

**KEBIJAKAN SOSIAL EKONOMI PADA MASA PEMERINTAHAN
K.G.P.A.A. PAKU ALAM IV – K.G.P.A.A. PAKU ALAM VIII
TAHUN 1864-1950**

H.Y. Agus Murdiyastomo dan Ririn Darini

Program Studi Ilmu Sejarah, Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Negeri Yogyakarta
ririn_darini@uny.ac.id dan agus_murdiyastomo@uny.ac.id

Abstrak

Kadipaten Pakualaman merupakan negara dependen yang berbentuk kerajaan di Jawa. Kedaulatan dan kekuasaan pemerintahan negara diatur dan dilaksanakan sesuai dengan perjanjian atau kontrak politik yang dibuat oleh negara induk bersama-sama dengan negara dependen. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kebijakan-kebijakan sosial ekonomi yang diambil oleh K.G.P.A.A. Paku Alam IV – Paku Alam VIII khususnya pada aspek agraria dan perkebunan dan pengaruhnya terhadap kehidupan sosial ekonomi di Kadipaten Pakualaman.

Kata Kunci: Kebijakan, Sosial Ekonomi, Pakualaman

Abstract

Pakualaman Duchy was a dependent country in the form of a kingdom. Sovereignty and governmental power of the country are regulated and implemented in accordance with agreements or political contracts made by the colonialists (Dutch and Japan) together with the dependent country. This study aims to determine the socio-economic policies taken by K.G.P.A.A. Paku Alam IV - Paku Alam VIII, especially in the agrarian and plantation aspects and their effects on socio-economic life in the Duchy of Pakualaman.

Keywords: Policy, Socio-Economic, Pakualaman

PENDAHULUAN

Pendudukan Belanda dan Jepang di wilayah nusantara telah membawa dampak terhadap berbagai aspek kehidupan masyarakat, khususnya dalam kehidupan sosial, ekonomi, dan budaya. Hal ini tidak hanya berlaku dalam birokrasi pemerintahan saja melainkan juga dalam pembangunan infrastruktur yang mendukung kehidupan rakyat, termasuk di wilayah *zelf besturende landschappen*, yang salah satunya adalah Kadipaten Pakualaman. Kebijakan dalam pembangunan infrastruktur dilakukan guna mendukung berlangsungnya kehidupan sosial-ekonomi serta menjaga eksistensi pemerintahan Hindia Belanda dan pemerintah pendudukan Jepang di wilayah-wilayah tersebut.

Kebijakan pemerintah Kolonial Belanda lebih cenderung dengan kepentingan ekonominya. Eksploitasi terhadap sumber daya yang dilakukan di lahan-lahan perkebunan lebih mengarah pada imperialisme industri perkebunan. Selama masa transisi tanam paksa (1850-1870) sebagian besar tanah *lungguh* dikuasai oleh pemerintah kolonial Belanda dengan sistem kerja wajib dan pungutan pajak natura. Dikeluarkannya UU Persewaan Tanah pada tahun 1857 membuka kesempatan seluas-luasnya dan kebebasan bagi pelaku usaha dalam budidaya tanaman perdagangan. Sejak 1864-1879 jumlah perkebunan di *Vorstenlanden* meningkat dari 79 menjadi 102 perkebunan. Masuknya sistem perkebunan menyebabkan lahan-lahan yang semula digunakan untuk tanaman pokok menjelma menjadi lahan-lahan yang ditanami tanaman perdagangan.

Mengingat bahwa Kadipaten Pakualaman merupakan sebuah negara yang berdiri sendiri peneliti tertarik untuk mengkaji lebih mendalam mengenai kebijakan sosial ekonomi, khususnya pada bidang agraria dan perkebunan yang diterapkan oleh penguasa kadipaten Pakualaman khususnya masa kekuasaan PA IV sampai dengan PA VIII terkait dengan kebijakan eksploitasi yang diterapkan oleh pemerintah kolonial Belanda maupun eksploitasi pada masa pendudukan Jepang. Tulisan ini juga bertujuan untuk mengungkap dampak kebijakan penguasa Pakualaman bagi kehidupan sosial ekonomi masyarakat Pakualaman.

METODE PENELITIAN

Kajian ini menggunakan penelitian sejarah yang terdiri dari empat tahap. Tahap pertama, adalah heuristik atau pengumpulan sumber. Sumber-sumber yang digunakan antara lain koleksi arsip Pakualaman mengenai pengelolaan saluran irigasi dan peraturan agraria di Kulon Progo dan Adikarto. Selain itu juga digunakan sumber-sumber sekunder lainnya. Tahap berikutnya adalah kritik sumber untuk memperoleh pemahaman tentang fakta yang ada. Tahap ketiga adalah interpretasi atau penafsiran fakta dan tahapan yang terakhir adalah historiografi, yaitu proses menyusun data sehingga menghasilkan tulisan yang sistematis.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Kadipaten Pakualaman

Kadipaten Pakualaman merupakan hadiah dari pemerintah Inggris di Hindia Belanda di bawah pimpinan Letnan Gubernur Raffles (1811-1815) kepada Pangeran Notokusumo, putra Sultan Hamengku Buwono I yang telah membantu pemerintahan Inggris. Pangeran Notokusumo selanjutnya bergelar Pangeran Adipati Pakualam I (Soedarisman Poerwokoesoemo, 1984: 142). Pada tanggal 18 September 1811 terjadilah rekapitulasi Belanda, sehingga sejak saat itu kekuasaan di Jawa beralih ke tangan pemerintah Inggris. Setelah mendengar berita kapitulasi Belanda ke tangan Inggris, Sri Sultan Hamengku Buwono II (Pangeran Sepuh) segera mengambil alih tampuk pemerintahan dari Pangeran Adipati Anom pada tahun 1811 yang saat itu telah diangkat menjadi raja atas perintah Gubernur Jenderal Daendels.

