



UNIVERSITAS INDONESIA

**Meneliti Tingkat Kesejahteraan  
Masyarakat Jawa: *Mindere Welvaart  
Commissie, 1902-1914***

**Skripsi**

**TYSON TIRTA**

**NPM : 0706280044**

**FAKULTAS ILMU PENGETAHUAN BUDAYA  
PROGRAM STUDI ILMU SEJARAH  
DEPOK  
JANUARI 2012**



UNIVERSITAS INDONESIA

**Meneliti Tingkat Kesejahteraan  
Masyarakat Jawa: *Mindere Welvaart  
Commissie, 1902-1914***

**Skripsi**

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelas  
Sarjana Humaniora**

**TYSON TIRTA**

**NPM : 0706280044**

**FAKULTAS ILMU PENGETAHUAN BUDAYA  
PROGRAM STUDI ILMU SEJARAH  
DEPOK  
JANUARI 2012**

## HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Skripsi ini adalah hasil karya saya sendiri,

Dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk

telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : Tyson

NPM : 0706280044

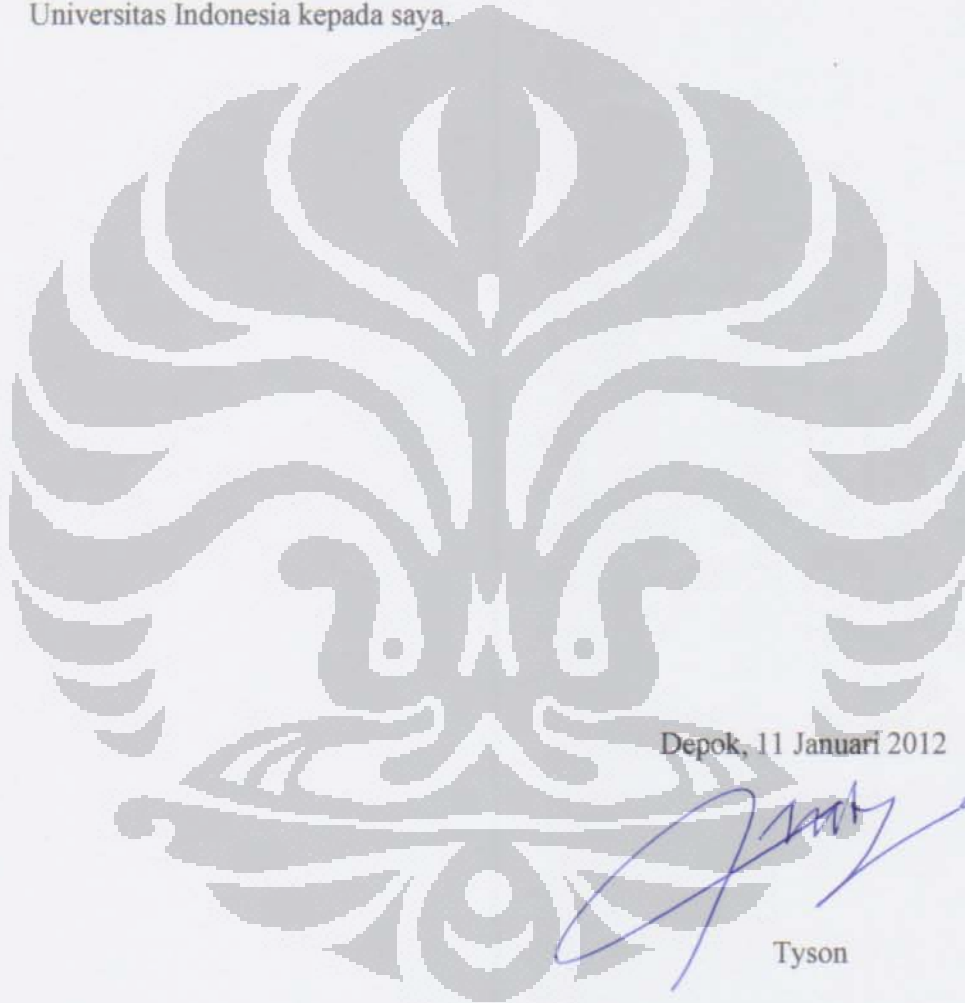
Tanda tangan :

Tanggal : 11 Januari 2012

## SURAT PERNYATAAN BEBAS PLAGIARISME

Saya yang bertanda tangan di bawah ini dengan sebenarnya menyatakan bahwa skripsi ini saya susun tanpa tindakan plagiarisme sesuai dengan peraturan yang berlaku di Universitas Indonesia.

Jika di kemudian hari ternyata saya melakukan tindakan plagiarisme, saya akan bertanggung jawab sepenuhnya dan menerima sanksi yang dijatuhkan oleh Universitas Indonesia kepada saya.



Depok, 11 Januari 2012

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Tyson', is written over the watermark logo.

Tyson

## HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini diajukan oleh :

Nama : Tyson  
NPM : 0706280044  
Program Studi : Ilmu Sejarah  
Judul Skripsi : Meneliti Tingkat Kesejahteraan Masyarakat Jawa:  
*Mindere Welvaart Commissie, 1902-1914*

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Sarjana Humaniora pada Program Studi Ilmu Sejarah, Fakultas Ilmu Pengetahuan Budaya, Universitas Indonesia

### DEWAN PENGUJI

Ketua Sidang : Iman Hilman M.Hum

Penguji : Dr. Mohammad. Iskandar

Pembimbing : Dr. Bondan Kanumoyoso

Panitera : Tini Ismiyani M.Hum

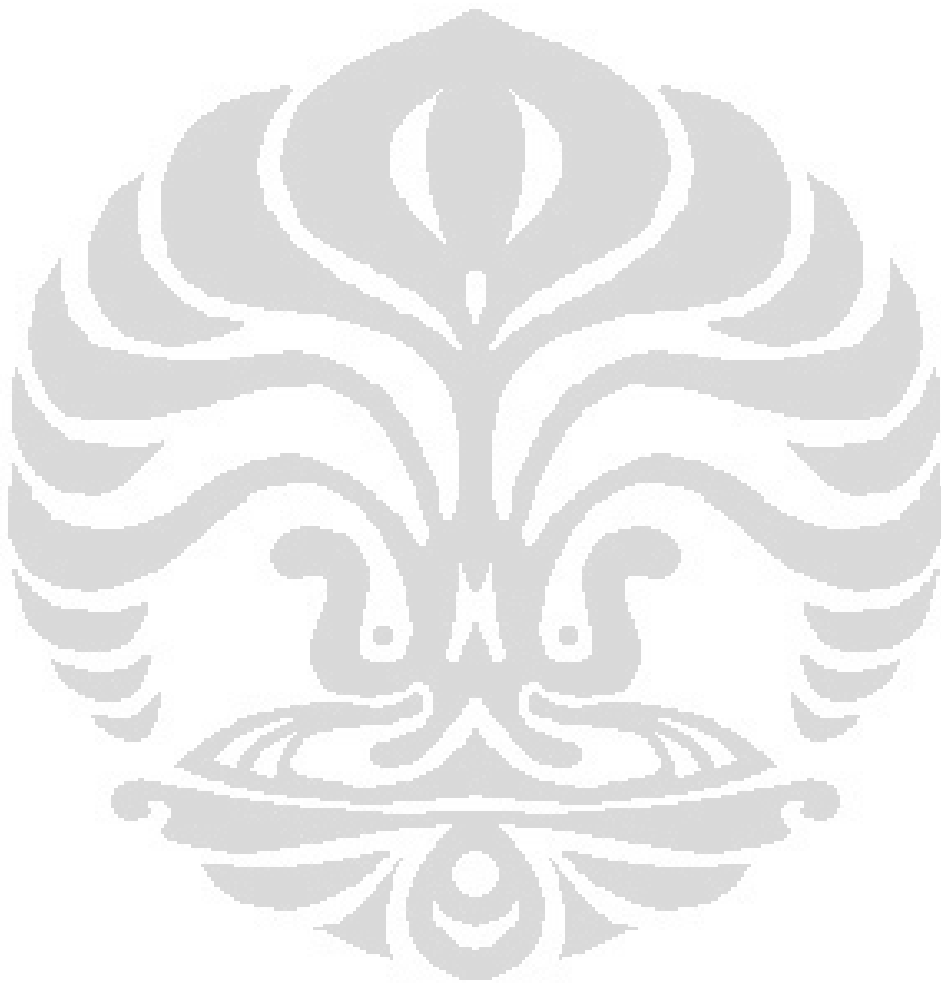
Ditetapkan di : Depok, tanggal : 11 Januari 2012

Disahkan pada tanggal : 11 Januari 2012, oleh:

Dekan FIB UI : Dr. Bambang Wibawarta



Untuk papa, mama, dan Timoti  
darimana saya mendapatkan cinta yang tak ada habisnya.  
Dan untuk N, yang berarti T, sampai selamanya.



## UCAPAN TERIMA KASIH

Telah terjalin hubungan yang unik antara saya dengan Tuhan. Dalam semua yang telah saya lalui sampai selesainya skripsi ini, rasanya tidak lepas dari hubungan intim yang terjalin mesra dengan-Nya. Terimakasih.

Tema skripsi ini telah melalui proses panjang sebelum akhirnya diputuskan untuk dikerjakan. Proses itu terjadi di depan perpustakaan FIB UI, melalui obrol-obrol santai maupun serius. Selain itu juga di Kansas, tempat duduk, makan, bercanda, ngobrol, tidur dan 'godain cewek'. Di DPR, Dibawah Pohon Rindang, payung Gd 9 dan 1. Juga terjadi di kelas dan di ruang jurusan sejarah UI, yang membuat penulis berhutang budi kepada seluruh pengajar khususnya ibu Tri Wahyuning atas penajaman analisa, ibu Lily Manus atas penerjemahan bahasa Belanda, mas Bondan Kanumoyoso atas bimbingan yang hebat sepanjang pengerjaan skripsi ini, mas Kasijanto Sastrodinomo atas sumbangan pikiran, Mas Abdurakhman atas perhatiannya pada kami mahasiswa skripsi, mas Iman Hilman atas penajaman analisa, mas Wasith atas obrol-obrol tentang tema, dan jasa-jasa lainnya.

Terima kasih kepada Para Sejarawan senior, pekerja tulis-menulis dan para pebisnis buku, serta petugas dokumen. Mereka adalah para pedagang di kios-kios Kwitang, warung buku Cak Tarno, stand buku TMII yang biasa 'mangkal' di selasar FIB, penunggu perpustakaan FIB, Mas Budi, pak Harto dan si mbak. Penunggu perpustakaan pusat UI, pekerja Cano (fotokopi terbaik se-Depok), petugas di ANRI (Bu Hapsari dan mba-mba yang cantik dan ramah), Perpustakaan Nasional RI, bengkel deklamasi TIM, para karyawan di DKJ, jajaran karyawan Komunitas Bambu dan direkturnya, JJ Rizal, (thanks atas undangan menyantap menu nasgor ikan teri medan dll, yang walaupun teh TongTji nya Cuma seperempat tapi nasihat dan caci maki nya rupanya sangat berarti), Alm Adrian B. Lopian, atas undangan nya berkunjung ke manado, Wasmi Alhaziri (sumber kebenaran) yang selalu bertanya, 'gimana Mindere Welvaart ente?' thanks atas ide dan bantuan dalam mencari sumber. Hilmar Farid, yang sempat 'menggoncangkan' ide skripsi ini dengan kata-kata lugas dan efektif di café kopi nya di gedung 4. Marieke Bloembergen yang cepat dan kuat dalam

kerja-kerja penelitian (trimakasih atas obrolan asyik dan traktiran sayur asem di warung Betawi, samping ANRI).

Kedua orangtua saya, Stiana Tirta dan Ponnywati Widjaja, adalah orangtua luarbiasa yang selalu mendukung dalam kata, doa, dan cinta. Adik saya, Timoti Tirta yang sering menanyakan perkara skripsi. Serta ii Linda, yang sudah seperti mama saya sendiri. Skripsi ini saya persembahkan pada mereka.

Teman seperjuangan di sejarah UI 2007 baik yang lulus, meluluskan diri, maupun masih berjuang di kampus. Arif Bungaran si polisi India, Adel dan nurul yang selalu terlihat berdua dalam suka-duka. Amy yang dulu lincah, Bugil yang atletis, Dody sang presenter Dahsyat, Egar yang baik. Fikri si kapten futsal, telly dan Adin yang sama-sama orang lapangan. Tiko yang item. Gilang, Gabe, Rangga, Agung, Miki yang semangatnya berbeda-beda. Gemgem yang keibuan, Sari, Ika, Marchya yang seperti perempuan, Ines yang di tahun keempat akhirnya jadi pacar Indra dan barengan meneliti di ANRI, Enrico Limbong yang paling jujur, Bob yang kerap galau. Dari kebersamaan kita, saya paham bahwa kita semua telah jadi saudara. serta teman-teman FIB UI dari berbagai jurusan, Bimo, Gareng, mbe, Cing, Comi, Mellyna, Sita, chyntia, Zya, Wawan, Hotman, Quita, Rista yang membantu menerjemahkan ensiklopedi, Vava, Asri, Moko dll. Para penunggu Kansas, ipul, mpok, teteh, Ratna, mas Gondrong, mas Roni, Eno, Anak2 sejarah baik senior maupun junior khususnya dari angkatan 2004, Sulaiman, Dien, Franto, Fikry, Ivan atas akses tak terbatas pada koleksi bukunya yang *amat lengkap itu* (yang melahirkan ide awal tentang Mindere Welvaart Commissie dari obrolan di pendopo), angkatan 2005, Hendaru, Bima, Radit, popon, Mizar, Tomo, angkatan 2006, Yoga, geng rombeng, Ghamal Ano Ikra Ilho, Shafira, angkatan 2008, Oli, Paskal, Gilang, Cindy ketua SKS dan mereka-mereka yang gagal lulus JKS. Angkatan 2009, Isna, Puri, Raha, Kribo, Insan, Tituk dan Koko (yang sering saya panggil dengan terbalik alias salah orang). Angkatan 2010, dan 2011, yang karena keterbatasan otak saya, Cuma sanggup mengenal secara samar-samar.

Teman-teman di berbagai Institusi dan individu di dalam maupun luar bidang kesejarahan yang banyak berperan dalam memacu semangat mengerjakan skripsi ini, redaksi Jurnal Akar, Agung, Sulaiman, Wahyu, Ines, Raha, Paskal,



Limbong, Hendaru, Jiung (atas proses pendewasaan dan kerja-kerja redaksional yang mengarah ke profesional), kepada Linda Christanty, Andy Achdian, tante Debra dan om Danny Yatim, Ibu Pia dan Mesty Ariotedjo yang membantu kelancaran penelitian, teman-teman sekerja di Buletin *Baur* SKS, media serampang 12, *Erasmus Taalcentrum* (Mba Ririet, dan almarhum mevrouw Julia), Santa Theresia School Orchestra, Twilite Youth Orchestra, OSUI Mahawaditra, UI Big Band dengan Pak Irianto nya, serta beberapa orkes lain yang pernah mengajak saya berkarya musik, mas Eric Awuy, mas Tommy Prabowo, mas Hendi Widodo, Andreas Arianto (yang suka Facebook banget), Roy Thaniago, Aldi, Yuyu(yang masih gila), Asti(yang ke Jerman ga bilang-bilang), Patty dan Icha (yang lincah dan selalu ceria), seluruh Gerombolan Hymn Night 5 Juni 2010 dan 20 Agustus 2011. Almarhum Prof Leirrisa (atas kesempatan wawancara sebulan sebelum kepergian beliau), KOPMA (mas Yo, Sam, mba Vivi, om kumis dan mas Kurus), Siti Padmirah Silver College atas tumpangan ngadem sewaktu ngerjain skripsi. kelompok musik 'Payung Teduh' yang musiknya asyik banget. Kepada Kereta listrik jurusan Bogor-Jakartakota dan bus patas ac Mayasari Bhakti 84 trayek Pulogadung-Depok atas penyediaan transportasi yang tak kenal kompromi dengan lalu lintas dan cuaca buruk. Kepada orang-orang di jalanan, darimana simpatiku mengalir deras tanpa batas. Kepada Elvis Presley, Bob Dylan dan Jacob Venndt atas video-video inspiratif di Youtube, kepada semua orang yang bertanya, 'kuliah sejarah mau jadi apa?'. Kepada Al Pacino dan Marlon Brando atas film yang luar biasa. Kepada Mario Puzo, Victor Hugo dan Cervantes atas novel-novel hebatnya. Kepada *Dialog Dini Hari* yang bilang dengan cara yang asyik bahwa hidup buat apa susah karena susah itu tiada guna. Kepada Stephanie Harris, atas obrolan asyik selama berjam-jam tiga hari setelah sidang skripsi ini. Juga Ardanaga, Benjamin Aryuda, Christian Wibisono, David JS, Irwan Soenanta, Denny Patriot, teman-teman dari SMP yang selalu menyediakan lapak sewaktu kunjungan-kunjungan tanpa tenggat waktu ke kota Bandung dan atas pertemanan selama lebih dari 10 tahun. Dan kepada Tanya Edwina, atas semua yang kita lalui dengan menangis dan tertawa.

## **Orang-orang miskin**

Orang-orang miskin di jalan,  
Yang tinggal di dalam selokan,  
Yang kalah di dalam pergulatan,  
Yang diledek oleh impian,  
Janganlah mereka ditinggalkan.

Angin membawa bau baju mereka.  
Rambut mereka melekat di bulan purnama.  
Wanita-wanita bunting berbaris di cakrawala,  
mengandung buah jalan raya.  
Orang-orang miskin. Orang-orang berdosa.  
Bayi gelap dalam batin. Rumput dan lumut jalan raya.  
Tak bisa kamu abaikan.  
Bila kamu remehkan mereka,  
di jalan kamu akan diburu bayangan...

...Orang-orang miskin berbaris sepanjang sejarah,  
bagai udara panas yang selalu ada,  
bagai gerimis yang selalu membayang.  
Orang-orang miskin mengangkat pisau-pisau  
tertuju ke dada kita,  
atau ke dada mereka sendiri.  
O, kenangkanlah :  
orang-orang miskin  
juga berasal dari kemah Ibrahim

**W.S.Rendra**

**Djogja, 4 Februari 1978**

**Potret Pembangunan dalam Puisi**

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI  
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

---

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Tyson  
NPM : 0706280044  
Program Studi : Ilmu Sejarah  
Departemen : Sejarah  
Fakultas : Ilmu Pengetahuan Budaya  
Jenis Karya : Skripsi

demikian demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (Non-exclusive Royalty Free Right)** atas karya ilmiah saya yang berjudul : “Meneliti Tingkat Kesejahteraan Masyarakat Jawa : *Mindere Welvaart Commissie*”, 1902-1914 beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Non Eksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta. Dengan demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok  
Tanggal : 11 Januari 2012

Yang menyatakan

(Tyson)

## IKHTISAR

Nama : Tyson  
Program Studi : Ilmu Sejarah  
Judul : Meneliti Tingkat Kesejahteraan Masyarakat Jawa:  
*Mindere Welvaart Commissie, 1902-1914*

Skripsi ini membahas suatu lembaga yang melakukan penyelidikan mengenai tingkat kesejahteraan masyarakat Jawa. Komisi bernama *Mindere Welvaart Commissie*. Skripsi ini mengambil periodisasi tahun 1902-1914. Tahun 1902 adalah awal mula penyelidikan yang ditandai dengan surat keputusan pemerintah mengenai pembentukan komisi tersebut, sedangkan 1914 adalah akhir dari penyelidikan yang ditandai dengan rampungnya seluruh hasil laporan penyelidikan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa usaha-usaha untuk memperbaiki tingkat kesejahteraan rakyat bukan hanya melalui regulasi ekonomi di tingkat pusat, melainkan memerlukan juga keterlibatan sektor ekonomi mikro yang potensial di kalangan rakyat kecil.

Kata Kunci : Sejarah ekonomi, Kesejahteraan Rakyat, *Mindere Welvaart Commissie*, Masyarakat Jawa.

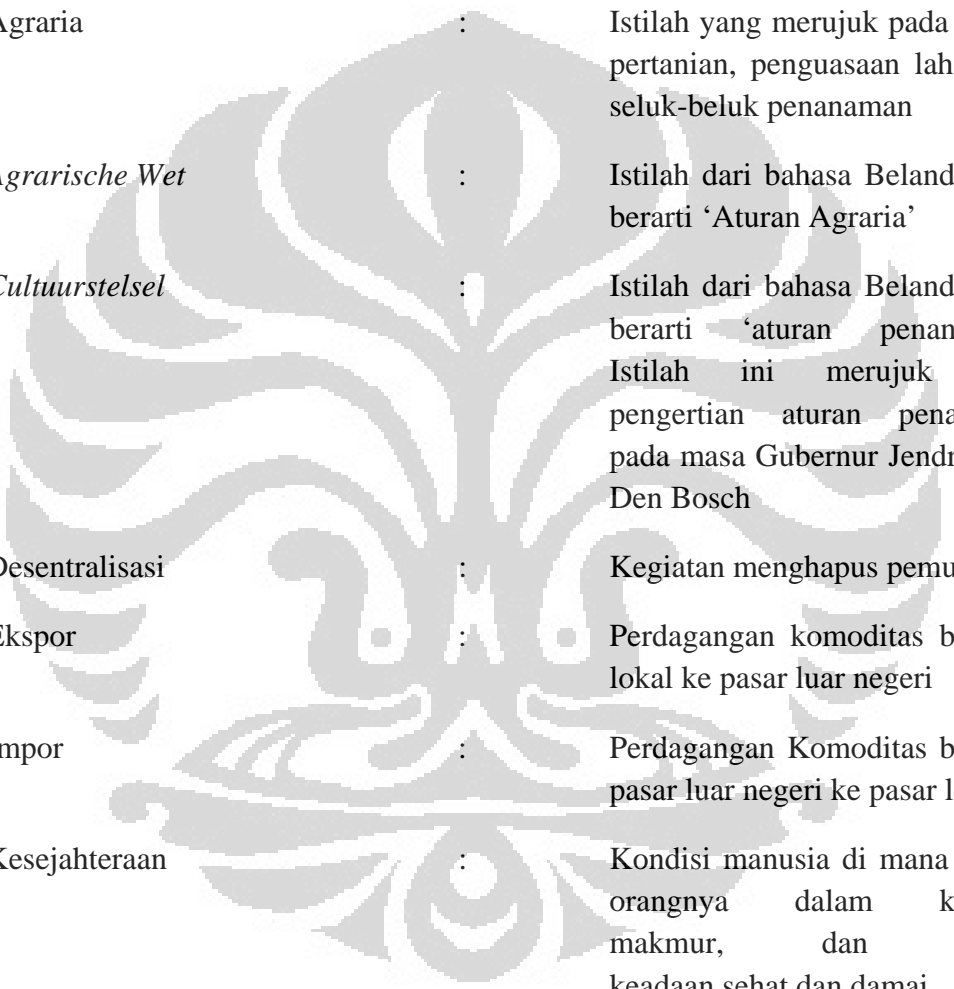
## ABSTRACT

Name : Tyson  
Department : History  
Title : Researching the Prosperity of the Javanese:  
Mindere Welvaart Commissie, 1902-1914.

This study discusses an institution which investigated on the prosperity of Javanese: the commission so-called *Mindere Welvaart Commissie*. The period of this study is between 1902-1914. It takes 1902 as the starting point of the investigation which was marked by the governmental decree about establishment of the commission, while 1914 is the end of the investigation which was marked by accomplishment of the whole investigation reports. The result of this study shows that the efforts to improve the prosperity of Javanese not only through the economic regulation of central government, but also the involvement of the potential micro economic sector within the common people.

Keywords: Economic History, Javanese welfare, *Mindere Welvaart Commissie*, Javanese.

