

MASA POLITIK KONSERVATIF KE POLITIK LIBERAL: STUDI TENTANG KEDUDUKAN BUPATI JAWA ABAD XIX

Dewi Salindri*

Abstract: The Dutch colonial government adopted a conservative policy because it was economically profitable. The success was inseparable from the role of regent as traditional ruler having the ability to control rural communities. A shift from a conservative policy to liberal one did not change the conditions of the inhabitants and the role of regents was kept to support the success of the system. Their socio-economic position did not change although they became part of the colonial administration and subject to control and restriction.

Keywords : conservative policy, liberal policy, regent, Java

1. Pendahuluan

Kalau kita berbicara tentang perjalanan sejarah bangsa Indonesia, maka kita mengenal bagaimana kedudukan para bupati mengalami perubahan secara politis. Hal ini disebabkan pada awal Abad XIX adalah abad transformasi dari bentuk kehidupan sosial tradisional ke bentuk kehidupan sosial modern. Perubahan sosial terjadi ketika kekuasaan Pemerintah Kolonial Belanda (selanjutnya disingkat PKB), sudah berbentuk lembaga politik yang legal, dilengkapi dengan organisasi yang disusun secara modern dan disertai pejabat-pejabat Eropa.

Pejabat-pejabat Eropa ini merupakan klas penguasa baru yang menjadi saingan dari penguasa tradisional termasuk para bupati. Akibatnya kedudukan klas penguasa tradisional terdesak, karena dahulu menjadi penguasa yang otonom berubah dan menjadi pegawai dalam hierarki PKB. Menurut Sartono Kartodirdjo klas penguasa tradisional yang pertama-tama merasakan hal ini

* Dosen Jurusan Sejarah, Fakultas Sastra, Universitas Jember.

adalah kaum bangsawan dan kaum bangsawan birokrat yang merupakan lapisan atas dari masyarakat tradisional Jawa.¹

Perubahan ini terjadi pada masa yang disebut Politik Konservatif yang terdiri dari kata politik dan konservatif, arti kata politik merupakan segala urusan atau tindakan (kebijaksanaan, siasat dan sebagainya) mengenai pemerintah di suatu negara atau terhadap negara lain.² Konservatif adalah suatu aliran yang bersifat kolot dan bersikap mempertahankan keadaan, kebiasaan dan tradisi lama (turun temurun).³ Jadi Politik Konservatif adalah suatu kebijakan pemerintah yang masih mempertahankan tradisi lama artinya PKB memakai tenaga para bupati sebagai penguasa tradisional untuk menyusun kekuasaan dan mengeksploitasi kekayaan Tanah Jawa. Pengertian Liberal adalah suatu aliran ketatanegaraan dan ekonomi yang dalam ketatanegaraan bercita-cita demokrasi dan didalam ekonomi menganjurkan kebebasan dalam berniaga (pemerintah tidak boleh turut campur).⁴ Jadi Politik Liberal adalah suatu kebijakan PKB dibidang ekonomi dan menganjurkan kebebasan berusaha dan berniaga.

Kedudukan para bupati pada masa Politik Konservatif dan Politik Liberal mengalami perubahan, sesuai dengan sistem politik yang diterapkan pada saat itu. Menurut arti katanya bupati adalah raja, sedangkan pada sistem pemerintahan tradisional Jawa bupati adalah suatu pangkat dari seseorang yang memegang jabatan pimpinan dari suatu lembaga pemerintah di pusat kerajaan seperti bupati jaksa, bupati juru kunci, bupati gladag, bupati gedong dan lain-lain⁵. Pada jaman Mataram istilah bupati dipergunakan untuk menyebut kepala-kepala daerah di

¹ Sartono Katodirdjo, Struktur Sosial Dari Masyarakat Tradisional (Yogyakarta: UGM, 1969), hlm. 45.

² Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta : Balai Pustaka.

³ Ibid., hlm., 456.

⁴ Ibid., hlm., 594.

⁵ LWC. van den Berg dalam Sartono Kartodirdjo, *Lembaran Sejarah No. 4* (Yogyakarta : Gajah Mada University Press, 1972), hlm., 27.

*mancanegara*⁶, dan dilanjutkan ketika daerah manca negara jatuh ketangan PKB dengan sebutan *regent*. Para bupati mempunyai kekuasaan otonom karena berada jauh dari pusat kerajaan, sehingga mempunyai kekayaan yang diperoleh dari aktifitas perdagangan dan kehidupan mereka seperti raja penuh kemewahan. Keadaan ini berubah setelah Senapati sebagai raja Mataram menguasai pesisir (mancanegara) mulai dari Cirebon sampai Surabaya dan wilayahnya semakin luas sampai ke Jawa Timur pada masa Sultan Agung. Mereka diangkat dengan surat ketetapan dari raja, namun karena jauh dari pusat mereka menjadi raja di wilayahnya. Kewajiban mereka sebagai bawahan adalah membayar upeti dan menghadap raja (*seba*) pada bulan-bulan yang sudah ditentukan dan menyediakan tenaga manusia pada waktu raja memerlukan misalnya pada waktu perang.

Ada pengertian lain yaitu bupati adalah sebutan bagi kepala daerah kabupaten. Hal ini berkaitan adanya 2 pembagian tanah di Jawa yaitu *tanah kejawen* (di bawah kekuasaan raja) dan *tanah gupermen* (dibawah kekuasaan bupati kepala daerah). Yang disebut *Tanah kejawen* adalah daerah kerajaan Surakarta dan Yogyakarta, sedangkan *tanah gupermen* adalah daerah di luar kerajaan. Kedudukan bupati yang penulis maksudkan disini bupati di daerah gupermen.