Sri Sultan Hamengku Buwono II selama masa pemerintahannya banyak mengajukan tuntutan kepada Inggris. Pemerintah Inggris cemas dengan keadaan itu sehingga untuk mencegah konflik politik antara pemerintah Inggris dengan Sri Sultan HB II, Raffles memanfaatkan Pangeran Notokusumo dan Raden Tumenggung Notodiningrat untuk melunakkan sikap Sri Sultan HB II. Pada tanggal 18 Juni 1812 Inggris berhasil menaklukkan Sri Sultan HB II. Pada tanggal 28 Juni 1812 Adipati

Anom dinobatkan menjadi Sri Sultan Hamengku Buwono III, sementara atas jasanya Pangeran Notokusumo dinobatkan sebagai “Pangeran Merdiko” oleh Raffles dengan gelar Kanjeng Gusti Pangeran Adipati Arya Pakualam I pada tanggal 29 Juni 1812. Secara resmi Kadipaten Pakualaman berdiri pada tanggal 17 Maret 1813 yakni sejak dilakukannya kontrak politik antara pemerintah Inggris dengan penguasa Kadipaten Pakualaman (Soedarisman Poerwokoesoemo, 1984: 142; Abdurrachman Suryomiharjo, 2008: 27).¹

Berdirinya Pura Pakualaman secara politis memang berada di bawah naungan Keraton Kasultanan Yogyakarta. Namun dalam pengambilan kebijakan maupun dalam mengelola daerah administratif Pakualaman mempunyai kewenangan sendiri. Status Kadipaten Pakualaman selalu berubah-ubah. Pada tahun 1813-1816 masa pemerintahan Gubernur Raffles status Kadipaten Pakualaman merupakan wilayah yang langsung di bawah pemerintahan Inggris India Timur. Pada tahun 1816-1942 masa pemerintahan Kolonial Belanda Kadipaten Pakualaman berstatus *zelfbestuurende landschappen* yang merupakan wilayah bagian Kerajaan Belanda. Selama masa pendudukan Jepang tahun 1942-1945, Kadipaten Pakualaman berstatus *kooti* di bawah pengawasan Angkatan Darat XVI (http://id.wikipedia.org/wiki/Kadipten_Paku_Alam).

Daerah kekuasaan Kadipaten Pakualaman berada di Kabupaten Karang Kemuning dengan ibu kota kerajaan berada di Brosot. Ibu kota kerajaan Brosot terbagi atas empat distrik yaitu Galur, Tawangharjo, Tawangsoke, Tawangkerto serta sebagian Ngoro yang merupakan kediaman Sri Paku Alam Soedarisman Poerwokoesoemo, 1984: 308). Struktur perekonomian Pakualaman tetap mengikuti tradisi Mataram. Ciri sebagai sebuah kerajaan yang bercorak agraris tradisional belum banyak berubah. Sumber keuangan Pakualaman berasal dari sektor perpajakan dan upeti.

¹ Pihak Inggris berjanji akan memberikan tunjangan bulanan kepada Sri Paku Alam sebesar 750 real seumur hidup dan mengusahakan agar Sri Sultan HB III memberikan tanah kepada Sri Paku Alam sebesar 4000 cacah.

Dalam birokrasi, kekuasaan tertinggi Praja Pakualaman berada di tangan Sri Paku Alam. Sri Paku Alam diangkat berdasarkan garis keturunan Pangeran Notokusumo (K.G.P.A.A Paku Alam I). Pengangkatan Paku Alam harus mendapat persetujuan pemerintah gubernemen dan Paku Alam harus menyetujui kontrak politik yang ditawarkan pemerintah Gubernemen.² Dengan masuknya hegemoni dan penetrasi kolonial Belanda ke *Vorstenlanden*, termasuk Kadipaten Pakualaman, menyebabkan perubahan yang signifikan bagi perkembangan sosial ekonomi dan sosial politik bagi masyarakat pedesaan.

B. Kebijakan Agraria

1. Sewa Tanah

Di wilayah *Vorstenlanden* tanah atau lahan pertanian pada umumnya dengan penduduk di atasnya merupakan harta kekayaan penguasa yang paling nyata. Pegawai istana yang pada umumnya adalah kerabat raja mendapatkan gaji berupa tanah lungguh yang luasnya didasarkan pada tinggi rendahnya jabatan. Tunjangan bagi pegawai adalah sebesar luasan *karya* tanah lungguh yang dikuasakan kepadanya. Para *patuh* atau pemegang tanah lungguh tinggal di wilayah Kuthanegara, sedangkan letak tanah lungguhnya terdapat di Negaragung. Tanah-tanah lungguh tersebut dipercayakan kepada seorang bekel. *Bekel* bertindak sebagai orang yang mengorganisir tanah *apanage* yang ada di wilayahnya agar mampu menghasilkan pajak. Bekel mengangkat *sikep* untuk menggarap tanah. Tugas bekel secara umum adalah mengumpulkan pajak dari petani di desa-desa, mengawasi keamanan desa, menyediakan tanah dan tenaga kerja, serta merangkap sebagai kepala desa. Pada tingkat penguasaan tanah di pedesaan, dibedakan antara petani penguasa tanah dan petani yang tidak memiliki tanah. Petani yang memiliki tanah dinamakan *sikep*. Para *sikep* inilah yang menanggung beban atas tanah. Mereka memiliki *numpang* (tanggungan) yang disebut