## GLOSARI



<i>AdHoc</i>	:	Istilah dari bahasa Latin yang berarti ‘dibentuk untuk satu tugas atau misi tertentu saja’
<i>Afdeeling</i>	:	Istilah dari bahasa Belanda yang diartikan sebagai ‘Kabupaten’
Agraria	:	Istilah yang merujuk pada urusan pertanian, penguasaan lahan dan seluk-beluk penanaman
<i>Agrarische Wet</i>	:	Istilah dari bahasa Belanda yang berarti ‘Aturan Agraria’
<i>Cultuurstelsel</i>	:	Istilah dari bahasa Belanda yang berarti ‘aturan penanaman’. Istilah ini merujuk pada pengertian aturan penanaman pada masa Gubernur Jendral Van Den Bosch
Desentralisasi	:	Kegiatan menghapus pemusatan
Ekspor	:	Perdagangan komoditas berbasis lokal ke pasar luar negeri
Impor	:	Perdagangan Komoditas berbasis pasar luar negeri ke pasar lokal
Kesejahteraan	:	Kondisi manusia di mana orang-orangnya dalam keadaan makmur, dan dalam keadaan sehat dan damai.
Kolonialisme	:	Pengembangan kekuasaan sebuah negara atas wilayah dan manusia di luar batas Negara induk
<i>Mindere Welvaart Commissie</i>	:	Komisi untuk menyelidiki tingkat kesejahteraan masyarakat Jawa

Negara Kolonial	:	Negara dengan sistem pemerintahan di bawah negara induk.
Pikul	:	Satuan berat tradisional yang dipakai di Jawa dan sekitarnya, ukuran berat pikul tidaklah tetap, pada umumnya beban 1 pikul ialah beban terberat di mana seorang manusia sanggup membawanya dengan cara memikul.
Politik Etis	:	Kebijakan pemerintah Kolonial Belanda di Hindia yang berawal dari perasaan tanggung jawab moral negara induk.
Residensi	:	Istilah bahasa Belanda untuk Kabupaten
<i>Staten Generaal</i>	:	Istilah bahasa Belanda untuk parlemen
Volksraad	:	Dewan Rakyat (Hindia)

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS.....	ii
SURAT PERNYATAAN BEBAS PLAGIARISME.....	iii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iv
HALAMAN PERSEMBAHAN.....	v
UCAPAN TERIMA KASIH.....	vi
HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI.....	x
IKHTISAR.....	xi
ABSTRACT.....	xii
GLOSARI.....	xiii
DAFTAR ISI.....	xv
DAFTAR TABEL.....	xvii
DAFTAR LAMPIRAN.....	xviii
<b>1. PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Rumusan Masalah.....	8
1.3 Ruang Lingkup Masalah.....	9
1.4 Tujuan Penelitian.....	10
1.5 Metode Penelitian.....	10
1.6 Sumber Sejarah.....	11
1.7 Sistematika Penulisan.....	13
<b>2. KEADAAN SOSIAL-EKONOMI HINDIA BELANDA SEBELUM ABAD XX.....</b>	<b>15</b>
2.1 Berbagai Wacana Sekitar Kebijakan Ekonomi Abad XIX.....	15
2.2 Dari <i>Cultuurstelsel</i> Menuju Politik Etis.....	18
2.3 Kebijakan Politik Etis dan Kesejahteraan Rakyat.....	32
<b>3. MINDERE WELVAART COMMISSIE DAN TINGKAT KESEJAHTERAAN MASYARAKAT JAWA.....</b>	<b>39</b>
3.1 <i>Mindere Welvaart Commissie</i> dan kehidupan masyarakat Jawa tahun 1902-1914.....	39
3.2 Pejabat di Mindere Welvaart Commissie.....	46
3.2.1 Residen Pekalongan H.E. Steinmetz.....	46



3.2.2	Bupati Ngawi R.M.T. Koesoemo Oetoyo.....	48
3.2.3	Bupati Serang Pangeran Aria Achmad Djajadiningrat.....	49
3.3	Mengukur Tingkat Kesejahteraan.....	52
<b>4.</b>	<b>BERBAGAI HASIL YANG DICAPAI <i>MINDERE WELVAART</i></b> <b><i>COMMISSIE</i></b> .....	<b>55</b>
4.1	Akhir dari Penyelidikan.....	55
4.2	Berbagai Tanggapan mengenai Kerja-kerja penyelidikan.....	57
4.3	Usaha-usaha Perbaikan Kesejahteraan.....	61
4.4	Keadaan Ekonomi setelah 1914.....	63
<b>5</b>	<b>KESIMPULAN</b> .....	<b>70</b>
	DAFTAR PUSTAKA.....	74
	INDEKS	
	TENTANG PENULIS.....	93

## DAFTAR TABEL

Tabel 1.	Pemilikan tanah dan kerja wajib di daerah tanaman tebu Jepara 1855.....	22
Tabel 2	Data produksi per residensi.....	25
Tabel 3	Data produksi kopi di Priangan.....	26
Tabel 4	Pertumbuhan penduduk di karesidenan Jepara.....	33
Tabel 5	Pertumbuhan penduduk asing di Hindia Belanda antara tahun 1860-1930.....	44
Tabel 6	Daftar nama penyelidik <i>Mindere Welyvaart Commissie</i> tentang masalah-masalah perikanan dan hasil-hasil laut ( <i>Vischteelt en Visscherij</i> ).....	51
Tabel 7	Daftar pertanyaan mengenai perikanan dan alat penangkapan ikan.....	60
Tabel 8	Jumlah pemilik tanah lebih dari 30 Bouw (21 Hektar) se-karesidenan Jawa, 1905-1925.....	62
Tabel 9	Pertambahan jumlah penduduk di empat daerah.....	65

## DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1	Halaman Muka sebuah laporan <i>Mindere Welvaart Commissie</i> mengenai masalah Perikanan .....	82
Lampiran 2	Laporan Resmi <i>Mindere Welvaart Commissie</i> Residensi Semarang.....	83
Lampiran 3	Laporan Resmi <i>Mindere Welvaart Commissie</i> Residensi Surabaya.....	84
Lampiran 4	Foto diri H.E.Steinmetz, Ketua umum <i>Mindere Welvaart Commissie</i> .....	85
Lampiran 5	Foto diri Pangeran Aria Achmad Djajadiningrat.....	86
Lampiran 6	Surat resmi bertandatangan H.E. Steinmetz.....	87
Lampiran 7	Surat Pengangkatan resmi anggota <i>Hoofdcommissie</i> Pribumi.....	88
Lampiran 8	Foto Bupati Ngawi dan Raden Ayu.....	89
Lampiran 9	Surat keterangan pembayaran sebuah uang oleh <i>Mindere Welvaart Commissie</i> .....	90
Lampiran 10	Sedikit daftar pertanyaan di Kabupaten Semarang mengenai masalah perikanan.....	91

# BAB 1

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Perekonomian dan kesejahteraan sosial sudah sewajarnya menjadi salah satu prioritas utama dalam setiap pemerintahan Negara merdeka. Terwujudnya kesejahteraan sosial merupakan modal utama yang memungkinkan masyarakat untuk lebih berperan dalam fungsi-fungsi sosialnya<sup>1</sup>. Sedangkan di Negara kolonial Hindia Belanda, masalah kesejahteraan sosial dalam kehidupan sehari-hari masyarakat tidak pernah mendapatkan perhatian lebih khusus dan lebih fokus daripada masa akhir abad ke-19. Ketika itu, masalah-masalah kesejahteraan rakyat dan kondisi politik negeri Belanda membuat koloni Hindia Belanda mulai memasuki suatu babak baru dalam haluan pemerintahannya. Dalam kajian sejarah, selain masalah politik, masa-masa ini juga sangat erat kaitannya dengan masalah sosial. Salah satu bagian penting kajian sejarah sosial dalam historiografi Indonesia adalah mengenai masalah kesejahteraan rakyat ini dan komisi yang diteliti dalam karya ini adalah salah satu upaya awal pemerintah Hindia Belanda untuk memetakan dan memperbaiki tingkat kesejahteraan penduduk pribumi.

Masa awal abad ke-20, permasalahan kesejahteraan kerap ditemukan dalam kehidupan masyarakat Jawa. Kemerosotan kesejahteraan merupakan efek dari proses panjang dari dinamika ekonomi di Jawa pada masa-masa sebelumnya. Perang Jawa pada 1825-1830, misalnya, telah menghancurkan kas kolonial serta merusak pertanian tanah Jawa. Saat itu, sektor pertanian tidak mendapatkan perhatian karena konsentrasi pemerintah terhadap perang tersebut. Berbagai faktor lain menjadi

---

<sup>1</sup> Republik Indonesia, “Undang-undang RI Nomor 11 tahun 2009 bab 1 pasal 1 butir 1 tentang kesejahteraan sosial.”

penyebab kemerosotan tingkat kesejahteraan seperti, kepadatan penduduk<sup>2</sup>, perubahan kegiatan ekonomi pedesaan akibat *cultuurstelsel*<sup>3</sup>, serta eksploitasi sumber daya yang dilakukan oleh pemerintah kolonial. Hal tersebut mengakibatkan masa pemerintahan Van der Capellen dan Du Bus de Gisignies dianggap gagal dan tidak dilanjutkan. Sebagai gantinya, Van den Bosch diangkat menjadi gubernur jenderal di Hindia Belanda dan membawa tugas khusus untuk menstabilkan kondisi keuangan pemerintah kolonial. Kebijakan Van den Bosch adalah diterapkannya *Cultuur Stelsel* (sistem aturan tanam) yang dikenal sebagai Sistem tanam paksa. Sistem ini dijalankan sebagai respon atas anggapan bahwa sistem sewa tanah yang dijalankan pada era sebelumnya telah gagal merangsang para petani pedesaan untuk meningkatkan produksi tanaman ekspor<sup>4</sup>. Tugas Van den Bosch tidak mudah, mengingat tuntutan dari pemerintah pusat di Belanda adalah “mengisi” kas Negara. Untuk itu diperlukan suatu strategi yang efisien. Van den Bosch menjalankan sistem aturan tanam yang ketentuan dan aturannya telah digambarkan dengan jelas dalam *Staatsblad* tahun 1834, no. 22<sup>5</sup>. Demi memaksimalkan sistem ini, pemerintah kolonial juga memberlakukan *Heerendiensten* yang merupakan aturan kerja wajib<sup>6</sup>. Sistem ini sebagian besar dijalankan di pulau Jawa dan hanya sedikit di luar Jawa.

Belajar dari pengalaman kegagalan terdahulu, Van Den Bosch rupanya mengerti bahwa di Jawa, kekuasaan feodal masih sangat luas pengaruhnya dan masyarakat Jawa Tunduk terhadap sistem itu. Disadari juga bahwa bagi orang Eropa, tidak akan mendapatkan apa-apa jikalau tidak mengindahkan organisasi-organisasi desa<sup>7</sup>. Oleh karena itu Van Den Bosch berusaha mencari titik permulaan bagi

---

<sup>2</sup> Penghitungan tahun 1900 jumlah penduduk Jawa mencapai 28 juta jiwa, sedangkan hasil Perhitungan Raffles tahun 1815 hanya terdapat 4 juta jiwa. lihat Karl. J. Pelzer, *Pionner Settlement in The Asiatic Tropics* (New York : American Geographical Society, 1945), hlm. 254.

<sup>3</sup> Sistem *cultuurstelsel* pada mulanya dijalankan oleh gubernur jenderal Van den Bosch. Namun setelah selesai masa jabatannya yang hanya 4 tahun (1830-1834), ide-ide tentang itu tetap dijalankan sampai sekitar tahun 1870.

<sup>4</sup> Sartono Kartodirjo dan Djoko Suryo. *Sejarah Perkebunan di Indonesia, Kajian Sosial-Ekonomi* (Jogjakarta : Aditya Media, 1991), hlm. 53.

<sup>5</sup> *Ibid.*, hlm. 56.

<sup>6</sup> *Ibid.*, hlm. 57.

<sup>7</sup> D.H.Burger, *Sedjarah Ekonomis Sosiologis Indonesia* (Jakarta : Pradnja Paramita, 1960), hlm. 197.

kegiatan ekonomi yang akan dijalankannya. Berdasarkan pengalamannya sendiri, mungkin sebagai seorang Letnan Belanda yang tiba di Jawa pada 1797, ia meragukan kepemimpinan langsung atas rakyat oleh orang-orang Eropa<sup>8</sup>. Dengan cara yang elegan, Van Den Bosch berhasil membantah keberatan-keberatan Du Bus de Gisignies, Gubernur Jendral sebelumnya yang menyatakan bahwa rakyat tidak akan bisa meningkatkan produksi tanaman ekspor yang diperlukan. Campur tangan Eropa dalam praktek produksi tersebut seakan sebagai pendukung saja, yaitu ketika muncul ketidakpercayaannya akan spontanitas perkembangan ekonomi oleh rakyat. Maka Van Den Bosch menghendaki tambahan keterlibatan orang Eropa.

Tampak dalam administrasi negeri Belanda, *cultuurstelsel* tersebut sangat efisien dalam mengisi keuangan yang sedang merugi. Pendapatan Belanda dari Hindia pada masa *cultuurstelsel* ini mencapai 823 juta Gulden<sup>9</sup>. Nilai ini menandakan bahwa kekayaan yang beralih dari tanah jajahan tersebut dipergunakan untuk memperkaya negeri Belanda. Hal inilah yang menjadi perhatian kaum etis pada saat *cultuurstelsel* memasuki masa-masa akhirnya.

*Cultuurstelsel* dijalankan sampai dengan tahun 1870. Secara bertahap pemerintahan kolonial Hindia Belanda mulai memasuki “jaman Liberal” pada 1870<sup>10</sup>. Ditandai dengan didudukinya parlemen negeri Belanda oleh orang-orang beraliran liberal, lalu dihapuskannya *cultuurstelsel* dan diberlakukannya *agrarische wet*, yaitu undang-undang agraria yang membuka kesempatan luas untuk penanaman modal asing (swasta) di bidang perkebunan. Sebagai dampak dari kebijakan agraria ini, di tanah Hindia Belanda banyak bermunculan perkebunan-perkebunan berukuran besar yang dikuasai oleh swasta. Terlihat bahwa kebijakan agraria juga membawa

---

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> Antara tahun 1831-1877 pendapatan kas negeri Belanda dari Hindia mencapai angka 823 juta Gulden. Nilai ini sangat besar mengingat saat itu kas negeri Belanda baru terkuras akibat perang dengan Belgia. Selain itu dana tersebut dipergunakan untuk membiayai berbagai keperluan pekerjaan umum, pembayaran hutang dan hal-hal lain yang membutuhkan kekuatan financial. Sebagai perbandingan, anggaran tahunan negeri Belanda saat itu tidak lebih dari 60 juta Gulden. Lihat Bernard H.M. Vlekke, *Nusantara sejarah Indonesia* (Jakarta : KPG, 2008), hlm. 327.

<sup>10</sup> E. de Vries, “*Dinas-Dinas Kemakmuran*”, Dalam H.Baudet dan Ij Brugmans (ed), *Politik Etis dan Revolusi Kemerdekaan* (Jakarta : Obor, 1987), Hlm. 303.

dampak sosial bagi kehidupan masyarakat. Dibukanya Terusan Suez pada 1869 secara nyata juga memberikan efisiensi waktu, tenaga kerja, serta biaya yang diperlukan dalam perdagangan. Selain itu, populernya kapal uap dan adanya sistem *cultuurbanken* (Bank pertanian) menjadikan pihak swasta berani bersaing dagang.

Sistem-sistem yang berjalan tersebut dan aliran modal asing ke Hindia Belanda secara struktural telah berperan dalam usaha perbaikan sistem ekonomi secara umum di Hindia Belanda. Akan tetapi, kesejahteraan penduduk pribumi tampaknya terlewat dari konsentrasi ekonomi kolonial. Keadaan yang berlangsung seperti ini kemudian menimbulkan protes dari berbagai pihak bahkan dari negeri Belanda sendiri. Van Deventer, seorang anggota Parlemen Belanda, adalah tokoh yang paling dikenal sebagai pelopor kaum etis. Bersama Pieter Brooshooft, seorang wartawan Koran *De Locomotief*, mereka berhasil meyakinkan pemerintah Belanda untuk lebih memberikan perhatian kepada kesejahteraan rakyat pribumi di Hindia Belanda. Meskipun banyak pihak meragukan niat baik dalam politik etis, pemerintah serius dalam menyikapinya<sup>11</sup>. Aplikasi dari perhatian pemerintah kepada kesejahteraan rakyat pribumi adalah diberlakukannya politik etis yang dijalankan berdasarkan legitimasi dari ratu Wilhelmina pada pidato 17 September 1901.

Peralihan dari liberalisasi menuju zaman “etis” digambarkan oleh Bernard Vlekke :

*Harapan kaum liberal mengenai pembangunan ekonomi negeri itu melalui perusahaan swasta hanya mewujudkan sebagian. Perusahaan swasta menghasilkan kekayaan besar, tapi keuntungan terutama masuk kantong pengusaha, bukan pekerja. Pada awal abad ke-20 muncul suatu prinsip bahwa Indonesia harus diperintah bukan demi Belanda tapi demi penduduk aslinya. Ini adalah prinsip yang mendasari kebijakan “etis”<sup>12</sup>.*

---

<sup>11</sup> Ashis Nandy, *The Intimate Enemy, Loss and Recovery of Self Under Colonialism* (Delhi : Oxford University Press, 1983), H. 72. Dituliskan bahwa “Idealisme politik etis dalam membangun lebih banyak sekolah, pelayanan kesehatan, dan desentralisasi politik tertutup oleh ketakutan akan nasionalisme Indonesia.”

<sup>12</sup> Vlekke, op. Cit., 382

Kajian yang cukup menarik tentang politik etis ditulis oleh Elsbeth Locher-Scholten dalam buku kumpulan tulisan “Etika yang Berkeping-Keping” dimana ia mempertanyakan istilah “politik” yang disandingkan dengan “etis”. Ia sendiri memandang bahwa bahkan pada tahun 1920-an masalah ini sudah diperdebatkan oleh Boeke dan W.M.F.Treub. Kedua istilah ini dirasakan janggal bila disandingkan. Menurutnya, “politik” itu identik dengan urusan kekuasaan dan kepentingan. Demikian banyaknya hal yang diperdebatkan soal kebijakan pemerintah pada periode yang disebut politik etis ini namun secara garis besar, ini merupakan masa-masa dimana pemerintah mencurahkan perhatian untuk memperbaiki kehidupan ekonomi di Hindia Belanda. Hal ini merupakan rangkaian terakhir dari tiga serangkai periode kekuasaan Hindia Belanda yaitu *cultuurstelsel*, ekonomi liberal dan politik etis.

Pelaksanaan misi-misi etis bukan tanpa masalah. Para pegawai Eropa yang ditugaskan dalam pekerjaan ini menghadapi suatu hambatan dari masyarakat pribumi sendiri. Mereka ragu apakah para pegawai ini akan melaksanakan tugas dengan sungguh-sungguh untuk mewujudkan kesejahteraan, ataukah tidak berbeda jauh dengan kebijakan-kebijakan sebelumnya yang terutama mengutamakan kepentingan negeri Belanda. Oleh karena itu pemerintah memerlukan suatu pedoman khusus untuk menjalankan politik etis dengan cara-cara yang tepat sehingga hasil yang dicapai adalah hasil yang memang dimaksudkannya. Disini tampak jelas perhatian pemerintah Belanda terhadap kebijakan etis ini.

Perhatian pemerintah Hindia Belanda salah satunya terlihat dengan membentuk *Mindere Welvaart Commissie* (Komisi penyelidikan kekurangan kesejahteraan masyarakat) yaitu suatu komisi yang dibentuk oleh pemerintah Hindia Belanda untuk menyelidiki tingkat kesejahteraan penduduk pribumi<sup>13</sup>. Komisi ini dibentuk pada 15 Oktober 1902 dengan tugas menyelidiki keadaan ekonomi penduduk pribumi di Jawa

---

<sup>13</sup> *Encyclopedie van Nederlandsch Indie, 1921*. hlm. 751. *Mindere Welvaart Commissie* adalah lembaga sosial-etis yang gagasan serta ide pembentukannya sudah ada sejak akhir abad yang lalu (abad-19) dan berusaha ditempatkan sebagai aturan dan kebijakan Negara. (Diterjemahkan oleh penulis).



dan Madura<sup>14</sup>. Tokoh-tokoh seperti Van Deventer dan Brooshooff merupakan Faktor penting pendirian lembaga ini yang digambarkan bahwa MWC dibentuk sebagai respon atas munculnya berbagai kecaman para tokoh terhadap fenomena sosial yang terjadi di Hindia Belanda.

*Dengan keputusan pemerintah Hindia Belanda tertanggal 15 Oktober 1902, ditetapkan Pemerintah bahwa kerja-kerja penyelidikan segera akan dimulai terhadap penyebab penurunan kesejahteraan dari penduduk asli Jawa dan Madura, kecuali negara-negara berdaulat (tanah-tanah milik kerajaan) dan perkebunan milik swasta. Investigasi mengenai tingkat kesejahteraan penduduk ini akan membentuk sebuah komite pusat yang berjumlah sebelas orang yang kompeten dan diketuai oleh residen Pekalongan, H.E.Steinmetz.<sup>15</sup>*

*Mindere Welvaart Commissie* terdiri atas dua komisi, yaitu komisi pusat yaitu *Hoofdcommissie* dan komisi kabupaten yaitu *Afdeelingcommissie*. MWC diketuai oleh Residen Pekalongan, H.E.Steinmetz. Laporan yang disusun dikelompokkan per bidang mata pencaharian dan dibagi berdasarkan masing-masing Residen. Komisi kabupaten bertugas menyelidiki langsung dengan turun ke lapangan sedangkan komisi pusat bertugas menetapkan pedoman penelitian (*Leidraad*). Pedoman penelitian ini disahkan pada pertengahan tahun 1904 dan dikirim ke semua residen. Barulah asisten Residen siap melakukan penelitian di kabupaten masing-masing. Laporan penelitian diserahkan per bagian dan pada tahun 1914 baru selesai dirampungkan<sup>16</sup>. Di dalam komisi ini juga turut bertugas tiga orang bupati, Pangeran Aria Achmad Djajadiningrat (Bupati Serang), Pangeran ArioHadiningrat (Bupati Demak), dan Raden Mas Tumenggung Koesoemo Oetojo (Bupati Ngawi)<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> H.W. van den Doel, *De Stille Macht, Het Europese binnenlands bestuur op Java en Madoera 1808-1942* (Amsterdam : Uitgeverij Bert Bakker, 1994), hlm. 231.

<sup>15</sup> *Encyclopedie van Nederlandsch Indie, 1921*.op. cit, hlm. 753.

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> Pangeran Aria Achmad Djajadiningrat, *Memoar Pangeran Aria Achmad Djajadiningrat (Jakarta : Paguyuban P.A.A.Djajadiningrat, 1996)*, hlm. 246.

Data yang tersedia memberikan gambaran tentang tingkat pendapatan serta kondisi perekonomian penduduk. Penilaiannya dilakukan dengan memberikan sejumlah pertanyaan yang merujuk kepada kegiatan masyarakat setempat<sup>18</sup>. Pertanyaan yang dirumuskan itu berjumlah 533, namun ada data yang menunjukkan bahwa jumlah pastinya berupa 56 halaman folio dengan 700 pertanyaan rumit<sup>19</sup>. Sejumlah pertanyaan itu dirangkum dan wajib dijawab seluruhnya sebagai rujukan penilaian.

Bidang-bidang yang menjadi kajian dalam penyelidikan adalah<sup>20</sup> :

1. Vischteelt en Visscherij (Perikanan)
2. Pluimveteelt (peternakan unggas)
3. Veetelt (peternakan)
4. Vervoerwezen (pengangkutan)
5. Landbouw (pertanian)
6. Handel en Nijverheid (perdagangan dan industri)
7. Irrigatie (irigasi)
8. Recht en Politie (Hukum dan tata aturan)
9. Economie van de Desa (ekonomi pedesaan)

Poin-poin penting dalam laporan lembaga ini adalah<sup>21</sup> :

1. Secara umum biaya hidup di Jawa dan Madura meningkat. Terlihat dari makin banyak barang impor yang dipakai oleh penduduk pribumi.

