seluas 200 *bau* dengan jangka persewaan selama 30 tahun. Tujuan dari kebijaksanaan ini adalah untuk meyakinkan pemberi modal bahwa penguasa Belanda di tanah jajahan berusaha untuk mengembangkan iklim usaha baik di tanah jajahan. Keputusan pemerintah tersebut tetap dilaksanakan meskipun Sunan memprotes agar peraturan persewaan tanah menurut hukum adat dipatuhi (Soepomo, *loc.cit.*), dan semua kontrak persewaan tanah antara pengusaha Belanda dengan orang Jawa harus memperoleh persetujuan dari Kantor Patih. Peraturan terakhir, yang berhubungan dengan persewaan tanah di Daerah Kerajaan, dikeluarkan oleh pemerintah Belanda pada 1906, yang memberikan dukungan lebih jauh kepada pengusaha Belanda di Surakarta dengan mengizinkan persewaan selama 30 tahun. Jelaslah bahwa peraturan yang dikeluarkan oleh penguasa Belanda secara terus menerus mengabaikan hukum adat yang dikeluarkan oleh Sunan Surakarta dan mengisyaratkan bahwa pejabat pemerintah Belanda cenderung untuk membela kepentingan pengusaha Belanda. Meskipun demikian, pada 1890, jaminan dari penguasa Belanda sehubungan dengan iklim usaha yang baik di Daerah Kerajaan dirasakan sebagai kebutuhan mendesak bukan saja oleh pengusaha Belanda tetapi juga oleh bank yang memberi mereka modal untuk berusaha.

Sebagai tambahan pada krisis ekonomi yang terjadi pada 1880-an, serangan hama dan penyakit yang hebat mengakibatkan jatuhnya sekitar 30 per sen dari perusahaan yang bekerja di Surakarta selama 20 tahun berusaha pada kurun abad 19.

Sepanjang abad 19, dasar yang kuat dari perkembangan perusahaan perkebunan sangat tergantung kepada sistem *apannage* dan *cultur diensten*. Mengikuti rekan mereka di daerah lain, organisasi pekebun di Surakarta mengajukan gagasan yang sama pada 22 Desember 1909, dan aksi mereka memperoleh dukungan kuat dari sindikat pengusaha gula (Van Geuns, 1910: 27). Hal ini membuktikan bahwa pengusaha pada dasarnya suka pada sistem *apannage*, tetapi tidak pada tambahan pembayaran serta pungutan lain yang dipaksakan pada mereka. Dengan demikian, Reorganisasi yang dianjurkan oleh pengusaha pada dasarnya bertujuan mengurangi pungutan tambahan itu tetapi bukan untuk menghilangkan kemudahan mereka untuk memperoleh tanah dan tenaga kerja secara murah.

6. Berkembangnya Ide Reorganisasi

Gagasan untuk melaksanakan reorganisasi struktur agraria di Daerah Kerajaan untuk pertama kali telah dicetuskan pada 1847 oleh Van Nes, seorang penasihat yang ditempatkan di Daerah Kerajaan, yang memberikan instruksi bahwa suatu pemerintahan desa yang baru harus dibentuk di desa dipimpin oleh seorang kepala desa, terutama di daerah luar Daerah Kerajaan (*mancanegara*). Tujuan dari rencana ini adalah pembentukan pemerintahan tingkat desa (*kalurahan*) dengan hak milik komunal atas tanah, pengenalan pajak tanah, serta penyempurnaan sistem persewaan tanah. Van Nes sangat prihatin dengan sistem persewaan tanah di daerah ini, serta berusaha mengantisipasi dampak negatif dari sistem *apannage* terutama dari segi kepentingan penyewa tanah bangsa Belanda dan *patuh*. Perubahan ini hanya sedikit membawa dampak terutama periode 1847 dan 1890. Pada 1891 di Yogyakarta dan pada 1896 di Surakarta, langkah pertama akhirnya diambil dengan ditunjuknya pejabat *lurah demang* dan *ronggo*. Reformasi ini, bagaimanapun, adalah untuk membentuk pejabat kepolisian di tingkat desa, dan melibatkan

sedikit perubahan pada sistem birokrasi di tingkat terbawah dari masyarakat petani.