Maksud penulis melakukan penelitian ini agar memperoleh gambaran yang jelas bagaimana kedudukan para bupati Jawa di masa Politik Konservatif dan Politik Liberal Abad XIX, apa perbedaan kedua sistem ini, sehingga membawa perubahan-perubahan bagi kedudukan para bupati dan kehidupan rakyat di Hindia Belanda. Mengenai batasan temporal penulis batasi dari masa Politik Konservatif dan Politik Liberal Abad XIX karena di abad ini terjadi transformasi kekuasaan dari VOC kepada PKB Permasalahan yang pertama muncul ketika PKB memutuskan untuk menerapkan sistem Politik Konservatif di Indonesia. Hal ini mengakibatkan kedudukan para bupati masih dipertahankan

⁶ GP Rouffaer, *Mirror of the Indies : A History of Dutch Colonial Literature* dalam Sartono Kartodirdjo, op. cit. hlm., 236.

untuk mencapai keberhasilan dalam mengeksploitasi Tanan Jawa. Kedudukan para bupati yang pada masa sebelumnya otonom, maka pada masa sistem Politik Konservatif tidak dihilangkan sama sekali. Mereka dijadikan sebagai bagian dari hierarki PKB. Seberapa besarkah loyalitas para bupati dalam mendukung kekuasaan dan tujuan eksploitasi ekonomi PKB. Permasalahan kedua muncul ketika sistem politik berubah dari Politik Konservatif ke Politik Liberal apakah perbedaan kedua sistem ini membawa perubahan-perubahan bagi kedudukan para bupati dalam hierarki PKB .

2. Kedudukan Para Bupati pada Masyarakat Tradisional

Para bupati pada masyarakat tradisional mempunyai kedudukan seperti raja-raja kecil di wilayahnya. Mereka bertanggung jawabkan kedudukannya kepada raja dengan membayar upeti dan seba. Menurut arti katanya bupati adalah raja, tetapi pada sistem pemerintahan tradisional Jawa bupati adalah pangkat dari seseorang yang memegang jabatan pimpinan dari suatu lembaga pemerintahan di pusat kerajaan. Contohnya bupati jaksa, bupati juru kunci, bupati gladag, bupati gedong dan sebagainya. Pada jaman Mataram istilah bupati juga dipergunakan untuk menyebut kepala-kepala daerah di mancanegara.

Dalam masyarakat tradisional Jawa para bupati bukan semata-mata sebagai kepala daerah yang berstatus sebagai pegawai kerajaan, tetapi sebagai kepala kaum bangsawan daerah (kepala klas penguasa daerah). Posisi para bupati sebagai klas penguasa dapat dibedakan menjadi 2 yaitu posisi mereka terhadap raja sebagai tuannya dan terhadap massa rakyat yang bertempat tinggal di dalam lingkungan wilayah kekuasaannya.

Posisi para bupati terhadap raja sebagai hamba bawahan yang berkedudukan sebagai “gubernur di propinsi”. Mereka mempunyai wewenang untuk memerintah daerah kekuasaannya atas nama raja. Kekuasaan para bupati dalam memerintah daerahnya adalah otonom. Di daerah masing-masing para bupati itu adalah raja. Hubungan mereka terhadap raja terbatas pada mempersembahkan upeti tiap-tiap tahun kepada raja pada waktu-waktu tertentu,

memberi bantuan pada waktu raja memerintahkan misalnya waktu perang ataupun untuk melakukan penaklukan-penaklukan.⁷ Terhadap komunitas desa para bupati adalah penguasa yang mempunyai otoritas tertinggi untuk memerintah dan memberi perlindungan, pengadilan, menjaga keamanan dan tata tertib. Sebagai imbalannya para bupati mempunyai hak memungut upeti dan rajakaya.

Kedudukan para bupati dalam hubungan sosio-ekonomis dengan raja adalah sebagai leverancier raja.⁸ Para bupati yang menyediakan segala kebutuhan rumah tangga istana berupa hasil bumi, laut, sungai, hutan dan tenaga kerja, tetapi kadang-kadang berupa uang. Kabupaten menjadi basis ekonomi istana disamping komunitas yang langsung dikuasai oleh raja (komunitas desa yang terletak di daerah mahkota atau negara Agung). Dalam hubungannya dengan komunitas desa para bupati adalah otoritas yang dapat menggerakkan massa rakyat untuk memproduksi barang-barang dan hasil bumi dan untuk melaksanakan suatu pekerjaan baik untuk kepentingan umum, rumah tangga bupati maupun rumah tangga kerajaan (untuk kepentingan istana). Kemampuan komunitas desa melakukan produksi dan melaksanakan pekerjaan-pekerjaan umum disebabkan karena komunitas desa memiliki faktor-faktor produksi tanah dan tenaga kerja secara massal.

Melihat uraian di atas penulis dapat menarik kesimpulan bahwa kekuasaan para bupati atas komunitas desa ini didasarkan atas hubungan yang bersifat feodal. Komunitas desa (produksi tanah dan tenaga kerja) merupakan sumber produksi, sedangkan para bupati memberikan arah kepada produktivitas desanya. Peranan para bupati pada masyarakat tradisional ini sangat besar dalam pembentukan kekuasaan raja.

⁷ B. Schrieke, *Indonesian sociological Studies* (terjemahan), (Bandung : W. van Hoeve Ltd, 1955), hlm. 171.