---

<sup>18</sup> van den Doel, *op.cit.*

<sup>19</sup> Van Den Doel menyebutkan sejumlah 533 pertanyaan tetapi Furnivall menggambarkan : ...*Pada Mei 1904, suatu daftar pertanyaan yang panjang terdiri dari 56 halaman folio dengan 700 pertanyaan yang rumit disebarkan di seluruh negeri untuk diisi oleh petugas dan lain-lain pada waktu senggang mereka... laporannya diterbitkan sepotong-sepotong antara 1905 dan 1914 dengan 14 jilid folio besar dengan jumlah lampiran banyak sekal, semuanya 33 volume. Lihat J.S.Furnivall, Hindia Belanda, Studi tentang Ekonomi Majemuk (Jakarta : Freedom Institute, 2009), h. 416.*

<sup>20</sup> *Encyclopedie van Nederlansch Indie*, hlm. 754.

<sup>21</sup> P.T.Simbolon, *Menjadi Indonesia* (Jakarta : Kompas, 2007), hlm. 543.

2. Tidak otomatis tingkat kesejahteraan merosot. Bahkan di beberapa kabupaten justru terlihat meningkat.
3. Kesejahteraan merosot di empat kabupaten yaitu Kuningan, Boja, Wonosobo, Magetan. Tingkat kesejahteraan yang tidak berubah ditemukan di enam kabupaten yaitu Cirebon, Majalengka, Pematang, Pacitan, Rembang dan Gresik. Kabupaten yang lain mengalami peningkatan kesejahteraan.

Dari apa yang telah dilakukan oleh *Mindere Welvaart Commissie* ini bisa dilihat beberapa poin penting. Pertama, masalah ekonomi erat kaitannya dengan masalah-masalah sosial dan kesejahteraan masyarakat, sehingga untuk meneliti tentang masalah sosial, faktor ekonomi memegang peran yang sangat penting. Kedua, bahwa setiap pengambilan keputusan, pemerintah perlu untuk mengetahui dengan pasti berbagai pertimbangan apa yang diperlukan dan sikap yang tepat serta dapat diterima oleh masyarakat. Ketiga, penyelidikan tentang kondisi sosial-ekonomi yang diperlukan untuk menjalankan pemerintahan harus dikelola oleh manajemen dan diorganisir dengan baik, sehingga kecenderungan hasil-hasil investigasi dari hasil pekerjaan tersebut bisa dipercaya. Penelitian dalam skripsi ini berusaha melihat apakah *Mindere Welvaart Commissie* telah berhasil mewujudkan usaha-usaha penyelidikan yang mengarah ke tiga komponen tersebut.

## 1.2 Rumusan Masalah

Tema penulisan skripsi ini adalah tentang kiprah *Mindere Welvaarts Commissie*. Sebagai sebuah komisi bentukan pemerintah Hindia Belanda, pendirian MWC mempunyai tujuan dan maksud tertentu sebagai kepanjangan sikap pemerintah negeri Belanda terhadap masyarakat di tanah jajahan Hindia Belanda khususnya pada masa awal abad ke-20. Namun apakah tujuan dibentuknya komisi ini murni untuk menyelidiki dan membantu kesejahteraan masyarakat Jawa dan Madura, atautkah ada maksud lain dari pemerintah seperti pencitraan etis terhadap partai-partai kaum etis di

parlemen negeri Belanda? oleh karena itu permasalahan yang akan diangkat dalam penelitian ini dirumuskan dalam tiga pertanyaan besar.

1. Apa saja faktor ekonomi-sosial-politik yang melatarbelakangi pendirian *Mindere Welvaart Commissie*?
2. Bagaimana proses kegiatan penyelidikan *Mindere Welvaart Commissie* serta para pemimpinnya dalam melakukan pengorganisasian?
3. Bagaimana peran *Mindere Welvaart Commissie* dalam memetakan kondisi kesejahteraan sosial masyarakat Jawa?

### 1.3 Ruang lingkup masalah

Skripsi ini adalah mengenai kegiatan *Mindere Welvaart Commissie* yang dilihat sebagai salah satu komisi pertama yang dibentuk pemerintah kolonial Hindia Belanda untuk masalah-masalah kesejahteraan pribumi. Penelitian ini mencoba melakukan penelusuran terhadap proses-proses pengorganisasian yang dilakukan oleh para pejabat Belanda maupun pribumi yang terlibat dalam *Mindere Welvaart Commissie*.

Meskipun komisi ini bergerak di Jawa dan Madura, Pulau Jawa dipilih sebagai aspek spasial pada penelitian ini karena di pulau inilah pusat dari seluruh kegiatan ekonomi Hindia Belanda. Penelusuran sumber di pulau Jawa cenderung lebih mudah dan selain itu, pulau Jawa juga merupakan tempat dijalankannya sebagian besar kebijakan menyangkut masalah-masalah di Hindia Belanda.

Penulisan skripsi ini mencakup kurun waktu 1902-1914. Penetapan awal tahun 1902 dibuat karena MWC resmi didirikan pada 15 Oktober 1902 berdasarkan *Besluit 15 October 1902 no. 31*. Penelitian ini diakhiri sampai dengan tahun 1914. Tahun tersebut ditetapkan sebagai batas penelitian karena pada tahun inilah seluruh laporan dari masing-masing kabupaten baru rampung dikumpulkan.

#### 1.4 Tujuan Penelitian

Tujuan penulisan skripsi ini adalah : *pertama*, mengetahui lebih jauh tentang proses kerja dari *Mindere Welvaarts Commissie* yang kiprah dan kegiatannya ditujukan untuk menyelidiki masalah kesejahteraan rakyat. *Kedua*, memahami lebih jauh tentang kerja-kerja tokoh pemerintahan masa kolonial khususnya mengenai kebijakan terkait kesejahteraan rakyat. *Ketiga*, menjadi sumbangan kecil dan tambahan referensi bagi historiografi sosial. Penting bagi setiap penelitian untuk mencari kemungkinan solusi atas permasalahan kontemporer, tidak terkecuali masalah kemiskinan. *Keempat*, penelitian ini juga ditujukan untuk melengkapi referensi mengenai sejarah kelembagaan di Indonesia khususnya lembaga yang bergerak di bidang kesejahteraan sosial.

#### 1.5 Metode Penelitian

Dalam menelaah kiprah *Mindere Welvaarts Commissie* 1902-1914, metode yang digunakan adalah metode sejarah dengan empat tahap, yaitu heuristik, kritik, interpretasi dan historiografi. Tahap pertama, penelusuran sumber dilakukan melalui studi kepustakaan. Laporan kerja *Mindere Welvaarts Commissie* telah diterbitkan per bidang, mulai dari perikanan, peternakan, perdagangan dan bidang-bidang lain yang seluruhnya berjumlah sembilan bidang. Laporan ini disusun per wilayah residensi dan bisa ditemukan di perpustakaan nasional, dan perpustakaan FIB UI. Sumber-sumber primer dalam penelitian ini adalah *Besluit* (keputusan) berkaitan dengan tema ini serta surat-menyurat H.E. Steinmetz dengan gubernur jenderal yang ditemukan dalam arsip resident Pekalongan. Selain itu juga terdapat surat menyurat soal pendanaan yang ditemukan di arsip tahun 1904 dan berbagai surat-menyurat para pejabat pribumi yang terdapat di bundel-bundel arsip residensi. Semuanya itu dapat ditemukan di Arsip Nasional Republik Indonesia. Selain itu penulis juga menelusuri sumber sekunder yang berupa buku-buku baik terjemahan maupun berbahasa asing (Inggris, Belanda) dan jurnal-jurnal yang didapatkan di perpustakaan Freedom Institute,

perpustakaan pusat UI, perpustakaan FKUI, perpustakaan Erasmus Huis, kios buku Kwitang, kios buku TMII dan lainnya.

Kedua, kritik sumber dilakukan dengan memperbandingkan beberapa naskah sumber yang didapatkan pada tahap heuristik untuk kemudian diseleksi berdasarkan nilai otentisitasnya. Pada tahap ini pula dilakukan pemilihan dan pemilahan sumber dengan mendasarkan pada nilai otentisitas dan mempertimbangkan rentang waktu penulisan dengan masa awal abad 20. Pada tahap ini, sumber-sumber yang dikumpulkan akan melalui verifikasi

Ketiga, interpretasi. Dilakukan dengan pembedahan secara fokus terhadap berbagai sumber yang telah diproses sehingga mendapatkan gambaran yang representatif tentang keadaan sosial-ekonomi, mata pencaharian masyarakat, sampai pada kondisi pemerintahan dan politik baik di Belanda maupun di Hindia Belanda. Kemudian selanjutnya secara khusus penulis mencari bentuk yang memungkinkan untuk melakukan rekonstruksi.

Terakhir, penulisan (historiografi) dilakukan dengan menarasikan kumpulan data yang membentuk gambaran utuh mengenai suatu komisi yang melalui siklus normal, dibentuk, bekerja, dan merampungkan tugas. Alur inilah yang secara garis besar menjadi kerangka utama penelitian ini.

## **1.6 Sumber Sejarah**

Sumber-sumber yang digunakan dalam penelitian ini adalah sumber primer dan sumber sekunder. Sumber primer Laporan dari *Mindere Welvaart Commissie* yang telah diterbitkan didapatkan di beberapa perpustakaan umum dan perpustakaan FIB UI. Juga arsip tentang ketua *Mindere Welvaart Commissie*, *H.E.Steinmetz* terdapat di Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI). Arsip yang terkait tema ini serta orang-orang yang bertugas ataupun yang terlibat, bisa ditelusuri dalam bentuk mikrofilm, klapper dan indeks folio di ANRI. *Jaarverslag van den voorzittes van de kleine welvaarts commissie* yang merupakan laporan tahunan, arsip memori serah terima jabatan yang merupakan korespondensi antar pejabat pemerintah, Buku

**Universitas Indonesia**

terbitan yang merupakan memoar dari Pangeran Aria Achmad Djajadiningrat, bupati Serang yang tergabung dalam *Mindere Welvaart Commissie* dan beberapa surat kabar sejaman ditemukan di Perpustakaan Nasional, Jakarta. Laporan *Kebijaksanaan Pemerintah Hindia Belanda di Bidang Perekonomian* yang merupakan terbitan KITLV bekerjasama dengan LIPI, diterbitkan pada tahun 1978. Arsip *Algemeene Secretarie* yang memaparkan perihal kebijakan etis penulis dapatkan di Arsip Nasional Republik Indonesia, Ampera.

Buku-buku terbitan yang fokus temanya adalah tentang penelitian yang dilakukan oleh *Mindere Welvaart Commissie* sampai penulisan skripsi ini belum penulis temukan. Tetapi buku-buku terbitan yang membahas secara luas keadaan ekonomi Hindia Belanda periode yang sama banyak menyertakan ataupun merujuk pada hasil kerja (laporan) dari *Mindere Welvaart Commissie* seperti karya H.W.van den Doel *De Stille Macht*, lalu *Politik Etis dan Revolusi Kemerdekaan* (H.Baudet dan I.J.Brugmans, ed), *Geschiedenis der Ondernemingen van Het Mangkoenagorische Rijk*, A.K.Pringgodigdo. *Koloniale Geschiedenis* karya Colenbrander, memberikan gambaran luas tentang sejarah kolonialisme, begitu pula dengan *Nederlandsch oost en west Indie* karya Dr. H. Blink, data-data yang relevan didapatkan pada *De Ontwikkeling van de Nijverheid in Indonesie* karya Van Oorschoot.

Selain itu, penulis dapat memperoleh gambaran tentang bidang kebijakan politik, keuangan dan kesejahteraan rakyat dari buku-buku seperti *Bevlogenheid en Onvermogen* karya Hans van Miert, karya John S. Furnivall *Netherlands India : a study of plural economy* membantu memberikan garis besar kebijakan ekonomi di Hindia Belanda. Buku *Masyarakat Desa dalam Perubahan Zaman : Sejarah Diferensiasi Sosial di Jawa 1830-1900* membantu memberikan gambaran umum soal keadaan masyarakat Jawa. karya Sartono Kartodirdjo *Pengantar Sejarah Indonesia Baru : Sejarah Pergerakan Nasional dari kolonialisme sampai Nasionalisme jilid 2* berisi analisa yang cukup tajam tentang politik kolonial di Hindia Belanda. Tambahan lagi *Sedjarah Ekonomis Sosiologis Indonesia djilid pertama* karya Prof. Dr. D.H. Burger yang disadur oleh Prof. Dr Mr Prajudi menceritakan soal-soal sosial-ekonomi

masyarakat. Beberapa karya buku terbitan hasil penelitian lepas maupun non-ilmiah baik memoar, novel, maupun catatan perjalanan yang direproduksi juga turut membantu memberikan gambaran mengenai keadaan sosial-ekonomi Hindia Belanda seperti *Dutch Culture Overseas : Praktik Kolonial di Hindia Belanda, 1900-1942* karya Frances Gouda, *Jalan Raya Pos, Jalan Daendels* karya Pramoedya Ananta Toer yang menjabarkan beragam data mengenai daerah-daerah di Jawa, novel *Mata Kunci* karya Hella S. Hasse

### **1.7 Sistematika Penulisan**

Penulisan skripsi ini terdiri dari lima bab. Sistematikanya adalah sebagai berikut :

Dalam bab I dijelaskan mengenai pendahuluan yang mencakup latar belakang dari penelitian, penjelasan singkat tentang kondisi sosial ekonomi serta kebijakan-keijakan ekonomi terdahulu, pemilihan tema khusus dalam penelitian yaitu “Penyelidikan *Mindere Welvaart Commissie* di Jawa Pada Masa Politik Etis 1902-1914”, permasalahan yang akan diangkat, lingkup penelitian yang meliputi aspek spasial dan temporal yang dipilih, tujuan penelitian, metode penelitian, sumber sejarah, dan sistematika penulisan.

Bab 2 bercerita tentang keadaan sosial-politik masyarakat Hindia Belanda secara umum pada masa-masa sebelum politik etis (masa akhir abad ke-19), serta gambaran umum tentang sistem-sistem yang telah berjalan. Secara garis besar, juga menjabarkan kebijakan-kebijakan umum yang dijalankan terkait dengan masalah kesejahteraan rakyat yang secara langsung maupun tidak langsung berawal dari keputusan-keputusan di *Staten-Generaal* ataupun di pemerintahan dalam negeri Hindia Belanda. Lalu menampilkan berbagai perdebatan tentang rancangan awal dari kerangka kebijakan kolonial mengenai politik etis.

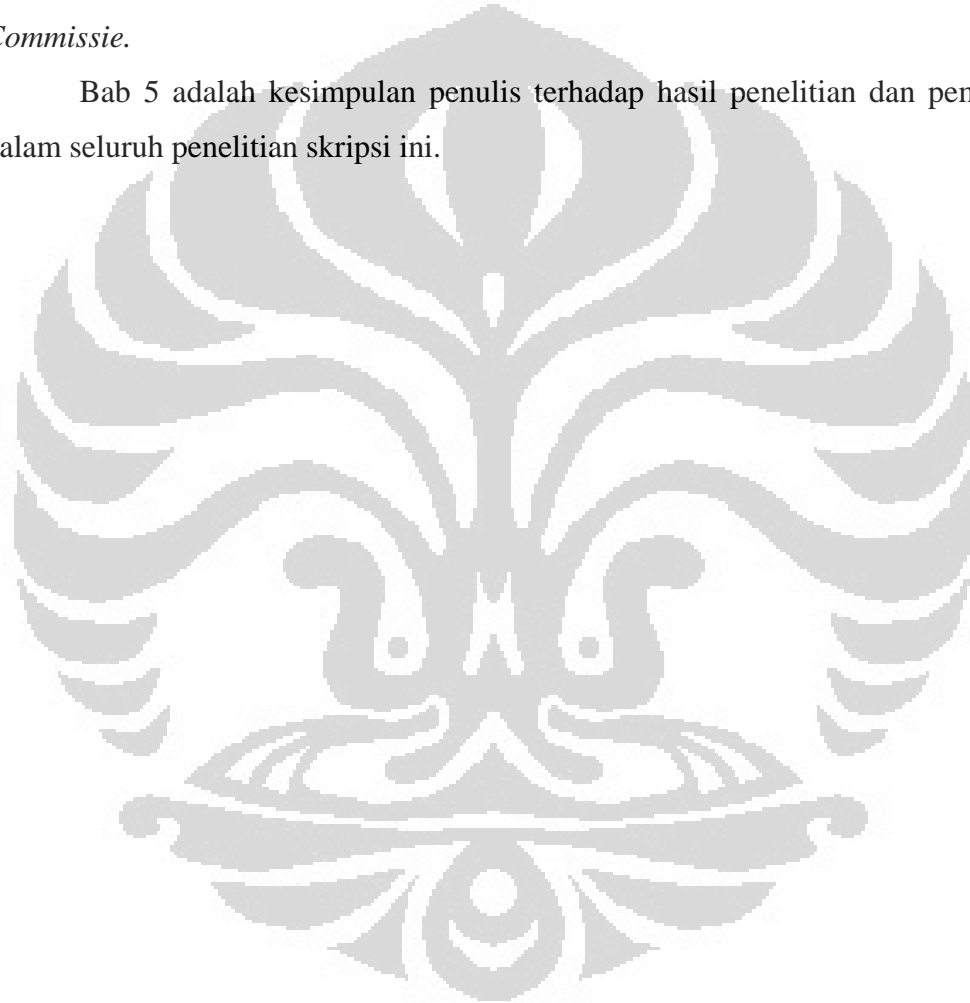
Bab 3 Membahas tentang H.E.Steinmetz sebagai pimpinan tertinggi serta Pangeran Aria Achmad Djajadiningrat sebagai intelektual pribumi yang terlibat dalam penyelidikan. Pada bab ini juga menjelaskan tentang kerja dari *Mindere*



*Welvaart Commissie*, Target kerja, penelusuran anggaran pendirian, maksud dan tujuan utama pendirian, *Besluit* (keputusan) yang berkaitan dengannya, penetapan daerah penelitian, hasil kerja dan perannya terhadap kebijakan ekonomi di Hindia Belanda.

Bab 4 menceritakan tanggapan dan respon yang muncul di kalangan masyarakat Jawa atas hasil-hasil temuan dan penelitian dari *Mindere Welvaart Commissie*.

Bab 5 adalah kesimpulan penulis terhadap hasil penelitian dan pembahasan dalam seluruh penelitian skripsi ini.



## BAB 2

### KEADAAN SOSIAL-EKONOMI HINDIA BELANDA SEBELUM ABAD XX

#### 2.1 Berbagai Wacana Sekitar Kebijakan Ekonomi abad XIX

Permasalahan ekonomi adalah tema yang tidak pernah habis dibicarakan dalam sejarah peradaban manusia. Di belahan dunia manapun dan di waktu yang kapan saja, kehidupan ekonomi selalu mendapatkan porsi perhatian yang luas. Pentingnya melihat sejarah Indonesia dengan sudut pandang ekonomi dan menerapkan cara berpikir ekonomis-historis dalam menganalisa berbagai peristiwa telah dibuktikan misalnya oleh J.D.Legge yang berjudul *Indonesia* (New Jersey : Prentice Hall, 1964) sebuah karya analitis yang langsung menjadi tolak ukur betapa pertimbangan ekonomi telah menjadi faktor penting dalam jalannya sejarah itu sendiri. Sementara itu hasil karya yang kontemporer mengenai sejarah ekonomi Indonesia misalnya kumpulan tulisan *The Emergence of a National Economy* (NSW : Allen and Unwin, 2002) yang merupakan kumpulan tulisan terkini mengenai pembahasan sejarah ekonomi Indonesia periode tahun 1800-2000.

Meski begitu, tidak mudah bagi mereka yang menekuni bidang ini untuk menampilkan karya sejarah ekonomi yang murni. Hal yang menyulitkan itu antara lain ketergantungan kepada sumber resmi, pertimbangan terkait kecenderungan gejala jangka panjang dan jangka pendek dalam kehidupan ekonomi, serta karakter masyarakat Jawa yang heterogen<sup>22</sup>. Masalah-masalah ekonomi itu juga seringkali dipengaruhi berbagai faktor lain seperti kebijakan politik, hubungan antar pemimpin, peperangan, atau mungkin juga bencana alam. Berbagai faktor itu juga saling mempengaruhi sehingga menjadi sebuah permasalahan yang meluas. Banyak

---

<sup>22</sup> Anne Booth dkk (ed) ; *Sejarah Ekonomi Indonesia* (Jakarta : LP3ES, 1988)

anggapan bahwa unsur ekonomi merupakan pemeran utama dalam gerak sejarah. Pemikiran ini sangat berpengaruh sehingga dalam menerangkan imperialisme Belanda pada kurun abad ke-19, para ahli seringkali terfokus pada pandangan umum yang mengatakan bahwa berbagai kebijakan imperialisme itu semata-mata diarahkan berdasarkan kepentingan kapitalisme. Pandangan itu tidak selamanya tepat. Di Jawa, masa-masa sebelum diterapkannya *Cultuurstelsel* adalah masa yang sulit bagi masyarakat dan pemerintah. Kas Hindia Belanda memang kosong, terpakai untuk keperluan perang dan hutang, mereka tak punya barang untuk diperjual-belikan, pertanian kurang bergairah sehingga menyebabkan tanaman kebutuhan ekspor tidak terpenuhi dengan baik. Tetapi di luar itu, para negarawan Belanda sedang berproses secara ekonomi dan politik dalam pemerintahan<sup>23</sup>. Pada abad ke-19, Belanda memajukan industri negaranya, lalu secara politis, cenderung banyak bersikap netral bahkan sampai kepada perang dunia 1 dan 2, sebelum terpengaruh oleh NAZI. Tambah lagi faktor alam, pada 1815, gunung Tambora di NTB meletus dengan hebat. Pengaruh bencana alam ini bahkan sampai jauh ke belahan bumi bagian utara. Meletusnya gunung Tambora pada 1815 itu merupakan suatu bencana yang besar bagi Hindia Belanda yang kala itu di bawah pendudukan Inggris. Tidak hanya kerusakan tanah pertanian, sektor peternakan juga mengalami masalah akibat hewan ternak mati. Di laut, air tercemar membuat ikan dan manusia yang minum air keracunan. Menurut perkiraan, korban yang langsung mati berjumlah 11.000 orang, 37.825 orang mati karena kelaparan dan penyakit setelahnya dan empat kerajaan hilang seketika yaitu kerajaan Dompo, Tambora, Sanggar, dan Papekat. Sehingga letusan ini hanya menyisakan dua kerajaan yaitu kerajaan Bima dan Sumbawa. Efek letusan Tambora lebih hebat dari Krakatau pada 1883 yang lebih terkenal<sup>24</sup>. Bisa

---

<sup>23</sup> Prof. Dr. L.G.J. Verberne; *Geschiedenis van Nederland in de jaren 1850-1925 deel 1* (Utrecht : Prismaboeken, 1957)

<sup>24</sup> Letusan gunung Tambora merupakan bencana yang sangat parah. Ricklefs menggambarkan bencana ini sebagai ledakan alam terbesar yang pernah diketahui. Pulau Bali mengalami dampak paling parah dengan tewasnya 25.000 orang. Secara keseluruhan jumlah korban tewas mencapai 117.000 orang akibat letusan serta bencana-bencana susulan akibat letusan tersebut. Lihat M.C.Ricklefs; *Sejarah Indonesia Modern 1200-2004* (Serambi : Jakarta, 2005) letusan gunung Tambora ini juga dijelaskan dalam syair kerajaan Bima. Tanah tertutup lapisan debu setinggi lima kaki selama lima hari, rumah

dikatakan bahwa imperialisme Belanda itu mempunyai sebab-sebab yang kompleks<sup>25</sup>.