Reorganisasi agraria yang dilaksanakan secara luas pada 1920 bukanlah suatu perubahan yang pertama guna merubah sistem *apannage*. Pada dasawarsa 1860-an, Pangeran Mangkunegoro telah berusaha untuk melakukan reorganisasi sistem *apannage* di tanah yang dikuasainya kecuali tanah yang disewa pengusaha Belanda. Padahal, ia juga merencanakan untuk menghapus persewaan tanah di wilayahnya, tetapi penguasa di Batavia telah melakukan tindakan untuk menghentikan rencana tersebut dengan mengharuskan untuk mempertahankan sistem persewaan yang telah berjalan. Memang, ia memperoleh dukungan dari Residen dalam melaksanakan rencana tersebut. Tujuan dari rencana tersebut adalah untuk meningkatkan produksi tanaman perdagangan dan pada saat yang sama bisa mengangkat derajat hidup masyarakat petani. Rencana Mangkunegoro memang sukses untuk beberapa bagian, yaitu telah berhasil dilaksanakan di sepertiga wilayahnya.

Penghapusan sistem *apannage* tak pernah akan berhasil tanpa memperoleh persetujuan dan dukungan dari pemerintah Belanda di Batavia. Tanpa lampu hijau dari Batavia, kebijaksanaan pejabat Belanda di Surakarta akan tak berjalan. Dalam hal ini, niat baik pejabat Belanda di Surakarta, seperti kontrolir Jonquiere dan Residen Van Wijk, yang mengancam keras pengusaha Belanda yang memberi beban berat kepada petani. Bagaimanapun, pejabat yang berniat melakukan reorganisasi harus menghadapi kenyataan bahwa Surakarta adalah daerah penghasil tanaman perdagangan yang utama yang harus dipertahankan dengan pengorbanan apa pun. Tanah dan tenaga kerja yang murah takakan bisa diperoleh di tempat lain di Indonesia. Penguasa Belanda berpendapat bahwa sistem ini harus diubah karena dampak negatif yang ditimbulkan terhadap petani Jawa serta, menurut Vollenhoven, seorang ahli hukum, penghapusan sistem *apannage* diperlukan untuk menghilangkan kesan jelek terhadap kerajaan Jawa ini. Meskipun pejabat Belanda banyak membantu, pelaksanaan reorganisasi itu sendiri ternyata bukan tugas yang mudah.

Pada akhir abad 19, pejabat Belanda banyak melontarkan kritik terhadap sistem *apannage* dan menyarankan untuk melakukan reorganisasi terhadapnya. Se-

bagai jawaban dari gagasan tersebut, Sunan mengusulkan agar penguasa Belanda pada 1908 melaksanakan reorganisasi di daerah Krpyak sebagai proyek percontohan. Di daerah ini, suatu reorganisasi berhasil dilaksanakan di atas tanah seluas 2,500 bau dengan menciptakan pemerintahan desa serta memberikan hak tanah kepada petani. Atas keberhasilan tersebut, Residen Surakarta menyatakan dukungannya, meskipun hal tersebut terjadi 40 tahun lebih lambat dari apa yang dilaksukakan oleh Mangkunegoro. Proyek percontohan di Krpyak itu tak segera diikuti oleh pelaksanaan berikutnya di daerah Kasunanan yang lain karena kekurangan tenaga administratif serta dana. Pertanyaan yang timbul di sekitar hal tersebut adalah ganti rugi yang harus dibayarkan kepada patuh, terutama tentang seberapa banyak dan bagaimana menetapkannya, merupakan sebab yang utama dari tertundanya pelaksanaan reorganisasi antara 1908 dan 1912. Lebih dari itu, kesulitan keuangan dari pihak Sunan dalam menggaji pejabat proyek reorganisasi juga menghambat kelancaran pelaksanaan reorganisasi.