² Tujuan kontrak politik adalah untuk memperkuat kedudukan pemerintah kolonial yang lebih tinggi daripada raja-raja. Kontrak politik bersifat mengikat raja-raja sehingga dengan sah raja-raja itu menjadi *vassal* pemerintah kolonial Belanda.

juga bujang sebagai merupakan lapisan terendah di lingkungan desa. Petani numpang tergantung sepenuhnya dalam hal makan dan tempat tinggal kepada *sikep*, oleh karena itu ia bekerja untuk sikapnya (Wasino, 2006: 3).

Sejak abad ke-18 bangsa China telah menyewa tanah milik raja atau pejabat kerajaan untuk jangka waktu yang pendek dan panjang. Kemudian bangsa Eropa juga mulai melakukan penyewaan tanah dari para pangeran. Menurut *Angger Sepuluh* persewaan tanah milik para pangeran itu dapat dilakukan untuk jangka waktu 3 sampai 6 tahun. Praktek penyewaan tanah di wilayah Kasultanan berlangsung ketika pemerintahan Belanda di Kasultanan Yogyakarta dipegang oleh Residen Nahuys Van Burger (1816-1822), sehingga sejak abad ke-19 baik di wilayah gubernemen maupun di wilayah *Vorstenlanden* berlaku sistem sewa tanah. Ketentuan sewa menyewa tanah di Karesidenan Yogyakarta dan Surakarta termuat dalam Lembaran Negara No. 116 Tahun 1867, bahwa pemegang lungguh di kedua karesidenan tersebut diperkenankan menyewakan tanah kepada orang asing dengan tidak melanggar hak-hak pemegang lungguh tersebut (Selo Soemardjan, terj. H.J. Koesoemanto dan Mochtar Pabotinggi, 1981: 214). Walau ada ketentuan sewa menyewa tanah, secara tidak langsung daerah *Vorstenlanden* terkena dampak dari kebijakan yang diterapkan dalam sistem tanam paksa (M.C. Ricklefs, 2005: 272).³ Dampak itu terlihat dengan adanya kesamaan peraturan tanam paksa dengan peraturan sewa tanah, hanya saja di wilayah *Vorstenlanden* ada di tangan orang swasta. Kesamaan yang menonjol adalah pada pola hubungan kerja, penggunaan tanah dan sistem upah.

Pihak perkebunan tidak semata-mata menyewa tanah tetapi lebih menyewa hak *apanage*. Oleh karena itu pihak perkebunan merasa berhak atas tanah, air irigasi, dan tenaga kerjanya, sehingga mereka merasa berhak untuk menentukan segala kebijakan yang dirasa menguntungkan perusahaan tanpa memikirkan kepentingan penduduk.

³ Secara teori, *cultuurstelsel* tidak berlaku untuk daerah kerajaan, namun dalam hal penanaman komoditi ekspor terdapat aturan-aturan yang sama.

Termasuk di dalamnya kebijakan mengenai pengaturan wajib kerja dan penggunaan air irigasi. Dengan demikian penduduk tidak dapat mengelak dari pekerjaan yang dibebankan kepadanya termasuk bekerja di rumah para pengelola perkebunan, seperti membersihkan rumah dan halaman di siang hari dan menjaga rumah pada malam hari. Penyewaan tanah di Praja Kejawen lebih jauh diatur dalam *Landhuur Reglement*, Stbl 1906 No. 93, dengan asumsi bahwa dahulu rakyat wajib bekerja untuk raja, maka sekarang rakyat wajib bekerja untuk perusahaan perkebunan (Soegijanto Padmo, dalam A.B. Lopian, dkk. (ed.), 2005: 1099).

2. Reorganisasi Agraria

Memasuki abad ke-20 terjadi perkembangan perusahaan gula yang sangat luar biasa, sehingga pemerintah merasa perlu untuk mengadakan kebijakan-kebijakan yang mendukung dan mempermudah usaha tebu di daerah kerajaan, termasuk di wilayah Pakualaman. Kepemilikan tanah dengan sistem tradisional atau sistem *apanage* dianggap mempersulit perkebunan, misalnya ketika sebuah perusahaan perkebunan akan menyewa tanah, mereka harus berhubungan dengan banyak patuh. Di samping itu, pihak perkebunan juga harus menjalankan kewajiban-kewajiban yang dijalankan oleh para patuh, misalnya mengirimkan tenaga manusia (*bahu suku*) pada hari-hari besar tertentu, memberikan *pilungguh* (uang hadiah), serta membayar uang *krigaji* sebagai uang pengganti pembebasan dari beberapa kewajiban yang dahulu harus dijalankan rakyat seperti memelihara jalan besar, kebersihan, dan sebagainya.