Pada masa-masa ketika Hindia Belanda berada dalam pendudukan Inggris, sistem pajak yang dijalankan oleh Raffles menemui kegagalan akibat adanya masalah pada sistem perekonomian. Dengan latar belakang imperialismenya, Inggris, seperti dilakukan di daerah-daerah koloninya yang lain, ingin menjadikan wilayah ini sebagai pemasaran hasil dagang. Inilah alasan sistem pajak. Mereka menganggap perdagangan berpajak akan lebih menguntungkan daripada pemungutan upeti. Sistem gagal ini selain karena rumitnya mekanisme penetapan pajak juga disebabkan belum akrabnya masyarakat terhadap sistem mata uang serta kondisi bencana global akibat letusan gunung Tambora. Demikian setahun setelah letusan yaitu pada 1816, sistem pajak uang dihapuskan oleh penguasa yang berpindah kembali ke pemerintah Belanda. Maka kembalilah sistem lama berupa pembayaran upeti dengan hasil bumi yang lebih akrab dengan masyarakat yang komunal. Hal ini dianggap lebih menguntungkan.

Meski demikian, kas kerajaan Belanda masih berada dalam kondisi yang lemah. Mereka hampir menghadapi kebangkrutan pasca perang Jawa pada 1825-1830 dan perang Belgia pada 1831. Walaupun ada sedikit perbaikan, namun sistem yang

---

rusak dan segalanya berantakan. Selama lima tahun tanah tidak dapat digarap sehingga beras mesti diimpor dari Jawa seharga 8 gulden per pikol. Yang agak membingungkan adalah keterangan di syair itu yang menjelaskan bahwa penduduk yang menderita lari ke Jawa, Timor, negeri sekitar dan justru Bali. Bencana ini juga menimbulkan wacana bahwa letusan itu merupakan hukuman Allah atas dosa sultan Tambora yang membunuh seorang Arab bernama Hadji Mustafa. Lihat juga Henri Chambert-Loir; *Kerajaan Bima dalam Sastra dan Sejarah* (Jakarta : KPG-EFEO, 2004) hlm 235. Ada juga spekulasi tentang korban pembunuhan ini bukan Hadji Mustafa melainkan tuan Said Idrus, seorang saudagar Arab dari Bengkulu. Lihat A.B. Lapijan; *Bencana alam dan Penulisan Sejarah dalam Ibrahim Alfian dkk (ed) Dari Babad dan Hikayah sampai Sejarah Kritis kumpulan karangan dipersembahkan kepada Prof. Dr. Sartono Kartodirdjo* (Jogjakarta : UGM Press, 1992) hlm 218. Beberapa ahli bahkan menemukan bahwa bencana global akibat letusan gunung Tambora berpengaruh terhadap jalannya sejarah di daerah belahan bumi sebelah utara. Sumber lain lagi menyebutkan bahwa di Eropa ada istilah “tahun tanpa musim panas” akibat pada tahun itu sinar matahari tertutup kepulan asap tebal yang berasal dari Letusan. Tambah lagi ada indikasi bahwa kekalahan pasukan Napoleon di Waterloo akibat musim dingin berkepanjangan yang disebabkan oleh fenomena alam tersebut dan rupanya tidak diprediksi oleh pasukan Prancis.

<sup>25</sup> Sartono Kartodirdjo; *Pengantar Sejarah Indonesia Baru : Sejarah Pergerakan Nasional dari Kolonialisme sampai Nasionalisme jilid 2* (Jakarta : Gramedia, 1990)

berjalan tidak mampu memberikan hasil keuangan yang signifikan. Pada Titik ini, sejarah memperlihatkan bahwa meskipun antara golongan liberal dan konservatif sama berpendapat bahwa tanah jajahan harus memberikan keuntungan bagi Negara induk, namun ide-ide golongan konservatif saat itu lebih dapat diandalkan untuk masalah ekonomi. Mereka sampai pada sebuah kesepakatan untuk “mengamankan” pemasukan negeri Belanda tanpa adanya gangguan. Soal ini menjadi yang utama dan masalah ide-ide serta cara untuk mendapatkannya menjadi hal yang sekunder.

## 2.2 Dari *Cultuur Stelsel* menuju Politik Etis

Sistem kapitalisme yang membuka pintu bagi kapitalis Eropa untuk menjalankan kegiatan ekonomi mulai ditinggalkan. Alasannya karena hal itu justru memberikan peluang bagi Inggris untuk memonopoli perdagangan sementara biaya pemerintahan ditanggung oleh Belanda<sup>26</sup>. Jika terus berlangsung demikian, posisi Belanda di Eropa semakin lemah karena tidak punya kekuatan finansial yang baik. Dalam keadaan yang seperti itu, muncul pemikiran untuk menjalankan suatu sistem yang lebih akrab dengan kondisi feodal di Hindia Belanda. Sebuah sistem yang berhasil memberikan keuntungan yang baik bagi pemerintah namun akrab dengan budaya masyarakat Jawa. Sistem ini adalah *Cultuurstelsel*. Yaitu sistem penanaman yang merupakan modifikasi dari sistem penanaman kopi di daerah Priangan yang sudah berjalan jauh setelahnya, *Preangerstelsel*.

Sistem penanaman (*cultuurstelsel*) ini merupakan langkah efektif untuk memperbaiki stabilitas keuangan negeri Belanda yang telah defisit akibat berbagai perang dan hutang. Pemerintah akhirnya memutuskan untuk menjalankan sistem tanam yang menguntungkan ini. Oleh karena itu, Van Den Bosch yang muncul sebagai pencetus sistem ini merupakan tokoh penting karena prinsip aturan ini merupakan langkah lanjutan dari pemikirannya. Van Den Bosch berpendapat bahwa dengan pungutan pajak dalam bentuk barang (*Natura*), maka produksi tanaman

---

<sup>26</sup> Ibid

perdagangan (*Cash Crops*) akan dapat dikumpulkan dalam jumlah yang besar<sup>27</sup>. Pemikiran itu rupanya sangat tepat, terbukti dari meningkatnya pendapatan kas negeri Belanda sebesar 823 juta Gulden. Yang perlu dicatat bahwa pendapatan itu seluruhnya berasal dari koloni Hindia Belanda<sup>28</sup>. Nilai tersebut walau di kemudian hari dimaknai sebagai praktek eksploitasi pemerintah kolonial, namun saat itu sangat berjasa akibat sistem pajak sebelumnya (sistem pajak bumi) tidak sanggup mendatangkan hasil memadai menurut penilaian pembuat keputusan di pihak Belanda<sup>29</sup>. Hal itu terlihat dari periode sebelumnya (masa pemerintahan Du Bus de Gisignis) yang walaupun hasil eksportnya meningkat, namun pemasukan itu masih agak rendah akibat pengeluaran terlalu tinggi untuk membiayai perang Jawa pada 1825-1830 dan perang Belgia pada 1831.

*Cultuurstelsel* pada rencana awalnya ditujukan sebagai reaksi atas kebijakan tentang tanah garapan pada periode-periode yang telah berlalu yang kurang berhasil. Telah sedikit diungkit pada bagian pendahuluan bahwa sistem ini bisa berhasil akibat kecerdikan Van Den Bosch dalam membaca situasi sosial masyarakat Jawa yang feodal<sup>30</sup>. Setelah terpilih menjadi Gubernur Jenderal yang baru, ia mencari titik permulaan untuk menentukan kebijakan tersebut. Mulailah ia memerintahkan untuk memperbaiki sekaligus mengindahkan peran perangkat desa termasuk menjaga hubungan dengan raja dan bangsawan. Pemerintah dan para pejabat Eropa berkonsentrasi dalam proses produksi sampai ke ekspor. Alur kerjanya juga melibatkan segala perangkat yaitu pemerintah Eropa, para kepala Jawa, organisasi

---

<sup>27</sup> Sartono Kartodirjo dan Djoko Suryo. *Sejarah Perkebunan di Indonesia, Kajian Sosial-Ekonomi*. Hlm 54.

<sup>28</sup> Bernard H.M. Vlekke. Op Cit. hlm 327.

<sup>29</sup> Peter Boomgaard. *Anak Jajahan Belanda, Sejarah Sosial dan Ekonomi Jawa 1795-1880*. (Jakarta : Djambatan, 2004) hlm 61.

<sup>30</sup> Pengalaman-pengalaman pada masa sebelumnya tentang sistem feodal di Jawa telah dialami oleh Raffles dan para komisaris serta gubernur jenderal Van der Capellen. Pengalaman ini memberikan pelajaran pada orang Eropa bahwa kedudukan dan pengaruh sosial para pemimpin pribumi dalam hal ini bupati dan kepala desa sama sekali tidak bisa dikesampingkan. Untuk mendorong gairah produksi hasil tanam yang dibutuhkan bagi kepentingan ekspor, pemerintah harus melibatkan para pemimpin pribumi ini. Dalam mencari titik tolak kebijakan baru bagi sistem *Cultuurstelsel*, Van den Bosch sangat menyadari hal itu. Lihat Marwati Djoened Poesponegoro & Nugroho Notosusanto (ed); *Sejarah Nasional Indonesia jilid IV* (Jakarta : Balai Pustaka, 1993).

desa , tenaga kerja rakyat Jawa, tanah pertanian rakyat, pengusaha-pengusaha barat diberikan tugas berdasarkan kompetensi masing-masing pada kegiatan praktek produksi itu<sup>31</sup>. Jika dibandingkan dengan periode sebelumnya, cara Van Den Bosch jauh lebih akrab dan diterima oleh masyarakat Jawa, sehingga ia mendapatkan hasil yang lebih baik. Van Den Bosch tidak tiba-tiba begitu saja memerintah sebagai Gubernur Jendral. Kedatangan pertamanya ke Jawa adalah tahun 1797. Sempat dipulangkan ke Belanda akibat beda pendapat dengan Gubernur Jendral Daendels dan baru kembali ke Jawa pada tahun 1827 sebagai Jendral Komisararis<sup>32</sup>.

Pelaksanaan sistem penanaman ini memperlihatkan perbedaan yang signifikan dengan yang dilakukan Inggris. Pemerintah kolonial Belanda lebih memilih sistem kerja paksa daripada sistem tenaga kerja bayaran karena Belanda memang belum mengembangkan industri modern seperti Inggris dan tentu saja, pemerintah Belanda sadar bahwa rakyat Jawa belum akrab dengan sistem moneter yaitu uang sebagai alat tukar. Hal ini menyebabkan daerah kolonial (yang belum akrab dengan monetisasi) tidak dibutuhkan untuk pemasaran barang-barang produksi, sehingga seluruh hasil pertanian dipasarkan di luar Hindia Belanda. Lain dengan Inggris yang menjalankan kebijakan peningkatan daya beli Lokal di daerah koloninya<sup>33</sup>.

Sistem aturan tanam ini dijalankan berdasarkan aturan-aturan yang disepakati. Prinsip dasarnya adalah berawal dari pola berpikir yang berdasarkan atas kurangnya rangsangan memadai untuk menghasilkan tanaman perdagangan yang diperlukan di Eropa.

*...karena itu, petani-petani Jawa harus dibujuk (baca : dipaksa) untuk menggunakan sebagian dari tanah garapannya (sampai paling kurang seperlima) dan sebagian dari tenaga kerjanya (juga seperlima, atau 66 hari kerja) untuk membudidayakan kopi, nila, dan gula<sup>34</sup>.*

---

<sup>31</sup> D.H.Burger, OpCit. hlm 199.

<sup>32</sup> [http://id.wikipedia.org/wiki/Johannes\\_van\\_den\\_Bosch](http://id.wikipedia.org/wiki/Johannes_van_den_Bosch) diakses pada 26 Desember 2011 pk 16.30

<sup>33</sup> A.M. Djuliaty Suroyo. *Tenaga Kerja di Jawa Sebelum dan Selama Tanam Paksa* dalam J. Thomas Lindblad (ed) *Sejarah Ekonomi Modern Indonesia, Berbagai Tantangan Baru* (Jakarta : LP3ES, 2000) hlm 215.

<sup>34</sup> Ibid, hlm 62

Aturan kerja ini memberikan efek peningkatan jumlah produksi, dan karena pembayaran disetorkan kepada pemerintah dalam bentuk barang, maka muncul istilah pada saat itu, *the higher the production, the higher the cultivation percentages*. Jadi sistem ini memang terlihat sangat menguntungkan<sup>35</sup>. Data-data residen antara lain Pasuruan dan Surabaya menunjukkan tanda peningkatan yang cukup signifikan. Fasseur dalam studinya tentang sistem aturan tanam ini bahkan menemukan bahwa peningkatan jumlah produksi dan pembayaran kepada pemerintah ini belum termasuk berbagai korupsi yang terjadi dalam proses kerjanya. Ini menunjukkan bahwa sesungguhnya hasil dari sistem ini lebih besar daripada data yang tercatat dalam statistik.

Pada dasarnya, *Cultuur Stelsel* memiliki berbagai ketentuan dan organisasi pelaksanaan yang diatur melalui *Staatsblad* tahun 1834, no. 22<sup>36</sup>. Ketentuan itu adalah, bahwa tanah yang disediakan untuk penanaman tanaman perdagangan yang laku di pasar Eropa, oleh penduduk harus melalui persetujuan. Jumlah tanah itu tidak boleh lebih dari seperlima bagian saja. Pekerjaan yang digunakan tidak boleh melebihi dari yang diperlukan untuk menanam padi. Bagian tanah yang ditanami tanaman wajib itu bebas pajak. Hasil tanaman wajib diserahkan kepada pemerintah, dan jika ada selisih yang menguntungkan antara pajak dan nilai jual tanaman itu, selisihnya dikembalikan kepada rakyat. Kegagalan penanaman dibebankan kepada pemerintah terutama yang bukan disebabkan kelalaian penduduk<sup>37</sup>. Rakyat mengerjakan sistem penanaman ini dengan pengawasan kepala-kepala dan pegawai-pegawai Eropa membatasi pengawasannya pada segi-segi teknis dan ketepatan waktu dalam pembajakan tanah, panen, dan pengangkutan.

Dengan demikian, *Cultuur Stelsel* sebenarnya sangat adil dan menguntungkan rakyat maupun pemerintah. Pelaksanaan sistem penanaman ini melibatkan seluruh

---

<sup>35</sup> Reinsma, "cultuurprocenten" dalam Fasseur, C.S. *The Politics of Colonial Exploitation* (New York : Cornell, 1992) hlm 46

<sup>36</sup> G. Gonggrijp, 1939; *Schets eener Economische Geschiedenis van Nederlandsch Indie*, Haarlem : Bohn, hlm 107-125; Sartono dkk, 1977, *Sejarah Nasional Indonesia*, Jakarta : Balai Pustaka. Jilid IV, Hlm 76-77. Dalam Sartono Kartodirjo dan Djoko Suryo. *Sejarah Perkebunan di Indonesia, Kajian Sosial-Ekonomi*. Hlm 56.

<sup>37</sup> *Ibid*



kelengkapan administrasi desa. Pejabat Eropa seperti residen, asisten residen, kontrolir dan direktur tanaman semua mengawal jalannya kerja wajib ini. Jenis tanaman yang diperintahkan dalam sistem ini yang paling utama adalah kopi, tebu, dan indigo. Dalam skala kecil, tanaman yang dikembangkan juga adalah tembakau, lada, teh, dan kayu manis. Kejanggalan dalam pelaksanaan sistem ini mula-mula terlihat dengan adanya *Heerendiensten* (Kerja Paksa) yaitu diakibatkan oleh tanaman kopi yang mesti ditanam di lahan yang belum digarap, sehingga tenaga rakyat dipaksa untuk membuka lahan tanam<sup>38</sup>. Di samping itu, tenaga rakyat juga dipaksa untuk mengerjakan pekerjaan yang dibutuhkan pemerintah seperti pembuatan atau perbaikan jalan, saluran irigasi, pengangkutan dan lain-lain. Inilah kerja wajib oleh rakyat.

**Tabel 1. pemilikan tanah dan kerja wajib di daerah tanaman tebu di Jepara tahun 1855**

Daerah tanaman Tebu	Jumlah Keluarga	% Keluarga pemilik tanah	% keluarga yang kerja wajib (cultuurdiensten)	% keluarga yang kerja rodi (Heerendiensten)
Pati	16.702	82	64	82
Jepara	8.402	96	79	93
Kudus	8.796	65	64	64
Juana	5.920	81	42	51

Sumber : Baud, *Aanteekeningen*, ARA Kol. Baud No. 462; *Kultuurverslag Japara 1858*, ARA Kol. De Vriese 48

*Cultuurstelsel* kemudian sangat berjasa bagi negeri Belanda<sup>39</sup>. Tetapi di sisi lain, dampak bagi masyarakat Jawa sangat negatif. Walaupun berjasa memberikan aneka ragam jenis tanam dan memperkaya tehnik-tehnik bercocok tanam, sistem ini

<sup>38</sup> *Ibid* hlm 57

<sup>39</sup> Jika dibandingkan dengan kekuasaan kolonial lain di Asia, *Cultuur Stelsel* sangat efektif dalam mendatangkan keuntungan bagi negeri Belanda. Lihat : Frances Gouda. *Dutch Culture Overseas, Praktik Kolonial di Hindia Belanda 1900-1942*. (Jakarta : Serambi, 2007) hlm 52.

membuat rakyat menjadi sibuk menghindari beban dari sistem tanam ini. Berbagai kecurangan terhadap ketentuan-ketentuan diatas yang terjadi pada praktek sistem tanam ini menyebabkan rakyat lari dari kampung-kampung. Beban berlipat terhadap rakyat, dalam prakteknya, sangat mempengaruhi sektor pertanian terutama penanaman komoditi kebutuhan ekspor. Yang jadi masalah adalah sistem yang membebani rakyat ini semakin menegaskan eksploitasi kolonial<sup>40</sup>. Ini juga yang menyebabkan Van Den Bosch kemudian dikecam secara pribadi. Dari semua fenomena yang terjadi selama sistem ini berjalan, para tenaga kerja paksa, dalam hal ini masyarakat Jawa secara umum mengalami perkembangan sebagai berikut<sup>41</sup> :

1. Para pekerja paksa semakin banyak dieksploitasi oleh pemerintah kolonial. Sistem aturan tanam ini menjadi beban yang berat sehingga banyak dari tenaga kerja di desa yang melarikan diri.
2. Secara berangsur-angsur, sistem tenaga kerja bayaran diperkenalkan dengan menghapuskan sistem aturan tanam dan kerja paksa.

Tabel di bawah ini memperlihatkan pendapatan besar antara tahun 1858-1860 yang seluruhnya dihasilkan dari sistem tanam ini. Besarnya pengaruh *Cultuur Stelsel* terhadap kehidupan rakyat di Jawa bisa terlihat dari persentase keterlibatan penduduk pedesaan Jawa. di residen Surabaya, misalnya, pada 1837 penduduk yang terlibat sekitar 29 persen, pada tahun 1840 menjadi 32 persen dan pada 1845 bertambah lagi

---

<sup>40</sup> Dalam pelaksanaan sistem ini, rupanya pungutan pajak-pajak lain dan berbagai kerja-kerja serta upeti wajib laintidak dihapuskan. Banyak tenaga terbuang percuma untuk mencoba jenis tanaman baru, jumlah luas tanah yang wajib digarap tidak terhingga dan penyelewengan dari misi utama Van Den Bosch dalam sistem ini yang sebenarnya adalah memajukan dan mendidik rakyat. Clive Day, *The Policy and Administration of The Dutch in Java* (New York, 1994) dalam Sartono Kartodirdjo; *Pengantar Sejarah Indonesia Baru : Sejarah Pergerakan Nasional dari Kolonialisme sampai Nasionalisme jilid 2* (Jakarta : Gramedia, 1990) hlm 15.

<sup>41</sup> Tenaga kerja manusia menjadi penggerak utama dari sistem aturan tanam. Tiga unsur penting dari pelaksanaan *Cultuur Stelsel* adalah tanah, tenaga kerja dan tanaman ekspor.

menjadi 33 persen<sup>42</sup>. Kontribusi rakyat juga terlihat dari peningkatan produksi berbagai jenis tanaman. Pengaruh yang meluas itu rupanya tidak secara total berlaku di tanah Jawa. Ada daerah-daerah yang menurut pemerintah tidak perlu dijalankan sistem baru ini. Di Karesidenan Priangan yang terdiri dari Bandung, Cianjur, Sukapura, Sumedang dan Garut, misalnya, sistem yang berjalan mirip dan beriringan dengan *Cultuurstelsel*, yaitu *Preangerstelsel* yang sudah ada untuk mengembangkan tanaman kopi sejak tahun 1677. Sistem ini sudah menguntungkan sehingga pemerintah tidak banyak melakukan perubahan. Dianggap sudah cukup menguntungkan karena pemerintah tidak mau ambil resiko dengan sistem baru yang belum teruji. Mereka cukup menjalankan sistem lama yang nyatanya cukup baik. Sistem lama itu bahkan tidak diganggu oleh Raffles yang sudah merasa cukup puas dengan proses produksi di sana. *Preangerstelsel*, melibatkan bupati sebagai pemegang kekuasaan yang lebih besar daripada peran bupati di daerah-daerah lainnya. Para bupati ini mempunyai hak untuk memungut pajak dalam barang, kerja dan uang. Peran bupati ini hampir tak terbatas terhadap rakyatnya sehingga rakyat menjadi bergantung kepada pemimpin pribumi ini. Dengan sistem feodal yang memang sejak awal berlaku dan diakui oleh masyarakat, *Preangerstelsel* menemukan kecocokan yang serasi. Terbukti dari jumlah produksi kopi yang turut berkembang pesat pada masa lima puluh tahun pertama abad ke-19. Tahun 1829 produksi “hanya” sebesar 25.562 lalu pada 1837 sebesar 65.977 pikol bertambah lagi menjadi 88.359 pikol pada 1844<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> Djoko Suryo, 1989, *Sejarah Sosial Pedesaan Karesidenan Semarang 1830-1900*, Yogyakarta : Pusat Antar Universitas Studi Sosial Universitas Gadjah Mada, hlm 23. Dalam Sartono Kartodirjo dan Djoko Suryo. *Sejarah Perkebunan di Indonesia, Kajian Sosial-Ekonomi*. Hlm 54.

<sup>43</sup> *Preanger Statistiek, archief westerse handschriften*, KITLV dalam Jan Breman, *Koloniaal Profijt van Onvrije Arbeid, het Preanger Stelsel van Gedwongen Koffietelt op Java* (Amsterdam : Amsterdam University Press, 2010) hlm 232.

**Tabel 2. Data Produksi per residen**

<b>Residensi</b>	<b>Produksi pada tahun 1858-1860</b>
Bagelen	10.401
Banten	1.301
Banyumas	6.297
Besuki	7.152
Cirebon	7.543
Jepara	5.714
Kediri	4.905
Kedu	4.293
Madiun	4.165
Pasuruan	25.064
Pekalongan	3.123
Priangan	5.994
Probolinggo	10.599
Rembang	2.737
Semarang	5.977
Surabaya	14.213
Tegal	5.274

Sumber : Bijl. Hand. 1865-1866. P. 1341; supplement archive Kol. No. 24.

