

BAB II
PEMERINTAHAN
SULTAN HAMENGKU BUWONO VII
1877 – 1921

Periode pemerintahan Sultan Hamengku Buwono VII merupakan masa yang penting, bukan hanya untuk Dinasti Hamengku Buwono saja, tetapi juga bagi sejarah Kesultanan Yogyakarta. Setidaknya ada dua fenomena yang berlangsung pada masa itu yang menentukan bagi perkembangan eksistensi keraton Yogya selanjutnya. Pertama adalah reorganisasi lembaga peradilan yang terjadi pada awal abad XX, dan kedua, reorganisasi agraria yang berlangsung antara tahun 1912-1918.

Reorganisasi hukum dan peradilan menandai akhir dominasi institusi peradilan tradisional yang telah bertahan selama lebih dari satu abad. Sementara itu, reorganisasi agraria akan menciptakan sistem pengaturan dan kepemilikan tanah yang baru. Kedua bidang ini menjadi penopang utama tegaknya sistem feodalisme Jawa yang telah bertahan sejak era Kerajaan Mataram pada abad XVII.

Akan tetapi pada sisi yang berbeda, masa pemerintahan raja ini juga ditandai dengan peristiwa penting, terutama di bidang kebudayaan. Dengan kebijakan dan langkah-langkahnya, Sultan Hamengku Buwono VII melakukan reformasi budaya Jawa khususnya kesenian yang menjadi ciri khas (*gagrak*) Yogyakarta. Terlepas dari motivasi yang mendasarinya, tindakan raja ini telah menampilkan kembali karya-karya estetika dalam budaya Jawa yang merupakan penyempurnaan dari model sebelumnya. Di samping itu, pada masa pemerintahannya, budaya keraton mulai keluar dari lingkungan tembok keraton dan dikenal serta diterima oleh masyarakat luas.

Dengan demikian pada masa pemerintahan Sultan Hamengku Buwono VII terjadi proses popularisasi kebudayaan dalam segala bidang, di samping juga karya-karyanya yang cenderung menampilkan elegansi pada simbol-simbol budaya Jawa. Hal ini dilakukan tidak terlepas dari penetrasi kebudayaan Barat

yang berlangsung semakin intensif sejak tahun 1870 seiring dengan peningkatan investasi modal ke wilayah Kesultanan Yogyakarta.

2.1 Kenaikan Tahta

Sultan Hamengku Buwono VII dilahirkan pada tanggal 4 Pebruari 1839 dengan nama Gusti Raden Mas (GRM) Murtejo, putra Sultan Hamengku Buwono VI³¹ dari selir Gusti Kanjeng Ratu Sultan. Ia memiliki saudara kandung 23 orang dan sebagai putra sulung dari hasil perkawinan ini, Murtejo memiliki hak untuk mewarisi tahta Kesultanan Yogyakarta sebagai putra mahkota.³²

Mengingat permaisuri Sultan Hamengku Buwono VI, yaitu Gusti Kanjeng Ratu Kencono (Ratu Mas) tidak memiliki putra dan hanya menurunkan 14 orang putri, maka pilihan putra mahkota jatuh kepada Murtejo. Sebagai seorang putra sulung meskipun dari ibu yang berstatus selir, Murtejo mendapatkan gelar Pangeran Hangabehi setelah tumbuh dewasa. Sejak masa kecil, Murtejo dibesarkan di lingkungan keraton dan bergaul dengan berbagai macam bentuk kebudayaan Jawa yang dilestarikan di dalam tembok kraton. Hal ini mempengaruhi perkembangan psikologis dan pandangan hidupnya di kemudian hari.

Ketika ia tumbuh dewasa, situasi politik dan pemerintahan di Keraton Yogyakarta menunjukkan dinamika baru. Hal ini dimulai dengan peristiwa pergantian tahta oleh ayahnya, Pangeran Mangkubumi, yang menjadi Sultan Hamengku Buwono VI pada tanggal 5 Juli 1855. Pangeran Mangkubumi ini bukan putra Sultan Hamengku Buwono V, melainkan adiknya - mengingat Sultan HB V tidak memiliki putra mahkota. Meskipun begitu, Pangeran Mangkubumi mendapat dukungan penuh dari kalangan para bangsawan tinggi di Yogyakarta. Setelah pemerintah kolonial memberikan persetujuan, maka Pangeran Mangkubumi tanpa ada halangan dilantik menjadi raja.³³

³¹ Sultan Hamengku Buwono VI sebelum naik tahta bernama G.R.M. Mustojo atau K.G.P. Mangkubumi.

³² G.P. Rouffaer, "De Vorstenlanden", dalam Jon. F. Snelleman, *Encyclopaedie van Nederlandsch Indië, vierde deel* ('s Gravenhagen, 1935, Martinus Nijhoff), halaman 600. Sumber dari keraton dimuat dalam Silsilah Raja-Raja Yogyakarta yang diterbitkan secara umum.

³³ *Koloniaal Verslag over het jaar 1855*, halaman 13.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, Sultan Hamengku Buwono VI ingin mencegah terjadinya persoalan dalam pergantian tahta selanjutnya. Ia tidak mendapatkan keturunan putra dari permaisuri, sehingga pilihan akan diberikan kepada putra sulung dari selir. Setelah mendapatkan persetujuan dari pemerintah Hindia Belanda melalui Residen Yogyakarta A.J.D.H.P. Bosch, pada tanggal 17 April 1872, Pangeran Hangabehi ditetapkan sebagai putra mahkota dan menjadi calon pewaris tahta.³⁴ Meskipun status putra mahkota telah diperolehnya, proses menuju kenaikan tahta tidak berlangsung lancar. Setidaknya ada dua tantangan bagi Pangeran Hangabehi untuk menuju tahta.

Tantangan pertama, muncul dari dalam lingkungan keraton yang mengusulkan calon lain untuk menjadi calon pewaris tahta. Bangsawan yang tidak setuju ini, antara lain, Kanjeng Ratu Kedaton - salah satu permaisuri Sultan HB V. Mantan permaisuri ini mengusulkan bahwa putranya, Raden Mas Mohammad³⁵, lebih tepat menjadi putra mahkota daripada Pangeran Hangabehi.

Meskipun tindakan ini tidak wajar, yaitu pergantian calon pewaris tahta oleh seorang kemenakan raja, namun langkah tersebut setidaknya menunjukkan tanda-tanda penentangan terhadap struktur yang selama ini berlaku di Kesultanan Yogyakarta. Hal itu segera terbukti dengan kejadian yang diduga melibatkan Raden Mas Mohammad dalam kasus Suryengalagan, yaitu suatu gerakan sosial yang bertujuan untuk mengembalikan kejayaan Jawa dan mengusir pengaruh orang asing.³⁶

Pimpinan gerakan itu adalah Pangeran Suryaningalogo, yang ketika muda bernama Raden Mas Mohammad, putra angkat Sultan HB VI - yang sebenarnya merupakan putra Sultan HB V dengan Ratu Kedaton.³⁷ Sejak awal, Ratu

³⁴ ANRI, *Besluit van Gouverneur Generaal 17 April 1872 L^a D^l*, bundel *Algemeen Secretarie*.

³⁵ Raden Mas Mohammad lahir tanggal 17 Juni 1855, atau 14 hari setelah Sultan HB V wafat. Ibunya, Kanjeng Ratu Kedaton, semula selir yang diangkat menjadi permaisuri. Ketika Sultan HB V mangkat, dia sedang mengandung. Lihat ANRI, *Politiek verslag der Residentie Jogjakarta over het jaar 1885*, bundel *Yogya*.

³⁶ Aan Kumar, "The Suryengalagan Affairs of 1893 and its successors: born leaders in changed times" dalam *Bijdragen tot de Taal-, Land-, en Volkenkunde KITLV*, tahun 1982, jilid 138, halaman 253. Di samping itu juga ada alasan untuk menolak calon ini oleh pemerintah Belanda karena Raden Mas Mohammad tidak dikenal sama sekali di luar kraton.

³⁷ ANRI, *Politiek Verslag van Residentie Djokjokarta over het jaar 1872*, bundel *Yogya* nomor 343. Ratu Kedaton semula berstatus selir yang diangkat menjadi permaisuri dari Sultan HB V, ketika sedang hamil tua. Ketika Sultan HB V meninggal, beberapa hari kemudian Ratu Kedaton

Kedaton, selalu berusaha agar putranya itu, Pangeran Suryaningalogo, bisa diangkat menjadi calon pewaris tahta. Akan tetapi karena statusnya sebagai selir yang lebih muda daripada Ratu Kencono, status Pangeran Suryaningalogo tidak bisa sekuat Pangeran Hangabehi. Hal ini mengakibatkan dukungan politik kepadanya untuk menjadi calon pewaris tahta melemah.³⁸

Tantangan kedua menuju pergantian calon pewaris tahta muncul dari pemerintah kolonial Belanda. Sejak Perang Diponegoro berakhir pada tahun 1830 dan diikuti dengan aneksasi wilayah raja-raja Jawa oleh Komisi *Vorstenlanden* tanggal 26 Maret dan 22 Juni 1831³⁹, intervensi kolonial terhadap kekuasaan politik dan potensi ekonomi semakin meningkat di wilayah kekuasaan raja. Terutama hal ini dipicu oleh semakin banyak investasi modal di bidang agraria oleh para pengusaha kapitalis Eropa, yang dilakukan melalui kontrak sewa tanah-tanah perkebunan dari para bangsawan Jawa. Proses tersebut berlangsung bersama dengan kedatangan orang-orang Eropa dan orang asing lainnya yang bermukim di *Vorstenlanden*. Mereka tinggal dan berusaha di wilayah kekuasaan raja-raja Jawa dan memiliki kepentingan ekonomi di sana.

Bertolak dari situ, pemerintah kolonial di Batavia berkepentingan untuk memberikan perhatian yang semakin besar terhadap kondisi itu. Persoalannya, pemerintah Belanda bukan hanya bermaksud meningkatkan pengaruh politiknya terhadap raja-raja Jawa, tetapi juga berkembang menjadi tujuan untuk melindungi dan menjamin warganya yang tinggal di wilayah itu. Hal ini tampak semakin jelas ketika banyak keluhan yang disampaikan oleh para pengusaha Eropa yang menyewa tanah dan tinggal di Kesultanan Yogyakarta pada akhir tahun 1860-an tentang tindak kejahatan yang meningkat, yang mana mereka menjadi sasaran dari para pelaku kriminal itu.⁴⁰

melahirkan putranya, bernama Raden Mas Mohammad – yang kelak bergelar Pangeran Suryaningalogo. Mantan permaisuri Sultan HB V ini kemudian diambil selir oleh Sultan HB VI, yang merupakan adik Sultan HB V.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Vincent J. H. Houben, *Kraton and Kumpeni : Surakarta and Yogyakarta 1830-1870* (Leiden, 1994, Leiden), halaman 49-54.

⁴⁰ Ulbe Bosma and Remco Raben, *Being "Dutch" in the Indies: a History of Creolisation and Empire, 1500-1920* (Athens, 2008, Ohio Univ. Press), halaman 136. Hal ini mencapai puncaknya pada tahun 1868 ketika Pieter Dom, sepupu George Weinschenk pengusaha perkebunan terkenal di kalangan para penyewa tanah di Yogyakarta, dibunuh oleh segerombolan perampok. Menurut hasil penyelidikan yang dilakukan oleh residen, peristiwa peningkatan

Situasi tersebut memberikan motivasi kepada pemerintah kolonial untuk mendesak Sultan Hamengku Buwono VI agar segera mengambil tindakan tegas. Mengingat di kalangan para petinggi di Batavia terdapat dugaan, bahwa penguasa pribumi di Kesultanan Yogyakarta tidak mampu mengatasi kerawanan keamanan di wilayahnya, di samping juga menjadi kewajiban mereka untuk melindungi dan menerapkan hukum Eropa atas orang-orang asing tersebut, pemerintah pusat di Batavia mencoba untuk membujuk Sultan Hamengku Buwono VI, agar melakukan pembaharuan dalam sistem hukum dan peradilan. Hal ini mencakup bidang keamanan dan pengadilan, terutama yang masih bertumpu pada *Hangger Ageng* dan *Pradata Ageng*⁴¹.

Pemerintah kolonial menghendaki agar Kesultanan Yogyakarta melimpahkan wewenang untuk menegakkan hukum, khususnya dalam bidang perkara pidana dan pengawasan atas keamanan di daerahnya, kepada pemerintah kolonial. Dengan demikian, sistem peradilan Belanda dan aparat keamanan Belanda akan ditempatkan di Kesultanan Yogyakarta, meskipun wewenang mereka hanya mencakup orang-orang yang termasuk kawula pemerintah seperti orang Eropa dan Timur Asing (*Vreemde Oosterlingen*) serta pribumi asing. Akan tetapi ketika Sultan Hamengku Buwono VI menunjukkan keengganannya untuk mengabulkan permohonan itu, pemerintah kolonial tidak berani berbuat lebih jauh. Residen Belanda di Yogyakarta juga tidak berminat untuk membicarakan tuntutan pemerintah pusat itu kepada Sultan.⁴²

Meskipun demikian, persoalan itu bukan berarti tidak ada lagi. Kesempatan bagi Pemerintah Kolonial Belanda untuk mewujudkan tujuannya itu

kejahatan ini berkaitan erat dengan kegagalan panen dan gempa bumi tahun 1867 yang mengakibatkan paceklik. *ANRI, Algemeen Verslag van Residentie Yogyakarta over het jaar 1868*, bundel Yogya nomor 298.