⁸ Suhardjo Hatmo Suprobo, dalam Sartono Kartodirdjo, *Perkembangan Peradaban Priyayi* (Yogyakarta : Gajah Mada University Press, 1970) hlm., 6.

3. Kedudukan Para Bupati pada Masa VOC

VOC (Vereenigde Oost Company) didirikan atas saran Olaenbarneveldt pada bulan Maret 1602 dan disahkan oleh Staten General bertujuan untuk menghindari persaingan diantara kongsi-kongsi dagang seperti Amsterdam, Rotterdam, Middelburg, Enkhuizen, Hoorn dan Delf. VOC memiliki hak-hak sebagai berikut : monopoli perdagangan di daerah antara Tanjung Harapan dan Selat Magelhaens, mengadakan perjanjian dengan raja-raja, membentuk angkatan perang, membuat mata uang sendiri, mengangkat pegawai-pegawai dan mengumumkan perang dan mengadakan perjanjian-perjanjian.

Melihat uraian di atas penulis dapat menarik kesimpulan bahwa kekuasaan para bupati atas komunitas desa ini didasarkan atas hubungan yang bersifat feodal. Komunitas desa (produksi tanah dan tenaga kerja) merupakan sumber produksi, sedangkan para bupati memberikan arah kepada produktivitas desanya. Peranan para bupati pada masyarakat tradisional ini sangat besar dalam pembentukan kekuasaan raja.

Hak-hak yang dimiliki ini menyebabkan VOC sebagai badan perdagangan dapat bertindak sebagai badan pemerintahan. Hal ini membawa konsekwensi VOC secara politik berkuasa atas bupati di Priangan dan Cirebon pada akhir Abad XVII menunjukkan bahwa peranan para bupati atas komunitas desa dipergunakan untuk kepentingan kekuasaan dan perdagangannya. Kekuasaan politik VOC atas para bupati ini diperoleh dari raja Mataram dimanfaatkan sesuai dengan kedudukannya sebagai badan perdagangan. Pada tahun 1746 secara administratif daerah-daerah tersebut berada dibawah kekuasaan VOC, maka mereka bertanggung jawab kepada Gezagheber Surabaya, Gubernur Pantai Timur Laut Jawa di Semarang dan Gubernur Jenderal di Batavia. Selain itu mereka menuntut upeti dan rajakaya dari para bupati. Upeti berupa barang ataupun hasil bumi dinamakan contingenten dan verplichte leverancies dan rajakaya. Sistem produksi VOC ini dinamakan stelsel Kumpeni dan stelsel ini pada Abad XVIII di Priangan disebut Priangan Stelsel (Preanger Stelsel). Pada pertengahan Abad XVIII stelsel ini dilaksanakan juga di daerah kekuasaannya di Java's Noord Kust.

MASA POLITIK KONSERVATIF

Para bupati di wilayah ini diwajibkan menyediakan barang-barang dan hasil bumi untuk VOC yang ditetapkan dalam suatu perjanjian tertulis.

Cara VOC untuk menggunakan mekanisme produksi tradisional untuk kepentingan perdagangannya menunjukkan bahwa posisi tradisional para bupati tidak berubah, karena VOC tidak mencampuri urusan kehidupan dilingkungan keluarga dan hubungan feodal antara bupati dengan desa-desa yang menjadi sumber kehidupannya⁹. Hubungan antara para bupati dengan raja pada prinsipnya juga tidak berubah. Hal ini berarti bahwa kedudukan raja sekarang diganti oleh VOC dan semua penyerahan ditentukan jenis dan jumlahnya baik yang berupa upeti dan rajakaya .

Cara yang dilakukan VOC ini mampu memberikan keuntungan-keuntungan bagi Pemerintah Kolonial Belanda. Namun diakhir Abad XVIII VOC mengalami kemunduran karena pertama, tidak ada keseimbangan antara VOC sebagai badan perdagangan yang bertujuan untuk memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya. Sebagai badan pemerintahan VOC memerlukan biaya untuk mempertahankan kekuasaannya. Kedua, terjadinya perang antara Belanda dengan Inggris tahun 1780-1784 yang menyebabkan modalnya berkurang. Ketiga, adanya penghematan dalam tubuh VOC menyebabkan para pegawainya korupsi. Oleh karena itu VOC dibubarkan tahun 1799 dan kekuasaan diambilalih oleh PKB, yang nantinya akan membentuk jabatan-jabatan baru seperti residen dan asisten residen yang pada hakekatnya menjalankan fungsi pengatur dan pengawas terhadap kepala tradisional pribumi¹⁰

4. Peranan Para Bupati pada Masa PKB

⁹ Sartono Kartodirdjo, op.cit. hlm. 14.

¹⁰ Sumarsaid Moertono, *Negara dan Usaha Bina Negara*. Di Jawa Masa Lampau (Jakarta : Yayasan Obor Indonesia, 1985), hlm. 23.

Setelah VOC dibubarkan dan segala kekuasaannya diambilalih oleh PKB, maka sistem pasif yaitu suatu sistem yang menyesuaikan diri dengan struktur sosial tradisional itu diganti dengan sistem aktif. Cara yang ditempuh oleh PKB adalah mencampuri urusan rumah tangga atau keadaan intern masyarakat tradisional. Sistem ini pada prinsipnya mempertahankan stelsel VOC, tetapi pemerintah secara langsung mengatur dan mengawasi komunitas desa. Hal ini bertujuan agar produktivitas desa dapat dimanfaatkan PKB semaksimal mungkin. Kedudukan para bupati tidak dihapus, tetapi mereka dimasukkan dalam hierarki PKB sebagai pegawai. Tindakan PKB ini dilakukan karena mereka menyadari bahwa peranan para bupati terhadap komunitas desa sangat besar, sehingga mereka mendapatkan gaji berupa apanage dan dalam perkembangannya berupa uang.