**Tabel 3. Data produksi Kopi di Priangan**

Tahun	Pikul	Tahun	Pikul	tahun	Pikul	tahun	Pikul
1813	18.891	1821	26.525	1829	25.562	1837	65.977
1814	17.586	1822	25.109	1830	22.084	1838	54.155
1815	20.416	1823	24.781	1831	17.723	1839	111.595
1816	18.132	1824	23.050	1832	22.328	1840	59.427
1817	22.212	1825	22.138	1833	33.290	1841	49.583
1818	19.993	1826	21.293	1834	74.428	1842	130.049
1819	21.011	1827	30.448	1835	46.260	1843	92.413
1820	18.568	1828	23.139	1836	76.278	1844	88.359

Sumber : Preanger Statistiek, archief westerse Handschriften, KITLV

Berakhirnya *Cultuurstelsel* menandakan berakhirnya juga periode feodal yang ekstrim dalam masyarakat Jawa (1600-1870)<sup>44</sup>. Van Den Bosch tidak menyadari bahwa sistem yang dijalankan ini menimbulkan berbagai perubahan dalam kehidupan sosial masyarakat. Sistem ini memerlukan berbagai peraturan yang dikhususkan untuk menjaga jalannya proses produksi tanaman yang diperlukan. Peraturan-peraturan itu pada prakteknya menimbulkan kelas pengusaha Eropa yang semakin berpengaruh dalam perekonomian. Ketika pemerintah menjalankan *Cultuurstelsel*, sejak 1830 produksi komoditi ekspor mengandalkan para produsen potensial yaitu mereka-mereka yang terlibat dalam rangkaian proses produksi tersebut. Mereka adalah para penduduk bangsa Jawa yang menguasai tanah dan menjadi sasaran pajak, para pengusaha swasta Eropa yang menggunakan tanah dengan membayar sewa

<sup>44</sup> Argumentasi tentang feodal dan feodal yang ekstrim perlu ditinjau ulang. Sekitar tahun 1870 dianggap sebagai akhir dari perfeodalan ekstrim berdasarkan atas perabdian feodal untuk jenis-jenis tanaman ekspor baru yang telah berakhir sekitar tahun 1870. D.H.Burger, *Sedjarah Ekonomis Sosiologis Indonesia* (Jakarta : Pradnja Paramita, 1960)

kepada pemerintah, para pengusaha swasta Eropa yang mengadakan kontrak-kontrak dengan raja atau kesultanan yang bersangkutan, dan pemilik tanah partikelir<sup>45</sup>. Diantara mereka, pengusaha swasta Eropa kemudian ingin mengadakan kebebasan dan perluasan modal. Kelas pengusaha Eropa yang makin berpengaruh ini, seperti disebutkan di atas, menuntut kebebasan berusaha. Diciptakanlah berbagai alat-alat produksi modern, alat pengangkutan, serta kelengkapan lain untuk produksi massa. Kelas pengusaha ini mulai melakukan ekspansi.

Sementara itu di negeri Belanda, kas Negara yang pada mulanya diusahakan untuk stabil justru telah mencapai surplus yang hebat atas jasa sistem ini. Sehingga mulai bermunculan ide-ide untuk mencurahkan perhatian kepada daerah-daerah koloni. Kelas pengusaha Eropa itu mendapat angin segar dari keadaan politik negeri Belanda. Mereka beranggapan, dengan kebebasan yang diberikan kepada para pengusaha itu, dengan sendirinya akan menciptakan suatu kesejahteraan umum. Perkembangan ini mengantarkan kehidupan ekonomi Hindia Belanda ke masa berikutnya, periode liberal. Setelah sistem aturan tanam dianggap menyengsarakan rakyat dan kecaman bermunculan, pemerintah kolonial beralih ke kapitalisme. Modal-modal swasta dibuka dan difasilitasi oleh pemerintah. Pengaruhnya pada masyarakat adalah adanya keinginan pemodal untuk mengejar keuntungan individu yang perlahan menjadi rangsangan terhadap kemakmuran umum. Suasana kapitalis ini membuat pihak swasta asing semakin berlomba mencari peluang untuk berinvestasi, meskipun rancangan UU mengenai pertanian yang dikemukakan oleh menteri jajahan Gerard Hendrik Uhlenbeck belum mendapat perhatian<sup>46</sup>. Hal yang serupa juga terjadi pada rancangan lain, yaitu oleh menteri Van der Putte yang lebih

---

<sup>45</sup> Anne Booth dkk (ed) ; *Sejarah Ekonomi Indonesia I* (Jakarta : LP3ES, 1988) hlm 105.

<sup>46</sup> pada 1862, menteri jajahan Gerard Hendrik Uhlenbeck, mengajukan rancangan UU mengenai pertanian di Jawa. isinya, bumiputera di Jawa hendaknya diberi izin menyewakan tanah mereka kepada swasta asing, dengan syarat penduduk berhak menjadi tenaga kerja dalam perusahaan swasta yang menyewa tanah mereka. Lihat Parakitri T. *Simbolon Menjadi Indonesia* (Jakarta, Kompas, 2007) hlm 155.

luas. Usulan Van der Putte adalah, hak tanah bumiputera yang berdasarkan hukum adat diganti dengan hak milik berdasarkan perdata<sup>47</sup>.

Undang-undang yang dianggap menjadi titik tolak mulai berlakunya sistem liberal adalah UU Agraria dan UU Gula pada 1870. Belanda dengan ini memasuki masa kapitalisme modern. perkembangan perdagangan yang sangat bergairah dan penanaman modal oleh perusahaan-perusahaan swasta membuat hasil-hasil produksi dari tanah jajahan mencari daerah pemasaran di luar negeri Belanda sendiri. “politik pintu terbuka” yaitu gambaran politik negeri Belanda pada era ini. Suatu jenis kebijakan yang membuka seluas-luasnya bagi aliran modal asing untuk mengembangkan kegiatan ekonomi. Pada mulanya, sistem ini berhasil merangsang para pengusaha untuk membangkitkan ekonomi dan pihak-pihak yang bergerak di sektor produksi secara bertahap mulai menikmati keuntungan. Terlihat dalam kas negeri Belanda bahwa surplus dari sistem penanaman berlanjut dalam sistem liberal ini. Namun pada proses selanjutnya, keuntungan ini tidak berlangsung lama. Produksi yang bergairah tidak serta-merta memperbaiki kesejahteraan umum. Furnivall menggambarkan :

*Usaha-usaha pertanian membuat suatu kemajuan yang pesat, tetapi hal ini terutama disebabkan lebih banyak oleh perusahaan kapitalis besar daripada perusahaan individu. Dan sebagaimana yang telah kita saksikan, kemajuan ini mengorbankan penduduk asli yang, sebagai individu, tidak berdaya menghadapi kekuatan modal serta biaya-biaya produksi lainnya<sup>48</sup>.*

Lebih jauh, Furnivall juga sampai pada kesimpulan bahwa sistem liberal, sama dengan sistem aturan tanam, pada awalnya meningkatkan kemakmuran. Tetapi berakhir dengan stagnasi dan kemunduran. Berbagai program liberal sebagai kelanjutan dari aturan agrarian tahun 1870 dijalankan dan rupanya membangun optimisme baru dalam “misi” kesejahteraan rakyat. Pengambilalihan tanah milik

---

<sup>47</sup> Ibid

<sup>48</sup> J.S.Furnivall. *Netherlands India : A Study of Plural Economy*. (Cambridge : Cambridge University Press, 1994) hlm 222. Diterjemahkan oleh penulis.

pribumi dilarang. Pihak asing diperbolehkan menyewa tanah milik pribumi itu dalam jangka waktu 5 tahun. Pada saat Cultuurstelsel memasuki masa surutnya, secara berangsur-angsur pemerintah menghentikan sistem itu. Untuk jenis tanaman tebu dan kopi, pengusaha swasta mulai memegang peranan yang semakin besar. Industri gula swasta semakin bergairah seiring dengan peningkatan harga gula dalam tahun-tahun itu<sup>49</sup>. Kontrak-kontrak kerja dengan pemerintah dibatalkan dan sebagai gantinya dijalankan kontrak-kontrak dengan para pengusaha swasta asing. Alat-alat produksi dan teknik penanaman mendapat perhatian khusus dan pengembangan yang serius. Dengan demikian, eksploitasi swasta atas tebu dan industri gula berjalan lancar.

Program-program baru itu awalnya menguntungkan rakyat, tetapi tentu ada konsekuensi lain yang berlaku. Aliran modal yang sangat deras ke tanah Jawa pasti menuntut sebuah timbal balik yang besar. Dalam perkembangannya, gaya kebebasan berusaha yang jadi cita-cita sosial-ekonomi itu menjadi mirip dengan eksploitasi gaya baru oleh golongan kapitalis, karena pada kenyataannya undang-undang agraria hanya melindungi aliran modal asing yang ditanam di perkebunan. Oleh karena itulah Jawa menjadi daerah paling efektif untuk eksploitasi kapitalis<sup>50</sup>.

Liberalisasi ini juga membuka ruang bagi persaingan dagang dengan bangsa lain. Belanda justru membuka diri bagi persaingan justru di wilayah koloninya sendiri. Selain itu, sistem penanaman yang dijalankan itu membuat rakyat Jawa hidup sengsara. Berbagai kecurangan dalam pelaksanaannya yang membuat rakyat sengsara digambarkan dengan jelas dalam novel *Max Havelaar* yang ditulis oleh Multatuli. Novel ini menyadarkan rakyat di negeri Belanda bahwa keadaan di negara koloni sangat mengerikan. Novel itu juga membuat suatu ingatan yang kental dalam benak masyarakat Belanda mengenai perlunya suatu gerakan perbaikan yang umum disebut gerakan etis. Program liberal kemudian digantikan dengan politik etis. Ratu Wilhelmina yang masih muda (18 tahun) menyiratkan sebuah pembaruan yang

---

<sup>49</sup> Frans Husken. *Masyarakat Desa dalam Perubahan Zaman : sejarah diferensiasi sosial di Jawa 1830-1980*. (Jakarta : Grasindo, 1998)

<sup>50</sup> Sartono Kartodirdjo; *Pengantar Sejarah Indonesia Baru : Sejarah Pergerakan Nasional dari Kolonialisme sampai Nasionalisme jilid 2* (Jakarta : Gramedia, 1990) hlm 26.



optimis. Wilhelmina, seorang ratu muda yang baru dilantik, langsung dihadapkan pada berbagai masalah. Perang Aceh telah memasuki masa akhir. Kebijakan yang akan diambil mendapatkan tantangan untuk berbagai perbaikan-perbaikan yang semakin mendesak. Tiga tahun kemudian, pada tepatnya 17 September 1901, ratu Wilhelmina menyambut keinginan kaum etis yang menduduki parlemen Belanda. Dalam kabinet Menteri Abraham Kuyper, Brooshooft dan Van Kol adalah nama-nama yang paling menonjol sebagai penganjur etis. Pidato pelantikan ratu Wilhelmina, menegaskan perhatian negeri Belanda terhadap kesejahteraan rakyat Hindia. Di Jawa Tengah, pada tahun 1849-1850 ada suatu bahaya kelaparan. Seorang liberal, Fransen van de Putte, yang juga bekas pengusaha penanaman tebu dan menteri jajahan yang berjasa dalam penghapusan *cultuurstelsel* mengatakan bahwa penyebab bahaya kelaparan itu bukan *Cultuurstelsel* melainkan gagal panen, buruknya kepemimpinan, serta rodi yang berlebih-lebihan. Jadi banyak silang pendapat mengenai penilaian sistem ini yang kemudian diganti menuju periode liberal yang secara nyata juga tidak mampu membawa perbaikan terhadap kesejahteraan rakyat. Inilah tonggak awal bagi pemikiran soal kepedulian negeri Belanda terhadap koloni Hindia Belanda dan pelaksanaan politik etis.

Parlemen Belanda saat itu banyak diisi oleh koalisi Protestan-Katolik. Dampak negatif dari sistem liberal diangkat ke permukaan untuk mendorong dijalankannya sistem baru yang adalah politik etis. Sebutan *Etische Politiek* sendiri pertama kali ditemukan dalam tulisan Pieter Brooshooft yang berjudul *Die Etische Koers in de Koloniale Politiek*<sup>51</sup>. Kaum sosialis juga menyatakan dukungan terhadap perbaikan keadaan penduduk di Hindia Belanda. Melalui partai sosialis, mereka mendukung usaha-usaha perbaikan dengan prinsip bahwa praktik kolonial seharusnya meningkatkan kesejahteraan dan perkembangan moral kaum pribumi. Dukungan nyata terlihat dalam kongres di Utrecht tahun 1901 bahwa partai sosialis menuntut

---

<sup>51</sup> P.T.Simbolon. *Menjadi Indonesia*. (Jakarta : Kompas, 2007) hlm 193

diadakannya perbaikan kolonial<sup>52</sup>. Namun politik etis sebagai garis kebijakan baru pemerintah pada awalnya secara resmi diucapkan oleh Van Dedem di parlemen Belanda. Ia menyebutkan bahwa :

*Garis politik kolonial baru pertama-tama diucapkan secara resmi oleh Van Dedem sebagai anggota parlemen. Dalam pidatonya pada tahun 1891 diutarakannya keharusan untuk memisahkan keuangan Indonesia dari negeri Belanda. Diperjuangkannya (juga kemajuan rakyat antara lain dengan membuat bangunan umum) desentralisasi ; kesejahteraan rakyat dan ekspansi yang pada umumnya menuju ke suatu politik yang konstruktif<sup>53</sup>.*

politik etis dijalankan dengan mengembalikan lagi campur tangan pemerintah dalam perekonomian setelah sempat hampir hilang pada era ekonomi liberal. Selain tiga aspek penting politik etis (irigasi, edukasi dan emigrasi), desentralisasi menjadi salah satu konsentrasi utama dalam pelaksanaannya. Pentingnya desentralisasi mulai tampak pada dasawarsa 1880-an ketika perkembangan ekonomi semakin cepat dan pemerintah merasa tidak mungkin berbagai permasalahan ditangani melulu dari pusat<sup>54</sup>. Oleh karena itu, dalam pelaksanaannya, terlihat bahwa politik etis merupakan sesuatu yang benar-benar baru dalam sejarah hubungan negeri induk-koloni. Kesungguhan pemerintah dalam menjalankan politik etis dijalankan dengan pemberlakuan kebijakan pembebasan hutang daerah koloni kepada negeri Belanda sebesar 40 Juta Gulden. Dana ini kemudian dialokasikan untuk pembiayaan program-program etis di Hindia Belanda<sup>55</sup>.

---

<sup>52</sup> Sartono Kartodirjo. *Pengantar Sejarah Indonesia Baru : Sejarah Pergerakan Nasional Dari Kolonialisme sampai Nasionalisme Jilid 2*. (Jakarta : Gramedia, 1990) hlm 31.

<sup>53</sup> Marwati Djoened Poesponegoro dan Nugroho Notosusanto (ed). *Sejarah Nasional Indonesia V* (Jakarta : Balai pustaka, 1993) hlm 34

<sup>54</sup> Soetandyo Wignjosoebroto. *Desentralisasi dalam Tata Pemerintahan Kolonial Hindia-Belanda, Kebijakan dan Upaya Sepanjang Babak Akhir Kekuasaan Kolonial di Indonesia 1900-1940*. (Malang : Bayumedia, 2005) hlm 4.

<sup>55</sup> Meskipun bermaksud baik dengan politik etis yang dijalankan, pemerintah kolonial tidak serta-merta merubah sikap dalam memandang Negara koloni Hindia. Fenomena sosial saat itu diwarnai oleh tekanan ekonomi yang dibalut oleh perasaan berhutang budi pemerintah Belanda yang mendapatkan dukungan kuat dari parlemen Belanda yang diduduki kaum etisi. Namun masa akhir abad ke-19 juga menandakan mulai bermunculannya kaum terdidik pribumi di Hindia Belanda. Oleh karena itu, politik

### 2.3 Kebijakan Politik Etis dan Kesejahteraan Rakyat

Segala kebijakan yang diterapkan oleh pemerintah kolonial di tanah Hindia, sesungguhnya merupakan kepanjangan tangan dari pemerintah pusat di negeri Belanda. Seperti kolonialisme pada umumnya, ideologi mana yang paling berpengaruh di parlemen Belanda, itu pula yang menentukan pemerintahan di Hindia. Maka untuk menyelidiki keadaan masyarakat di Hindia Belanda, penting untuk dipahami fenomena yang terjadi di internal pemerintahan Belanda. Tahun-tahun awal kebijakan politik etis, usaha-usaha kesejahteraan dilakukan di bawah pimpinan *minister van Kolonien* (menteri urusan tanah jajahan) Van Asch van Wijk (1901-1902) dan minister Idenburg (1902-1905). Mereka adalah menteri yang bekerja di bawah pemerintahan kabinet Abraham Kuyper. Tapi pembentukan kabinet yang baru pada tahun pemilihan 1905, anggota demokrat radikal dan Van Deventer sangat mempengaruhi ideologi yang membentuk parlemen di kemudian hari<sup>56</sup>. Kuyper sendiri sebenarnya pada 1874 telah menyampaikan sikap di majelis rendah bahwa semua partai mengakui kewajiban moral Belanda terhadap masyarakat Hindia dan hanya berbeda pendapat mengenai pelaksanaannya<sup>57</sup>.

Istilah “politik etis” telah diperdebatkan sejak lama. Bahwa kata “politik” dan “etis” terdengar aneh karena “politik” umumnya berkaitan dengan soal-soal kekuasaan dan kepemimpinan. Parlemen Belanda telah berdebat soal ini dan rupanya pengaruh para pelopor etika lebih kuat menyusul kebutuhan kesejahteraan yang mendesak di Hindia. istilah “politik etis” pada tahun 1900 menjadi sangat populer. Semua kebijakan pemerintahan kolonial diarahkan untuk perbaikan kesejahteraan

---

etis yang sedang berjalan dibayangi oleh ketakutan akan munculnya kesadaran nasional Indonesia. Lihat : Gouda, Op Cit.

<sup>56</sup> Tahun 1905 adalah tahun pemilihan. Robert Van Niel menggambarkan nya sebagai tahun yang menentukan dalam pembentukan kabinet. Menteri tanah jajahan yang merupakan jabatan Idenburg di bawah kabinet Kuyper, digantikan oleh Dirk Fock dari 1905 sampai 1908. Sementara Idenburg sendiri diangkat menjadi gubernur jenderal beberapa tahun berikutnya. Untuk urusan pendidikan, politik etis dijalankan oleh Abendanon, yang pada tahun 1900 diangkat menjadi direktur pendidikan. Berselang hanya 4 tahun, ia dikembalikan ke negeri Belanda. Brooshoof yang dikenal sebagai tokoh etis menyuarakan politik etis melalui media jurnalistik *De Locomotif*, yang dipimpinnya di Semarang. Lihat Robert Van Niel. *Munculnya Elit Modern Indonesia*. (Jakarta : Pustaka Jaya, 1984) hlm 56-57.

<sup>57</sup> Elsbeth Locher-Scholten. *Etika yang Berkeping-keping, lima telaah kajian aliran etis dalam politik kolonial 1877-1942*, (Jakarta : Djambatan, 1996)

rakyat. Kuyper beranggapan bahwa pemerintahan “Hindia demi Hindia” ini dalam prakteknya adalah pemisahan keuangan negeri Belanda dengan keuangan Hindia, tidak ada westernisasi yang dipaksakan tetapi Kristenisasi tetap dijalankan, pemerintahan yang adil, dan kerja-kerja bebas serta kepemilikan tanah di Jawa dan luar Jawa<sup>58</sup>.

Keadaan masyarakat Jawa pada awal abad ke-20 banyak dipengaruhi oleh populasi berlebih yang tidak diimbangi dengan ketersediaan lahan garapan pertanian yang relatif tidak bertambah. Sebagai contoh berikut tabel pertumbuhan penduduk di karesidenan Jepara tahun 1830-1900.

**Tabel 4. Pertumbuhan penduduk di Karesidenan Jepara**

Tahun	Jumlah Penduduk	Pertumbuhan per tahun	Tahun	Jumlah penduduk	Pertumbuhan per tahun
1830	369.835	-	1870	602.303	+2.4%
1840	398.281	+1.7%	1880	823.168	+2.2%
1845	421.251	+1.1%	1885	831.457	+0.2%
1850	336.940	-4.4%	1890	922.295	+2.1%
1855	405.389	+3.8%	1895	942.558	+0.4%
1860	544.376	+6.0%	1900	982.426	+0.8%
1865	587.033	+1.5%			

Sumber : Frans Husken. *Masyarakat Desa dalam Perubahan Zaman : sejarah diferensiasi sosial di Jawa 1830-1980*. (Jakarta : Grasindo, 1998) hlm 123.

Masa-masa ini adalah gambaran latar belakang kondisi masyarakat pada masa politik etis yang menjadi pertimbangan para pengambil keputusan. Dalam beberapa tahun proses pencarian bentuk, menteri Idenburg pada tahun 1904 mencanangkan

<sup>58</sup> Kuyper. *Ons Program*, II, 955. Dalam Elsbeth Locher-Scholten. *Etika yang Berkeping-keping, lima telaah kajian aliran etis dalam politik kolonial 1877-1942*, (Jakarta : Djambatan, 1996) hlm 246.

sebuah usaha penyelidikan. Idenburg mencari keterangan lanjutan mengenai menurunnya kemakmuran di Jawa. Untuk tugas itu, ahli-ahli tanah jajahan diminta membuat ikhtisar keadaan ekonomi dan kesejahteraan rakyat<sup>59</sup>. Van Deventer sendiri sesungguhnya memang orang yang sangat peduli terhadap masyarakat di tanah koloni. Kiriman laporan mengenai tugas mereka tersebut sampai ke negeri Belanda dan membuktikan bahwa kemerosotan kesejahteraan memang sungguh-sungguh terjadi. Van Deventer kemudian mengusulkan pentingnya faktor pendidikan untuk menanggung beban usaha-usaha perbaikan itu. Tenaga-tenaga terdidik pribumilah yang semestinya diandalkan untuk perbaikan kesejahteraan<sup>60</sup>. Tanpa tenaga pribumi berpendidikan, Van Deventer meragukan adanya perbaikan kesejahteraan<sup>61</sup>.

Pemerintahan Belanda periode 1870-1914, merupakan tahun-tahun lahirnya demokrasi di Negeri Belanda. Pengaruh gejala sosial mulai terlihat di berbagai kebijakan sejak 1887. Sementara garis besar kebijakan parlemen pada tahun 1887 adalah mulai diperkenalkannya sistem demokrasi. Karakter demokratis dalam parlemen Belanda ini terlihat jelas dalam artikel-artikel parlemen mengenai hak memilih, deskripsi kerja *eerste kamer* dan *tweede kamer* serta aturan-aturan tentang hubungan antar keduanya<sup>62</sup>. Partai yang berpengaruh di Belanda kemudian adalah partai sosial-demokrat. Dengan pengaruh kelompok agama Protestan-Katolik yang

---

<sup>59</sup> Usaha penyelidikan tingkat kesejahteraan rakyat ini menjadi awal muda penyelidikan yang lebih komprehensif tentang ekonomi masyarakat. Sewaktu menjabat menteri tanah jajahan, Idenburg menugaskan tokoh-tokoh yang diilhami oleh politik etis untuk tugas ini. Nama-nama seperti G.P.Rauffaer, E.B. Kielstra, Van Deventer, dan Dirk Fock. Diantara mereka, Van Deventer dan pengikutnyalah yang berpendapat bahwa yang paling penting dari pelaksanaan politik etis adalah peningkatan pendidikan. *Ibid* hlm 54.

<sup>60</sup> Pendapat Van Deventer tersebut sebetulnya berasal dari pengalamannya menyelidiki keadaan masyarakat Jawa. Menteri Idenburg yang memerintahkan untuk menyelidiki kesejahteraan di Jawa dengan membentuk panitia penyelidikan khusus. Hartgerink menuliskan *De Troonrede sprak ook van de Mindere Welvaart en het onderzoek dat naar de oorzaken daarvan zou worden in gesteld*. Lihat *De Staten-Generaal en het Volksonderwijs in Nederlandsch-Indie (1848-1918)* (Batavia : J.B. Wolters Uitgevers, 1942) hlm 102.

<sup>61</sup> Van Niel. Op Cit.