⁴¹ *Hangger Ageng* adalah kitab undang-undang pidana yang dibuat pada tahun 1785 oleh Patih Danuredjo I, yang digunakan untuk mengadili dan menjatuhkan hukuman dalam perkara-perkara pidana di lingkungan Kesultanan Yogyakarta. Sedangkan *Pradata Ageng* adalah pengadilan besar yang diselenggarakan di kraton dan menjadi wewenang sultan untuk menetapkan hukuman. Lihat Roo de la Faille, P.de, *Over het grondenrecht onder Javaansch vorstenbestuur* dalam TBG, 1919, jilid 59, hal. 21-121.

⁴²C. Ch. Van den Haspel, *Overzicht in Overleg: Hervormingen van Justitie, Grondgebruik en Bestuur in de Vorstenlanden op Java 1880-1930* (Dordrecht, 1985, Foris Publ.), halaman 127. Diduga bahwa sikap menarik diri dari pemerintah kolonial ini disebabkan oleh perhatiannya yang sedang dipusatkan untuk peperangan di Aceh yang telah berkobar sejak tahun 1873. Tekanan yang berlebihan terhadap penguasa pribumi lainnya khususnya di Jawa akan beresiko terjadinya perlawanan yang akan membebani anggaran pengeluaran koloni serta menyita kekuatan militer kolonial yang saat itu terbatas.

kembali terbuka ketika Sultan Hamengku Buwono VI wafat pada tanggal 20 Juli 1877. Tahta raja yang kosong kini menanti Pangeran Hangabehi untuk mengisinya. Hal ini menjadi peluang yang dimanfaatkan oleh Residen A.J.B. Wattendorf untuk menekan putera mahkota, agar bersedia membahas sejumlah masalah yang diminta pemerintah pusat di Batavia, yaitu mengenai perubahan dalam bidang sistem peradilan, penegakan hukum, dan sejumlah persoalan lain yang perlu diperbaharui.

Hangabehi tidak memiliki pilihan lain kecuali harus mau menerima untuk memulai pembicaraan masalah tersebut. Tetapi ia tidak meninggalkan prinsip ayahnya, yaitu bahwa wewenang raja tetap harus ditegakkan dalam hal penegakan hukum, karena ini menyangkut wilayah kekuasaannya. Wattendorf tidak bisa banyak berbuat dan kemudian melaporkan tuntutan Hangabehi kepada Gubernur Jenderal J.W. van Landsberge. Sebagai jalan keluar untuk itu, antara pemerintah kolonial dan Hangabehi terjadi kesepakatan untuk mengukuhkan tuntutan tersebut dalam suatu perjanjian tersendiri yang harus dibuat oleh Hangabehi sebelum ia menduduki tahta. Hangabehi bersedia menerimanya dengan syarat, bahwa ia akan menandatangani setelah dikukuhkan secara resmi sebagai calon pewaris tahta.

Meskipun hal seperti itu tidak pernah terjadi sebelumnya kepada para calon raja di Kesultanan Yogyakarta, pemerintah kolonial menerimanya. Pada tanggal 7 Agustus 1877 Pangeran Hangabehi ditetapkan sebagai *Pangeran Adipati Anom Hamangkunegoro Sudibyo Rojo Putro Narendro Mataram ing Ngayogyakarta Adiningrat* bertempat di bangsal Pagelaran Keraton Yogyakarta. Dalam upacara tersebut, selain Residen Wattendorf yang mewakili Gubernur Jenderal dan para pejabat Belanda lainnya, juga hadir adik Hangabehi yaitu Pangeran Haryo Mangkubumi, Patih Raden Adipati Danurejo VI dan para bangsawan Jawa lainnya.

Setelah proses upacara berlangsung, Wattendorf menyodorkan kesepakatan dengan Hangabehi yang di antaranya mencakup pasal-pasal berikut ini.

Artikel 1

*De verbetering der politie en justitie en der regtspraak in politie- of crimineele zaken, zoo door het plaatsen van assiten-residenten in de binnenlanden als anderszin.*⁴³

Pasal 1

Perbaiki aparat keamanan dan hukum serta peradilan dalam perkara keamanan atau pidana baik dengan penempatan para asisten residen di wilayah pedalaman maupun dengan cara lain.

Pencantuman persoalan pembaharuan di bidang keamanan dan lembaga peradilan sebagai pasal pertama ini menandai arti penting bidang tersebut bagi pemerintah kolonial. Dari isi ketentuan tersebut, yaitu penempatan asisten residen atau dengan cara lain, menunjukkan masih ada kesepakatan yang belum sempurna antara Kesultanan Yogyakarta dan pemerintah kolonial. Pemerintah kolonial menghendaki ada asisten residen yang khusus ditugaskan sebagai pejabat yang bertanggungjawab untuk menegakkan keamanan bagi kawula pemerintah. Sementara itu masih ada keberatan dari pihak Kesultanan Yogyakarta tentang kehadiran institusi lain yang bertanggungjawab untuk menegakkan keamanan di luar kekuasaannya.

Ketentuan berikutnya dari kontrak ini adalah sebagai berikut :

Artikel 2

Het onderhouden van wegen en bruggen, waartoe ik, zooveel de ter mijner beschikking staande middelen zulks zullen toelaten, mijne medewerking bij deze beloof.

Pasal 2

⁴³P.W. Fillet, *De Verhouding der Vorsten op Java tot de Ned. Indische Regeering* ('s Gravenhage, 1895, Martinus Nijhoff), halaman 308.

Saya berjanji bekerja sama dalam merawat jalan-jalan dan jembatan-jembatan sejauh saya memiliki sarana untuk itu.

Ketentuan di atas menyangkut infrastruktur fisik yang ada di wilayah Kesultanan Yogyakarta. Arti penting dari infrastruktur fisik ini terletak pada penggunaannya sebagai sarana komunikasi dan transportasi. Dengan adanya kata “bekerjasama” (*medewerking*), ini berarti bahwa bukan hanya pihak Kesultanan Yogyakarta, tetapi ada pihak lain yang mesti ikut bertanggungjawab juga dalam melakukan perawatan. Pihak lain ini adalah mereka yang berkepentingan bagi keberadaan infrastruktur tersebut, dan tentu saja di luar kewenangan Kesultanan Yogyakarta. Meskipun tidak secara tegas disebutkan dalam kontrak tersebut, diduga mereka adalah para penyewa tanah perkebunan. Hal ini didasarkan pada asumsi bahwa hanya mereka yang memiliki kepentingan untuk ikut memanfaatkan infrastruktur tersebut.

Hal itu semakin jelas terlihat pada ketentuan berikutnya :

Artikel 3

De vordering van verpligte diensten van de bevolking, der aan Europeanen en daarmee gelijkgestelden verhuurde gronden, door de landverhuurders; zullende ik de daaruit voortvloeiende geschillen geheel aan de beslissing van het Gouvernement onderwerpen.

Pasal 3

Mendorong kerja wajib penduduk di tanah-tanah yang disewakan kepada orang Eropa dan orang-orang yang dipersamakan dengan mereka oleh para pemilik tanah; saya akan menyerahkan sengketa yang muncul dari situ sepenuhnya kepada keputusan pemerintah.

Ketentuan ini menunjukkan wewenang dan kontrol raja yang semakin berkurang atas para penyewa tanah dan semakin besar intervensi pemerintah kolonial terhadap persewaan tanah tersebut. Hal ini berbeda dengan pasal pertama yang

menekankan ada kesepakatan lebih lanjut dalam hal tersebut, mengingat keduanya mencakup aspek hukum yang sama. Kasus sengketa jelas berkaitan dengan penyelesaian secara hukum, karena jika tidak maka bisa mengarah pada kemungkinan terjadi konflik berkepanjangan.

Di samping itu, pasal 3 ini menunjukkan juga kelemahan dari Hangabehi terhadap tuntutan kerja wajib penduduk yang ditujukan bagi kepentingan penyewa tanah. Kerja wajib ini bukan merupakan kerja untuk kepentingan komunal seperti kerja bakti (*gugur gunung, kerig aji, wilah welit*) melainkan kerja wajib demi kepentingan penguasa atau penggantinya (*heerendiensten, pantjendiensten*).⁴⁴ Ditinjau dari aspek hubungan kekuasaan, pasal ini secara *de facto* mengakui adanya dominasi oleh para penyewa tanah asing mengingat kerja wajib hanya diperuntukkan bagi raja atau pemegang tanah-tanah apanage. Dengan pemberian kerja wajib yang lebih besar, ini juga memberikan keuntungan yang lebih banyak kepada para penyewa tanah yang dalam hal ini adalah para pengusaha perkebunan, karena mereka tidak perlu membayar kerja upah dan bisa memanfaatkan ikatan feodal yang ada pada masyarakat Jawa.⁴⁵

Dengan pengesahan kontrak politik (*velkraring*) tersebut, enam hari kemudian pelantikan menjadi Sultan Hamengku Buwono VII berlangsung di tempat dan pada hari yang sama. Setelah duduk di atas tahta sebagai raja, Sultan Hamengku Buwono VII masih diminta menandatangani kontrak lain yang disebut *Akte van Verband*. Berbeda dengan kontrak yang ditandatangani sebelumnya, kontrak ini lebih merupakan pengakuan terhadap kekuasaan pemerintah kolonial Hindia Belanda dan keterikatan Kesultanan Yogyakarta kepada pemerintah kolonial. Bertolak dari situ, sering terjadi perdebatan mengenai keabsahan dan status para raja Jawa, yang mana ungkapan *leenheer* (penguasa pinjaman) sering

⁴⁴A.M. Djuliaty Surojo, *Eksplorasi Kolonial Abad XIX: Kerja Wajib Karesidenan Kedu 1800-1890* (Yogyakarta, 1992, Yayasan Untuk Indonesia) halaman 50. Kedu, masih merupakan wilayah *nagara agung* Kesultanan Yogyakarta.

⁴⁵ Suhartono, *Apanage dan Bekel : Perubahan Sosial di Pedesaan Surakarta 1830-1920* (Yogya, 1991, Tiara Wacana), halaman 61. Konsep ikatan feodal dicetuskan oleh D.H. Burger, di mana Burger membedakan adanya dua ikatan yang tumbuh dalam kehidupan sosial masyarakat Jawa : ikatan feodal dan ikatan desa. Ikatan feodal adalah bentuk perabdian feodal oleh kawula kepada raja atau penguasa. Dengan demikian ikatan feodal ini berbentuk ikatan vertikal. Sementara itu ikatan desa adalah ikatan di antara sesama warga desa yang membentuk suatu kesatuan komunal, sehingga bersifat horizontal. Masing-masing ikatan ini menimbulkan kewajiban yang berbeda bagi anggotanya.

dilontarkan oleh sekelompok tertentu di antara para petinggi kolonial, meskipun istilah ini hanya digunakan untuk mendeskripsikan ketundukan atau semi-otonom dari raja-raja Jawa.⁴⁶

Setelah usai upacara dan penandatanganan *Akta van Verband*, maka terhitung sejak tanggal 13 Agustus 1877, Sultan Hamengku Buwono VII mulai memegang tampuk kekuasaan di Kesultanan Yogyakarta. Hal ini menandai awal era baru dalam sejarah Keraton Yogyakarta dalam berbagai bidang termasuk hubungannya dengan pemerintah kolonial dan penguasa pribumi lainnya di Jawa.

2.2 Kebijakan Hukum dan Politik

Kenaikan tahta Sultan Hamengku Buwono VII pada tahun 1877 berlangsung hampir bersamaan dengan kenaikan tahta KGPA Paku Alam V yang berlangsung setahun kemudian, yaitu bulan Oktober 1878⁴⁷. Hal ini berarti bahwa kedua wilayah kekuasaan raja-raja ini, yang secara administratif merupakan wilayah pemerintahan Residen Yogyakarta, sudah siap untuk menerima rencana pembaharuan yang dikonsepsikan oleh pemerintah kolonial, khususnya dalam bidang hukum dan keamanan.