7. Pelaksanaan Reorganisasi Agraria di Surakarta

Reorganisasi agraria yang dilaksanakan di Daerah Surakarta mempunyai empat tujuan, yaitu: penghapusan sistem apanage dan memindahkan tanah kepada petani dengan hak yang lebih kuat atas tanah yang mereka garap; pembentukan desa sebagai suatu unit yang mempunyai kesatuan sosial, seperti yang dijumpai di daerah lain di Jawa; mengubah sistem persewaan tanah kedalam persewaan yang lebih adil; serta penghapusan sistem kerja paksa (Ockers, 1934: 8). Untuk dua tujuan yang pertama, telah dilaksanakan di 167 desa baru yang dibentuk pada periode antara 1912 dan 1916. Pada 1917, Sunan mengeluarkan peraturan baru yang memberikan hak atas tanah kepada desa dalam wilayah Kasunanan dan menyatakan bahwa daerah Surakarta dibagi-bagi menjadi daerah yang lebih kecil, dengan unit terkecil adalah desa. Desa bertanggung jawab atas pengusaha tanah di wilayahnya yang terdiri dari sawah, tegal, makam, dan tanah kosong. Pemerintah desa harus bertanggung jawab bahwa tak ada bagian dari tanah desa dikuasai atau dialihkan kepada orang di luar desa. Lebih dari itu, pemerintah desa

bertanggung jawab terhadap pembagian tanah kepada semua warga desa. Langkah pertama yang diambil adalah menyisihkan seperlima bagian dari tanah desa untuk gaji pejabat desa atau lungguh, dan memberi pensiun kepada bekel yang dipensiun.

Dalam pembentukan desa, beberapa hal yang harus diperhatikan adalah sebagai berikut: (1) desa harus mempunyai batas alam; (2) jumlah petani penggarap di setiap desa antara 80 dan 150; (3) tanah yang diberikan kepada suatu desa harus terletak pada batas yang sama dengan pekarangan pemilik tanah itu, sehingga letak tanah yang semula terserak sekarang menjadi satu unit; (4) tanah gaji bagi pejabat desa serta bekel yang dipensiun harus terletak pada desa tersebut; (5) tanah yang dibagi-bagikan harus mempunyai luasan yang sama, dengan demikian setiap petani akan memperoleh tanah dengan luasan yang sama; (6) tanah pensiun bekel dikembalikan kepada desa beberapa saat setelah kematiannya; (7) bagi kepentingan perusahaan perkebunan, suatu pergiliran tanaman harus diatur di desa dimana tanah desa disewa oleh mereka, sehingga setiap tahun selalu tersedia tanah untuk perusahaan serta tanah untuk petani guna mengusahakan tanaman pangan; (8) setiap perusahaan perkebunan selalu dijamin mempunyai bagian tertentu bagi musim tanam tertentu ("Overzicht...", H-775c). Dalam pelaksanaan dari ketentuan tersebut, menurut Laporan Kolonial tahun 1920 dan 1921 menyebutkan bahwa ada kekeluasaan, terutama untuk ketentuan nomor 7 dan 8.

Dengan dihapuskannya sistem apanage, para patuh diberi gaji setiap bulan. Semua bekel dihapus baik di wilayah Kasunanan dan Mangkunegaran. Mereka diberi pensiun untuk selama hidup atau dipilih menjadi pejabat desa yang baru yang berhak atas tanah lungguh. Semua tanah di wilayah Kasunanan yang secara tradisional menjadi milik Sunan, hak petani untuk menguasai dan memanfaatkannya untuk mendirikan bangunan di atasnya di anggap sebagai kompensasi atas kewajiban yang dilakukannya (baerendiensten). Keadaan itu telah berubah dengan dilaksanakannya Reorganisasi, tetapi reorganisasi ini tak merubah hak Sunan atas tanah ke tangan desa dalam menentukan penggunaan tanah di Surakarta. Menurut Supomo, apa yang terjadi di Daerah Kerajaan mirip dengan

apa yang terjadi di Jawa Tengah, yang dikuasai Belanda, dimana tanah yang diterima dimiliki dan digarap secara komunal oleh penduduk. Setelah pembagian tanah untuk pejabat desa, tanah desa kemudian dibagikan kepada penduduk desa (*kuli andil*). Mereka yang berhak menerima bagian tanah harus seorang pria dewasa, dimana masing-masing petani akan menerima tak kurang dari setengah *bau*.