<sup>62</sup> Munculnya demokrasi di Belanda bermula dari sekitar tahun 1870, masa pemerintahan *minister Heemskerk*, yang berkuasa antara 1883 dan 1888. Memasukkan nilai-nilai demokrasi dalam pemerintahan. Masa-masa setelahnya, seperti sekitar 1887-1914, mulai ada unsur-unsur koalisi antara liberalisme dan demokrasi. Lihat H.F.M. Huijbers. *Nederlandsche Geschiedenis*. (Leiden : Maarmanssteeg 9, tanpa angka tahun) hlm 289.

juga berkoalisi dalam parlemen, suasana ini semakin menguntungkan bagi kelompok-kelompok etis yang berusaha dengan potensi masing-masing memberikan sesuatu sebagai hutang budi kepada Hindia. Van Kol, seorang sosial-demokrat mendukung konsep *Eereschuld* (Hutang Kehormatan) yang diungkapkan oleh Van Deventer dan dimulailah perbaikan irigasi, edukasi, emigrasi di Hindia secara perlahan namun pasti<sup>63</sup>. Di kemudian hari, konsep-konsep mengenai pendidikan sangat terlihat dari mulai bermunculannya kaum terdidik yang berasal dari kalangan pribumi priyayi atau pribumi biasa. Bermunculanlah sekolah-sekolah yang tersebar di wilayah Hindia. mereka-mereka yang muncul dari sistem pendidikan ini bahkan kemudian menjadi kaum elit yang justru berperan dalam pembentukan Indonesia sebagai Negara merdeka.

Konsep kesejahteraan rakyat sendiri dari masa kemasa berproses dalam berbagai perdebatan menurut kepentingan di setiap era. Locher-scholten melakukan interpretasi terhadap aspek kesejahteraan rakyat yang dimaksudkan oleh Abendanon sebagai berikut<sup>64</sup>:

1. *het etisch imperialisme* (perluasan kebijakan etis)
2. *de welvaartsbevordering* (usaha-usaha perbaikan kesejahteraan)
3. *de emancipatie (ontvoogdings) politiek* (persamaan hak atas jabatan pemerintahan)
4. *de assimilatiegedachte* (pemikiran asimilasi)

---

<sup>63</sup> Artikel bertitel *Eereschuld* yang ditulis oleh tokoh liberal, Van Deventer itu kemudian meluas dan dikenal publik Belanda. Artikel ini dimuat dalam majalah *De Gids* th 1899 dan bersama dengan Artikel Brooshoof *De Ethische Koers in de Koloniale Politiek* pada tahun 1901 menjadi garda depan perjuangan etis melalui media cetak. Lihat Hans Van Miert. *Bevlogenheid en Onvermogen, Mr. J.H. Abendanon (1852-1925) en de Ethische Richting in het Nederlandse Kolonialisme*. (Leiden : KITLV, 1991) hlm 8.

<sup>64</sup> Abendanon adalah seorang pejabat karir di Belanda. Namanya melambung terutama dikenal sebagai orang yang mengumpulkan surat-surat Kartini kepada para koleganya di negeri Belanda. Dari kumpulan tulisan itu, disusunlah dalam sebuah buku berjudul *Door Duister tot Licht*, yang terbit pertama kali pada tahun 1911. Abendanon pertama kali datang untuk keperluan politik etis, ia menjabat sampai tahun 1905. Konsentrasi utamanya di bidang *onderwijs*, pengajaran dan pendidikan. Di bawah kepemimpinannya, banyak sekolah untuk pribumi didirikan. *Ibid.* hlm 9.

Tokoh J.H. Abendanon adalah seorang menteri kebudayaan, agama dan kerajinan di Belanda pada tahun 1900-1905. Tugas yang diberikan kepadanya ketika dikirim ke Hindia adalah untuk menjalankan politik etis. Karena masih baru di daerah koloni ini, ia tidak tahu harus memulai darimana sehingga ia memerlukan nasihat-nasihat dari rekan sejawatnya Snouck Hurgronje yang seorang orientalis ahli dan dianggap berjasa bagi Belanda soal urusan perang Aceh. Setelah serangkaian diskusi dengan Hurgronje, Abendanon mengambil inisiatif untuk memajukan pendidikan di Hindia. tujuannya, untuk menciptakan tenaga pribumi terdidik sehingga mampu berperan dalam memajukan kesejahteraan. Di bawah Abendanon, pada tahun 1900 berdirilah sekolah OSVIA (*Opleiding School van Inlandsche Ambtenaren*) yang merupakan wajah baru dari Hoofdscholen yang bertujuan melahirkan kaum terdidik untuk bekerja bagi pemerintahan.

Dengan konsep-konsep ini, Abendanon tampak sebagai sosok yang sangat modern dalam berpikir tentang Indonesia dan mengusahakan kesejahteraan bagi rakyat pribumi. Tapi menurut sebagian orang, pikirannya terlalu maju dibandingkan teman-teman sejawatnya<sup>65</sup>. Dan itulah yang merupakan alasan ia dipanggil pulang ke negeri Belanda, walaupun kemudian disana dia melanjutkan persahabatan dengan pelajar Indonesia. Ketika Abendanon pulang ke Belanda, sekolah-sekolah justru semakin banyak bermunculan yang terutama sekolah Kristen di Jawa dan banyak lagi di luar Jawa.

Keterlibatan pemimpin pribumi dalam tata pemerintahan Hindia Belanda, seperti telah begitu rupa dilibatkan oleh VandenBosch di era *Cultuurstelsel*, telah begitu jauh. Pemimpin desa telah terlanjur dianggap sebagai wakil desa. Walaupun karakter feodal Jawa dianggap telah berakhir seiring dengan berakhirnya *cultuurstelsel*, tetapi masyarakat telah jauh menempatkan “sosok” sebagai panutan yang diperlukan dalam kehidupan sosial dan administrasi desa. Mereka-mereka yang terlibat dalam administrasi desa itu telah berpendidikan barat dan jauh meninggalkan pola hidup dan gaya tradisionalnya. Mereka umumnya para priyayi rendahan dan

---

<sup>65</sup> Van Niel. Op Cit, hlm 56.

berasal dari sekolah-sekolah kelas dua, yaitu sekolah bagi anak-anak yang berasal dari golongan menengah<sup>66</sup>. Keadaan ini di Hindia justru menjadikan para pegawai negeri Eropa bertambah sulit dalam menjalankan misi-misi politik etisnya. Para pemimpin pribumi ini dalam struktur masyarakat telah mendapatkan tempat yang tinggi dan di bawahnya ada massa yang besar dari masyarakat Jawa.

Sementara itu di antara kelompok pegawai negeri Eropa muncul sebuah kesulitan bersama, yaitu komunikasi langsung dengan masyarakat. Dengan adanya para pemimpin pribumi yang terdidik, masyarakat Jawa lebih percaya dan mengandalkan mereka sebagai orang-orang yang mewakili kepentingan-kepentingan desa. Selain itu juga, terjadi semacam perpecahan. Golongan tua dari kelompok Eropa ini, yang sudah berpengalaman dalam berhubungan dengan para pribumi, tidak yakin dengan perubahan dan misi etis murni yang dijalankan oleh golongan muda pegawai negeri Eropa yang baru datang dan jumlahnya terus bertambah<sup>67</sup>. Hasilnya, terjadi keadaan saling ragu antara mereka. Pekerjaan mereka terganggu dengan keadaan tidak saling percaya antara mereka sendiri dan dengan kelompok administratur-administratur desa<sup>68</sup>.

Suasana itu membuat para kaum terpelajar yang baru terbentuk yaitu golongan pribumi berpendidikan barat selalu dalam pengawasan. Berbagai pengawasan itu semakin mencapai puncaknya dan baru ada langkah-langkah awal untuk membebaskan diri dari pengawasan pada tahun 1914. Tetapi dari semuanya itu telah menunjukkan bahwa dalam program politik etis, tantangan datang dari dalam maupun luar Hindia. lebih jauh, tantangan itu juga tidak hanya dari dalam melainkan juga dari luar pemerintahan. Dan juga tidak semua lapisan dari dalam struktur

---

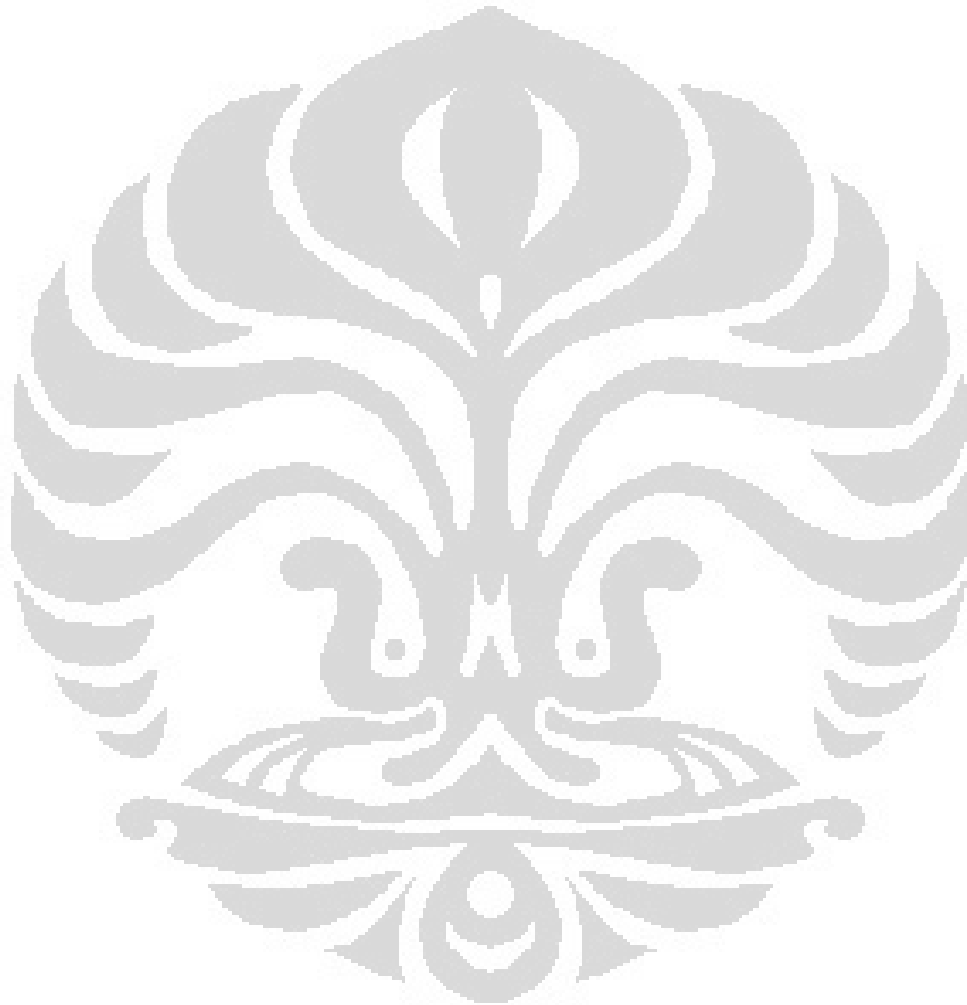
<sup>66</sup> Van Niel. Op Cit. hlm 108

<sup>67</sup> Pertambahan jumlah orang Eropa ini termasuk juga akibat lonjakan besar jumlah mereka yang menetap di Hindia. pada tahun 1900-1906 rata-rata jumlahnya tidak sampai 230 per tahun, sementara pada 1912-1914 melonjak menjadi 629 dan pada 1924-1927 menjadi 805. Jumlah ini juga membuat pegawai negeri Eropa yang ditugaskan menjadi semakin banyak. Pada 1900-1903 jumlah rata-ratanya hanya 54. Berselang 10 tahun jumlahnya pada 1910-1913 menjadi 399 per tahun. Lihat : J.S.Furnivall. *Netherlands India : A Study of Plural Economy*. (Cambridge : Cambridge University Press, 1994) hlm 405.

<sup>68</sup> *Ibid.* hlm 114



pemerintahan Eropa maupun pribumi mempunyai kesamaan visi dan misi. Mereka memerlukan banyak waktu untuk mencari bentuk-bentuk ideal dari perbaikan kesejahteraan serta kerja-kerja yang efektif untuk mencapainya. Salah satu langkah yang paling awal adalah melakukan “pemetaan kekuatan”. Kenyataan itu membuat pemerintah sadar akan pentingnya survey atas segi-segi ekonomi masyarakat.



## BAB 3

### ***MINDERE WELVAART COMMISSIE* DAN TINGKAT KESEJAHTERAAN RAKYAT JAWA**

#### **3.1 Mindere Welvaart Commissie dan kehidupan masyarakat Jawa Periode 1902-1914**

Untuk menentukan kebijakan-kebijakan pemerintah kolonial tentang masalah ekonomi yang pada masa itu berhaluan politik etis, pemerintah Hindia Belanda memerlukan suatu data yang lengkap mengenai kondisi ekonomi dan kesejahteraan rakyat sebagai dasar pertimbangan. Oleh karena itu, pada 15 Oktober 1902 pemerintah mengeluarkan surat keputusan (besluit) tentang perintah mengadakan pemeriksaan untuk mencari penyebab kemunduran kesejahteraan penduduk pulau Jawa, di luar tanah-tanah milik para penguasa pribumi dan tanah partikelir seperti yang banyak terdapat di Jawa barat<sup>69</sup>. Eksekusi pemeriksaan itu kemudian diserahkan kepada *Hoofdkommissie* yaitu komisi utama dalam penyelidikan di bawah pemimpin utamanya H.E.Steinmetz. Pada masa itu Steinmetz menjabat sebagai Resident Pekalongan<sup>70</sup>. *Hoofdkommissie* ini merekrut 11 orang anggota yang merupakan pejabat Eropa dan Pribumi. Empat orang Bupati pribumi diangkat menjadi anggota yaitu bupati Demak, Sumedang, Panarukan, Ngawi. Oleh karena penyelidikan ini dianggap penting, pada setiap afdeeling didirikan juga komisi lokal (*Plaatselijke Commissie*) yang disebut juga *Afdeeling Commissie*, yang beranggotakan *controleur* dan para *ambtenaar* Eropa dan Pribumi.

---

<sup>69</sup> ANRI : Besluit 31 Oktober 1902, koleksi Residen Steinmetz, 1625s, 1904.

<sup>70</sup> *Ibid.*

Banyaknya indikator yang harus diperhatikan dalam keseharian masyarakat Jawa, serta sulitnya akses untuk “memetakan” pulau Jawa, membuat *Hoofdcommissie* yang bertugas menyiapkan suatu pedoman (*Leidraad*) memerlukan waktu hampir dua tahun. Baru pada pertengahan tahun 1904 keluarlah suatu pedoman yang telah disusun dan disahkan dalam bentuk 533 pertanyaan yang mesti dijawab oleh komisi-komisi setempat dengan lengkap<sup>71</sup>. Pedoman ini siap dikirimkan ke setiap residen dan asisten residen untuk segera menjalankan penyelidikan di kabupaten masing-masing. Besarnya skala penyelidikan ini membuat kerja mereka memerlukan waktu yang cukup lama pula. Seluruh laporan hasil-hasil penyelidikan baru diselesaikan perbagian dan rampung pada tahun 1914 dan dirangkum kembali oleh komisi pusat (*Hoofdcommissie*)<sup>72</sup>. Residen Steinmetz sebagai ketua *Hoofdcommissie*, dalam proses kerjanya memerlukan dana operasional yang cukup besar untuk membiayai penyelidikan ini. Salah satu sumber dana yang menyokong kegiatan operasional *Mindere Welvaart Commissie* adalah g.c.t. van Dorp, sebuah Firma percetakan di Semarang<sup>73</sup>. Firma ini meminjamkan uang sejumlah f. 56.430 untuk menjadi dana awal penyelidikan<sup>74</sup>.

Seperti disebutkan di atas, empat orang bupati terlibat secara langsung dalam komisi pusat yaitu bupati Demak, Sumedang, Panarukan, dan Ngawi. Pengangkatan mereka secara resmi disahkan dengan surat keputusan tanggal 31 Oktober 1902, yang menjadi dasar dari penugasan mereka sekaligus bukti legalitas dari *Mindere Welvaart Commissie*<sup>75</sup>. Tidak diketahui secara pasti perihal alasan penunjukan mereka. Ada anggapan bahwa para bupati yang terpilih untuk dilibatkan adalah karena mereka bisa berbahasa Belanda dengan fasih<sup>76</sup>. Namun jika dilihat secara geografis, daerah tugas

---

<sup>71</sup> *Encyclopedie van Nederlandsch Indie, 1921*. hlm 753. Lihat juga Frans Husken, *Declining Welfare in Java: Government and Private Inquiries, 1903-1914*. Dalam Robert Cribb (ed), *The Late Colonial State in Indonesia: Political and Economic Foundations of the Netherlands Indies 1880-1942* Leiden : KITLV Press, 1994. hlm 215.

<sup>72</sup> *Encyclopedie van Nederlandsch Indie, 1921*. hlm 753

<sup>73</sup> ANRI Besluit 25 Februari 1904, Koleksi Residen Steinmetz, 1625m, 1904.

<sup>74</sup> Ibid

<sup>75</sup> ANRI Besluit 25 Februari 1904, Koleksi Residen Steinmetz, 1625s, 1904.

<sup>76</sup> Ibid

mereka sebagai bupati merupakan representasi dari pulau Jawa. Demak di bagian utara Jawa tengah, Sumedang di bagian tengah Jawa barat, Panarukan di ujung timur Jawa dan dekat dengan pulau Madura, dan Ngawi di Jawa timur. Bupati Serang, (di ujung barat Pulau Jawa) Pangeran Aria Achmad Djajadiningrat juga terlibat dalam komisi kabupaten.

Penugasan ini juga menemui beberapa masalah. Raden Adipati Soeriaatmadja, bupati Sumedang yang pada awalnya menerima tugas ini dan bekerja setahun lebih kemudian terganggu kesehatannya. Oleh karena seringnya terserang asma, Bupati Sumedang ini menulis surat pengunduran diri dari *Hoofdcommissie* pada tanggal 20 Februari 1904 dan permohonan itu disetujui oleh residen Priangan<sup>77</sup>. Jika dilihat dari latar belakangnya, pemilihan anggota pribumi dalam *Hoofdcommissie* ini juga ditetapkan memang bukan sekedar dari faktor kemampuan berbahasa Belanda dengan fasih saja. Raden Adipati Soeriaatmadja, sebagai contoh, merupakan sosok yang sangat berjasa di wilayahnya. Di kabupaten Sumedang, ia membangun aliran irigasi sawah, meningkatkan hasil ternak, melarang penangkapan ikan dengan racun, memberantas penyakit menular, di bidang ekonomi ia pada tahun 1901 membangun “Bank Prijaji” dan pada tahun 1910 menjadi “*Soemedangsche Afdeeling Bank*”. Pada tahun 1915 ia mendirikan Bank Desa untuk menolong rakyat desa dan berbagai jasa di bidang-bidang lainnya<sup>78</sup>.

*Masih banyak jasa lainnya dan atas segala jasanya dalam membangun Sumedang, baik itu pembangunan sarana fisik tetapi juga pembangunan manusianya. Pangeran Aria Suria Atmadja mendapat berbagai penghargaan atau tanda jasa dari pemerintah kolonial Belanda salah satunya tanda jasa Groot Gouden Ster (1891) dan dianugerahi beberapa bintang jasa tahun 1901, 1903, 1918, Payung Song-song Kuning tahun 1905, Gelar Adipati 1898, Gelar Aria 1906 dan Gelar Pangeran 1910<sup>79</sup>.*

---

<sup>77</sup> ANRI Besluit 25 Februari 1904, Koleksi Residen Steinmetz, 1625m, 1904.

<sup>78</sup> <http://sumedanglarang.blogspot.com/> diakses pada 10 Oktober 2011 Pk 14.08

<sup>79</sup> Dikutip utuh dari <http://sumedanglarang.blogspot.com/> diakses pada 10 Oktober 2011 Pk 14.08

Ini memperlihatkan bahwa pemerintah kolonial tidak sembarangan dalam membentuk *Hoofdcommissie*. Para anggota pribumi yang terpilih ini memang sosok yang berpengaruh di daerah pemerintahannya masing-masing. Hal ini merupakan bukti keseriusan sikap konstitusi Belanda untuk mewujudkan gagasan sosial-etis, selain juga pengakuan terhadap hutang kehormatan antara Belanda dengan tanah koloni Hindia<sup>80</sup>. Pikiran dan gagasan demikian ini merupakan hal yang benar-benar baru di negeri Belanda. Pembentukan suatu komisi untuk menyelidiki tingkat kesejahteraan sehingga pemerintah bisa mengambil langkah tepat untuk menentukan kebijakan ekonomi yang seluruhnya untuk mendukung kemakmuran bagi rakyat adalah suatu hal yang belum pernah dilakukan. Terutama sekali bahwa dalam tujuan besarnya, komisi ini mendorong segala sumber daya yang ada juga dikerahkan untuk kebutuhan yang sudah dianggap mendesak, bahwa kondisi hidup masyarakat harus segera diarahkan menuju keadaan yang lebih baik.

Jawa pada masa itu adalah suatu wilayah yang secara umum keadaan ekonominya dianggap merosot. Anggapan ini muncul bisa jadi berdasarkan atas pertimbangan keadaan eksploitasi pertanian pada masa-masa sebelumnya, tetapi kemungkinan juga karena euforia yang dibangun oleh kaum etisi di pemerintahan negeri Belanda. Namun dari data yang ada, bisa ditarik kesimpulan bahwa memang rakyat Jawa berada dalam situasi ekonomi yang lemah. Salah Satu indikatornya terlihat dari berkurangnya impor barang-barang tekstil dan beras. Pada tahun 1875, impor kapas dan beras berjumlah f.59,9 juta dan pada 1900 jumlahnya turun menjadi f.53 juta. *Mindere Welvaart Commissie* sendiri telah merangkum data bahwa pada awal abad ke-20 pendapatan rata-rata rumah tangga hanya berjumlah f.80 per tahun dan dari jumlah besaran ini, f.16 mesti dibayarkan kepada pemerintah sebagai pajak<sup>81</sup>.

Antara tahun 1870-1905, keadaan Jawa sulit dilihat dengan perhitungan dalam angka-angka statistik. Panen pertanian yang menjadi andalan produksi ekonomi Jawa

---

<sup>80</sup> *Encyclopedie van Nederlandsch Indie, 1921*. hlm 751.

<sup>81</sup> Nugroho Notosusanto, Marwati Djoenegoro (ed): *Sejarah Nasional Indonesia IV* (Jakarta, Balai Pustaka 1993) hlm 129.

silih berganti gagal dan berhasil. Angka kelahiran menunjukkan peningkatan yang besar. Pertambahan jumlah penduduk bahkan mencapai 40%<sup>82</sup>. Meskipun dalam penelitian lain terungkap bahwa laju pertumbuhan penduduk Jawa setelah 1880 menunjukkan *trend* yang menurun dibandingkan dengan masa-masa sebelumnya namun tetap saja penelitian itu menunjukkan bahwa kenaikan jumlah produksi justru lebih rendah lagi daripada jumlah penduduk<sup>83</sup>. Sehingga secara umum pendapatan per kapita semakin lama semakin menurun. Tambah lagi, pembayaran upah mengalami penurunan sejak krisis pada 1885 akibat gagal panen<sup>84</sup>.

Keadaan ini membuat pemerintah tidak bisa diam saja. Karena jika terus berlanjut, pada masa-masa setelahnya akan menimbulkan kemerosotan ekonomi yang lebih parah lagi. Masalahnya, perangkat pemerintahan tidak siap untuk melakukan perbaikan. Bimbingan atas ekonomi rakyat untuk menuju kearah yang lebih baik juga merupakan suatu hal yang benar-benar baru bagi masyarakat Jawa. Tanda-tanda usaha perbaikan ekonomi yang dilakukan pemerintah baru terlihat sejak tahun 1901. Padahal masalah kemunduran kesejahteraan sudah berlangsung sejak 15 tahun sebelumnya. Hal ini menunjukkan bahwa pejabat Belanda memang belum paham benar soal-soal keadaan ekonomi dalam negeri Hindia Belanda<sup>85</sup>. Karena mereka tidak mengerti masalah kemunduran kesejahteraan ini, tidak mengherankan sampai saat itu masih dibiarkan begitu besar angka pertumbuhan penduduk asing yang datang ke Hindia Belanda. Mereka tidak menyadari bahwa sesungguhnya di antara penduduk Jawa saja, kesejahteraan menjadi masalah yang semakin mengancam. Kedatangan mereka ke Hindia Belanda terungkap dalam data statistik tentang orang asing di Hindia Belanda.