Kontrak politik yang dibuat oleh Sultan Hamengku Buwono VII tanggal 7 Agustus 1877 memberi harapan kepada pemerintah Hindia Belanda untuk pembaharuan bidang hukum tersebut. Dalam hal ini terdapat perbedaan pandangan yang besar antara Sultan HB VII dan pemerintah kolonial. Bagi Sultan HB VII, wewenang penegakan keamanan dan pengambilan keputusan peradilan merupakan wewenang penguasa yang memerintah, siapapun orangnya asalkan yang bersangkutan melakukan tindak kejahatan melanggar peraturan yang sah, akan ditindak. Sebaliknya bagi pemerintah kolonial, sudut pandang yang digunakan adalah prinsip kekawulaan (*onderdaanschap*). Jika pelaku tindak kejahatan adalah kawula pemerintah kolonial, ia harus diadili dengan hukum kolonial dan bukan dengan hukum atau undang-undang Jawa. Penegakan dan penerapan hukuman yang dijatuhkan berdasarkan hukum kolonial tersebut tidak

⁴⁶C.Ch. van den Haspel, 1985, *ibid.*, halaman 127.

⁴⁷ANRI, *Algemeen Verslag van Residentie Djokjakarta over het jaar 1878*, bundel Yogya nomor 318.

mungkin dilaksanakan oleh lembaga peradilan yang tidak menggunakan peraturan tersebut sebagai pedomannya. Dengan demikian di wilayah kekuasaan Sultan Yogya harus diadakan lembaga peradilan tersendiri yang khusus mengadili kawula pemerintah kolonial dan didasarkan pada hukum kolonial Eropa.

Persoalan itu tidak terbatas pada ruang pengadilan dan proses pengadilan. Aparat keamanan yang bertugas untuk menangkap dan menahan pelaku tindak kejahatan dan pelanggaran peraturan juga menjadi pokok perdebatan antara pihak Kesultanan dan pemerintah kolonial. Sejak masa pemerintahan Sultan Hamengku Buwono VI, sejumlah pejabat setingkat bupati telah diangkat dengan wewenang khusus di bidang keamanan. Mereka disebut *gunung* atau sering dijuluki sebagai bupati gunung. Penempatan mereka dilakukan oleh Sultan pada wilayah kabupaten. Dengan demikian di setiap kabupaten di Kesultanan Yogyakarta terdapat seorang bupati gunung atau bupati polisi yang berwenang menangkap dan menyeret seorang terdakwa ke depan pengadilan keraton (*pradata, balemangu*). Jadi bupati gunung ini juga memiliki staf dan aparat keamanan sendiri. Hal ini terjadi seiring dengan kerawanan yang meningkat, khususnya di tanah-tanah yang disewa oleh perusahaan perkebunan.⁴⁸

Akan tetapi pemerintah kolonial di Batavia memandang langkah tersebut belum mencukupi. Setidaknya ada dua alasan yang memotivasi pandangan pemerintah tersebut. Pertama, ada keraguan terhadap kemampuan para bupati gunung dan aparatnya untuk menumpas gerombolan penjahat yang meresahkan masyarakat yang sangat mengganggu keamanan. Hal ini terbukti bahwa sejak pembentukan institusi gunung ini, jumlah gangguan keamanan tetap meningkat. Bahkan dilaporkan di sejumlah daerah mulai terdapat gejala adanya gerakan sosial.⁴⁹

⁴⁸Kondisi rawan semakin meningkat seiring dengan perluasan lahan perkebunan yang ada dan penambahan jumlah petani yang menganggur karena kehilangan lahan kerjanya. Mereka sering disebut gerombolan *kecu* atau *roverbende*, sebutan yang diberikan oleh orang Cina dan oleh orang Eropa kepada gerombolan tersebut karena mereka yang sering menjadi sasaran. Gerombolan pengganggu keamanan ini tidak mengenal batas wilayah operasinya. Mereka bisa berpindah-pindah ke wilayah Kesunanan Surakarta atau ke Karesidenan Kedu dan Bagelen. Sasaran mereka bukan hanya tuan tanah Eropa atau pengusaha perkebunan melainkan juga para pedagang Cina dan pejabat pribumi tingkat bawah seperti *bekel*, mantri, demang, kliwon, dan sebagainya. Koran *de Vorstenlanden* setiap hari memberitakan tentang kasus perkecuan dan perbanditan ini sehingga sering disebut sebagai “koran kecu”. Lihat Suhartono, *ibid.*, halaman 153.

⁴⁹ Misalnya gerakan perlawanan yang dipimpin oleh kongsi Cina-Arab, yaitu Sech Prawira Sentana dan Bung Seng yang diperkirakan berkekuatan 1600-an orang dengan banyak

Alasan kedua, pandangan para petinggi kolonial bahwa tidak pantas apabila para pelaku kejahatan adalah kawula pemerintah - terutama orang kulit putih – yang ditangkap oleh aparat pribumi dan dimasukkan dalam penjara Kesultanan. Hal ini bagi orang Eropa akan merendahkan wibawa dan derajat. Bukan hanya pada yang bersangkutan, tetapi juga pada pengaruh pemerintah Hindia Belanda. Peristiwa itu pasti akan segera menyebar dengan cepat ke wilayah di sekitar Keresidenan Yogyakarta.

Bertolak dari dua pertimbangan di atas, pemerintah kolonial di Batavia tetap berpegang pada tuntutannya, agar bidang keamanan dan hukum peradilan dialihkan wewenangnya dari Sultan HB VII kepada pemerintah kolonial. Akan tetapi baik Watendorf maupun penggantinya J. van Baak tidak berniat atau tidak berani melakukan pembicaraan dengan Sultan mengenai hal itu. Para residen yang setiap hari bergaul dengan HB VII mengenalnya sebagai sosok raja yang berpendirian kuat, sehingga merasa tidak ada manfaatnya untuk mengajak berbicara dengan raja mengenai masalah itu. Sultan pasti tetap akan berpegang teguh pada penolakannya seperti yang selama ini terjadi.⁵⁰

Akibatnya, Gubernur Jenderal O. van Rees memutuskan untuk membicarakannya sendiri dengan Sultan Hamengku Buwono VII. Kesempatan ini tiba pada kunjungannya ke Yogyakarta dalam rangka perjalanan van Rees ke *Vorstenlanden* pada pertengahan Juli 1887. Dalam pertemuannya di keraton, van Rees menegaskan bahwa pemerintah kolonial menghendaki agar lembaga peradilan khusus untuk kawula pemerintah Hindia Belanda diadakan. Pengadilan ini akan menggunakan hukum Eropa, meskipun pemerintah kolonial tetap menghormati keberadaan hukum Jawa.

Van Rees menjanjikan dua hal sehubungan dengan hal itu. Pertama, mereka yang akan diadili dalam lembaga peradilan ini adalah orang-orang yang dituduh telah melanggar atau melakukan tindak kejahatan menurut hukum Eropa.

pengikut dari Bagelen, telah meneror daerah Pakualaman pada bulan Pebruari 1840. Pada awal 1850 gerakan sosial untuk mendirikan kraton muncul di Nanggulan di bawah Raden Bagus Liya. Kemudian pada bulan Mei 1865 muncul gerakan sosial yang dipimpin oleh Mertanegara yang disinyalasi mendapat dukungan dari sejumlah bangsawan di Yogya dan Solo. Kerawanan ini begitu mengkhawatirkan pemerintah sehingga pada tahun 1868 Menteri Koloni P. Meijer mengingatkan Residen Yogya A.J. Bosch untuk memberikan perhatian khusus pada bidang ini. Lihat Vincent J.H. Houben, 1994, *op.cit.*, halaman 237.

⁵⁰C.Ch. van den Haspel, 1985, *op.cit.*, halaman 137.

Jika mereka bertindak melanggar hukum Jawa, maka akan diserahkan sepenuhnya kepada kewenangan Sultan. Kedua, sekaligus untuk menjaga wibawa Sultan, lembaga peradilan ini tidak akan dipimpin oleh residen, melainkan oleh asisten residen khusus yang menangani persoalan keamanan. Mereka akan ditempatkan di tingkat kabupaten yang berada di bawah struktur pemerintahan Kesultanan Yogyakarta. Dengan demikian, di setiap kabupaten akan ditempatkan seorang asisten residen Eropa di samping bupati dan bupati gunung Kesultanan. Bersama dengan asisten residen ini juga akan ditempatkan suatu staf aparat keamanan Eropa yang akan bertugas menangkap dan menahan para pelaku pelanggaran dan kejahatan orang Eropa atau kawula pemerintah Hindia Belanda.⁵¹

Akan tetapi hal ini memunculkan persoalan baru dalam hubungannya dengan Kesultanan Yogyakarta, khususnya di bidang keuangan. Ketika asisten residen dan staf keamanan terbentuk dan ditempatkan di seluruh pelosok wilayah Kesultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman, mereka tidak akan menerima gaji dari pemerintah kolonial, karena pada masa itu anggaran pemerintah mengalami defisit sebagai akibat dari krisis gula tahun 1885.⁵² Sebagai penghasilan rutin, mereka akan dibayar dari kas yang akan dibentuk oleh pemerintah kolonial. Kas ini akan diisi dari iuran yang akan dibayarkan oleh rakyat sebesar f 1 per tahun dan oleh orang Timur Asing (*Vreemde Oosterlingen*) sebesar f 2 per tahun. Pembayaran ini merupakan imbalan dari pembebasan mereka yang dijamin oleh pemerintah kolonial untuk melakukan kerja wajib atau memberikan sumbangan (*pasumbang*) kepada raja pada saat raja memiliki hajat.

⁵¹ Anon, "Het Reis van Z.E. Gouverneur Generaal O. van Rees naar de Vorstenlanden", dalam *Tijdschrift voor Binnenlandsch Bestuur*, tahun 1888, jilid I, halaman 28.

⁵² L. Wessels, "De suikerindustrie op Java (over de daaraan verbonden bezwaren zoowel voor de ondernemers als voor de bevolking)", dalam *Indische Gids*, tahun 1891, jilid II, halaman 1756. Bencana ini ditimbulkan oleh adanya penyakit gula yang mematikan banyak tanaman gula dan munculnya produk gula bit di pasaran internasional yang membuat harga gula merosot. Selama lima tahun krisis ini melanda pemerintah kolonial sehingga tanaman gula pemerintah dihapuskan sama sekali. Hal ini meluas pada kemerosotan produksi padi terutama di daerah perkebunan gula dan akibatnya juga pasokan uang. Mengingat industri gula di Kesultanan Yogyakarta, terutama yang bertumpu pada tanah-tanah sewaan sangat dominan, krisis itu menjadi sangat terasa. Lihat Anne Booth, "Export and Growth in the Colonial Economy", dalam Angus Maddison and Ge Prince, *Economic Growth in Indonesia 1820-1940* (Dordrecht, 1989, Foris Publications), halaman 71.

Ketika Sultan Hamengku Buwono VII mengajukan protes terhadap pengurangan hak raja atas kawulanya⁵³, van Rees menyatakan bahwa upacara yang dimaksudkan untuk menopang kebesaran raja dan kraton tetap akan dilaksanakan dan tidak akan diganggu, namun hanya terbatas dua kali per tahun yaitu Garebeg Mulud dan Garebeg Sawal. Sebaliknya, pesta-pesta yang dianggap tidak ada kaitan dengan tradisi besar keraton atau berkaitan dengan kepentingan pribadi raja akan dibatasi dan tidak boleh meminta dari warga, khususnya dari kawula pemerintah kolonial yang tinggal di Yogyakarta - termasuk orang Timur Asing.

Setelah van Rees meninggalkan Yogyakarta, persoalan itu tetap belum diputuskan, meskipun ada kesepakatan awal. Residen van Baak juga tidak menindaklanjuti pembicaraan itu, khususnya yang berkaitan dengan pembentukan peradilan. Hanya jabatan asisten residen mulai diadakan di setiap kabupaten. Sesuai dengan kesepakatan van Rees, asisten residen yang ditempatkan di wilayah Kesultanan Yogyakarta adalah asisten residen yang menangani bidang keamanan. Oleh karena itu, ia diberi hak untuk membawahi sejumlah staf dan aparat keamanan yang diperlukan untuk melaksanakan tugas-tugasnya.

Pemerintah kolonial mulai mengusik dan menekan kembali Sultan HB VII agar bersedia memperbarui kontrak politik menyangkut perubahan peradilan di Kesultanan Yogyakarta. Kesultanan Surakarta bersedia memberlakukan perubahan peradilan, yaitu tepat pada tanggal 25 Maret 1893, dilakukan penandatanganan kontrak politik baru oleh putra mahkota Kesultanan Surakarta, Raden Mas (RM) Gusti Sayidin Malikuk Kusna, sebelum ia naik tahta pada tanggal 30 Maret 1893.⁵⁴ Dalam kontrak politik tersebut, ketentuan yang harus dijalankan oleh putra mahkota Surakarta jauh lebih banyak daripada ketentuan dalam kontrak yang harus dipatuhi oleh Sultan HB VII. Setidaknya ada dua belas pasal dalam kontrak tersebut dibandingkan hanya tiga pasal dalam kontrak

⁵³ ANRI, *Brief van Hamengku Buwono te Buitenzorg aan zijn gezin*, 26 Juni 1884, bundel Yogya nomor 459.