Pada masa Pemerintahan Dirk van Hogendorp tahun 1799-1808 sistem yang telah ada dirubah pola struktur birokrasinya. Peranan para bupati yang menempati posisi teratas di daerahnya mulai diperbaharui dengan jalan mengatur kembali kedudukan para bupati dan penguasa daerah, pemilikan atau penguasaan tanah sebagai sumber pemerasan dicabut dan dikembalikan kepada rakyat. Selain itu rakyat bebas menanam dan melakukan pekerjaannya, sedangkan pemerintah berhak menarik pajak berupa hasil bumi dan uang kepala.

Pada tahun 1794-1795 Negeri Belanda diduduki oleh Perancis maka secara otomatis Indonesia dibawah kekuasaan Perancis. Napoleon kemudian mengirim Herman Willem Daendels ke Pulau Jawa dengan tugas mempertahankan Pulau Jawa dari serangan Inggris. Perubahan-perubahan yang dilakukan oleh Daendels pertama, memberantas sistem feodal dengan jalan membatasi hak-hak para bupati dalam hal penguasaan tanah dan pemakaian tenaga rakyat berarti pembatasan penghasilan para bupati. Cara yang ditempuh oleh Daendels yaitu menjadikan para bupati sebagai pegawai pemerintah dan pengiringnya dibatasi. Kedua, wajib tanam dan wajib kerja hendak dihapuskan, tetapi gagal karena para bupati dan para penguasa daerah memegang peranan dalam perdagangan, selain itu kedudukan para bupati kuat, sehingga perubahan-perubahan hanya dapat berjalan apabila bekerjasama dengan para bupati. Ketiga

,kewajiban-kewajiban para bupati dikurangi atau diganti antara lain kewajiban-kewajiban memelihara pasukan bersenjata diganti dengan membayar uang recognitie.

Daendels menghapuskan jabatan Gubernur Pantai Timur Laut Jawa dan membagi wilayah dalam lima perfektur di bawah perfektur Eropa, dan diberi kekuasaan luas di bawah Gubernur Jendral. Tiga puluh kabupaten didirikan, namun hak-hak bupati diturunkan. Hal lain yang dilakukan oleh Daendels adalah membuat jalan dari Anyer sampai Panarukan dengan mengerahkan tenaga rakyat dan penyerahan wajib, karena tidak ada jalan lain yang harus dilakukannya. Daendels tidak berani menanggung resiko untuk merubah struktur sosial tradisional, karena takut tindakan ini akan merugikan pemerintahannya. Para bupati kehilangan hak kewarisan, namun hak atas tanah jabatan, jaminan tenaga kerja dan pajak atas hasil produksi diturunkan jumlahnya. Sebagai gantinya mereka diangkat sebagai pejabat-pejabat penerima gaji dan kedudukan yang ditentukan korelasinya dengan kepangkatan militer.¹¹ Hal ini juga berarti bahwa reorganisasi yang dilakukan oleh Daendels hanya sampai pada pejabat-pejabat Eropa dan tidak merubah struktur sosial tradisional. Pada tanggal 3 Nopember 1811 Daendels mengalami kegagalan untuk mempertahankan Pulau Jawa dari serangan Inggris, sehingga kekuasaan berada ditangan Inggris Masa Pemerintahan Inggris ditandai dengan kedatangan Thomas Stamford Raffles sebagai gubernur jenderal. Tindakan Raffles yang pertama adalah menghapuskan penyerahan wajib dan kerja paksa yang dahulu dilakukan oleh para penguasa pribumi dan VOC. Tindakan Raffles yang kedua adalah memberi kepastian hukum dan kebebasan berusaha. Hal ini tercermin dalam sistem sewa tanah dan sistem pajak tanah.

Raffles melaksanakan sistem pemerintahan langsung dan mengangkat pejabat-pejabat pemerintah yang terdiri dari orang-orang Eropa antara lain asisten

¹¹ Heather Sutherland, *Terbentuknya Sebuah Elit Birokrasi* (Jakarta : Sinar Harapan, 1983), hlm.35.

residen untuk mendampingi dan mengawasi para bupati¹². Kedudukan asisten residen sejajar dengan para bupati, ditingkat distrik ditempatkan *collecteurs* yang berwenang untuk memungut *landrent* dari rakyat desa yang dahulu menjadi hak para bupati. Tindakan Raffles ini mengurangi hak para bupati, sebab dahulu para bupati dapat memungut upeti dan *rajakaya* dari komunitas desanya hampir tanpa batas. Dengan adanya *collecteurs*, maka hak para bupati atas upeti dan *rajakaya* dari komunitas desanya terbatas pada apa yang ditetapkan pemerintah sebagai gaji (terbatas di komunitas desa yang ditetapkan menjadi daerah apanagenya).