Tujuan umum dari reorganisasi adalah memberikan hak yang lebih kuat kepada petani atas tanah yang mereka kuasai, tetapi dari kepentingan pengusaha Belanda adalah untuk memperoleh jaminan tersedianya tanah dan tenaga kerja bagi perusahaan perkebunan dan berlangsungnya pengusahaan tanaman perdagangan bagi pasaran Eropa. Para pengusaha diuntungkan reorganisasi bukan saja diperolehnya jaminan persewaan jangka panjang tetapi juga semakin terjaminnya ketersediaan tanah dan tenaga kerja. Penduduk desa yang diuntungkan dari reorganisasi karena program ini memberikan hak yang lebih kuat atas tanah yang digarapnya, meskipun mereka pada saat yang sama juga menjadi terbelenggu dalam kegiatan produksi yang diorganisir oleh perusahaan perkebunan. Pemerintah Belanda memberi bantuan untuk menutupi kekurangan pendapatan Sunan sebagai akibat dilaksanakannya reorganisasi dan hal ini mendorong terjadinya ketergantungan pemerintah tradisional di daerah ini pada pemerintah kolonial serta semakin dalam dan semakin kuat pengaruh pemerintah Belanda atas kehidupan ekonomi dan politik di daerah ini.

8. Dampak Reorganisasi terhadap Perusahaan Perkebunan dan Petani

Reorganisasi agraria yang dilaksanakan di Daerah Kerajaan mempunyai dampak yang nyata terhadap perusahaan perkebunan, khususnya tembakau. Dasawarsa 1920-an menandai satu era baru dalam sejarah perkebunan di Daerah Kerajaan, karena pengusaha di daerah ini dijamin dengan jangka waktu persewaan yang mirip dengan apa yang dijumpai di Sumatera Timur. Perusahaan yang bekerja di daerah yang dikuasai secara tak langsung oleh Belanda sekarang untuk pertama kali menikmati persewaan tanah jangka panjang sampai 50 tahun. Dalam produksi tanaman perdagangan seperti tembakau, gula dan indigo, pengusaha harus berbagi tanah dengan petani agar

mereka bisa menanam tanaman pangan, sesuai dengan sistem *glebagan*. Petani di daerah perkebunan diwajibkan melaksanakan kerja wajib di tanah perkebunan, sebagai gantinya mereka berhak mengerjakan 40 persen dari tanah yang ada di desa. Tanah yang 20 persen diberikan kepada pamong desa sebagai gajinya. Tanaman pangan bisa diusahakan oleh petani di atas tanah yang tak digunakan untuk mengusahakan tanaman tembakau, untuk memenuhi kebutuhan subsisten mereka. Pada musim tembakau, petani menanam padi pada musim penghujan. Dengan demikian tanaman perdagangan dan tanaman pangan diusahakan secara bergantian di tanah yang disewa perusahaan Belanda.

Secara teoretis, sebagai diharapkan dalam Reorganisasi, kontrak persewaan tanah dibuat antara manajer perusahaan perkebunan dan individu petani sebagai pemilik tanah. Tetapi dalam kenyataannya, manajer perusahaan biasanya diwakili oleh *sinder*, yang menghubungi kepala desa dan memaksakan rencana perusahaan perkebunan untuk menyediakan tanah dan tenaga kerja untuk musim yang akan datang. Lebih dari itu, tak hanya petani bertanah yang diwajibkan bekerja di kebun perkebunan tetapi juga seluruh penduduk di desa seringkali dikerahkan oleh kepala desa untuk memenuhi kebutuhan tenaga dari perusahaan.