⁵⁴ Darsiti Soeratman, *Kehidupan Dunia Keraton Surakarta 1830-1939* (Yogyakarta, 2000, Yayasan Untuk Indonesia), halaman 311. Seperti halnya putra mahkota Yogyakarta, ia bergelar Kanjeng Gusti Pangeran Adipati Anom Amangkunagara Sudibya Rajaputra Narendra Mataram ing Surakarta Adiningrat.

Yogya.⁵⁵ Untuk memperkuat status hukum kontrak ini, pada hari pelantikannya, pasal-pasal tersebut dimuat kembali dalam *Akte van Verband* yang menegaskan status Sunan dalam hubungannya dengan pemerintah kolonial.

Hal yang penting untuk dilihat di sini adalah pasal empat dari kontrak tersebut yaitu ketentuan tentang pembuangan kawula Sunan yang dianggap membahayakan, untuk menegakkan keamanan dan ketertiban umum di wilayah tersebut (*de verwijdering van die onderhorigen van de Soenan, die gevaarlijk warden geacht te behoud van de openbare rust en orde en de welvaart van het land*). Hal ini menunjukkan bahwa wewenang hukum dalam hal penangkapan, pengadilan dan penjatuhan hukuman diserahkan oleh Sunan kepada pemerintah Hindia Belanda. Dalam hal ini, residen berwenang membentuk pengadilan karesidenan (*Residentiegericht*) di bawah pimpinannya sendiri dan memutuskan perkara bukan hanya pada kawula pemerintah, tetapi juga kawula Sunan.

Peristiwa di Surakarta tersebut mendorong pemerintah kolonial di Batavia untuk memperluas intervensinya di bidang peradilan ke Yogyakarta. Residen C.M. Ketting Olivier menerima instruksi dari Batavia untuk membicarakan penerapan ketentuan yang sama dengan Sultan HB VII. Berbeda dengan para pendahulunya, yaitu van Baak dan Mullemeister yang segan mengungkapkan hal tersebut kepada Sultan, Residen Olivier mengadakan pembicaraan dengan Sultan mengenai dua hal : memberantas kejahatan di Kesultanan Yogyakarta yang mengganggu proyek negara dan pembuangan kawula Sultan yang membahayakan (*de bestrijding van de Sultanaate onveiligheid lijken slechts openbare werken en de verbanning van gevaarlijke Sultansonderhorigen van belang*).⁵⁶

Persoalan ini kemudian berkembang dalam konteks yang berbeda. Sejak tahun 1892, perubahan terjadi pada situasi kehidupan sosial di Kesultanan Yogyakarta, khususnya yang menyangkut para pengusaha penyewa tanah Eropa. Selain tingkat kriminalitas yang mulai berkurang dengan adanya pengurangan pungutan terhadap kawula pribumi, hubungan antara penyewa tanah dan para bangsawan di Yogyakarta berlangsung lebih intensif. Pergaulan yang terjadi di

⁵⁵W. Fillet, 1895, *op.cit.*, halaman 312-313

⁵⁶C.Ch. van den Haspel, 1985, *op.cit.*, halaman 136. Lihat juga *Koloniaal Verslag over het jaar 1892, bijlage B*.

antara mereka lebih bersifat informal dibandingkan di Surakarta yang masih cenderung terbatas pada bentuk-bentuk hubungan formal.⁵⁷

Seiring dengan itu, Sultan HB VII memperkenankan pelepasan hak peradilan atas kawula pemerintah kepada para asisten residen di wilayahnya. Sejak tahun 1893, wewenang asisten residen tidak lagi hanya menjaga keamanan, tetapi juga mengelola lembaga peradilan yang dibentuk di tingkat karesidenan (*residentiegericht*). Mereka membantu residen sebagai kepala pengadilan ini atau menggantikannya apabila residen berhalangan hadir.

Akan tetapi persoalannya belum berakhir. Di Surakarta sendiri pasal-pasal *Akta van Verband* yang dibuat pada tanggal 30 Maret 1893 belum bisa dilaksanakan sepenuhnya. Residen de Vogel yang berkuasa pada akhir Abad XIX di Surakarta mendorong Sunan Paku Buwono X agar melaksanakan hal tersebut, yaitu dengan menyerahkan wewenang peradilan atas kawula pribumi kepada lembaga peradilan Eropa. Akan tetapi ketika penolakan Sunan dirasakan, de Vogel tidak berani bertindak lebih lanjut meskipun ada tekanan dari Batavia. Sebagai jalan tengah, de Vogel meminta waktu lima tahun untuk mewujudkan rencana itu.

Sebaliknya di Yogyakarta, Residen J.A. Ament melihat kesempatan ini untuk menekan Sultan HB VII agar melepaskan hak mengadili kawulanya dan mengalihkan kepada pengadilan pemerintah kolonial. Sementara itu, Sultan tetap memiliki wewenang untuk mengadili kerabat dekatnya dalam bentuk peradilan keraton (*pradata* dan *balemangu*), di samping juga pengadilan yang menyangkut masalah agama seperti hak waris dan perkawinan atau perceraian. Sultan HB VII melihat bahwa tidak mungkin lagi menghindari tekanan Residen Ament, terutama ketika pemerintah kolonial berhasil melaksanakannya di seluruh kerajaan-kerajaan lainnya di *Vorstenlanden*. Pada tanggal 14 April 1900, Sultan HB VII memberitahu Ament bahwa ia bersedia memenuhi permintaan tersebut tetapi dengan beberapa persyaratan.

⁵⁷Ulbe Bosma, "Sugar and Dynasty in Yogyakarta", dalam Ulbe Bosma, Juan A. Gusti-Cordero and G. Roger Knight, *Sugarlandia revisited: Suger and Colonialism in Asia and the Americas, 1800-1940* (Oxford, 2007, Brighahn Books), halaman 82-83. Bahkan aparat pemerintah yang ingin membatasi hubungan tersebut sering justru tersingkirkan akibat pengaruh para pengusaha di pusat kekuasaan. Ini terjadi pada dua orang residen Yogya yaitu A.A. Buyskes dan R. de Filliettaz Bousquet.

Syarat pertama adalah peradilan yang menyangkut masalah hukum agama dan adat seperti hak waris, perkawinan, perceraian dan juga masalah yang berkaitan dengan keluarga dekat, tetap menjadi wewenangnya. Selain itu, Sultan HB VII juga menuntut ganti rugi setiap tahun bagi biaya yang harus dikeluarkan untuk menghidupi para tahanan. Sebab, meskipun vonis dijatuhkan oleh pengadilan kolonial atas kawula Sultan dalam kasus pidana, Sultan tetap dibebani kewajiban untuk merawat kehidupan para narapidana tersebut. Persyaratan pertama dikabulkan oleh Ament, namun tentang persyaratan kedua, ia harus meminta persetujuan dari Gubernur Jenderal. Persetujuan ini tidak segera diberikan, karena masih ada perdebatan tentang besar jumlah uang yang akan diberikan setiap tahun. Akhirnya pengganti Ament, J.R. Couperus pada tahun 1905 menerima keputusan dari Gubernur Jenderal J.B. van Heutz, bahwa Sultan akan menerima uang ganti rugi sebesar f 25.000 per tahun untuk menutup biaya tersebut⁵⁸.

Setelah persoalan peradilan pidana bisa diatasi, kini pemerintah kolonial bermaksud untuk memperluas intervensinya dengan mengambil hak atas peradilan perdata. Hal ini menjadi persoalan baru mengingat Sultan HB VII masih keberatan terhadap tuntutan tersebut. Campur tangan dalam perkara perdata pasti akan bersentuhan dengan persoalan adat, terutama menyangkut hak milik, hak waris dan perkawinan atau perceraian, yang selama ini dipertahankan sebagai kewenangan Sultan - karena statusnya selaku pimpinan agama (*Kalifatullah Ngabdulrachman Sayidin Panatagama*).

Sementara itu, pemerintah kolonial memandang dari sisi yang berbeda. Peradilan perdata diperlukan untuk menyelesaikan persoalan yang menyangkut tanah, khususnya dalam hal sewa tanah apabila terjadi perkara hukum antara penyewa yang merupakan kawula pemerintah dan penduduk sebagai kawula Sultan. Bagi pemerintah kolonial, tidak mungkin digunakan dua hukum yang berbeda dengan pelaksana institusi yang berbeda. Seiring dengan munculnya UU Desentralisasi (*Decentralisatie Wet*) di wilayah pemerintah oleh Direktur Pemerintahan S. de Graaff, pemerintah kolonial menuntut dilaksanakan reorganisasi peradilan di *Vorstenlanden* pada tahun 1903. Tujuan dari program ini

⁵⁸ C.Ch. van den Haspel, 1985, *op.cit.*

adalah mengambil alih semua penanganan perkara hukum dari wewenang raja-raja pribumi dan dilaksanakan langsung oleh pemerintah kolonial.

Residen Couperus yang menerima tanggungjawab untuk berunding dengan Sultan HB VII mengajukan rencana ini kepada Sultan. Setelah berbagai pertimbangan, Sultan HB VII menerima tuntutan tersebut dengan sejumlah syarat baru. Kedua pendapat itu kemudian disesuaikan dan dibuat suatu keputusan berikut ini⁵⁹ :

- a. Pengadilan residen (*residentiegerecht*) dibubarkan dan diganti dengan pengadilan pidana khusus untuk kawula Sultan yang disebut *landraad*. Pengadilan ini harus berdiri sendiri terpisah dari campur tangan kepala pemerintahan daerah, baik residen maupun asisten residen. Dengan demikian harus ada perangkat hukum khusus yang menanganinya yang mana hakimnya diangkat oleh pemerintah, sementara jaksa dan penghulu kepala diangkat oleh Sultan.
- b. Pengadilan polisi (*politiegerecht*) dibentuk, yang dipimpin oleh asisten residen masing-masing di tiga kabupaten, yang vonisnya bisa dibandingkan (*appel*) kepada *landraad*.
- c. Pengadilan *Serambi* tetap dipertahankan di kraton untuk mengadili tindak pelanggaran yang berkaitan dengan agama dan menjadi wewenang Sultan.
- d. Dalam pengadilan pidana *Balemangu*, yang berwenang mengadili kerabat Sultan, residen harus diminta pendapatnya dan pertimbangannya sebelum keputusan dibuat.

Dengan kesepakatan di atas, yang merupakan reorganisasi peradilan terakhir di Kesultanan Yogyakarta selama masa kolonial, maka pembagian wewenang hukum antara pemerintah kolonial dengan Kesultanan menjadi semakin jelas.

Dampak yang muncul dari proses perubahan di bidang hukum ini tidak hanya terbatas pada masalah peradilan, tetapi juga berkembang ke aspek lain, khususnya justru menyangkut hubungan Kesultanan Yogyakarta dan pemerintah kolonial sendiri. Dampak pertama yang langsung muncul dari kondisi itu adalah terbentuk kelompok-kelompok dalam konteks penanganan hukum. Setidaknya ada

⁵⁹ C.Ch. van den Haspel, 1985, *op.cit.*

tiga kelompok dalam lingkup keraton sehubungan dengan pemeriksaan dan perlakuan dalam peradilan.

Kelompok pertama adalah Sultan sendiri dan kerabat dekatnya. Kelompok ini mendapatkan prioritas, bahwa mereka tidak bisa diadili oleh semua lembaga peradilan yang ada di wilayah kekuasaannya, baik dalam perkara pidana maupun perdata. Jika anggota dalam kelompok ini terlibat dalam perkara hukum yang memberatkan menurut pandangan pemerintah, keputusan tergantung pada Gubernur Jenderal di Batavia.

Kelompok kedua adalah putra-putra raja di luar putra mahkota, para istri dan keluarga mereka. Kelompok ini masih mendapatkan hak istimewa untuk diadili dalam lingkup peradilan keraton, bukan oleh pemerintah kolonial.

Sementara itu, kelompok ketiga adalah aparat peradilan keraton sendiri. Jika anggota dari kelompok ketiga ini melakukan pelanggaran atau tindak kejahatan, mereka hanya bisa diadili atas perkenan Sultan, meskipun lembaga yang akan mengadili mereka ditunjuk kemudian.