Pada masa sebelum Raffles para bupati mempunyai hak atas penyerahan wajib dan kerja paksa. Pada masa Raffles para bupati dijadikan pegawai pemerintah dan digaji berupa uang. Sistem sentralisasi yang diterapkan oleh Raffles ini merubah struktur sosial tradisional dan membatasi peranan para bupati. Raffles ingin menerapkan sistem baru yang didasarkan pada prinsip legal dan rasional. Namun sistem sentralisasi ini mengalami kegagalan karena belum ada sistem pengukuran tanah secara tepat, belum ada sistem pemilikan tanah secara perseorangan secara tertulis, penduduk belum mempunyai uang dan pegawai-pegawai yang ditugaskan untuk menarik pajak tanah banyak yang korupsi. Selain itu ada sebab-sebab dari luar yaitu Raffles terlalu menyamakan keadaan di India dengan Indonesia, sedangkan di India sudah mengenal sistem ekonomi uang sejak Abad XVI. Hal itu ditambah lalu lintas perdagangan antar desa ramai dan mengenal perdagangan export, sedangkan di Indonesia baru dalam taraf untuk memenuhi kebutuhan sendiri. Pada tahun 1803 semua tanah jajahan milik PKB dikuasai kembali karena mereka mendapat kemenangan dalam perang melawan Perancis. Raja William mengirimkan 3 orang Komisaris Jenderal yaitu C.T. Elout, A. Buyskes dan Van der Capellen. Masa pemerintahan Komisaris Jenderal sampai pemerintahan du Bus de Gesignies masih melanjutkan sistem sewa tanah yang dilakukan pada masa pemerintahan Raffles. Hal ini dilakukan

¹² DH. Burger, *Sejarah Ekonomis Sosiologis Indonesia* (terjemahan Prayudi) (Jakarta: Pradnya Paramita, 1957). hlm. 128-129.

karena sistem sewa tanah ini dianggap lebih adil daripada sistem yang dipakai sebelumnya. Politik Raffles bagi para bupati diteruskan seperti pembatasan dan pengurangan kekuasaan tradisional para bupati dan tahun 1819 bupati tidak menggaji sendiri pegawai-pegawai yang menjadi bawahannya dan kewajiban ini dilakukan oleh PKB berupa uang. Pada tahun 1820 tingkat, gelar, payung, upacara-upacara dan pengiring para bupati dan pembesar-pembesar bawahannya diatur. Tahun 1824 peraturan itu ditambah dan diperluas, dan tahun 1827 pegawai-pegawai pemerintah yang terdiri orang-orang Eropa diperintahkan untuk mencegah para bupati mengadakan pesta-pesta secara besar-besaran dan mewah seperti watangan, grebeg, perkawinan dan sebagainya dan diatur dengan *Reglemen op de verplichtingen, tities en rangen op het eiland Java*.

4.1 Masa Politik Konservatif

Dengan adanya kegagalan yang pernah dialami oleh pemerintah sebelumnya, maka terjadi reaksi terhadap Stelsel Tanah yaitu dengan diterapkannya Stelsel Tanam Paksa yang dilaksanakan atas ide dari Gubernur Jenderal Johanes van den Bosch tahun 1830. Pemerintah Belanda mulai sadar bahwa sistem feodal yang ada dalam masyarakat masih sangat berpengaruh dan masih dihormati. Mereka sadar bahwa tidak dapat memperoleh hasil yang maksimal apabila tidak mempergunakan organisasi desa¹³. Sebab-sebab diadakannya Sistem Tanam Paksa adalah pertama, agar produksi tanaman export meningkat, sebab dalam Stelsel Tanah hal ini tidak dapat dicapai. Kedua, keadaan keuangan Belanda sudah menipis karena banyak hutang. Didorong oleh keadaan yang semakin mendesak dan dalam negeri Belanda sendiri tidak dapat memenuhi kebutuhan keuangannya, karena perdagangan dan perkapalan kurang maju serta tidak mempunyai industri yang hasilnya dapat memberi keuntungan yang besar. Hal inilah yang mendorong PKB mengalihkan perhatiannya ke tanah jajahan. Tanah jajahan harus memberikan keuntungan bagi negeri induk, disamping itu sudah tersedia tenaga kerja yang murah dan tidak perlu mendatangkan orang-orang Eropa. Tujuan PKB melakukan

¹³ DH. Burger, op. cit. hlm. 174.

semua ini adalah agar negeri Belanda kembali menjadi pusat perdagangan bagi Eropa Barat.

Kejayaan ini pernah dicapai pada masa VOC dan hasil industrinya diexport ke tanah jajahan. Pengangkutan dan pelayaran dilakukan oleh maskapai-maskapai dagang Belanda sendiri, sehingga lebih menghemat anggaran belanja negara. Sistem Tanam Paksa adalah suatu sistem penyerahan wajib yang pernah dijalankan oleh VOC bertujuan untuk mendapatkan hasil tanaman yang dapat diperdagangkan ke luar negeri. Sistem ini dijalankan dengan mempergunakan penguasa tradisional. Hal ini karena PKB tidak dapat menciptakan hubungan dengan masyarakat tanpa melalui para bupati dan kepala-kepala desa. Semua ini berarti ikatan-ikatan feodal dan tradisional yang berlaku di daerah pedesaan masih perlu dimanfaatkan, jika hasil yang maksimal ingin dicapai. Sistem Tanam Paksa ini mewajibkan para petani di Jawa untuk menanam tanaman perdagangan yang diexport ke pasaran dunia¹⁴.