---

<sup>82</sup> *Kebijaksanaan Pemerintah Hindia Belanda di Bidang Perekonomian*. KITLV-LIPI JAKARTA 1978, hlm 17.

<sup>83</sup> Nugroho Notosusanto, Marwati Djoenegoro (ed): *Op Cit*. hlm 128.

<sup>84</sup> *Ibid*.

<sup>85</sup> *Ibid* . hlm 18.

**Tabel 5. Pertumbuhan penduduk asing di Hindia Belanda tahun 1860-1930**

<b>Jumlah Pada Tahun</b>	<b>Eropa</b>	<b>Cina</b>	<b>Arab</b>	<b>Total</b>
1860	43.876 (16%)	221.438 (81%)	8.909(3.25%)	274.223
1880	59.903(14.25%)	343.793(81.9%)	16.025(3.8%)	419.721
1900	91.142(13.9%)	537.316(81.9%)	27.399(1.2%)	655.857
1905	94.518(13.74%)	563. 449(81.9%)	29.588(4.3%)	687.555
1920	168.114(16.44%)	809.039(79.15%)	44.902(4.39%)	1.022.055
1930	240.417(15.56%)	1.233.214(79.82%)	71.335(4.61%)	1.544.966

Data diolah dari sumber : Pieter Creutzberg dan J.T.M. van Laanen; *Sejarah Statistik Ekonomi Indonesia* (Jakarta : Yayasan Obor, 1987) hlm 32.

Seperti halnya pada bab sebelumnya telah diungkapkan bahwa golongan pejabat muda dari Eropa jumlahnya semakin banyak, jumlah orang Eropa yang datang untuk tinggal juga besar. Pengaruh dari liberalisme yang berkembang di Belanda adalah pengaruhnya di koloni Hindia Belanda berupa lonjakan jumlah orang asing yang datang antara tahun 1880-1900. Namun begitu, keadaan ini tidak banyak membawa kemajuan bagi masyarakat pribumi.

*Dalam perkembangan liberalisme, antara tahun 1870 sampai akhir abad, banyak faktor penarik bagi orang Eropa untuk tinggal di Jawa. Tetapi keuntungan bagi rakyat pribumi praktis hampir tidak ada. Sementara pekerjaan berat dilakukan oleh penduduk asli, upah serta biaya-biaya perawatan mereka dibayarkan hanya dari dana pelayanan publik saja<sup>86</sup>.*

Pendek kata, hampir tidak terlihat usaha pemerintah kolonial dalam membendung pertumbuhan penduduk asing yang tidak membawa perbaikan bagi

---

<sup>86</sup> Diterjemahkan oleh penulis dari J.S.Furnival, *Netherlands India a Study of Plural Economy*. (Cambridge unive press : 1944) hlm 295.

pribumi dan jika dibiarkan justru berpotensi menimbulkan banyak masalah lain selain tentunya masalah kesejahteraan. Namun pada masa-masa awal abad ke-20, sebenarnya bisa dilihat banyak upaya-upaya perbaikan ekonomi yang mulai dilakukan oleh pemerintah. Beragam sektor mulai mendapat perhatian dan suntikan dana, termasuk irigasi, transmigrasi dan edukasi yang menjadi tiga fokus utama. Sekitar tahun 1910, perdamaian telah terjadi dimana-mana dan administrasi Batavia telah sangat efisien dari segi teknisnya<sup>87</sup>. Sekitar tahun 1899, Hindia Belanda yang hampir bangkrut dan perlu pinjaman sebesar 100 juta Gulden untuk menutup anggaran yang defisit justru mencapai surplus pada anggaran tahun 1907<sup>88</sup>.

Perhatian orang-orang Belanda terhadap masalah ekonomi terlihat dari besarnya keterlibatan orang-orang Belanda yang berpendidikan dalam memandang masalah ini. salah satu tokoh yang terkenal adalah Van Deventer, seorang ahli hukum yang menjadi kaya karena bermunculannya perkebunan-perkebunan milik swasta yang membutuhkan penasihat hukum. Perhatian Van Deventer terhadap kesejahteraan pribumi sudah terlihat sebelum 1901. Tulisannya yang terkenal terbit dalam majalah *De Gids* pada tahun defisit anggaran 1899, berjudul *een eereschuld* merupakan sebuah “pernyataan” bahwa Negara Belanda menjadi kaya dan makmur di atas kesengsaraan koloni Hindia Belanda.

Singkatnya, tulisan itu ingin menyadarkan masyarakat Belanda bahwa kekayaan yang selama ini diterima di negeri Belanda merupakan hasil kerja keras masyarakat koloni, sehingga sudah sepatutnya diadakan sebuah “balas jasa”. Van Deventer bahkan juga telah memperkirakan jumlah besarnya uang yang harus dikembalikan ke Hindia Belanda mencapai 187 juta Gulden<sup>89</sup>. Lebih jauh, van Deventer mengungkapkan bahwa kondisi pada tahun 1900, pendapatan Negara dalam bentuk tunai adalah f. 80 dan diambil sebagai tenaga kerja oleh Negara sebesar f. 16. Serta f. 39 pendapatan kas diambil f. 9 sebagai pajak. Pengamatan ini mendukung pendapat sebelumnya yang menyatakan bahwa pertumbuhan penduduk telah jauh

---

<sup>87</sup> H.M. Vlekke : *Nusantara sejarah Indonesia* (Jakarta : KPG, 2008) hlm 370.

<sup>88</sup> *Ibid* hlm 371.

<sup>89</sup> *Ibid* hlm 372.



melampaui sumber daya mereka dalam bentuk pertanian dan ternak<sup>90</sup>. Oleh karena itu, usaha-usaha perbaikan, mempertimbangkan keadaan tersebut, memang sangatlah mendesak. Demikianlah telah terlihat dari uraian di atas bahwa sementara penyelidikan tentang keadaan kesejahteraan yang dilakukan oleh *Mindere Welvaart Commissie* sedang berjalan antara tahun 1902-1914, pemerintah Hindia Belanda telah secara langsung menjalankan usaha-usaha perbaikan tersebut.

Yang menarik dari pemerintah negeri Belanda sendiri adalah bahwa ketika menteri Idenburg menunggu datangnya laporan dari kerja *Mindere Welvaart Commissie*, ia menegaskan pentingnya bentuk laporan ini bukan hanya sebagai pernyataan atau keterangan saja mengenai perekonomian masyarakat namun lebih jauh dari itu, laporan ini sebaiknya dibuat lebih solid dan padat informasi sehingga menyampaikan saran-saran atas hasil pengamatan langsung mengenai apakah yang harus dilakukan oleh Belanda<sup>91</sup>.

### **3.2 Pejabat di *Mindere Welvaart Commissie***

#### **3.2.1 Residen Pekalongan, H.E.Steinmetz**

Tokoh yang mengepalai Komite Pusat (*Hoofdcmissie*) dari *Mindere Welvaart Commissie* adalah residen Pekalongan H.E.Steinmetz. dengan tim yang dibentuk sebagai anggota *Hoofdcmissie*, Residen Steinmetz melakukan berbagai persiapan yang diperlukan untuk menyusun pedoman dan panduan bagi komisi kabupaten (*Afdeling*) sehingga bisa mulai bekerja meneliti tingkat kesejahteraan di masing-masing daerahnya. Penyusunan panduan ini bukan urusan mudah. Karena penduduk di Jawa dan Madura sangat beragam dan mata pencaharian mereka juga bervariasi, serta sulitnya menjangkau daerah-daerah terpencil, diperlukan waktu hampir dua tahun sampai akhirnya Steinmetz menulis surat kepada Gubernur Jenderal Willem Rooseboom yang menyatakan kesiapan untuk mulai melakukan

---

<sup>90</sup> J.S.Furnival, *Op Cit.* hlm 396-397.

<sup>91</sup> H.A. Idema, *Parliamentaire Geschiedenis van Nederlandsche Indie 1891-1918.* (s'Gravenhage Martinus Nijhoff, 1924) hlm 156.

penyelidikan<sup>92</sup>. Dalam surat itu, Steinmetz juga memberitahukan bahwa telah dirampungkan segala persiapan dan perundingan di daerah-daerah (*Afdeling*) dan telah dilaporkan kepadanya. Dengan ini Steinmetz menyatakan kesiapannya untuk bekerjasama dengan komisi regional dan meminta dasar panduan dari pemerintah pusat untuk memberi petunjuk memulai penyelidikan sehingga tidak tertunda lebih lama lagi. Steinmetz menegaskan bahwa pelaksanaan dari penyelidikan ini sama sekali bukan perkara mudah, justru sangat berat. Oleh karena itu ia memintakan izin bagi A.J.W.Harloff, seorang sekretaris untuk ditempatkan secara penuh dan berkonsentrasi memberikan waktu kepada komisi pusat yang berbasis di Pekalongan. Harloff sendiri kemudian ditugaskan untuk menyediakan waktu secara penuh di Komisi pusat ini. Ia diberikan fasilitas tempat tinggal yang biayanya diminta dari pemerintah pusat seharga f 75.- dan akomodasi yang baik. Hal ini menurut Steinmetz sejalan dengan besluit 16 Desember 1902<sup>93</sup>.

Steinmetz bukan residen biasa. Ia seorang yang cukup ramah, ini dibuktikan dari perhatiannya kepada anak buah dan rekan kerja. Pada dasarnya Steinmetz juga punya perhatian kepada masyarakat khususnya di daerah yang langsung berada di bawah wewenangnya, yaitu Pekalongan dan sekitarnya. Tokoh pergerakan politik dan anggota volksraad, Raden Koesoemo Oetoyo pernah menganggap Steinmetz sebagai teman bertanya dan berdiskusi. Dari Steinmetz, Oetoyo mendapatkan banyak informasi penting mengenai kondisi daerah Buwaran, sebelah selatan kota Pekalongan<sup>94</sup>.

---

<sup>92</sup> Surat Residen H.E.Steinmetz kepada Gubernur Jenderal Willem Rooseboom tgl 2 Januari 1904 // ANRI, Koleksi Bogor, 1904, Steinmetz, 1625t.

<sup>93</sup> Ibid

<sup>94</sup> Atashendartini dkk (ed). *Perjalanan Panjang Anak Bumi*. (Jakarta : Obor, 2007) hlm 61

### 3.2.2 Bupati Ngawi, R.M.T. Koesoemo Oetoyo

Pada masa sekitar awal abad ke-20, pemerintahan pribumi di Jawa (termasuk juga di Madura) dipimpin oleh para bupati pribumi yang merupakan elit pribumi tertinggi di luar wilayah *Vorstenlanden*. Mereka hidup dari gaji pemerintah dan tunjangan<sup>95</sup>. Satu dari empat bupati paling menonjol adalah R.M.T. Koesoemo Oetoyo. Keempat bupati ini dianggap penting mula-mula karena tidak semua bupati terpilih adalah orang yang kompeten dalam pemerintahan. Hal itu disebabkan karena tingkat pendidikan barat yang tidak merata, kepentingan-kepentingan politik dalam jabatan, serta keadaan daerah tempat mereka menjabat.

Koesoemo Oetoyo terpilih menjadi bupati menggantikan R.M.A.A. Sosroningrat, ayahanda dari R.A. Kartini. Berbeda dengan tradisi pimpinan masyarakat pribumi masa sebelumnya yang dipilih berdasarkan keturunan atau kekeluargaan, Koesoemo Oetoyo terpilih karena kecerdasannya. Kecerdasan ini pula yang menarik perhatian para pembesar. Bupati Serang, pangeran Aria Achmad Djajadiningrat yang menjadi kawan baik dan rekan sepekerjaan dengan Oetoyo menulis :

*Oetojo telah mengalami banyak kesulitan dalam masa jabatannya. Namun kesulitan-kesulitan itu tidak menghalanginya untuk berbakti pada nusa dan bangsa dengan cara yang menurut pendapatnya adalah yang terbaik<sup>96</sup>.*

Dikenal cerdas dan berbakti pada masyarakat, Koesoemo Oetoyo ditunjuk sebagai satu dari empat bupati terbaik yang bertugas dalam *Mindere Welvaart Commissie*. Kersimpulan-kesimpulan yang didapatkan Oetoyo dalam kerja komisi ini tidak jauh berbeda dengan gambaran umum yang didapat oleh Idenburg, menteri urusan jajahan, bahwa kehidupan rakyat memang semakin berat. Atas pengalamannya dalam menyelidiki hal itu, Oetoyo menuliskan saran-saran dalam laporannya bahwa masyarakat Jawa memerlukan bantuan kredit usaha tani, pengembangan sistem-

---

<sup>95</sup> *Ibid* hlm 1.

<sup>96</sup> Memoar pangeran aria hlm 324.

sistem irigasi serta dukungan pendidikan<sup>97</sup>. Disini terlihat bahwa sebagai bupati, Oetoyo telah berpikir mengenai kemajuan yang seharusnya dicapai oleh masyarakat pribumi. Atas prestasi-prestasi yang telah diukir sepanjang kariernya di pemerintahan, Oetoyo dipindah menjadi bupati di Jepara dan mencapai pangkat wakil ketua *Volksraad* sebelum akhirnya melepaskan diri dari struktur kekuasaan kolonial dan memberikan perhatian kepada organisasi pendidikan Boedi Oetomo.

### 3.2.2 Bupati Serang, Pangeran Aria Achmad Djajadiningrat

Pemerintah Hindia Belanda menganggap bahwa tim kerja penyelidikan mengenai kondisi kesejahteraan rakyat pribumi harus melibatkan anggota pribumi juga dalam keanggotaannya. Terpilihnya beberapa orang anggota pribumi dalam tim ini menimbulkan berbagai keuntungan. *Pertama*, anggota pribumi itu akan membantu dalam pendekatan kepada rakyat pribumi misalnya dalam hal bahasa Jawa serta kepercayaan akan keterlibatan pejabat pribumi dalam pemerintahan. *Kedua*, para anggota pribumi yang tergabung dalam tim kerja ini bisa memanfaatkan data-data yang didapat dalam kerja penyelidikan untuk nantinya dipakai sebagai bahan pembelajaran dalam memerintah di wilayahnya atau *Afdeeling* masing-masing. Tetapi para pejabat pribumi ini tentunya tidak sembarangan dipilih. Salah satu pejabat pribumi yang paling menonjol pada permulaan abad ke-20 adalah Pangeran Aria Achmad Djajadiningrat. Ia adalah tokoh penting dalam pemerintahan lokal maupun dalam dewan rakyat *Volksraad* di Hindia Belanda. Pangeran Aria mempunyai peran penting dalam *Mindere Welvaart Commissie*. Bersama dengan bupati Demak pangeran Ario Hadiningrat, bupati Sumedang Raden Adipati Soeria Atmadja, bupati Panarukan Raden Mas Toemenggoeng Ario Koesoemodipoetro, bupati Ngawi Raden Mas Adipati Toemenggoeng Koesoemo Oetojo terpilih dalam *Hoofdcommissie* yang merupakan empat anggota pribumi dari total sebelas anggota.

Karena komisi ini dianggap begitu penting saat itu, pelantikan dijadwalkan khusus di istana Bogor dan dilakukan sendiri oleh Gubernur Jendral. Awalnya,

---

<sup>97</sup> Oetoyo op cit hlm 3.

pangeran Aria diangkat sebagai pejabat di pemerintahan, khususnya daerah Serang. Sebagai bupati, tugasnya secara khusus adalah mempelajari berbagai macam pemberontakan dan pergolakan rakyat yang telah berturut-turut timbul di daerah Banten, serta menyelidiki penyebabnya segala kejadian itu. Sementara tugas lainnya adalah tetap meneruskan cara-cara terdahulu. Setidaknya, begitulah yang diperintahkan oleh Hardeman, Residen Banten saat itu<sup>98</sup>. Dengan tambahan tugas baru dalam *Mindere Welvaart Commissie*, Pangeran Aria bertugas bersama dengan *Controleur* mencari jawaban untuk sejumlah 533 pertanyaan yang disusun oleh *Hoofdcommissie*. Kesempatan ini bukannya menjadi beban bagi pekerjaannya, justru menjadi kesempatan yang baik. Sebagai bupati baru, pangeran Aria merasa mendapat cara untuk mengenal lebih jauh tentang keadaan-keadaan yang mendalam tentang masalah-masalah yang berkaitan dengan penduduk pribumi di daerahnya. Seperti telah disebutkan di atas, inilah salah satu keuntungan yang didapatkan dengan melibatkan anggota pejabat pribumi.

Di komisi lokal, para pejabat daerah bergerak membentuk kepanitiaan untuk penyelidikan ini. Disinilah dapat terlihat bahwa bupati di setiap wilayah sebenarnya mempunyai suatu tanggung jawab besar yaitu mencurahkan perhatian pada penyelidikan tentang tingkat kesejahteraan rakyatnya. Dapat dipastikan juga bahwa jumlah mereka yang terlibat, khususnya para penyelidik tidak sedikit jumlahnya. Dari satu laporan yang masuk mengenai budidaya ikan dan penangkapan ikan (*Vischteelt en Visscherij*) di Semarang, Pasoeroean dan Soerabaja, dapat terlihat daftar sebagai berikut :

---

<sup>98</sup> *Memoar Pangeran Aria Achmad Djajadiningrat* (Jakarta : Dian Rakyat, 1996) hlm 237.

**Tabel 6. Daftar Nama Penyelidik *Mindere Welvaart Commissie*  
tentang masalah-masalah perikanan dan hasil-hasil laut (Vischtelt en Visscherij)  
*Residentie Semarang***

<b>Wilayah</b>	<b>Asisten Residen</b>	<b>Bupati</b>	<b>Pejabat lain</b>
Semarang	G. Hogenraad	R.M.T. Ario Purboadiningrat	-P.F. Abdell, -J. P. Dom -W.M. Ingenluijf
Salatiga	A.J. Baron Quarles de Quarles	-	-J.H. Nieuwenhuijs -L.J. Schippers -A. Doornik
Kendal	F.A. Brouwer	R.M.T. Ario Notonegoro	-A.H.J.G. Walbeehm -Th. J.W.C. Neijs -E. Einthoven
Demak	H.R. Pereira	R.M.A. Ario Adiningrat	-A.H. Maas Geesteranus -J. Ph. Baljon
Grobogan	W.F. Lutter	R.M.T. Ario Hardjo Koesoemo	-P.W. van den Broek -J.G. van Heijts
Pati	J. Hofland	R.T.Prawiro Werdojo	-G.D. van Ravenswaay -W.H.V. van der Hell -J.H.E. Kaulbach
Koedoes	H.J. Wijers	R.A. Ario TjokroNagoro	-J.J. Feijters -G.J. Koot
Jepara	G.L. Gonggrijp	R.M.A. Ario Sasraningrat	-F.B. Vodegel

Sumber : laporan *Mindere Welvaart Commissie* perpustakaan FIB UI 992.6 j 284 II. *Onderzoek Naar de Mindere Welvaart der Inlandsche Bevolking op Java en Madoera, Samentrekking van de Afdeulingsverslagen Over de Uitkomsten der Onderzoekingen naar Visschteelt en Visscherij in de Residentie Semarang*

Dari daftar nama di atas, terlihat bahwa keterlibatan pejabat pribumi terbatas pada peran Regent (Bupati) yang keseluruhannya merupakan orang pribumi. Peran inilah yang dimanfaatkan oleh Pangeran Aria Achmad Djajadiningrat di Serang untuk lebih memahami keadaan masyarakat yang dipimpinnya. Sehingga menurutnya, data-data hasil kerjanya di komisi ini dapat berguna baginya sebagai bupati Serang.

Di sisi lain, keterlibatan begitu banyak para pejabat lokal di seluruh Jawa (dan Madura) dalam *Mindere Welvaart Commissie* merupakan salah satu bukti bahwa penyelidikan yang dilakukan ini menggunakan pendekatan yang jauh lebih menyeluruh daripada penyelidikan tentang tema serupa di masa-masa sebelumnya. Tujuannya jelas, yaitu untuk memberikan analisis maksimal mengenai masalah kesejahteraan secara struktural dan dari perspektif pribumi<sup>99</sup>.

### **3.3 Mengukur Tingkat Kesejahteraan**

Awal abad ke-20, di beberapa tempat di Jawa telah terjadi gagal panen yang besar. Karena pengaruhnya meluas sampai ke bidang-bidang lain yang berkaitan langsung dengan kesejahteraan rakyat, pemerintah merasa perlu adanya satu penyelidikan terpisah. Tujuannya untuk menjadi dasar yang komprehensif dalam pengambilan keputusan yang berkaitan dengan kesejahteraan pribumi. Inilah salah satu dasar pentingnya penyelidikan yang dilakukan oleh *mindere Welvaart Commissie* pada tahun 1902.

Hasil-hasil penyelidikan itu memerlukan suatu pengolahan data yang bertahap dan untuk itu diperlukan waktu yang cukup panjang. Menteri urusan tanah koloni, Idenburg, saat itu juga telah menyatakan perlunya suatu investigasi di tingkat lokal yang hasilnya akan dipergunakan untuk mengkompilasi data dan “memetakan” keadaan. Menteri Idenburg juga berusaha menempatkan anggaran bagi penyelidikan

---

<sup>99</sup> Frans Husken, *Declining Welfare in Java: Government and Private Inquiries, 1903-1914*. Dalam Robert Cribb (ed), *The Late Colonial State in Indonesia: Political and Economic Foundations of the Netherlands Indies 1880-1942* Leiden : KITLV Press, 1994. Hlm 215.

ini dengan membaginya untuk 5 atau 6 tahun<sup>100</sup>. Perhatian khusus datang dari negeri Belanda untuk usaha perbaikan kesejahteraan ini. Tidak hanya menteri urusan tanah koloni, ratu Wilhelmina pada September 1903 pun menempatkan setidaknya tujuh paragraf dalam pidato panjangnya untuk tema mengenai persoalan di negara koloni<sup>101</sup>. Memperlihatkan bahwa memang persoalan ekonomi yang dihadapi rakyat Hindia membutuhkan perhatian khusus.

Selain itu, perhatian lebih terhadap masalah ini juga bisa terlihat dari anggaran yang besar bagi kerja-kerja penyelidikan dan perbaikan. Dalam hal ini anggaran pada tahun 1904 itu menghabiskan lebih dari 2 juta Gulden bagi sektor-sektor penyelidikan sebagai berikut<sup>102</sup> :

- Penyelidikan bagi kepentingan emigrasi      f 11.000
- Penyelidikan sistem kredit                      f 60.000
- Penelitian mengenai budidaya kopi            f 400.000
- Untuk kepentingan irigasi dan pertahanan    f 1.675.000

Demikianlah penyelidikan berjalan. Pertanyaan yang dirumuskan disebarkan ke setiap karesidenan kecuali tanah-tanah kerajaan dan tanah partikelir. *Mindere Welvaart Commissie* mulai menyebarkan sejumlah pertanyaan untuk pedoman penyelidikan pada tahun 1904 dan komisi-komisi setempat dibentuk dan bekerja mengumpulkan data.

Bidang-bidang yang menjadi kajian dalam penyelidikan adalah<sup>103</sup> :

1. *Vischteelt en Visscherij* (Perikanan)
2. *Pluimveteelt* (peternakan unggas)
3. *Veetelt* (peternakan)
4. *Vervoerwezen* (pengangkutan)
5. *Landbouw* (pertanian)

---

<sup>100</sup> H.A. Idema, *Op Cit* hlm 160.

<sup>101</sup> *Ibid* hlm 165.

<sup>102</sup> *Ibid* hlm 166.

<sup>103</sup> *Encyclopedie van Nederlansch Indie, 1921*, hlm. 754.