Dampak kedua jauh lebih luas dan berpengaruh pada perkembangan hubungan antara Kesultanan dan pemerintah kolonial, maupun dalam sistem pemerintahan Kesultanan Yogyakarta sendiri. Masalah ini muncul setelah ada ketentuan pengangkatan asisten residen di wilayah Kesultanan Yogyakarta. Setelah tahun 1903, asisten residen tidak hanya terbatas sebagai pejabat di bidang hukum dan keamanan, tetapi juga memegang kekuasaan pemerintahan. Seiring dengan itu, di wilayah Kesultanan Yogyakarta dibentuk *Afdeeling* sebagai unit administrasi pemerintahan seperti di wilayah pemerintah. *Afdeeling* di sini ditetapkan sesuai dengan setiap kabupaten yang ada, yaitu Sleman, Kulon Progo, Gunung Kidul, Mataram dan Kota Yogyakarta. Mereka memerintah mendampingi para bupati yang diangkat oleh Sultan.⁶⁰

Meskipun wewenang para asisten residen ini terbatas pada kepentingan pemerintah kolonial dan kawula pemerintah yang tinggal di wilayahnya, kehadiran mereka menciptakan bentuk pemerintahan *Binnenlandsch Bestuur*

⁶⁰*Staatsblad van Nederlandsch Indië over het jaar 1903 no.134 en 135*. Kebijakan ini sering disebut sebagai reorganisasi pemerintahan di kalangan birokrasi kolonial. Namun proses tersebut hanya terbatas pada jajaran aparat pemerintahan Belanda di *Vorstenlanden* dan tidak melibatkan aparat setempat.

seperti yang terjadi di wilayah pemerintah. Hal ini membuka jalan bagi pengangkatan sejumlah aparat pemerintahan kolonial lainnya di tingkat bawah dengan pembentukan unit-unit administrasi selanjutnya, yaitu distrik dan onderdistrik dengan Kontrolir dan Aspiran Kontrolir. Namun yang menarik di sini adalah bahwa apabila di wilayah pemerintah kolonial, baik *Binnenlandsch Bestuur* maupun *Inlandsch Bestuur*, berpusat pada satu pucuk pimpinan yaitu Gubernur Jenderal, maka di Kesultanan Yogyakarta terdapat Sultan yang masih diakui secara sah memegang kekuasaan pemerintahan tradisional. Dengan demikian sejak awal Abad XX terdapat sistem dan struktur pemerintahan yang unik di wilayah *Vorstenlanden*.

2.3 Kebijakan Agraria

Persoalan lain yang juga bernilai strategis secara politik bagi kekuasaan Sultan adalah masalah agraria, dalam hal ini menyangkut kepemilikan atas tanah-tanah di Kesultanan Yogyakarta. Sejak berakhir Perang Diponegoro dan dilakukan aneksasi wilayah *Monconegoro*, maka persewaan tanah banyak terjadi di wilayah kekuasaan raja-raja Jawa. Salah satu pendorong dari peristiwa ini adalah dominasi politik dan ekonomi pemerintah kolonial di wilayah pemerintah (*gouvernementlanden*), seiring dengan penerapan *Kultuurstelsel* tahun 1830.⁶¹

Penerapan sistem eksploitasi agraria oleh negara ini tidak memberikan peluang bagi investor swasta untuk menanamkan modal dan menjalankan usahanya. Mengingat pada saat itu pemerintah kolonial mengambil kebijakan yang bersifat dualistis, di satu sisi menekan kekuasaan raja-raja Jawa atas wilayah teritorialnya dan di sisi lain menerapkan kebijakan tidak mencampuri urusan dalam negeri lebih jauh daripada yang ditetapkan dalam kontrak politik, raja-raja Jawa memiliki kebebasan yang lebih besar untuk berhubungan langsung dengan para investor swasta itu. Akibatnya arus permohonan persewaan tanah meningkat pesat sejak tahun 1833. Meskipun beberapa kali pemerintah kolonial harus mengeluarkan Resolusi untuk mengekang perkembangan ini, langkah itu hanya sebatas berlaku bagi para penyewa tanah Eropa yang dalam hal ini berstatus

⁶¹H.W. van den Doel, *Het Rijk van Insulinde: Opkomst en Ondergang van een Nederlandse Kolonie* (Amsterdam, 1996, Prometheus), halaman 53.

sebagai kawula pemerintah, dan itu hanya menyangkut perlindungan terhadap keberadaan mereka di *Vorstenlanden*.⁶²

Selama hampir empat dekade sejak 1835, wilayah Kesultanan Yogyakarta didominasi oleh usaha perkebunan yang dikelola di tanah-tanah sewaan. Meskipun tidak seluas persewaan tanah oleh investor perkebunan swasta di Surakarta,⁶³ kehadiran para investor perkebunan swasta ini sangat mempengaruhi kehidupan sosial, ekonomi dan politik di Yogyakarta. Perubahan besar terjadi pada siklus pertanian yang selama ini diterapkan oleh penduduk pribumi Jawa. Hal ini sangat terasa dampaknya pada aspek hukum, ekonomi dan akhirnya politik. Di bidang hukum, benturan dua sistem eksploitasi ekonomi agraris ini menciptakan perubahan dalam sistem kepemilikan tanah. Di sektor ekonomi, kehadiran investasi perkebunan menandai adanya dualisme ekonomi antara ekonomi kapitalis yang padat modal dan ekonomi tradisional. Sementara itu di bidang politik, kehadiran para pengusaha swasta ini memberi peluang intervensi pemerintah kolonial Hindia Belanda yang semakin intensif dalam kehidupan politik Kesultanan Yogyakarta.⁶⁴

Kehadiran dan kinerja perusahaan-perusahaan perkebunan ini membawa dampak pada perubahan dalam kehidupan sosial ekonomi masyarakat Jawa. Para pemilik tanah yang menyewakan lahannya kepada perkebunan tebu dan kopi tidak lagi memiliki hak atas tanahnya dan hanya menerima uang sewa. Setelah uang sewa tersebut habis digunakan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya,⁶⁵ mereka

⁶²Vincent J.H. Houben, "Economic Policy in the Principalities of Central Java", dalam Angus Maddison and Gé Prince, *Economic Growth in Indonesia 1820-1940* (Dordrecht, 1989, Foris Publications), halaman 100.

⁶³*Koloniaal Verslag over het jaar 1871*, halaman 186-187. Menurut ukuran luasnya, seluruh lahan yang dikelola oleh para pengusaha perkebunan ini hanya mencakup seperempat luas tanah-tanah serupa di Kesultanan Surakarta. Jumlah kompleks tanah sewaan di Yogyakarta adalah 57 dibandingkan 137 di Surakarta. Angka-angka itu tidak banyak berubah selama beberapa tahun.

⁶⁴Vincent J.H. Houben, "Java in the 19th Century: Consolidation of a Territorial State", dalam Howard Dick and Co., *The Emergence of a National Economy : An Economic History of Indonesia, 1800-2000* (Australia, 2002, Allen and Unwin), halaman 60. Menurut Houben, intervensi ini ditunjukkan dengan bertambahnya jumlah pejabat daerah dalam jajaran birokrasi pemerintah Eropa di Jawa antara tahun 1825 dan 1890.

⁶⁵Tradisi persewaan tanah dengan model hukum Barat sebenarnya tidak dikenal oleh orang Jawa. Mereka menyamakannya dengan gadai tanah. Akibatnya setelah menerima uang sewa, mereka sering menghabiskannya dan tidak mengetahui bagaimana cara mempertahankan hidupnya. Bagi mereka yang masih bisa bekerja di perkebunan, jaminan kehidupan selanjutnya masih bisa diperoleh. Namun bagi kelompok yang menjadi semi-proletar, mereka akan mengembara dan untuk mempertahankan hidupnya harus melakukan tindak kejahatan. Akibatnya, terbentuk kelompok bandit-bandit sosial di pedesaan Yogyakarta dan Surakarta mulai tahun 1860-

kemudian berkelana dan mencari penghidupan lain.⁶⁶ Kelompok yang tersisihkan ini kemudian sering harus memenuhi kebutuhan hidupnya dengan menjarah dan merampok, tetapi ada juga yang melakukan tindak kejahatan karena dendam. Umumnya untuk faktor dendam ini, sasaran mereka adalah aparat perkebunan atau aparat pribumi yang dianggap menjadi kaki tangan pengusaha perkebunan. Hal ini mengakibatkan keluhan oleh para investor kepada pemerintah kolonial yang - untuk mengatasinya- harus menekan Sultan Hamengku Buwono VII melalui kontrak politik.

Pemerintah kolonial sendiri sejak awal telah mencurahkan perhatian dengan tujuan melindungi kawulanya. Pertama-tama mereka menerima keluhan dari para investor penyewa tanah, bahwa banyak pemilik tanah yang tidak memahami proses persewaan tanah, sehingga sering ketika tanah itu berganti pemilik karena pewarisan harus dibayar kembali uang sewanya. Hal ini terutama terjadi pada tanah-tanah apanage. Untuk itu pemerintah kolonial pada tahun 1857 mengeluarkan peraturan tentang sewa tanah pertama kalinya di wilayah raja-raja Jawa.⁶⁷ Tujuannya adalah memberikan ketentuan tentang syarat-syarat persewaan yang boleh dilaksanakan dan diakui keabsahannya oleh pemerintah kolonial.

Dengan peraturan tersebut, pemerintah kolonial berharap agar para investor terjamin dari tuntutan pembayaran ganda oleh keturunan pemilik apanage. Akan tetapi persoalannya berubah ketika persewaan tanah meluas bukan hanya mencakup apanage tetapi juga tanah-tanah desa dan tanah rakyat (petani sikep). Seperti yang disebutkan di atas, hal ini menimbulkan reaksi dari penduduk yang tergusur akibat terjadi persewaan tanah. Ketika pemerintah mendengar laporan tentang peristiwa tersebut, mereka menduga bahwa bukan hanya

an. Lihat Suhartono, *Apanage dan Bekel : Perubahan Sosial di Pedesaan Surakarta 1830-1920* (Yogyakarta, 1991, Tiara Wacana), halaman 139-140.

⁶⁶Mereka sering disebut sebagai kelompok petani tak bertanah (*landless peasant*) sebagai korban dari proses proletarisasi. Salah satu tindakan yang paling mudah dilakukan adalah menjadi buruh tani di kebun-kebun tebu atau petani bagi hasil. Ketika kedua pilihan ini tidak bisa lagi mereka ambil, alternative ketiga adalah meninggalkan kompleks persawahan mereka dan mengembara. Terutama bagi bukan pemilik tanah, peluang untuk pergi selamanya sangat terbuka. Lihat Donald S. Zagoria, "Asian Tenancy Systems and Communist Mobilization of the Peasantry" dalam John Wilson Lewis, *Peasant Rebellion and Communist Revolution in Asia* (California, 1973, Stanford Univ. Press), halaman 37.

⁶⁷ *Staatsblad van Nederlandsch Indië over het jaar 1857 no....* Ini adalah peraturan pertama yang diterapkan oleh pemerintah kolonial di *Vorstenlanden* selain kontrak-kontrak politik yang dibuat bersama raja-raja Jawa.

penduduk pribumi tetapi juga para investor wajib mematuhi beberapa persyaratan baru dalam persewaan tanah. Hal ini berarti ketentuan dalam peraturan sewa tanah lama harus diubah dengan yang baru.⁶⁸

Seiring dengan hal tersebut, pemerintah mengeluarkan UU Agraria (*Agrarische Wet*) pada tahun 1870 untuk tanah-tanahnya di Jawa dan Madura. Meskipun wilayah raja-raja Jawa tidak terkena pemberlakuan peraturan ini, dampaknya bagi usaha agribisnis sangat terasa di sana. Meskipun jumlah penyewa tanah tidak lagi bertambah,⁶⁹ perluasan lahan terus berlangsung. Tanah-tanah desa yang menjadi sasaran persewaan tanah bagi kepentingan perkebunan membawa dampak perubahan sosial sebagai konsekuensinya. Hal ini terutama terjadi pada penggunaan ikatan feodal yang ada di tingkat desa bagi kepentingan usaha perkebunan, seperti kerja bakti, kerja wajib, *pranatan bekel*, aparatur pemerintahan desa dan sebagainya. Jika sampai tahun 1860-an, lahan persewaan terbatas pada tanah-tanah apanage bangsawan dan para *bekel*, sejak tahun itu persewaan tanah mencakup lahan milik petani individu. Bahkan para pengusaha ini semakin berani karena mendapatkan dukungan dari residen Yogya saat itu, B. van Baak, yang menjamin persewaan tanah-tanah desa.⁷⁰

Sebagai jalan keluar untuk mengatasi situasi tersebut, pemerintah kolonial merevisi peraturan sewa tanahnya yang ada. Pada tahun 1884, peraturan sewa tanah baru dikeluarkan untuk mengganti peraturan tahun 1857. Peraturan ini disebut *Reglement op de Huur en Verhuur van Gronden voor de Landbouw in Soerakarta en Djokjokarta*.⁷¹ Dalam peraturan baru ini, pemerintah kolonial memperketat aturan-aturan sewa tanah untuk mencegah dominasi oleh suatu badan usaha atas lahan tertentu yang disewanya. Langkah ini sebenarnya sangat bersifat politis, yang disebabkan oleh kekhawatiran di kalangan para pejabat

⁶⁸Vincent J.H. Houben, "Private Estates in Java in Nineteenth Century : a Reappraisal", dalam J. Thomas Lindblad, *New Challenges in the Modern Economic History of Indonesia* (Leiden, 1993, Programme of Indonesian Studies), halaman 54.

⁶⁹*Koloniaal Verslag over het jaar 1872*. Diduga bahwa jumlah itu sudah maksimal untuk memenuhi wilayah raja-raja Jawa.