Van den Bosch memilih Tanah Jawa sebagai tanah yang dapat memproduksi tanaman ekspor dengan cara memaksa rakyat untuk menanam tanaman eksport. Penanaman dipimpin oleh kepala-kepala desa di bawah pengawasan pemerintah. Pengusaha partikelir yang mengolah hasil produksi rakyat dan hasil produksinya dikirim ke Negeri Belanda dan dijual kepada orang-orang Amerika dan Eropa. Menurut Van den Bosch rakyat wajib menanam nila, gula dan kopi tahun 1831. Tahun 1833 semua hasil kopi wajib diserahkan kepada pemerintah, sedangkan kelebihanannya harus dijual kepada pemerintah dengan harga yang sudah ditentukan. Hal ini berarti bahwa pemerintah sebagai pengusaha dengan *Nederlandsche Handle Maatschappij* sebagai agen tunggal.

Dalam menanam tanaman yang telah ditentukan oleh pemerintah rakyat tidak diberi upah dalam bentuk uang, tetapi diberikan pembebasan dari kewajiban membayar pajak tanah yang berat itu. Dalam hal ini pajak tidak dipungut dalam

¹⁴ Sartono Kartodirdjo, op. cit. hlm. 74.

bentuk uang, tetapi dalam bentuk kerja. Cara ini dianggap lebih sesuai dengan keadaan desa, sebab bila pajak dipungut dalam bentuk uang rakyat harus menjual hasil tanamannya. Hal ini tidak biasa dilakukan oleh rakyat, maka pajak dipungut dalam bentuk kerja. Dalam Sistem Tanam Paksa yang ketentuan-ketentuan pokoknya tertera dalam Staatblad (Lembaran Negara tahun 1834, No. 22) ini berbagai unsur digabungkan dalam produksi ekspor yaitu pemerintah Eropa, penguasa Jawa, organisasi desa, tenaga kerja, rakyat Jawa, tanah pertanian rakyat, pengusaha-pengusaha barat dan modal mereka, yang masing-masing diberikan tugas yang benar-benar sesuai dengan kemungkinan praktis pada masa itu.¹⁵

Keberhasilan sistem ini harus didukung peranan para bupati, maka mereka perlu dipulihkan sumber penghasilannya berupa sawah dan tanah tegalan yang cukup luas, pelayanan wajib (pan-tjendiensten) dari rakyatnya dan boleh memiliki prajurit secukupnya sebagai pengawal pribadi ("barisan")¹⁶. Dari uraian tersebut di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa Sistem Tanam Paksa merupakan sistem yang bersifat Konservatif dan didasarkan prinsip wajib dan monopoli. Peranan para bupati sebagai penguasa tertinggi dihidupkan kembali. Selain itu ada beberapa hal yang patut kita catat dari pelaksanaan sistem ini yaitu pertama secara teoritis merupakan suatu sistem yang akan memberikan hubungan secara langsung antara pemerintah dan desa melalui para bupati sebagai perantara. Hal ini pernah terjadi pada masa VOC. Kedua, sistem ini akan memperkuat struktur feodal dan yang ketiga, sistem ini mempersempit gerak para bupati yang sebelumnya bersifat otonom dan kini mereka hanya menjamin dan mengawasi produksi.

4.2 Masa Politik Liberal

Liberalisme adalah suatu paham yang beranggapan bahwa kebebasan adalah pokok pangkal kebahagiaan hidup. Perkembangan paham Liberalisme di Nederland diawali pada tahun 1850 yang berpengaruh pada politik PKB.

¹⁵ DH. Burger, op.cit. hlm. 175.

¹⁶ Kompas, *Menjadi Indonesia* (Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Utama, 1995), hlm. 116.

Perkembangan paham Liberalisme baik di Nederland dan di Indonesia diilhami oleh paham Liberalisme dalam Revolusi Perancis (Liberty, Equality dan Fraternity).

Masa Liberalisme terjadi di Indonesia diawali munculnya kritikan-kritikan yang dilancarkan oleh golongan Liberalis dan golongan Humaniter termasuk golongan Borjuis, Kapitalis dan Industrialis, terhadap politik PKB sebelumnya yaitu Sistem Tanam Paksa. Sistem yang diberlakukan oleh Van den Bosch telah membawa kemiskinan bagi rakyat Indonesia. Mereka ini sebagai pendukung paham Liberalis yang mengajukan kritik terhadap Sistem Tanam Paksa, karena mereka tidak mempunyai kedudukan dalam bidang politik tetapi ingin menanamkan modalnya di Indonesia.

Tahun 1850 Partai Liberal memperoleh kemenangan di Staten General, sehingga pada tahun 1854 dikeluarkan Regerings Reglement yang berisi tentang pertama, melarang penyelewengan, contoh adanya cultuurprocenten dalam sistem Tanam Paksa telah menyebabkan para Tahun 1850 Partai Liberal memperoleh kemenangan di Staten General, sehingga pada tahun 1854 dikeluarkan Regerings Reglement yang berisi tentang pertama, melarang penyelewengan, penguasa melakukan penyelewengan dan mencari keuntungan bagi dirinya sendiri. Kedua, anggaran belanja yang diperoleh di tanah jajahan jangan hanya untuk memenuhi keperluan negeri induk (Belanda), tetapi harus dipergunakan juga bagi kepentingan masyarakat di tanah jajahan (Hindia Belanda). Adapun azas Liberalisme yaitu : Pertama, negara dan pemerintah tidak boleh campur tangan dalam kehidupan ekonomi, tetapi membiarkan kepada kekuatan-kekuatan pasar. Kedua, negara atau pemerintah bertugas menjaga ketertiban umum dan menegakkan hukum, agar ekonomi berjalan lancar.