Setelah reorganisasi, perusahaan perkebunan menikmati jaminan yang lebih kuat daripada masa sebelumnya. Hal itu hanya mungkin berkat dukungan dari pemerintah Belanda di Surakarta, yang memberikan fasilitas seperti tanah dan tenaga kerja, fasilitas irigasi, pengendalian hama dan penyakit, dan fasilitas jalan kereta api. Disetujui bahwa dalam membangun jaringan irigasi, pemerintah Belanda hanya memikul sebagian dari biaya yang diperlukan, termasuk tenaga ahli serta pembangunan berbagai jaringan lainnya, sedangkan Sunan dan pengusaha bertanggung jawab terhadap pemeliharaan.

9. Penutup

Dari uraian di atas dapat diketengahkan beberapa hal sebagai berikut:

1. Gagasan tentang reorganisasi terhadap sistem apanage telah dicetuskan sejak awal abad 19, namun karena berbagai alasan maka pelaksanaannya di

- Surakarta baru terjadi pada awal abad 20.
2. Reorganisasi agraria di Surakarta sebenarnya merupakan bagian dari reorganisasi yang dilaksanakan di tanah jajahan. Tujuan reorganisasi kecuali memberikan hak yang lebih kuat kepada petani atas tanah yang digarapnya juga memberikan jaminan akan kepentingan perusahaan yaitu tanah, tenaga kerja, serta jangka waktu persewaan.
 3. Hak yang lebih kuat atas tanah yang diperoleh petani tetapi pada saat yang sama mereka terikat pada perusahaan perkebunan justru menciptakan hubungan yang bergantung antara petani dan perusahaan perkebunan. Sementara dengan posisi yang lebih baik, perusahaan perkebunan bisa berkembang dengan dukungan yang kuat dari penguasa Belanda di Surakarta.

Daftar Pustaka

- Carey, P.B.A., 1981. "Waiting for Ratu Adil ('Just King'): The Javanese Village Community on the Eve of the Java War (1825-30)." Paper presented to the 'Second Anglo-Dutch Conference on Comparative Colonial History', 23-25 September, Leiden, the Netherlands.
- Jonquiere, 1910. "Kort Geschiedkundig Overzicht van de Landhuur in Soerakarta." KITLV Collection, No. H-773.
- Louw, P.J.F. dan E.S. de Klerck, 1894. Java-Oorlog van 1825-30. Vol. I. Batavia: Landsdrukkerij.
- Ockers, 1934. Grandrecht en Grondhuur in het Gewest Soerakarta. Yogyakarta.
- "Overzicht van de Maatsregelen, Getroffen ter Hervorming van de Agrarische en Maatschappelijk Toestanden in de Residentien Soerakarta en Djokjakarta." KITLV Leiden, No. H-775c.
- Pringgodigdo, 1950. Geschiedenis der Ondernemingen van het Mangkunegoro-sche Rijk. 's-Gravenhage: Martinus Nijhoff.
- Soegijanto Padmo, 1988. "Tobacco Plantations and Their Impact on Peasant Society and Economy in Surakarta Residency: 1860-1980-s." Draft Thesis Doktor Universitas Nasional Australia.
- Soepomo, 1927. De Reorganisatie van het Agrarische Stelsel in het Gewest Soerakarta. 's-Gravenhage: L. Gerretsen.
- Van der Linden, 1912. "De Reorganisatie in de Vorstenlanden," IBB, XLII, March, Vol. III.
- Van Geuns, Allernieuwste Vorstenlandsche Histories. Surabaya: Soerabaiasche Handelsblad, 1910.
- Van Geuns, M., 1904. Landbouwtoestanden in de Vorstenlanden. Surabaya: Soerabaiasche Handelsblad.
- Van Mook, H.J., 1958. "Kuta Gede," dalam W.F. Wertheim dan J.F. Kraal, eds., The Indonesia Town Studies in Urban Sociology. The Hague: W. van Hoeve.