⁷⁰Suhartono, "The Javanese concept of optimism in uncertainty: Village life on the Principalities", dalam J. Thomas Lindblad, 1993, *op.cit.*, halaman 189.

⁷¹*Staatsblad van Nederlandsch Indië over het jaar 1884, nomor 9*.

kolonial terhadap peran besar dari para penyewa tanah dengan menggunakan kekuatan modalnya.⁷²

Kekhawatiran ini tenggelam dalam gelombang perubahan politik yang mendominasi pemerintahan Belanda, di samping juga terjadi krisis gula tahun 1885, sebagai akibat serangan hama penyakit daun tebu yang memberikan pukulan telak bagi para pengusaha gula. Sebagai kekuatan modal utama di kalangan para investor perkebunan⁷³, para pengusaha pabrik gula di Kesultanan Yogyakarta ikut merasakan pukulan ini. Mereka terpaksa mengurangi lahan penanaman tebu dan mengembalikan kepada para pemilik tanah. Peristiwa ini berdampak pada kondisi pertanian penduduk, mengingat tanah-tanah bekas kebun tebu tidak bisa begitu saja ditanami dengan padi. Tunas-tunas tebu yang masih terdapat di sawah berdampak mengikis kesuburan tanah dan membuat tanah menjadi lahan tandus yang harus digarap kembali untuk penanaman padi. Hal ini memerlukan biaya, waktu dan tenaga yang cukup besar.⁷⁴

Melihat kondisi ini, pemerintah menetapkan untuk mengatur kembali persewaan tanah-tanah. Di samping kondisi krisis yang dihadapi oleh para pengusaha gula, muncul program pembangunan irigasi besar-besaran sebagai bagian dari Politik Etis pada tahun 1900. Selain itu, permintaan atas lahan terus meningkat dengan indikasi semakin banyak orang asing yang datang meminta hak sewa atas tanah di *Vorstenlanden*. Hal ini memaksa pemerintah kolonial untuk merevisi kembali peraturan sewa tanah yang ada selama ini.

⁷²Justru dalam hal ini yang menarik adalah adanya kecurigaan pemerintah kolonial yang berlebihan tentang terjadinya sinergi antara pengusaha swasta dan elit penguasa pribumi yang otonom di *Vorstenlanden*. Kekhawatiran ini mirip dengan apa yang pernah ditunjukkan oleh raja-raja Mataram terhadap para penguasa pesisir utara Jawa yang berkolaborasi dengan kelompok pedagang asing pada abad 17 dan 18. Mereka dikhawatirkan menjadi ancaman bagi penguasa pusat dan akhirnya dihancurkan. Lihat Ong Hok Ham, *Dari Soal Priyayi sampai Nyi Blorong* (Jakarta, 2002, Kompas), halaman 40-41.

⁷³Para pengusaha gula ini mulai mendesak dominasi pengusaha kopi sejak tahun 1870-an seiring dengan kemerosotan harga kopi di pasaran internasional pada saat berakhirnya *Kultuurstelsel*. Perubahan komoditi pilihan di pangsa pasar internasional dari kopi menuju gula telah menjadikan pengusaha tebu sebagai kekuatan ekonomi yang penting bukan hanya di wilayah raja-raja Jawa tetapi juga di wilayah pemerintah kolonial. Lihat Anon., "*Koffie en Suiker : eene afdeeling-vergadering van de maatschappij tot nut van den Javaan*", dalam *Tijdschrift voor Neerlandsch Indië*, tahun 1871, jilid I, halaman 42.

⁷⁴G. Schwencke, *Het vorstenlandsche grondhuurreglement in de practijk en het grondenrecht in Jogjakarta* (Djokja, 1932, H. Buning), halaman 21-22. Salah satu jalan keluar untuk itu adalah mengatur kembali saluran pengairan dan penggenangan lahan hingga semua tunas tebu larut terbawa air.

Dari hasil penyelidikan yang dilakukan oleh Komisi Agraria pada awal abad XX di wilayah *Vorstenlanden*, pemerintah kolonial di Batavia mengeluarkan peraturan baru tentang sewa tanah oleh para pengusaha swasta pada tahun 1906. Peraturan ini disebut *Landhuur Reglement voor Residentie Soerakarta en Djokjokarta*.⁷⁵ Dalam peraturan baru ini, pemerintah kolonial secara tegas memberikan kriteria siapa saja yang berhak menyewa tanah di wilayah raja-raja Jawa, di samping juga luas tanah yang disewa dibatasi secara ketat. Untuk menerapkan kontrol atas persewaan tanah ini, dan dengan alasan untuk mencegah kemungkinan terjadi sengketa antara penyewa dan pemilik tanah, pemerintah menetapkan bahwa kontrak sewa tanah harus disahkan oleh pejabat pemerintah yang berwenang sebelum bisa dilaksanakan, di samping juga harus diketahui oleh raja.

Peraturan di atas merupakan peraturan terakhir yang dikeluarkan oleh pemerintah kolonial sebelum terjadi reorganisasi agraria di *Vorstenlanden* pada tahun 1912-1918. Proses ini memiliki latar belakang yang panjang dan bukan hanya didominasi oleh tuntutan serta kepentingan kolonial atau pengusaha kapitalis swasta, melainkan juga berkaitan dengan langkah-langkah dan kebijakan yang diambil oleh raja-raja Jawa.

Kesultanan Yogyakarta telah mengeluarkan peraturan tentang pemegang apanage yang disebut *Pranatan Patuh* dan bagi para *bekel* yang disebut *Pranatan Bekel*. Dalam peraturan baru ini, pengangkatan *bekel* untuk sebuah tanah apanage memang masih dimiliki oleh *patuh*, tetapi *patuh* harus berkonsultasi dengan bupati *gunung* untuk urusan keamanan dan meminta izin kepada residen selaku kuasa pemerintah kolonial. Sementara itu di tanah-tanah yang telah disewa oleh pemerintah (yang dalam peraturan itu disebut *siti kabudidayaan*), penyewa tanah memiliki hak untuk mengangkat *bekel* tanpa harus tergantung pada *patuh* meskipun konsultasi dengannya bisa dilakukan. *Bekel* yang baru diangkat ini kemudian akan diberi *piyagem* sebagai bukti surat pengangkatannya.⁷⁶

⁷⁵ *Staatsblad van Nederlandsch Indië over het jaar 1906 no.93.*

⁷⁶ S. Margana, "Surorejo versus Kartosudiro: Bekel and Bekel-System in the Principalities of Central Java during the Colonial Period, 1880-1912", dalam *Lembaran Sejarah*, vol. 3 nomor 1, tahun 2000, halaman 192-193. Tulisan ini mengembangkan konflik individu untuk dijadikan deskripsi tentang struktur yang berlaku.

Bersamaan dengan perubahan tersebut, hak dan kewajiban *bekel* juga berubah. Jika pada peraturan *Hangger Sadasa* tahun 1818, *bekel* hanya wajib menyetorkan *bekti* kepada *patuh* sebagai bagian dari hasil tanah yang diborongnya, dalam *Pranatan Bekel* ini *bekel* wajib untuk menyetorkan lebih banyak bentuk persembahan, baik dalam jumlah maupun dalam jenisnya. Jadi dalam sistem baru ini, *bekel* harus melayani tiga pihak: *patuh* sebagai pemegang apanage, bupati gunung dan para pembantunya (yang disebut *praneman*). Bentuk setoran menjadi dua yaitu *bekti* untuk *patuh* dan *praneman* untuk bupati gunung. Selain itu kepada *patuh*, *bekel* juga harus membayar sejumlah pungutan lain tergantung pada bentuk-bentuk persembahannya seperti pada saat *patuh* memiliki hajatan atau saat kunjungan *patuh* dan sebagainya.⁷⁷

Perubahan di atas menunjukkan beberapa hal penting yang perlu dicermati. Pertama adalah peranan bupati *gunung* atau bupati polisi yang semakin penting dalam kehidupan sosial masyarakat Jawa yang bertumpu pada ikatan feodal. Jabatan tersebut, meskipun tidak diturunkan kepada putranya, menjadi jabatan strategis karena mengendalikan keamanan dan diberi wewenang oleh Sultan untuk melakukan pengawasan dan penangkapan terhadap siapapun yang diduga akan melakukan tindak kejahatan. Tidak ada batasan wewenang kecuali wilayah kerja menjadikan para bupati *gunung* ini sebagai pejabat yang berhak menerima penghormatan dari masyarakat tempat dirinya ditugaskan.

Faktor kedua adalah ada kemerosotan hak penguasaan oleh *patuh*, khususnya lahan apanage. Hal ini jelas terjadi setelah pertengahan abad 19, seiring dengan meningkatnya persewaan tanah oleh para pengusaha swasta. Perubahan ini menunjukkan ada persoalan yang dialami oleh para bangsawan sebagai *patuh* ketika tanah-tanah apanage mereka semakin berkurang. Akibatnya, terjadi kemerosotan pada kesejahteraan para bangsawan di Kesultanan Yogyakarta dan mempengaruhi juga wibawa mereka di mata masyarakat.⁷⁸

Keberhasilan pemerintah kolonial mengeluarkan sejumlah peraturan tentang sewa tanah dan penerapannya di wilayah raja-raja Jawa mendorong

⁷⁷Billie Mulherin, "The Bekel in Javanese history", dalam *Review of Indonesian and Malayan Affairs*, tahun 1970, jilid IV, halaman 24.

⁷⁸ANRI, *Algemeen Verslag van Residentie Djokjokarta over het jaar 1878*, bundel Yogya nomor 313.

mereka untuk mewujudkan pemikiran yang telah ada sejak Perang Diponegoro usai, yaitu menghapuskan wilayah kekuasaan semi-otonom raja-raja Jawa, atau setidaknya menyesuaikannya dengan tatanan yang ada di wilayah pemerintah kolonial. Sejumlah tokoh di jajaran pemerintahan kolonial menuntut bahwa keberadaan raja-raja Jawa sebagai *zelfbestuurder* sudah tidak lagi layak dengan kondisi zaman, yang menuntut pemerintahan legal rasional di bawah kepemimpinan pemerintahan Barat yang modern. Namun sejumlah petinggi kolonial lainnya masih merasa khawatir, bahwa tindakan tersebut dianggap terlalu berani dan bisa berdampak pada timbulnya perlawanan besar seperti yang terjadi pada masa Diponegoro.⁷⁹

Akhirnya alternatif kedua lebih menerima prioritas, yaitu menghapuskan sistem apanage yang dianggap merupakan warisan masa lalu dan tidak lagi layak untuk diterapkan. Ide tersebut pernah dilontarkan pada tahun 1870 oleh Direktur Kehakiman T.H. der Kinderen kepada Gubernur Jenderal P. Mijer, yang dalam rangka pembaharuan agraria di Jawa dan Madura, menghendaki ada reorganisasi di *Vorstenlanden* seperti di wilayah pemerintah kolonial. Kinderen sudah melangkah dengan meminta informasi dari residen Surakarta Zoetelief, namun jawaban Zoetelief yang mengkhawatirkan tentang kemungkinan kemarahan raja-raja dan para bangsawan Jawa, membuat langkah itu tidak diteruskan.

Usaha berikutnya dilakukan oleh J. Burnabi Lautier sebagai residen Surakarta pada tahun 1891, ketika kesempatan muncul dengan pengangkatan Sunan Paku Buwono X sebagai calon raja dan menuju pelantikannya, setahun kemudian. Akan tetapi tujuan itu tidak tercapai, meskipun Lautier berhasil

⁷⁹Perdebatan itu berkali-kali terjadi. Pada tahun 1830 di antara anggota Komisi bagi Penataan Kembali *Vorstenlanden*, J.J. van Sevenhoven dan Nahuys van Burgst, terdapat perdebatan pro-dan kontra terhadap penghapusan kekuasaan raja-raja Jawa. Pada tahun 1861 kembali ide penghapusan dilontarkan oleh Residen Yogya Brest van Kempen, tetapi ditolak oleh Gubernur Jenderal P. Mijer. Persoalan kembali muncul pada tahun 1891 seiring dengan terjadinya perdebatan tentang persoalan sewa tanah di Surakarta, yang diakhiri dengan munculnya Undang-Undang baru oleh Sunan Paku Buwono X setahun kemudian. Kemudian pada tahun 1903 ketika Direktur Pemerintahan De Graaff melontarkan RUU Desentralisasi yang pertama kali, ide tentang keberadaan raja-raja Jawa diperdebatkan lagi. Sampai tahun 1930-an perdebatan masih terus berlangsung tetapi tidak pernah ada keputusan yang jelas di kalangan para pejabat Belanda. Lihat C.Ch. van den Haspel, 1985, *op.cit.*, halaman 105.

mendorong ada peraturan baru tentang kepemilikan tanah di Kesunanan Surakarta yang berdampak pada pengurangan jumlah tanah apanage.⁸⁰

Langkah-langkah tersebut membuka jalan lebih lanjut untuk mengarah pada perombakan terhadap tatanan sistem agraria yang berlaku di wilayah kekuasaan raja-raja Jawa. Pada tanggal 1 November 1909 residen Yogya P.H. van Andeel membicarakan persoalan itu dengan Sultan Hamengku Buwono VII.⁸¹ Andeel berunding dengan menyebutkan bahwa Sunan Paku Buwono X di Surakarta telah berkenan menghapuskan sistem apanage yang berlaku di wilayahnya, dan apakah hal itu akan diikuti oleh Sultan HB VII di Yogyakarta. Karena tidak melihat ada peluang untuk menolaknya, Sultan HB VII bersedia memperbarui kontrak, tapi dengan mengajukan tiga syarat sebagai imbalan atas tekanan Andeel :

- Penghapusan tanah apanage harus diimbangi dengan hilangnya kerja wajib di tanah-tanah yang disewa oleh perkebunan;
- Kesultanan Yogyakarta memonopoli perdagangan garam di wilayahnya;
- Tanah apanage yang telah dihapuskan kembali menjadi milik Kesultanan, dan hak apanage dari para kerabat dekat Sultan sampai generasi tertentu tetap dipertahankan.