Hal-hal lain yang menjadi keinginan golongan Liberalis yaitu : Pertama, usaha dan modal swasta diberi peluang di Indonesia, kedua, melindungi hak milik petani atas tanah mereka dan orang-orang asing hanya boleh menyewa (Undang-Undang Agraria tahun 1870). Ketiga, penetrasi ekonomi uang khususnya di Jawa sebagai akibat adanya politik pintu terbuka bagi modal-modal asing/swasta.

Empat, meluasnya penanaman tanaman perdagangan dan import barang-barang industri dari Belanda.

Usaha-usaha golongan Liberalis untuk mencapai tujuannya diawali dengan dikeluarkannya beberapa peraturan baru yaitu: Pertama, tahun 1854 Hindia Belanda diberi undang-undang dasar yang mengatur susunan pemerintahan di Indonesia. Kedua tahun 1864 ditetapkan Undang-Undang Comptabilitet yang memisahkan keuangan Hindia Belanda dari kas Negeri Belanda, sehingga untuk selanjutnya penghasilan Hindia Belanda dapat dipergunakan untuk kepentingan Hindia Belanda. Ketiga, tahun 1870 ditetapkan Undang-Undang Agraria yang menetapkan bahwa tanah milik orang Indonesia tidak boleh dijual pada orang asing dan memberi ijin kepada orang partikelir bangsa Eropa untuk menyewa tanah dan daerah pegunungan yang bukan sawah untuk jangka panjang (75 tahun). Tanah ini dapat ditanami hasil bumi yang laku di pasar dunia seperti kopi, teh, tembakau dan karet. Keempat ditetapkan pula Undang-Undang Gula yang mengatakan bahwa sawah dapat disewakan kepada kaum pengusaha partikulir untuk jangka waktu pendek yaitu 5 tahun. Undang-Undang Gula ini diadakan untuk kepentingan pengusaha gula, karena gula tidak dapat ditanam di daerah pegunungan¹⁷. Dibawah UUA tahun 1870 para pengusaha Belanda dan Eropa lainnya dapat menyewa tanah milik penduduk Jawa, sehingga dapat mendorong tumbuhnya modal-modal pertanian dan perkebunan swasta. Pada tahun 1874 hak untuk meminta tenaga kerja dibatasi dan akhirnya dihapuskan pada tahun 1882 dan berarti kedudukan bupati semakin menurun kekuasaannya.

Dari uraian di atas tampak bahwa ide-ide Liberalisme memang bagus, tetapi pada akhir Abad XIX di Pulau Jawa khususnya mengalami penurunan tingkat hidup. Hal ini disebabkan karena nilai-nilai murni Liberalisme mulai ditinggalkan dan diganti dengan tata susunan ekonomi yang bersifat terpimpin yaitu dari perusahaan perseorangan kepada perseroan-perseroan terbatas.

¹⁷ Drs. Soeroto, *Indonesia Di Tengah-Tengah Dunia Dari Abad Ke Abad*, (Jakarta:Jembatan,1961), hlm., 188-189.

Hal lain yang terjadi pada Abad XIX menunjukkan bahwa PKB belum berani untuk menghapuskan Stelsel Kumpeni secara drastis seperti yang dikehendaki oleh kaum Liberal, karena kondisi intern masyarakat Jawa belum memungkinkan untuk diadakan perubahan tersebut. Ada 2 faktor yang menyebabkan PKB mempertahankan Stelsel Kumpeni yaitu, pertama faktor tenaga kerja dalam jumlah besar hanya dapat dikerahkan dari komunitas desa melalui penguasa-penguasa tradisional (para bupati). Tenaga kerja bebas biasanya terdapat dalam lingkungan dan pekerjaan rumah tangga. Kedua, faktor tanah yang hanya dapat dipergunakan dalam ikatan komunitas desa dan harus melalui penguasa-penguasa tradisional. Posisi para bupati dalam hal ini tetap dipertahankan, walaupun disertai dengan penertiban, pengawasan dan pembatasan dengan memasukkannya dalam hierarkhi PKB.

Pada Abad XIX peranan para bupati secara politis menurun jika dibandingkan masa sebelumnya mereka berkedudukan sebagai kepala daerah otonom. Kini para bupati berstatus sebagai pegawai pemerintah PKB, dalam kehidupan sosial ekonomi mengalami perubahan yang tampak dari hak tradisional mereka atas komunitas desa dicampuri dan kedudukannya di bawah perintah pejabat-pejabat Eropa. Loyalitas mereka tetap ada karena posisi tradisional sebagai klas penguasa tidak dihapuskan, bahkan mereka ditempatkan dalam hierarkhi PKB¹⁹. Ketika diberlakukan Stelsel Kumpeni para bupati dibebani contingenten dan verplichte leverancies yang ditentukan jumlah, jenis dan waktu penyerahan harus tepat. Didalam beberapa hal bahkan lebih menguntungkan, karena penyerahan barang-barang dan hasil bumi itu oleh Kumpeni diberi imbalan pembayaran dalam bentuk uang sekalipun sedikit. Hal ini tidak terjadi ketika mereka harus menyerahkan upeti kepada raja.

Selain kedua hal tersebut di atas PKB ternyata masih memberikan tunjangan tambahan kepada mereka disamping penghasilan dari daerah apanagenya yang ditetapkan sebagai gaji. Mereka juga mendapat cultuurprocenten atas jasanya menyerahkan komunitas desa untuk mencapai tujuan pemerintah.

Pada masa *cultuurprocenten* sebagai imbalan atas jasanya mengerahkan komunitas desanya untuk membantu pemerintah mencapai tujuannya.