Kewajiban-kewajiban tersebut dianggap sangat memberatkan perkebunan, sementara sebenarnya perkebunan telah memberikan keuntungan yang besar terhadap perekonomian Pemerintah Hindia Belanda. Oleh karena itu, Pemerintah Hindia Belanda kemudian menyikapinya dengan mengadakan perubahan-perubahan mendasar mengenai masalah kepemilikan tanah melalui kegiatan yang disebut sebagai Reorganisasi Agraria (Soegijanto Padmo, dalam A.B. Lopian, dkk. (ed.), 2005: 1081). Reorganisasi agraria di atas kertas memang memberikan posisi yang lebih kuat bagi pemegang hak atas tanah. Akan tetapi sesungguhnya reorganisasi itu merupakan upaya sistematis dari pemerintah kolonial yang mewakili kepentingan pengusaha swasta

dalam mengikat kuli agar secara kuat terikat dengan perusahaan swasta berupa diterapkannya sistem kontrak.

Reorganisasi agraria mulai diperkenalkan oleh pemerintah Hindia Belanda pada tahun 1912. Tujuan utama dari reorganisasi adalah penghapusan sistem *apanage*, pengaturan pajak tanah untuk pribumi, dan perubahan peraturan sewa tanah.⁴ Penghapusan tanah-tanah *apanage* yang tidak disewakan mulai dilakukan pada tahun 1912 dan berakhir pada tahun 1915, sedangkan untuk sawah-sawah yang disewakan pada pihak perkebunan mulai dihapus pada tahun 1917 dan berakhir pada tahun 1925. Di Kadipaten Pakualaman kebijakan reorganisasi agraria dimulai pada bulan Oktober 1912 dengan kesepakatan yang ditandatangani oleh Residen Lieferinck dan Paku Alam VII. Untuk wilayah distrik Galur, ditandatangani pada bulan April 1925.

Penghapusan tanah *apanage* telah menghilangkan dasar-dasar hubungan tradisional antara patuh dengan cacah. Ada beberapa perubahan penting mengiringi penghapusan tanah *apanage*. Pertama, digantinya sistem lungguh dengan sistem gaji berupa uang untuk para pegawai kerajaan kecuali di tingkat kelurahan. Kedua, pembentukan kelurahan-kelurahan untuk menggantikan kabekelan-kabekelan yang telah dihapuskan. Ketiga, diberikannya hak individual (*andarbeni*) kepada petani atas tanahnya. Keempat, dihapuskannya kerja wajib *cultuurdiensten* dan digantikan dengan kerja wajib dengan pembayaran upah. Kelima, diberlakukannya sistem pajak uang. Keenam, perombakan aturan sewa-menyewa lahan untuk perkebunan (Dina Dwikurniarini, dkk., 2006: 24).

Menindaklanjuti perubahan-perubahan tersebut pemerintah Paku Alam mengeluarkan kebijakan terkait pajak bumi yang diatur dalam *Rijksblad van Paku Alam* tahun 1919. Berdasarkan peraturan tersebut, bentuk tanah yang terkena beban pajak adalah sawah, tegalan, halaman, dan kebun. Lurah desa diangkat sebagai penanggungjawab pajak dengan imbalan sebesar 8 rupiah dari setiap 100 rupiah uang

⁴ Sebagai dasar hukum baru dalam hubungan antara kerajaan-kerajaan Jawa dengan perusahaan perkebunan asing.

yang diterima. Besarnya pajak sawah yang dibebankan minimal 8% dan maksimal 20% dari hasil, tetapi penghitungan jumlah pajak juga disesuaikan dengan kondisi penduduk serta luas pekarangan/sawah. Untuk jumlah pajak tegalan dan pekarangan minimal 25 sen dan maksimal 20 rupiah. Dalam kondisi tertentu penduduk akan menerima keringanan pajak, seperti pada sawah yang tidak dapat ditanami padi dan baru memproduksi padi pada tahun berikutnya maka hanya dibebankan pajak satu kali. Sawah yang hanya ditanami palawija dibebankan pajak minimal $\frac{1}{2}$ dan maksimal $\frac{3}{4}$ dari jumlah yang dihasilkan. Pada tanah yang tidak dapat memberikan hasil pertanian dibebaskan dari pajak.

C. Perkebunan Tebu

Sejak era liberal, perusahaan perkebunan berkembang dengan pesat di wilayah *Vorstenlanden*, termasuk di wilayah Pakualaman. Banyak pengusaha perkebunan menyewa tanah lungguh yang digunakan untuk areal perkebunan seperti tebu, indigo, kopi, tembakau, dan tanaman perdagangan lainnya yang laku di pasaran dunia. Sejak 1828 Kabupaten Adikarto telah dibuka menjadi wilayah perkebunan tebu terutama di onderdistrik Galur. Luas areal persawahan di onderdistrik tersebut mencapai 999,83 ha, dan yang dipergunakan sebagai lahan perkebunan sekitar 330 ha atau sepertiga dari luas tanah yang ada. Penanaman tebu dikembangkan di Adikarto dibawah perkebunan Sewu Galur. Untuk pengelolaan perkebunan tebu sampai akhir abad ke-19 memerlukan jumlah tenaga kerja sebanyak 5-6 orang per bau setiap harinya. Petani di perkebunan tebu harus menyerahkan lahannya kepada pabrik selama 15 bulan. Sementara itu petani harus bekerja selama 10 jam mulai dari jam 07.00 sampai 17.00. Petani tebu atau *glidhig* sebagian besar terdiri dari laki-laki dengan upah f 8 per bulan. Para petani selain harus kerja wajib di perkebunan tebu, juga harus menjaga perkebunan tebu selama 20 hari dan setiap 6 bulan sekali menjaga gudang dan pesanggrahan (Soegijanto Padmo,

dalam A.B. Lopian, dkk. (ed.), 2005: 221).⁵ Saat panen selesai dan menunggu masa tebang selama 8 bulan, pada saat itulah kesempatan petani untuk mencari pekerjaan lain sebagai sumber pendapatan lain. Pada perkebunan tebu berlangsung sistem *glebagan* (Clifford Geertz, 1983: 95; Soegijanto Padmo, dalam A.B. Lopian, dkk. (ed.), 2005: 221).⁶