Ketika van Andeel menyetujui hal tersebut dan melaporkan kepada Gubernur Jenderal van Heutsz, langkah-langkah persiapan bagi reorganisasi agraria mulai dilaksanakan.

D. Tollenaar, Direktur Pemerintahan mengganti De Graaff, pada bulan Oktober 1912 memerintahkan agar tidak ada calon investor dalam bidang investasi apapun yang mengajukan permohonan sewa tanah kepada raja-raja

⁸⁰*Koloniaal Verslag over het jaar 1892 bijlage B.* Yang menarik untuk dicermati di sini adalah bahwa langkah tersebut lebih banyak terjadi di Surakarta daripada di Yogyakarta. Ada kemungkinan bahwa para pejabat Belanda di Surakarta lebih berani melontarkan ide penghapusan sistem apanage karena telah melihat keberhasilan langkah tersebut ketika diambil oleh K.G.P.A. Mangkunegoro IV pada tahun 1857, yang menghapuskan sistem apanage dan menggantinya dengan gaji uang bersama dengan reorganisasi pemerintahannya. Dari langkah itu, Mangkunegoro IV mendirikan pabrik gula sendiri yang bertumpu pada produktivitas tanah-tanah eks-apanage para bangsawannya. Dengan demikian Mangkunegaran tidak menyewakan tanahnya bagi para investor asing.

⁸¹Sebenarnya van Andeel hanya meneruskan langkah yang telah dirintis oleh pendahulunya, yaitu J.R. Couperus. Lihat *ANRI, Memorie van Overgave Residen Couperus 1908*, halaman 8, reel Microfilm nomor 7, bundel MvO serie 2e.

Jawa.⁸² Ia juga menginstruksikan kepada para residen di Yogyakarta dan Surakarta agar menghentikan persewaan tanah baru dalam rangka persiapan penataan dan pengukuran kembali tanah-tanah di sana. Dari hasil pengukuran kembali yang berlangsung sampai awal tahun 1918, di Yogyakarta diketahui terdapat 1719 orang pemegang apanage baik *patuh* maupun *bekel* yang terkena sasaran reorganisasi agraria ini. Dengan jumlah apanage yang rata-rata di bawah 12 jung, mereka kemudian diubah statusnya menjadi pegawai bergaji tetap setiap bulan.

Meskipun pengukuran sudah dinyatakan berakhir pada tahun 1918, pelaksanaan reorganisasi ini masih berlangsung sampai tahun 1926. Hal ini disebabkan oleh kenyataan bahwa banyak tanah apanage yang masih berada dalam status tanah sewaan. Di samping itu perubahan status telah terjadi pada tanah-tanah apanage, khususnya yang berkaitan dengan tanah *lungguh* para bangsawan. Tanah ini telah diturunkan selama beberapa generasi dan batas-batasnya telah mengalami perubahan atau telah terpecah-pecah menjadi sejumlah tanah. Di samping itu juga pembayaran ganti rugi atas penghapusan tanah-tanah yang diperhitungkan dengan *bekti*, *praneman*, kerja wajib dan sebagainya memperumit proses tersebut.

Dari program reorganisasi agraria ini, tampak bahwa Sultan HB VII telah melihat ada ketimpangan dalam persewaan tanah khususnya menyangkut kerja wajib yang dilakukan oleh kawulanya. Ia menilai bahwa kerja wajib ditujukan bagi para pemegang tanah apanage atau *patuh*, sebagai bentuk perabdian feodal. Para penyewa tanah dengan membayar uang sewa atas tanahnya tidak otomatis membeli hak-hak feodal yang dimiliki oleh *patuh*. Perbedaannya terletak pada hubungan patron-klien antara *patuh* dan rakyat sebagai hubungan kekuasaan, sementara hubungan antara penyewa tanah dan penduduk adalah hubungan ekonomi. Dengan begitu kerja wajib yang dilakukan oleh rakyat harus diubah menjadi kerja upah, atau rakyat dibebaskan dari kewajiban kerja tanpa upah di tanah-tanah perkebunan.

⁸² Tahun 1912 dipilih karena pada tahun itu banyak jatuh tempo berakhirnya masa persewaan tanah yang dihitung per sepuluh tahun sejak keluarnya UU Kepemilikan Tanah oleh raja-raja Jawa. Lihat Anon, "Twee lezingen in het Indische Genootschap betreffende de Vorstenlanden", dalam *Indische Gids*, tahun 1893, jilid I, halaman 436, tentang sewa menyewa tanah.

Persoalan lain yang menyangkut tenaga kerja wajib ini adalah perbedaan pandangan antara para penyewa tanah dan sistem apanage yang berlaku. Para penyewa tanah menyewa lahan menurut ukuran luas seperti *jung* dan *bahu*, sementara sistem apanage menghitung jumlah tanah berdasarkan penduduk yang menghuninya (*cacah*). Sistem *cacah* ini mendasari penerapan kerja wajib dan kerja bakti bagi para penghuni tanah-tanah apanage. Ketika sistem *cacah* tidak lagi digunakan dan digantikan dengan sistem luas, sudah selayaknya bila sistem kerja wajib juga tidak lagi diberlakukan.

Kemudian alasan Sultan HB VII mempertahankan hak-hak apanage di kalangan kerabatnya adalah bahwa banyak anggota keluarganya yang memiliki tanah-tanah dalam status tanah hak milik pribadi (*bumi mijen*). Ada kekhawatiran bahwa tanah-tanah tersebut akan dianggap sebagai apanage dan ikut dihapuskan dalam rangka program reorganisasi. Di samping itu di kalangan kerabat dekat raja juga terdapat tanah dengan status tanah *pusaka*, yang merupakan kepemilikan turun-temurun. Belum ada langkah yang dilakukan untuk membedakan semua status tanah tersebut, mengingat hal itu merupakan persoalan yang kompleks dengan batas-batas tanah yang belum jelas.

Semua persoalan di atas tidak bisa diselesaikan dalam waktu kurang dari satu dasawarsa. Bahkan sampai meninggal tahun 1921, Sultan Hamengku Buwono VII tidak bisa menyaksikan hasil akhir dari proses reorganisasi agraria yang diterapkan oleh pemerintah kolonial Belanda di wilayah kekuasaannya.

2.4 Kontrak yang Diperbarui

Di antara berbagai tindakan intervensi oleh pemerintah kolonial di wilayah Kesultanan Yogyakarta, reorganisasi sistem hukum dan sistem agraria adalah yang terbesar setelah terjadi aneksasi wilayah pada tahun 1830. Persoalannya adalah atas dasar apa pemerintah kolonial bisa melakukan intervensi tersebut, di samping juga menerapkan aturan-aturan yang mengatur persewaan tanah dengan para investor swasta. Tidak ada lain, dasar hukumnya adalah kontrak-kontrak politik yang telah dibuat sejak sebelum pemerintahan Sultan Hamengku Buwono VII. Namun demikian semasa pemerintahan raja ini, kontrak tersebut telah ditambah dan diperbaharui beberapa kali. Dengan pembaharuan kontrak, langkah

intervensi selalu terjadi. Sebaliknya pembaharuan kontrak selalu dimulai oleh pemerintah kolonial ketika terjadi suatu peristiwa penting yang memerlukan intervensinya. Dengan demikian proses ini merupakan suatu bentuk siklus yang saling terkait dan bersifat terus-menerus.

Suatu peristiwa yang membuktikan asumsi itu adalah pada akhir tahun 1880-an, ketika muncul animo di kalangan para pengusaha industri Eropa untuk melakukan eksplorasi sumber daya mineral. Berbeda dengan para pengusaha agraris yang memusatkan perhatian mereka pada produktivitas tanah dengan cara menyewa tanah (hak *erfpacht*), para pengusaha industri ini cenderung mengeksploitasi produk tanah dengan cara mengambil kandungan mineral yang ada di bawahnya. Jadi mereka tidak berstatus menyewa melainkan mengambil. Tentu saja hal ini memerlukan pendekatan hukum yang berbeda, karena melibatkan pengalihan kekayaan dari satu pemilik kepada pihak lain. Untuk itu mereka tidak menuntut hak *erfpacht* melainkan hak konsesi⁸³.

Di samping perbedaan eksploitasi, antara kedua hak tersebut juga memiliki perbedaan jangka waktu pemberlakuan. Hak *erfpacht* bisa diberikan dalam jangka pendek atau jangka panjang, bahkan bisa secara periodik direvisi. Sementara itu hak konsesi selalu diberikan untuk jangka waktu lama, yaitu di atas 75 tahun. Dalam prakteknya, hak konsesi lebih seperti hak borong (*pachtrecht*), namun dengan perbedaan mengeruk potensi yang ada. Kesamaan sifatnya dengan hak borong adalah monopoli atas lahan yang dikonsesikan kepadanya. Hak konsesi berlaku bukan hanya di bidang pertambangan, tetapi juga kehutanan dan jalan kereta api.

Ketika potensi sumber daya mineral di wilayah Kesultanan Yogyakarta ditemukan, sejumlah pengusaha calon investor mengajukan permohonan hak konsesi kepada Sultan Hamengku Buwono VII. Persoalannya adalah hak tersebut tidak dikenal dalam sistem hukum Jawa, begitu juga dengan kandungan mineralnya. Di samping itu perkembangan tersebut menjadi perhatian pemerintah kolonial di Batavia yang khawatir bahwa kehadiran para pengusaha pertambangan tersebut akan menimbulkan gangguan stabilitas keamanan di *Vorstenlanden*,

⁸³ ANRI , *Besluit 12 tahun 1893 no. 26, bundel Algemeen Secretarie*. Kontrak pertambangan batubara di daerah Nanggulan.

sebagai akibat adanya perbedaan persepsi tentang penggunaan dan pemberian hak konsesi.

Untuk mencegah tindakan tersebut, Gubernur Jenderal Pijnacker Hordijk segera mengeluarkan instruksi kepada Residen Yogya van Baak agar menemui Sultan HB VII pada bulan Juli 1888 untuk membicarakan persoalan tersebut. Dari hasil pembicaraan ini, dan berdasarkan penjelasan van Baak tentang hak konsesi dan potensi sumber daya mineral, Sultan HB VII bersedia memberikan hak konsesi kepada para calon investor. Namun dengan perbedaan sifat antara kontrak sewa tanah dan konsesi pertambangan, pemerintah di Batavia perlu membuat kesepakatan baru dengan Sultan.

Pada tanggal 14 Juli 1888 kontrak baru kemudian dibuat antara Sultan HB VII dan pemerintah kolonial Belanda. Dalam kontrak tersebut, Sultan HB VII wajib untuk membatasi pemberian hak konsesi kepada calon investor yaitu dengan cara meminta pendapat dan pertimbangan dari residen Belanda di Yogyakarta sebelum melepaskan konsesinya. Keberadaan para pemegang konsesi itu di Kesultanan Yogyakarta akan berada di bawah pengawasan pemerintah kolonial. Sementara itu, apabila pemerintah sendiri yang akan tampil sebagai pemohon konsesi kepada Sultan, maka hal itu akan dibicarakan dalam suatu kesepakatan khusus.⁸⁴

Dalam kontrak di atas tampak bahwa dominasi pemerintah kolonial sangat besar, baik terhadap para pengusaha pertambangan swasta maupun pada Kesultanan Yogyakarta. Dengan alasan kekhawatiran terhadap gangguan keamanan dan ketertiban serta resiko terjadinya pergolakan politik, pemerintah kolonial memanfaatkan hak-hak kewenangannya yang diperoleh dari kontrak politik sebagai hasil dari penandatanganan *Akte van Verband* pada tahun 1877, yang dibuat oleh Sultan Hamengku Buwono VII ketika naik tahta. Dalam kesepakatan itu disebutkan bahwa Sultan wajib mematuhi semua keputusan yang dibuat oleh pemerintah kolonial Hindia Belanda, yang diakui sebagai penguasa atas wilayah Hindia Belanda dan Kesultanan Yogyakarta merupakan bagian darinya.