PKB tetap mempertahankan status tradisional para bupati sebagai penguasa meskipun sebagai pegawai dalam hierarki pemerintah. Kebesaran status mereka sebagai kepala kaum bangsawan daerah sedapat-dapatnya dipelihara, meskipun tidak semegah masa-masa lampau. Contohnya setelah tahun 1850-an masih menjadi adat bagi Bupati Gresik kalau bepergian menggunakan upacara tradisional dengan pengikut yang jumlahnya ratusan orang. Selain itu perayaan/pesta tradisional yang menjadi identitas para bupati sebagai klas penguasa tetap dipelihara dalam batas-batas tertentu. PKB juga memberikan prioritas kepada keluarga para bupati untuk menduduki jabatan-jabatan dalam pemerintahan. Sejak tahun 1836 pemerintah menetapkan *Regeering Reglement* pasal 67. RR ini menetapkan secara konstitusional posisi bupati sebagai basis pemerintah. Tahun 1854 ditetapkan RR pasal 69 ayat 4 menetapkan tentang kesempatan yang diberikan kepada salah seorang anak atau sanak saudara para bupati untuk menjadi bupati apabila jabatan ini kosong.

5. KESIMPULAN

Pada awal Abad XIX terjadi transformasi dari bentuk-bentuk kehidupan sosial tradisional ke bentuk-bentuk kehidupan sosial modern. Perubahan ini berkaitan adanya perubahan politik yaitu wilayah-wilayah yang dahulu dikuasai VOC, mulai saat itu di bawah kekuasaan PKB. Kekuasaan PKB sudah berbentuk lembaga politik yang legal dan dilengkapi dengan organisasi yang disusun secara modern dan disertai pejabat-pejabat Eropa (klas penguasa baru yang menjadi saingan klas penguasa tradisional termasuk para bupati).

Penerapan Sistem Politik Konservatif yang berusaha mempertahankan keadaan, kebiasaan dan tradisi lama ini, karena peranan para bupati sangat besar untuk melakukan eksploitasi. Meskipun mengalami penurunan secara politik, namun para bupati mempunyai loyalitas terhadap PKB. Hal ini disebabkan kehidupan sosial ekonomi mereka tidak berubah dan posisi mereka sebagai klas

penguasa berubah yaitu menjadi pegawai PKB dengan gaji berupa daerah apanage dan dalam perkembangannya dalam bentuk uang.

Sistem Politik Konservatif disisi lain menimbulkan penderitaan rakyat, karena semua ketentuannya tidak dijalankan. Muncullah kritik yang dilancarkan golongan Liberalis, Humaniter dan lain-lain agar di Hindia Belanda diterapkan Sistem Politik Liberal. Sistem Politik Liberal pada prinsipnya memberi kebebasan untuk berusaha, artinya PKB tidak boleh ikut campur di bidang ekonomi dan Hindia Belanda terbuka bagi modal asing dan memberi kebebasan berusaha dan bekerja. Selain itu sistem ini mengeluarkan peraturan tentang sewa tanah dalam UUA 1870. Para bupati pada masa ini, walaupun secara politis lebih menurun kekuasaannya, namun kehidupan sosial ekonomi dan posisi tradisionalnya tidak dihapuskan. Mereka bahkan ditempatkan sebagai pegawai dalam hierarki PKB, disertai dengan penertiban, pengawasan dan pembatasan.

DAFTAR PUSTAKA

- Burger, DH. *Sejarah Ekonomis Sosiologis Indonesia II*. Jakarta : Pradnya Paramita. 1970.
- F.A. Sutjipto, *Kota-Kota Pantai Di Sekitar Selat Madura (Abad XVII) Sampai Medio Abad XIX*. Yogyakarta : 1983
- Kompas, *Menjadi Indonesia*. Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Utama.Tt.
- Sartono Kartodirdjo, *Pergerakan Sosial Dalam Sejarah Indonesia*, Yogyakarta : UGM, 1967.
- _____, *Pengantar Sejarah Indonesia Baru 1500-1900. Dari Emporium Sampai Imperium. Jilid I*, Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Utama, 1999.
- _____, *Lembaran Sejarah No. 8*. Yogyakarta : 1972.
- _____, *Perkembangan Peradaban Priyayi*, Yogyakarta : Gajah Mada University Press, 1987.
- _____, *Sejarah Nasional Indonesia Jilid III*. Yogyakarta : Depdikbud, 1975
- _____, *Sejarah Nasional Indonesia Jilid IV*. Yogyakarta : Depdikbud, 1975.
- _____, *Struktur Sosial Dari Masyarakat Tradisional dan Kolonial*. Yogyakarta: UGM, 1969
- _____, *Sejarah Nasional Indonesia Jilid V*. Yogyakarta : Depdikbud. 1976.
- Schrieke, B. *Indonesian sociological Studies* (terjemahan). Bandung : W. van Hoeve Ltd, 1955.
- Soemarsaid Moertono, *Negara dan Usaha Bina Negara Di Jawa Masa Lampau*, Jakarta:Yayasan Obor Indonesia, 1985.
- Suhardjo Hatmo Suprobo, dalam Sartono Kartodirdjo, *Perkembangan Peradaban Priyayi*. Yogyakarta : Gajah Mada University Press,1970.
- Sutherland, Heather. *Terbentuknya Sebuah Elit Birokrasi*. Jakarta : Sinar Harapan, 1983.
- Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta : Balai Pustaka, 1990.
- Wertheim, W.F. *Masyarakat Indonesia Dalam Transisi*. (Terjemahan Harto Yuwono), Yogyakarta: Tp. 1956.