Mengingat industri gula merupakan industri yang terpenting bagi perekonomian Belanda maupun perekonomian Jawa, pemerintah kolonial memberikan dukungan kepada para pengusaha swasta mengembangkan bidang perkebunan. Dukungan tersebut antara lain berupa pembangunan sarana transportasi dari daerah industri ke kota pelabuhan. Dukungan lain berupa kebijakan dan peraturan yang memihak pada perusahaan.

Pada masa pemerintahan Sri Pakualam V pada tahun 1883 berdiri pabrik gula Sewugalur. Untuk sewa tanah seluas 5290 bau, pemilik pabrik gula harus memberi sumbangan kepada Sri Paku Alam V sebanyak f 200.000,- (Republik Indonesia, 1953: 504). Wilayah Sewugalur berada di Regentschap Adikarto yang merupakan wilayah kekuasaan Kadipaten Pakualaman (*Pakualam Ground*) sehingga harus menyerahkan sebagian hasilnya kepada Kadipaten Pakulamanan. Sebaliknya, dalam sumpah jabatan Sri Paku Alam V disebutkan bahwa pihak Pakualaman akan tunduk pada semua aturan yang dikeluarkan oleh Gubernemen Belanda bagi Kadipaten Pakulaman. Salah satunya adalah tentang penggiatan kerja wajib dari penduduk untuk kepentingan tanah-tanah yang disewakan kepada orang-orang Eropa yang disamakan dengan mereka, dan bila seandainya timbul sengketa mengenai hal tersebut Pakualaman akan tunduk pada keputusan Gubernemen Belanda (Djoko Dwiyanto, 2009: 42).

⁵ Seorang peneliti Belanda, W. Huender menyimpulkan bahwa upah yang dibayar oleh industri gula kepada petani terlalu rendah untuk dapat hidup atau tidak lebih dari “upah minimum”, hanya sekedar untuk penyambung hidup.

⁶ Sistem *glebagan* adalah sistem penanaman tebu dan padi secara bergiliran di tanah-tanah sawah milik penduduk. Sawah disewa untuk tanaman tebu selama 15 bulan. Setelah 18 bulan sawah itu dikembalikan kepada pemiliknya, kemudian penanaman tebu dialihkan pada sawah atau desa lain, demikian seterusnya sepanjang siklus.

Hal tersebut direalisasikan oleh Paku Alam V antara lain dengan melakukan perbaikan di bidang pengairan, yaitu perbaikan dam besar di Sungai Serang. Dam tersebut adalah dam Pekik dan Jamal yang diperbaiki penduduk secara paksa untuk menyalurkan air ke daerah Onderneming Sumbemila (A. Jonkers, tanpa tahun: 44; Koleksi arsip Pakualaman no. 2580). Koleksi arsip Pakualaman no. 2580). Pada tahun 1888 dilakukan perbaikan Kanal Satarwi. Kanal tersebut bermuara di Sungai Serang. Sebelum adanya perbaikan kanal tanah perkebunan kering, sehingga kemudian dilakukan perbaikan besar-besaran dengan melakukan pengelolaan tanah oleh pegawai bawahan, yaitu bekel gundul.⁷ Pada tahun 1887 dilakukan perbaikan jaringan irigasi di Onderneming Sewu Galur, dengan cara membedah sungai yang ada di Galur. Pembedahan dilakukan untuk meluruskan sungai yang menikung supaya arahnya ke selatan. Dengan pembedahan itu air sungai yang ada di Galur dapat dialirkan ke selatan ke persawahan yang ada di daerah Bebengan (Koleksi arsip Pakualaman, no. 20 tahun 1887).

Pada tahun 1888 dilakukan kembali perbaikan jaringan irigasi melalui kerjasama dengan Fa Juch dengan membuat saluran air di Bulu. Pembuatan saluran air dilakukan dengan membuat pintu air untuk menghubungkan sungai yang berada di daerah Bulu dengan Sungai Progo. Dengan pembuatan pintu air tersebut air dari sungai Progo dapat dialirkan ke Bulu (Koleksi Arsip Pakualaman, no. 149. Tahun 1888). Perbaikan berikutnya adalah perbaikan yang dilakukan di muara Sungai Bogowonto pada tahun 1899. Muara Sungai Bogowonto sering digenangi air. Untuk mengatasinya muara Sungai Bogowonto dibelokkan arahnya sehingga penggenangan air di sekitar daerah muara Sungai Bogowonto berkurang. Selanjutnya pada tahun 1900, dilakukan perbaikan Kanal Bugel. Perbaikan dilakukan dengan cara mengangkat lapisan yang terkandung di dasar kanal supaya menjadi dalam. Pengangkatan lapisan itu dilakukan karena Kanal Bugel terlalu dangkal, sehingga air sulit dialirkan melalui kanal tersebut

⁷ Bekel gundul adalah bekel yang tidak mempunyai cacah. Bekel adalah orang yang mengurus tanah *apanage*, penebus pajak, atau kepala desa.