⁸⁴Anon., "Overeenkomsten met het Sultan van Djokjokarta", dalam *Indische Gids*, tahun 1893, jilid I, halaman 487.

2.5. Kota Yogyakarta dan Kebangkitan Organisasi Massa

Pada permulaan abad 20, kebijakan penjajahan Belanda mengalami perubahan yang paling mendasar dalam sejarahnya. Penaklukan kerajaan-kerajaan pribumi oleh Belanda dengan perang kolonial atau perang pasifikasi, berangsur-angsur telah menyatukan kedaulatan seluruh Kepulauan Nusantara. Dalih yang diutarakan dalam melakukan perang ini adalah perlu dilakukan pemberantasan terhadap keadaan yang buruk dan memulihkan keamanan serta ketentraman. Ekspedisi-ekspedisi memakan biaya yang sangat besar, yang menurut pengecam imperialisme di Negeri Belanda, biaya ini diambil dan dibebankan kepada rakyat Indonesia sendiri. Protes keras juga dilancarkan pihak sosial demokrat yang menyatakan, bahwa imperialisme Belanda telah menimbulkan kesengsaraan dan kemiskinan orang Jawa⁸⁵.

Sejak itu eksploitasi terhadap Indonesia mulai kurang dijadikan sebagai alasan utama kekuasaan Belanda, dan digantikan dengan pernyataan-pernyataan keprihatinan atas kesejahteraan bangsa jajahan. Kebijakan ini dinamakan Politik Etis. Kebijakan politik ini berakar pada masalah kemanusiaan dan sekaligus pada keuntungan ekonomi⁸⁶. Pemerintah Belanda menyebutkan tiga prinsip yang dianggap merupakan dasar kebijakan baru tersebut, yaitu pendidikan, pengairan, dan perpindahan penduduk. Untuk melaksanakan proyek-proyek seperti itu, pemerintah kolonial di Batavia memerlukan dana yang tidak sedikit. Oleh sebab itu, hutang pemerintah kolonial yang mencapai sekitar 40 juta gulden, diambil alih oleh pemerintah Belanda, sehingga Batavia dapat meningkatkan pengeluaran tanpa harus dibebani hutang lagi. Politik Etis mulai berjalan⁸⁷.

Namun dalam perkembangannya, Politik Etis yang didasarkan pada perpaduan antara kepentingan kemanusiaan dan kepentingan ekonomi, ternyata mulai menunjukkan kegagalan. Kenyataannya, dua kepentingan itu berjalan sendiri-sendiri, meskipun memakai retorika yang sama. Pertumbuhan ekonomi

⁸⁵ Poesponegoro, Marwati Djoened, *Sejarah Nasional Indonesia V*, Cetakan Pertama, Edisi Pemutakhiran, Jakarta, 2008, halaman 18.

⁸⁶ Ricklef, M.C., *Sejarah Indonesia Modern 1900- 2004*, Jakarta, 2001, Serambi Ilmu Semesta, halaman 320. Pada tahun 1901, Ratu Wilhemina mengumumkan suatu penyelidikan tentang kesejahteraan di Jawa, dan dengan demikian Politik Etis dengan resmi disahkan.

⁸⁷ Ricklef, M.C, op.cit.

dan dan masalah kesejahteraan penduduk pribumi hanya berkaitan dengan proyek-proyek infrastruktur saja. Politik Etis yang semula dilancarkan dengan berkobar-kobar, pada dua dasawarsa awal abad 20 mulai kabur, dan pencapaiannya sangat diragukan. Perkembangan sosial politik di tanah jajahan terutama di Pulau Jawa, dan pengaruh Perang Dunia I pada tahun 1917, sangat melemahkan tujuan-tujuan yang ditetapkan dalam Politik Etis itu⁸⁸.

Namun bisa dicatat, kendati akhirnya mengendur dan buyar, kebijakan politik 'balas budi' yang diterapkan pemerintah kolonial telah membuat banyak perubahan dan kemajuan di kalangan masyarakat pribumi. Setidaknya, kesadaran tentang perlunya tatanan baru dalam masyarakat harus bisa diwujudkan. Dari sini, mulai muncul gagasan-gagasan untuk organisasi yang meliputi soal kepemimpinan. Pemrakarsanya adalah kalangan atas pemerintahan atau kaum priyayi di wilayah Kesultanan Yogyakarta maupun Kesunanan Surakarta. Mereka beranggapan, bahwa martabat dan tatanan masyarakat yang baru hanya dapat dicapai melalui jalur pendidikan. Salah satu tokoh pentingnya adalah Dr. Wahidin Soedirohoesodo, yang merupakan inspirator pembentukan organisasi modern pertama untuk kalangan priyayi Jawa. Setelah pensiun pada tahun 1899 sebagai dokter pemerintah di Yogyakarta, Wahidin pada tahun 1907 datang ke STOVIA (sekolah dokter Jawa) dan mengajak sejumlah pelajar pada sekolah itu untuk membentuk suatu organisasi yang akan memajukan kepentingan-kepentingan priyayi rendah. Dan pada Mei 1908, Budi Utomo lahir. Organisasi ini menyelenggarakan kongres yang pertama di Yogyakarta. Kendati jumlah anggotanya tak sampai mencapai angka 10 ribu orang pada tahun 1909, karena landasannya tak pernah sampai pada lapisan bawah masyarakat, namun organisasi ini mempunyai pengaruh yang besar terhadap golongan priyayi pada gagasan-gagasan baru tentang kebebasan dan kesempatan mengenyam pendidikan⁸⁹.

Pada tahun 1890, penduduk di wilayah Kesultanan Yogyakarta sebesar kurang lebih 677.963 jiwa, dengan rata-rata tingkat kesehatan yang baik dan tidak ada wabah penyakit yang melanda.⁹⁰ Sementara, pada awal abad ke XX, Kota

⁸⁸ Poesponegoro, Marwati Djoened, *ibid*, hal. 59.

⁸⁹ Ricklef, M.C., *ibid*, halaman 344.

⁹⁰ ANRI, *Algemeen Verslag Der Residentie Yogyakarta over het jaar 1891*, Bundel Yogya No. 326.

Yogyakarta mengalami kemajuan yang sangat pesat. Jumlah penduduk kota itu dari tahun ke tahun meningkat dengan pesat. Pada tahun 1916, di Kota Yogyakarta tercatat ada 98 ribu jiwa. Dari jumlah itu terdapat lebih kurang 10 ribu orang asing pendatang – yang terdiri dari orang Arab sebesar 500 orang, orang Belanda ada sekitar 2.000 orang, dan orang Cina sebanyak 7.500 orang⁹¹.

Pendidikan di Yogyakarta, baik yang didirikan oleh swasta maupun pemerintah kolonial menunjukkan peningkatan setiap tahunnya. Pada tahun 1879, hanya ada satu sekolah pemerintah dan satu sekolah partikelir di daerah Paku Alam. Pada tahun 1890, Sultan HB VII mendirikan sebuah sekolah yang bertempat di Bangsal Srimanganti, suatu pendopo dalam lingkungan kraton. Sekolah ini diperuntukkan bagi setiap pejabat kraton yang akan menggantikan ayahnya harus memiliki sertifikat dari sekolah itu⁹².

Dari pendirian sekolah di lingkup kraton ini menunjukkan, bahwa Sultan HB VII memiliki pemikiran yang luas dan memahami arti penting pendidikan bagi para pegawai kraton. Motivasi ini juga mencerminkan bahwa perkembangan zaman di luar kraton berkembang sangat pesat, dan karena itu pemerintahannya juga harus didukung dengan tenaga-tenaga terdidik, agar mampu menyongsong perubahan itu. Pada tahun 1890, sekolah yang kemudian disebut *Eerste Klasse School met de Basa Kedaton*, telah memiliki murid sekitar 100 orang, dan dalam perkembangannya tidak lagi hanya untuk para bangsawan, tapi juga berasal dari putra *abdi dalem*.

Sejak itu, antara tahun 1889- 1893, banyak didirikan sekolah-sekolah partikelir di luar kraton, seperti di Kalasan, Kejambon, Jejeran, Wonogiri, Bantul, Kreteg, Sleman, Klegung, dan Godean. Pemerintah kolonial membantu dengan kayu bangunan dan kapur sebagai bahan bangunan, sedangkan kesultanan memberi bantuan berupa uang⁹³. Hingga tahun 1907, jumlah sekolah di wilayah kesultanan Yogyakarta, tercatat ada 75 sekolah – yang terdiri di ibukota kesultanan (Mataram) ada 51 buah, Gunung Kidul 12 buah, dan Kulon Progo 12 sekolah. Inspektur sekolah diangkat oleh Sultan HB VII, yang terdiri dari R.

⁹¹ Surjomihardjo, Abdurrachman, *Kota Yogyakarta Tempo Doeloe, Sejarah Sosial 1880-1930*, Depok, 2008, Komunitas Bambu, halaman 29.

⁹² ANRI, *Algemeen Verslag der Residentie Jogjakarta Over het Jaar 1891*, Bundel Yogya No. 326.

⁹³ Surjomihardjo, Abdurrachman., *ibid.*, halaman 30

Bekel Soeriodipoero (putra RA Mangkubumi) dan Raden Riyo Poerboningrat (putra Pangeran Purboyo) utnuk Kabupaten Sleman, Kalasan dan Kulon Progo⁹⁴.

Meskipun bisa dikatakan bahwa Sultan HB VII belum pernah tampak menemui para tokoh pergerakan nasional.⁹⁵ Namun kebijakan-kebijakan di bidang pendidikan untuk memajukan kaum bangsawan dan para abdi dalem, menunjukkan misi dan visinya yang cukup futuristik dalam memandang datangnya zaman baru. Sultan HB VII tidak pernah melarang kegiatan-kegiatan yang bersifat massal di lingkungannya. Bahkan sultan tidak pernah melarang para *sentana dalem* dan *abdi dalem*-nya untuk memasuki organisasi-organisasi massa, yang mulai banyak tumbuh pada masa itu. Sebelum Budi Utomo mengadakan kongresnya yang pertama di Yogyakarta, telah ada beberapa perkumpulan bumi putera, diantaranya adalah Mardiwara. Perkumpulan ini mempunyai lebih seratus anggota yang terdiri dari kaum priyayi. Organisasi ini karena masalah keuangan dan ketiadaan perencanaan akhirnya menghilang⁹⁶.

Lalu pada tahun 1905 tersiar khabar, bahwa ada rapat gabungan dua perkumpulan, yaitu Tataraharja dan Sukarharja di Yogyakarta. Pada kesempatan itu, Dr. Wahidin berceramah tentang perlunya dana, juga memberi gambaran perkembangan sejarah Jawa saat itu⁹⁷. Pada masa itu, tepatnya pada 18 November 1912, lahir organisasi Islam modernis yang sangat penting di Indonesia pada masa-masa berikutnya, yaitu Muhammadiyah. Pendirinya adalah KH Ahmad Dahlan, abdi dalem bidang keagamaan di Kesultanan Yogyakarta. Pada mulanya, Muhammadiyah hanya berkembang secara lamban. Organisasi yang mencurahkan kegiatannya pada usaha-usaha pendidikan serta kesejahteraan dan pada programdakwah guna melawan agama Kristen dan takhyul-takhyul lokal, banyak ditentang oleh para pejabat, hierarki-hierarki keagamaan yang diakui pemerintah⁹⁸.

⁹⁴ Surjomihardjo, Abdurrachman., *ibid.*, halaman 70-71.

⁹⁵ Perpustakaan Nasional RI, *Het vertrek van den Sultan naar Ambarroekmoh*, dalam *Mataram*, Senin tanggal 31 Januari 1921. Hanya sekali ada berita, Sultan HB VII bertemu dengan orang pergerakan nasional. Sultan HB VII diberitakan menerima utusan Budi Utomo, yang menyerahkan sebuah kotak tinta merah yang mewah di Pesanggrahan Amabarukmo. Penyerahan ini dalam acara perpindahan tempat tinggal dari kraton, setelah Sultan HB VII resmi diterima pegunduran dirinya oleh pemerintah kolonial di Batavia.

⁹⁶ Surjomihardjo, Abdurrachman, *ibid* , halaman 129.

⁹⁷ Surjomihardjo, Abdurrachman, *ibid* .

⁹⁸ Ricklef, M.C., *ibid*, halaman 356.

Ketiadaan larangan rapat-rapat Muhammadiyah⁹⁹ di lingkungan Kesultanan Yogyakarta, menunjukkan bahwa Sultan HB VII pada dasarnya berjiwa moderat dan tidak tabu dengan hal-hal baru. Sultan juga tidak membuat larangan bagi para bangsawan dan *abdi dalem* kertaon untuk menjadi anggota organisasi semacam itu.



⁹⁹ Awalnya berkantor pusat di Kampung Kauman, sebelah Barat Masjid Agung Kesultanan Yogyakarta. Lihat Surjomihardjo, Abdurrachman., *ibid.*