(Effendi Pasandaran dan Donald C. Taylor, 1988: 189). Perbaikan Kanal Bugel dilakukan untuk melancarkan pengairan tanaman tebu Onderneming Sewu Galur yang ada di daerah Panjatan.

Perkebunan Sewu Galur melakukan reorganisasi di bidang pengairan pada tanggal 1 April 1924 dengan cara menata kembali sistem pengelolaan irigasi yang disesuaikan dengan peraturan baru yang dibuat oleh badan pengairan Opak-Progo. Ijin pembuatan saluran di Desa Beran berdasarkan residen besluit tanggal 29 November 1923 no.22817/6. Pembuatan saluran air menggunakan tanah lungguh seluas 20 bau, sehingga dalam satu tahun onderneming Sewu Galur membayar kerugian pada Pakualaman sebesar f 62,40 (Koleksi Arsip Pakualaman tahun 1924 no. 364).

Pada masa pendudukan Jepang, dilakukan program pembangunan dalam bidang pertanian, terutama pengairan serta pengenalan bibit unggul, peternakan, dan penghutanan kembali tanah-tanah kritis di Gunung Kidul dan Kulon Progo sebagai usaha untuk menghasilkan lebih banyak bahan pangan. Perencanaan itu meliputi program jangka pendek dan jangka panjang. Jangka pendek berupa pembangunan pengairan untuk mencegah banjir dan mengairi sawah, antara lain perbaikan tanggul Sungai Code, perbaikan pengairan di Pakem, Bulus, dan Bedoyo. Proyek jangka panjang berupa penghutanan kembali daerah-daerah kritis. Untuk mengusahakan kesuburan tanah di Kabupaten Kulon Progo, bukit-bukit yang gundul ditanami dengan pohon (P.J. Suwarno, 1994: 110-111).

D. Dampak Kebijakan bagi Sosial Ekonomi Masyarakat

Segala kebijakan baik dari pemerintah kolonial maupun kebijakan dari Pakualaman yang diterapkan tentu memberikan dampak bagi kehidupan masyarakat secara umum, baik dampak-dampak yang bersifat positif maupun dampak-dampak yang bersifat negatif.

1. Dampak Positif

Adanya reorganisasi agraria dan kebijakan lain menyangkut sosial ekonomi yang diambil tidak saja menguntungkan pihak perkebunan. Di sisi lain penduduk pribumi juga merasakan keuntungan dari hasil-hasil pembangunan jaringan irigasi. Petani dapat meningkatkan hasil tanaman pangan mereka. Sistem irigasi secara ekstensif untuk industri gula sangat bermanfaat bagi penduduk. Daerah-daerah yang sebelumnya tidak sanggup menghasilkan padi karena kekurangan air dapat berkembang dengan cepat ketika industri gula memasuki wilayah tersebut dan membangun bendungan-bendungan serta saluran-saluran untuk irigasi (P.J. Suwarno, 1994: 218).

Sebagai contohnya adalah daerah Kebonongan. Kebonongan sebenarnya merupakan daerah yang kurang subur. Akan tetapi keadaan itu berubah dengan dibangunnya jaringan irigasi yang memanfaatkan sungai Progo. Dari lahan seluas tiga juta bau, sepertiga lahan tersebut dimanfaatkan oleh perusahaan perkebunan. Perluasan tanaman tebu di Kebonongan ternyata berpengaruh positif terhadap produksi gula. Industri gula mengalami peningkatan produksi dibandingkan tahun sebelumnya.

Tenaga buruh yang dikelola oleh pabrik gula pada umumnya direkrut dari kalangan pemilik lahan sawah atau pekarangan. Perekrutan diutamakan kepada pemilik sawah (*sikep*) yang menyewakan sawahnya kepada pabrik gula. Adanya pabrik gula di wilayah yang padat penduduk sangat membantu dalam melengkapi kebutuhan hidup masyarakat desa. Bagi masyarakat Adikarto, selain bekerja di perkebunan mereka juga memanfaatkan kesempatan kerja yang diberikan oleh pabrik gula. Kesempatan kerja dan upah yang ditawarkan oleh pabrik gula lebih bisa menjamin ekonomi rakyat meski tetap saja dalam hal ini rakyat menderita karena aturan-aturan kerja pabrik yang sangat mengeksploitasi tenaga kerja. Pekerjaan para buruh pada musim giling dimulai dari menebang tebu, mengangkutnya hingga menanam lahan baru. Mereka mendapat upah standar 24 sen yang dapat dikatakan sebanding dengan upah yang mereka dapat jika bekerja menjadi buruh pertanian di desa.

Dengan berkembangnya industri perkebunan maka muncul pula jenis-jenis usaha baru yang berkembang. Salah satu penyebab perubahan pada kehidupan sosial

ekonomi masyarakat dimungkinkan dengan masuknya alat transportasi baru. Jaringan tram telah menghubungkan satu kota dengan kota lainnya di wilayah perkebunan sehingga kota-kota itu bertambah ramai dan komunikasi antar wilayah dapat dilakukan lebih cepat. Misalnya di stasiun Sewu Galur dan Stasiun Brosot muncul semi kota kecil di sekitar stasiun tersebut. Di sepanjang stasiun muncul aktivitas ekonomi baru terutama perdagangan. Dibukanya jalur transportasi kereta api dari Yogyakarta menuju Sewu Galur mengakibatkan aksesibilitas komoditi perdagangan dari desa (wilayah sekitar pabrik gula Sewu Galur) ke kota maupun sebaliknya menjadi lancar.

Terkait dengan kepemilikan tanah, dilaksanakannya reorganisasi agraria mempunyai akibat luas yang dirasakan oleh daerah yang berstatus tanah lungguh baik dalam bidang, ekonomi, politik, maupun sosial. Akibatnya adalah terbentuknya petani pemilik tanah yang memiliki hak atas tanah seperti hak pakai turun-temurun, hak mewariskan, hak menggadaikan, dan hak menyewakan. Oleh karena itu dilihat dari tujuan sosial dan perubahan hukum tanah, pelaksanaan reorganisasi tanah telah berhasil, karena di tingkat desa telah tercipta satu masyarakat pemilik tanah yang memiliki jaminan hukum atas tanah yang luas (P.J. Suwarno, 1994: 182). Hak kepemilikan tanah dan kepastian hukum diatur dalam peraturan-peraturan negara. Para petani yang menerima hak kepemilikan tanah merasakan perubahan karena mendapat kepastian untuk menggunakan dan menggarap tanah secara perorangan. Mereka memperoleh pengakuan dalam hal memanfaatkan dan mengerjakan tanah garapannya. Secara psikologis petani menjadi lebih aman karena tidak ada seorang pun yang dapat mengganggu dan memisahkan dirinya dengan tanah miliknya.

2. Dampak Negatif

Meskipun memiliki hak kepemilikan atas tanah dengan dikeluarkannya kebijakan reorganisasi agraria tidak membuat petani terlepas dari kewajiban-kewajibannya, misalnya dalam hal membayar pajak. Kewajiban tersebut antara lain kewajiban membayar pajak penghasilan tanah yang dibayar setiap tahun untuk lima anggota keluarga sekitar f15. Pajak penghasilan tanah itu sebenarnya merupakan beban bagi petani karena pungutan yang dilakukan oleh petugas yang disebut mantri tanda

pamiris yang dibantu kepala desa dengan imbalan sebesar 2% dari total *collectloon* yang dibayarkan petani. Semakin besar pajak yang dikumpulkan semakin besar pula imbalan yang diterima oleh kepala desa (P.J. Suwarno, 1994: 34).

Di samping beban pajak di atas para petani masih harus melakukan kerja wajib untuk desa dan kerajaan. Kerja wajib untuk kerajaan seperti pembangunan perbaikan irigasi maksimum 30 hari dalam setahun, kerja wajib untuk desa seperti perawatan pemakaman 22 hari setahun, tugas ronda malam setiap 7 hari atau 14 hari sekali. Oleh karena beban petani terus bertambah, maka tidak mengherankan kalau banyak petani yang rela melepaskan tanahnya karena beban yang ditanggungnya lebih besar dari keuntungan yang diperoleh (Soepomo, 1930: 38-40).

Kondisi petani yang demikian menyebabkan petani tidak mempunyai pilihan kecuali mengandalkan dari hasil tanah miliknya. Apalagi ditambah dengan adanya konflik-konflik kepentingan dengan pihak perkebunan dalam sistem glegaban yang banyak merusak siklus tanaman pertanian. Akibatnya banyak petani yang terjun ke sektor non-sawah khususnya kerja upahan. Dengan demikian semakin kuatlah komersialisasi yang dilakukan petani terhadap tanahnya seperti jual beli maupun gadai. Penjualan tanah cukup disukai karena hanya dengan jalan itulah petani bebas dari kerja wajib dan pajak. Menurut Soepomo, salah satu alasan petani melepas tanahnya karena ia selalu mengalami kerugian dan juga tidak mampu menanggung pajak (Soepomo, 1930:61).

Pihak-pihak yang membeli tanah tersebut adalah petani yang mampu membayar pajak. Jika melihat bahwa konsentrasi tanah terfokus pada elit desa, maka kemungkinan besar pembelinya adalah elit desa tersebut khususnya para perangkat desa. Akibatnya kemudian adalah adanya polarisasi di kalangan petani, yaitu terpolakannya petani pemilik tanah di satu pihak, dan petani yang tidak memiliki tanah di pihak lain. Di samping transaksi tanah, petani ada juga yang menyewakan tanahnya pada perkebunan, tetapi jumlahnya tidak banyak. Dengan demikian reorganisasi agraria telah membuat petani semakin tergantung pada ekonomi uang.

Dampak buruk lain bagi rakyat berkaitan dengan, pertama, diberlakukannya sistem glegaban. Dengan sistem ini rakyat tidak bebas lagi menanami tanahnya karena selalu dikejar-kejar waktu oleh perusahaan perkebunan. Oleh karena itu petani hanya menanam tanaman berumur pendek yang kurang bernilai seperti ubi jalar dan jagung di tanah yang sesungguhnya amat subur untuk menanam padi. Kedua, terkait dengan peraturan kasepan. Karena pemakaian tanah yang berganti-ganti antara rakyat dengan perusahaan perkebunan, tidak jarang penyerahan tanah kepada rakyat terlambat dari waktu yang ditentukan. Dengan keterlambatan itu resiko gagal panen tanaman petani sangat besar. Untuk itu petani diberi uang kasepan sebagai ganti rugi kemungkinan terjadinya gagal panen. Namun demikian, besarnya uang kasepan tidak sepadan dengan kerugian yang di derita petani. Di sisi lain, petani dilarang keras terlambat untuk menyerahkan tanah kepada perusahaan perkebunan. Ketiga, bila petani melanggar aturan pelarangan tanaman tertentu dipastikan akan mendapat denda sebesar f 10 atau penjara 6 hari, dan tanamannya dibongkar atas putusan pengadilan. Keempat, air untuk irigasi tanah rakyat tergantung pada belas kasihan perusahaan. Meskipun rakyat telah membayar pajak air, tetapi masih dianaktirikan dalam memperoleh air. Penjadwalan *dag en nacht*, yaitu siang hari untuk perusahaan perkebunan dan malam hari untuk petani lazim diterapkan. Keadaan tersebut tidak saja memicu timbulnya perang berebut air di kalangan petani, tetapi juga mendorong petani menyogok mandor air dengan uang tembakau atau uang rokok guna memperoleh air (Soegijanto Padmo, dalam A.B. Lopian, dkk. (ed.), 2005: 1103).

KESIMPULAN

Kadipaten Pakualaman sebagai salah satu daerah *Vorstenlanden* memiliki sistem tradisional dengan ikatan feodal yang kuat sebagai pendukung ekonomi pedesaan. Dengan masuknya hegemoni dan penetrasi kolonial Belanda ke wilayah ini, menyebabkan terjadinya perubahan signifikan bagi perkembangan sosial ekonomi dan sosial politik masyarakat pedesaan, bersamaan pula dengan kebijakan yang dikeluarkan oleh Paku Alam. Melalui kebijakan yang ada maka berkembanglah

agroindustri di wilayah kekuasaan Paku Alam, khususnya di wilayah Adikarto. Tanah lungguh yang semula dikuasai oleh patuh, telah dikuasai pemerintah Belanda dan penyewa asing.

Berkembangnya sistem perkebunan di wilayah *Vorstenlanden* pada umumnya dan Kadipaten Pakualaman khususnya tidak terlepas dari kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah Kolonial Hindia Belanda. Sementara itu kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah kerajaan *Vorstenlanden*, termasuk juga Kadipaten Pakualaman pada umumnya hanya sebagai pendukung yang memperkuat kebijakan pemerintah Gubernur. Hal ini terjadi karena otoritas kekuasaan telah bergeser. Kekuasaan pemerintah Gubernur melampaui otoritas pemerintah kerajaan.

DAFTAR PUSTAKA

Arsip

Koleksi arsip Pakualaman no. 2580.

Koleksi arsip Pakualaman, no. 20 tahun 1887.

Koleksi Arsip Pakualaman, no. 149. Tahun 1888.

Buku dan Artikel

Abdurrahman Suryomiharjo. 2008. *Kota Yogyakarta Tempo Doeloe: Sejarah Sosial 1880-1930*. Jakarta: Komunitas Bambu.

Dina Dwikurniarini, dkk. 2006. "Reorganisasi Agraria dan Pengaruhnya bagi Petani dan Perkebunan di Yogyakarta pada Awal Abad XX". *Laporan Penelitian*, FISE UNY: tidak diterbitkan.

Djoko Dwiyanto. 2009. *Puro Pakualaman: Sejarah, Kontribusi, dan Nilai Kejuangannya*. Yogyakarta: Paradigma Indonesia.

Djoko Suryo. 1992. "Sekitar Masalah Kemiskinan di Pedesaan Jawa pada Masa Pemerintahan Kolonial". *makalah seminar*.

Effendi Pasandaran dan Donald Taylor. 1988. *Irigasi Kelembagaan dan Ekonomi*, Jilid II. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

- Geertz, Clifford. 1983. *Involusi Pertanian: Proses Perubahan Ekologis di Indonesia*, terj. S. Supomo. Jakarta: Bharata Karya Aksara.
- A. Jonkers. tt. *Nota de Agrarische Hervorging en Economische Werkzaamheid in Koelon Progo en Adikarto*.
- Lapian, A.B., dkk. (ed.). 2005. *Sejarah dan Dialog Peradaban: Persembahan 70 Tahun Prof. Dr. Taufik Abdullah*. Jakarta: LIPI Press.
- Mubyarto, dkk. 1992. *Tanah dan Tenaga Kerja Perkebunan: Kajian Sosial Ekonomi*. Yogyakarta: Aditya Media.
- Republik Indonesia. 1953. *Daerah Istimewa Yogyakarta*. Yogyakarta: Kementerian Penerangan.
- M.C. Ricklefs. 2005. *Sejarah Indonesia Modern 1200-2004*, (Jakarta: Serambi Ilmu Semesta.
- Selo Soemardjan. 1989. *Perubahan Sosial di Yogyakarta*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Soedarisman Poerwokoesoemo. 1984. *Kadipaten Pakualaman*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- P.J. Suwarno. 1994. *Hamengku Buwono IX dan Sistem Birokrasi Pemerintahan Yogyakarta 1942-1974: Sebuah Tinjauan Historis*. Yogyakarta: Kanisius.
- Wasino. 2006. *Tanah, Desa, dan Penguasa: Dinamika Pemilikan dan Penguasaan Tanah di Pedesaan Jawa*. Semarang: Unnes Press.

Internet

http://id.wikipedia.org/wiki/Kadiapten_Paku_Alamam