6. *Handel en Nijverheid* (perdagangan dan industri)
7. *Irrigatie* (irigasi)
8. *Recht en Politie* (Hukum dan tata aturan)
9. *Economie van de Desa* (ekonomi pedesaan)

Sembilan pokok bidang penyelidikan ini menghasilkan sebuah laporan penyelidikan yang besar pada tahun 1914 dan kemudian dikompilasi menjadi publikasi per bidang dan per wilayah.

Pada tahun 1903, sebuah dewan umum yang beranggotakan pemilik pabrik gula di Jawa bersidang membahas kemungkinan-kemungkinan penyelidikan *Mindere Welvaart Commissie* yang akan dilakukan di wilayahnya. Setelah perdebatan panjang membahas langkah terbaik untuk menyikapi penyelidikan ini, dewan memutuskan untuk melakukan penyelidikan sendiri mengenai apa yang telah terjadi dalam proses budidaya gula di desa-desa di Jawa. Untuk keperluan itu, S.C. Van Musschenbroek sebagai ketua dewan memutuskan bahwa kabupaten Comal akan dijadikan wilayah percontohan untuk program penyelidikan internal tersebut<sup>104</sup>. Dengan demikian, terlihat dampak nyata bahwa penyelidikan *Mindere Welvaart Commissie* telah mempengaruhi mereka dalam pekerjaannya. Di sisi lain, apa yang dilakukan oleh dewan ini banyak membantu program penyelidikan *Mindere Welvaart Commissie*.

---

<sup>104</sup> Frans Husken, *Op Cit* hlm 218.

## BAB 4

### BERBAGAI HASIL YANG DICAPAI *MINDERE WELVAART* *COMMISSIE*

#### 4.1 Akhir dari penyelidikan

Sebagai sebuah komisi yang berdiri secara mandiri (independen) dan bertanggung jawab langsung kepada Gubernur Jendral, *Mindere Welvaart Commissie* menuntaskan tugasnya dengan sebuah laporan berskala besar. Luasnya cakupan bidang penelitian membuat durasi kerja menjadi cukup panjang, sekitar 12 tahun, yaitu antara tahun 1902-1914. Dalam penelitian ini, mereka yang bertugas adalah orang-orang terpilih dan bukan sembarang pegawai. Mereka dituntut untuk memiliki wawasan luas mengenai kehidupan masyarakat Jawa, dan dengan cara-cara yang tepat “memetakan” keadaan ekonomi wilayahnya dalam sebuah laporan. Bukan tugas yang mudah mengingat keterbatasan teknologi serta daya jangkauan ke seluruh Jawa pada waktu itu. Snouck Hurgronje pernah menolak untuk bertugas dalam *Mindere Welvaart Commissie*, alasannya karena data-data yang diperlukan sudah bisa didapatkan di kantor-kantor pejabat daerah, dan menjalankan penelitian ini hanyalah membuang-buang waktu dan tenaga semata. Tambah lagi kenyataan bahwa komisi ini bekerja di bawah bayang-bayang euforia politik etis yang saat itu menjadi isu besar-besaran di kalangan masyarakat Hindia.

Dengan usaha yang panjang itu, proyek penelitian *Mindere Welvaart Commissie* akhirnya selesai. Walaupun penelitian mengenai tingkat kesejahteraan rakyat ini berskala besar dan dijalankan pada momentum yang tepat yaitu masa politik etis, tetapi durasi yang sangat panjang membuat tingkat validitasnya agak kabur. Maka tidak mengherankan mengapa pengaruhnya baru tampak pada masa-

masa yang cukup jauh setelahnya. Sekitar tahun 1930-an, mulai bermunculan kebijakan-kebijakan pembangunan yang sifatnya ekstensif. Dengan kata lain, pembangunan secara fisik dan peningkatan produksi serta hasil-hasilnya dalam bentuk materi termasuk pembangunan di bidang pendidikan baru mulai terlihat nyata. Tahun 1903, jumlah sekolah di seluruh Hindia tidak lebih dari 1.700 sekolah dengan jumlah murid sekitar 190.000 orang. Sementara tahun 1913 ada 7000 sekolah yang diantaranya 3.500 terdapat di desa<sup>105</sup>. Ini menunjukkan bahwa tanpa mengecilkan arti dari kerja-kerja penelitian *Mindere Welvaart Commissie*, pemerintah telah merasa bahwa pendidikan dan pengajaran bagi masyarakat Hindia Belanda perlu ada usaha-usaha peningkatan. Setelah laporan dari komisi itu rampung pun pemerintah semakin meningkatkan jumlah murid menjadi sekitar 700.000 orang sepuluh tahun kemudian dan pada 1940 sudah ada 18.000 sekolah desa dengan jumlah dua juta murid<sup>106</sup>.

Selain bidang pendidikan dan pengajaran, banyak bukti-bukti mengenai adanya usaha peningkatan kesejahteraan dalam bidang lain di Jawa. Masalah perikanan misalnya, yang di Jawa kurang populer dibandingkan dengan pertanian, mendapatkan perhatian juga. Usaha penangkapan ikan sempat mendapatkan masalah besar dan menjadi sebab penurunan drastis atas hasil-hasilnya. Produksi usaha perikanan laut di Jawa dan Madura pada tahun 1904 hanya berjumlah sekitar f 18.000.000,-. Jumlah tersebut hanya merupakan 30% dari jumlah produksi ikan laut di daerah yang sama pada 1860-an<sup>107</sup>. Keadaan ini menarik keprihatinan van Deventer yang langsung membawa masalah ini ke sidang *Tweede Kamer* tertanggal 29 September 1904 dan diungkapkan juga bahwa impor ikan ke pulau Jawa yang pada tahun 1870-an nilainya nihil, pada awal abad ke-20 jumlahnya mencapai 18.000.000 kg pada masa-masa awal abad ke-20<sup>108</sup>. Hasil-hasil penyelidikan yang berdurasi panjang itu rupanya berhasil menemukan bahwa sektor perikanan mengalami suatu kemunduran. Data yang diterbitkan oleh *mindere Welvaart*

---

<sup>105</sup> Bernard H.M. Vlekke, *Op Cit.* hlm. 378.

<sup>106</sup> *Ibid*

<sup>107</sup> Masyhuri, *Menyisir Pantai Utara, usaha dan perekonomian nelayan di Jawa dan Madura 1800-1940* (Jogjakarta : Yayasan Pustaka Nusatama-KITLV, 1996), hlm. 132.

<sup>108</sup> *Ibid*

*Commissie* sendiri cukup detil mengungkapkan keadaan itu walaupun bagi masyarakat pribumi data itu agak membingungkan.

Hal-hal yang perlu diteliti oleh komisi dirumuskan dalam berbagai pertanyaan yang mengarah kepada pemetaan keadaan, sehingga tidak berfokus kepada kepentingan-kepentingan rakyat sebagai pelaku usaha penangkapan ikan. Data yang dikemukakan Verloop dengan metode penelitian yang agak berbeda menghasilkan suatu hasil yang berbeda pula, walaupun kesimpulan dari penelitian itu sama yaitu adanya aspek-aspek yang memperlihatkan kemunduran kesejahteraan<sup>109</sup>.

Bidang lain yang juga penting dalam penelitian yang dilakukan oleh *Mindere Welvaart Commissie* adalah mengenai keadaan sosial desa. Telah disebarakan berkas-berkas pertanyaan dari *Hoofdcmissie* pada sekitar tahun 1904-1905 untuk segera dilakukan penyelidikan di tingkat kabupaten. Di *Afdeeling* Serang, tugas ini diserahkan kepada *controleur* dan bupati pangeran Aria Achmad Djajadiningrat. Hal-hal yang menjadi bahan penyelidikan adalah seputar hukum dan kepolisian, pengolahan tanah dan pertanian, ekonomi desa, perikanan dan komunikasi-transportasi<sup>110</sup>. Pangeran Aria merasa ini adalah kesempatan yang baik baginya untuk semakin mengenal keadaan di wilayahnya, khususnya yang berhubungan dengan masalah-masalah rakyat pribumi<sup>111</sup>. Oleh karena itu, pekerjaannya diselesaikan dengan serius. Yang jadi masalah adalah rupanya tidak semua yang terlibat mempunyai semangat yang sama dengan pangeran Aria.

#### **4.2 Berbagai Tanggapan mengenai Kerja-kerja Penyelidikan**

Hasil kerja dari *Mindere Welvaart Commissie* dikumpulkan per bagian dan menghabiskan waktu sepuluh tahun terhitung sejak dibagikannya panduan untuk penelitian pada 1904 sampai masuknya laporan terakhir yang melengkapi sejumlah 35 volume laporan pada 1914. Jika ditambah waktu penyusunan kerangka panduan

---

<sup>109</sup> *Ibid*

<sup>110</sup> A.A. Djajadiningrat, *OpCit.* hlm. 247.

<sup>111</sup> *Ibid*

penelitian oleh komisi pusat (*Hoofdcommissie*), maka total waktu yang terpakai adalah dua belas tahun sejak Oktober 1902.

Berbagai tanggapan dari berbagai pihak muncul terhadap laporan yang dipublikasikan berjumlah 3 volume itu. Tak dapat disangkal, pandangan umum terhadap publikasi itu adalah bahwa hasil kesimpulan mereka dianggap sudah kadaluarsa pada jamannya. Ini berarti, kesimpulan tersebut sudah tidak lagi mendesak diperlukan. Hal ini antara lain disebabkan oleh dinamika sosial masyarakat Jawa yang sudah begitu berkembang serta berbagai isu yang semakin variatif sudah tidak lagi terlalu penting untuk diangkat sebagai bahan penelitian yang detil. Selain itu tentu saja pendapat Snouck Hurgronje sewaktu ia menolak bergabung dalam komisi ini sangat berpengaruh. Ketika itu Hurgronje menilai, penyelidikan ini tidak akan terlalu berguna dan tidak penting<sup>112</sup>. Baginya, tidak akan banyak membantu jika komisi ini berusaha memetakan keadaan ekonomi lokal dan regional yang begitu jauh berbeda, dan lagi data-data dari kabupaten atau wilayah tertentu bisa didapatkan dari arsip yang disusun di masing-masing residensi, dan karena alasan-alasan itu, kerja dari *Mindere Welvaart Commissie* tidak akan banyak berguna<sup>113</sup>. Tidak akan banyak berguna, berarti kerja-kerja ini hanya membuang tenaga dan waktu pemerintah saja. Tetapi di sisi lain, Steinmetz berbeda dengan Hurgronje. Sebagai ketua *Hoofdcommissie*, Steinmetz membentuk tim yang terdiri dari para pejabat lokal untuk menyusun pedoman yang akan digunakan dalam penyelidikan di tingkat daerah. Keseriusan Steinmetz yang saat itu menjabat sebagai Residen Pekalongan adalah ketika ia menulis surat kepada gubernur jenderal Rooseboom. Surat itu berisi pernyataan kesiapan untuk segera dijalankan penyelidikan menyusul telah selesainya penyusunan pedoman.

Pujian kepada Residen Steinmetz mula-mula datang dari Bupati Serang, Pangeran Aria Achmad Djajadiningrat. Menurut Pangeran Aria, Steinmetz bekerja sedemikian rupa sehingga pengarahannya yang dia berikan itu memaksa para penyelidik

---

<sup>112</sup> C. Fasseur, *Ethical Policy and Economic Development, some experience of the colonial past*, dalam *Lembaran Sejarah*, vol.3, No. 1, 2000), hlm. 218.

<sup>113</sup> *Ibid*

untuk meneliti tiap kenyataan ekonomi, sosial, ataupun ketata-negaraan yang ada di masyarakat<sup>114</sup>. Lebih jauh, Pangeran Aria juga memuji Steinmetz atas garis pimpinannya yang mengarah kepada perbaikan kehidupan rakyat pribumi<sup>115</sup>.

Hasil kerja dari *Mindere Welvaart Commissie* juga disusun per wilayah (*Residentie*). Bidang-bidang itu memiliki nomor pertanyaan yang sama di setiap wilayah. Sebagai contoh, nomor pertanyaan 431 sampai dengan nomor 468 itu merupakan pertanyaan bidang perikanan dan penangkapan ikan. Nomor itu sama berlaku sama di setiap wilayah, sehingga penyelidikan lebih fokus. Dibawah ini contoh pertanyaan tentang tema tersebut yang berlaku di wilayah Semarang, Pasoeroean dan Soerabaja. Di dalam lembar laporan tersebut, tiap-tiap *Afdeeling* mempunyai slot untuk menjawab. Jadi sebenarnya jawaban yang ada itu tidak digeneralisasikan untuk semua wilayah di *Residentie* tersebut melainkan masing-masing kepala bupati harus menjawab sesuai dengan pertanyaan. Dalam bundel laporan itu juga, terlihat bagaimana jawaban-jawaban yang tidak lengkap, atau belum terjawab. Hal ini disebabkan oleh berbagai hal, misalnya, bupati tidak menjawab karena sedang bepergian untuk waktu lama, atau wilayah tersebut memang tidak memiliki sektor perikanan, atau bisa jadi data yang diselidiki tidak dapat diperoleh akibat benturan dengan hukum adat setempat.

---

<sup>114</sup> Pangeran Aria Achmad Djajadiningrat, *Memoar Pangeran Aria Achmad Djajadiningrat* (Jakarta : Paguyuban P.A.A.Djajadiningrat, 1996).

<sup>115</sup> *Ibid*

**Tabel 7. Daftar pertanyaan mengenai perikanan dan alat penangkapan ikan**

No.	Daftar Pertanyaan
463	Apakah komoditas impor yang signifikan adalah ikan asin dari luar negeri? Jika ya, mengapa?
464	Apakah musim menjadi penentu dalam menangkap jenis ikan tertentu? Jika demikian, apa?
465	Hambatan apa yang terdapat di jalur usaha ini? Bagaimana kiranya hambatan itu bisa dihapuskan?
466	Perbaikan atau larangan apa yang baik digunakan di masa depan?

Diterjemahkan oleh penulis dari sumber : *Onderzoek naar de Mindere Welvaart der Inlandsche Bevolking op Java en Madoera. Samentrekking van de Afdeelingverslagen over de Uitkomsten der Onderzoekingen naar de Vischteelt en Visscherij in de Residentie Pasoeroean.* (Batavia : Landsdrikkkerij, 1905)

Dari daftar pertanyaan seperti di atas, masuk akal apabila tindak lanjut dari penyelidikan ini adalah usaha-usaha perbaikan yang menjadi tanggung jawab pemerintah dan jajaran pejabat lokal. Pertanyaan tersebut sebenarnya untuk menyelidiki sejauh apa keadaan perekonomian rakyat khususnya yang berkaitan dengan perikanan, serta langkah-langkah apa yang paling tepat untuk meningkatkan kesejahteraannya.

Jawaban-jawaban dari pertanyaan ini bervariasi di antara daerah-daerah di bawah Karesidenan. Misalnya di karesidenan Soerabaja, pertanyaan nomor 466 (pertanyaan soal perbaikan, larangan, serta cara-cara penangkapan ikan) hanya dijawab oleh tiga *Afdeeling* dari total enam *Afdeeling* di karesidenan ini. *Afdeeling* Sidoardjo menjawab diperlukannya suatu sosialisasi mengenai jenis-jenis ikan tangkapan dan teknik pengasinan ikan. Sementara itu untuk pertanyaan yang sama, *Afdeeling* Grise justru menekankan pentingnya ketersediaan garam murah dan

instruksi pengasinan yang tepat<sup>116</sup>. Variasi jawaban seperti inilah yang membuat penyelidikan perlu menghabiskan waktu lama agar analisa dari data yang dirangkum dapat sesuai dengan tujuan penyelidikan di karesidenan Soerabaja. Panjangnya daftar jawaban ini di waktu-waktu kemudian dirangkum dalam laporan karesidenan untuk *Mindere Welvaart Commissie*.

#### 4.3. Usaha-usaha perbaikan kesejahteraan

*Mindere Welvaart Commissie* berusaha memberikan laporan mengenai gambaran kondisi kesejahteraan masyarakat, namun dari laporan itu secara umum kemerosotan kesejahteraan disebabkan oleh hal-hal tertentu yang telah berlangsung pada masa jauh sebelum abad ke-20. beberapa hal. Pertama, pertumbuhan penduduk berjalan jauh lebih pesat daripada pertumbuhan produksi bahan makanan khususnya beras. Kedua, sistem liberalisme yang dijalankan justru membawa krisis di perkebunan besar. Akibatnya penghasilan rakyat menurun dan kesempatan kerja menjadi berkurang<sup>117</sup>.

Usaha perbaikan kesejahteraan salah satunya terlihat dari alokasi dana sebesar 158 juta Gulden untuk irigasi, perbaikan sistem drainase, dan pengaturan sistem pengairan. Jumlah ini belum termasuk dana yang dikeluarkan pemerintah untuk membayar gaji pegawai<sup>118</sup>. Dari jumlah ini, antara tahun 1913-1924 dibelanjakan sebesar 124 juta Gulden<sup>119</sup>. Pada bidang lain, misalnya pendidikan, pemerintah menganggap bahwa pendidikan merupakan suatu dorongan yang sangat kuat bagi terbangunnya kesadaran akan usaha kesejahteraan yang berasal dari dalam (berasal dari masyarakat pribumi sendiri), oleh karena itu, tingginya tingkat pendidikan pada titik tertentu akan berbanding lurus dengan tingkat kesejahteraan. Dengan

---

<sup>116</sup> *Onderzoek naar de Mindere Welvaart der Inlandsche Bevolking op Java en Madoera. Samentrekking van de Afdeelingverslagen over de Uitkomsten der Onderzoekingen naar de Vischteelt en Visscherij in de Residentie Pasoeroean.* (Batavia : Landsdrikkery, 1905), h. 17.

<sup>117</sup> Marwati Djoened Poesponegoro dan Nugroho Notokusanto (ed). *Op Cit.* hlm 129.

<sup>118</sup> H.J.Boeke. *Objective and personal elements in colonial welfare policy dalam W.F.Wertheim Indonesian economics, the concept of dualism in theory and policy* . The Hague : van Hoeve, 1966. Hlm 266.

<sup>119</sup> *Ibid.*



pertimbangan itulah pemerintah merasa perlu membangun sekolah-sekolah bagi masyarakat pribumi. Bidang pendidikan secara perlahan mengalami kemajuan. Jumlah murid terus bertambah dari 190.000 siswa pada 1903, menjadi 227.000 pada 1913 dan 700.000 jiwa pada 1923. Jumlah ini bahkan terus bertambah dimana tercatat 2 juta siswa pada tahun 1940<sup>120</sup>.

Di Jawa sendiri, usaha-usaha peningkatan kesejahteraan lebih terlihat daripada wilayah lain di Hindia Belanda. Hal ini disebabkan memang mula-mula karena perhatian pemerintah kolonial lebih berpusat terutama di pulau Jawa. Perhatian itu membawa keuntungan bagi masyarakat Jawa. Ekspansi ekonomi uang dan meningkatnya kontak Jawa dengan barat memunculkan berbagai lapangan kerja yang baru. Dari profesi individual seperti supir, pengawas dan teknisi berpendidikan, sampai posisi penting dalam bidang perdagangan. Pada tahun 1905 terdapat 385.472 pedagang independen tanpa pemasukan tambahan dalam sektor pertanian atau 560.390 termasuk mereka yang memiliki tanah pertanian<sup>121</sup>. Jumlah pemilik tanah pertanian bervariasi di setiap wilayah.

**Tabel 8. Jumlah pemilik tanah lebih dari 30 Bouw (21 hektar) se-Karesidenan Jawa, 1905-1925**

Karesidenan	Jumlah pemilik tanah	
	1905	1925
Priangan	559	1.126
Pekalongan	212	106
Surabaya	104	79
Semarang	95	250
Madiun	45	78
Pasuruan	38	137

<sup>120</sup> Leslie Palmer *Indonesia*. London : Thames and Hudson, 1965.

<sup>121</sup> *Onderzoek naar de Inlandsche Bevolking op Java en Madoera, Batavia, 1905-1914, Vol. VI a*, lampiran I. Dalam W.F.Wertheim, *Masyarakat Indonesia dalam Transisi*. Jogjakarta : Tiara Wacana, 1999. Hlm 113.

Banyumas	28	207
Kediri	25	107
Rembang	23	43
Kedu	20	80
Besuki	18	223
Cirebon	15	268
Madura	15	50
Batavia	7	376
Banten	5	157

**Sumber :** Thommy Svensson, “*Contraction and Expansions, Agrarian Change in Java since 1830,*” dalam Magnus Morner & Thommy Svensson. *The Transformation of Rural Society in the Third World.* London : Routledge, 1991. Hlm 164.

Dari tabel data diatas, terlihat bahwa salah satu aspek kemajuan kesejahteraan yaitu penguasaan (pemilikan) tanah besar, di atas 21 hektar, mengalami kemajuan dalam kuantitasnya. Antara tahun 1905-1925 terlihat di sebagian besar Karesidenan lahirnya para pemilik tanah tersebut.

#### **4.4. Keadaan ekonomi setelah 1914**

Pada tahun 1914, laporan kerja dari *Mindere Welvaart Commissie* telah rampung. Isu mengenai perbaikan kesejahteraan rakyat yang pada dekade pertama abad ke-20 sangat lekat dalam kehidupan sosial Hindia Belanda pada masa ini mulai melunak. Penyebabnya adalah perhatian pemerintah terpecah akibat gejolak politik di dunia.

Laporan-laporan tentang keadaan perekonomian desa-desa di Jawa setelah rampungnya kerja *Mindere Welvaart Commissie* terus dibuat. Laporan itu bertujuan untuk memantau perkembangan kehidupan ekonomi masyarakat dan secara umum tentang keadaan ekonomi Jawa. Salah satu laporan ekonomi desa yang pernah dibuat adalah karya Dr. J.W. Meyer Ranneft, seorang *Adjunct-Inspecteur* (Deputi Inspektur) dari *Agrarische Zaken en Verplichte Diensten* yang disusun antara tahun 1919 dan

1923. Secara garis besarnya, laporan Ranneft terdiri dari tiga bagian besar. *Pertama*, keadaan ekonomi desa-desa. *Kedua*, hak tanah, terutama tanah desa dan penggarapannya. *Ketiga*, pemerintahan dan lembaga-lembaga desa<sup>122</sup>. Jika laporan dari *Mindere Welvaart Commissie* menyatakan bahwa di beberapa desa ada keadaan ekonomi yang tidak mengalami kemunduran, Ranneft dalam laporan ini mengemukakan bahwa keadaan ekonomi desa-desa pada waktu itu mengalami kemunduran dibandingkan dengan waktu-waktu sebelumnya, hanya saja, di beberapa desa yang dekat dengan perusahaan-perusahaan barat, terutama pabrik gula seperti Mojokerto dan Cirebon, keadaan relatif lebih baik<sup>123</sup>.

Ranneft juga menekankan masalah pertambahan jumlah penduduk yang terlampau cepat. Pertambahan jumlah ini tidak seimbang dengan bertambahnya penghasilan. Jumlah total penduduk Jawa dan Madura naik dari lima juta pada 1815 menjadi sebelas juta pada tahun 1860. Pada 1900 menjadi 28 juta jiwa dan pada 1920 menjadi 34 juta jiwa<sup>124</sup>. Jika Ranneft menempatkan faktor jumlah penduduk sebagai salah satu indikator kemunduran tingkat kesejahteraan, *Mindere Welvaart Commissie* justru menjadikannya sebagai faktor pertimbangan bahwa fakta ini menunjukkan bahwa secara keseluruhan, dengan mempertimbangkan faktor jumlah penduduk yang bertambah itu, kesejahteraan sebenarnya tidak menurun<sup>125</sup>. Hal ini menjadikan laporan mengenai keadaan ekonomi di desa-desa memang bervariasi dan bergantung kepada interpretasi terhadap data pertumbuhan jumlah penduduk.

Berikut ini ada sebuah tabel mengenai jumlah peningkatan produksi padi di empat daerah yaitu Modjokerto, Modjokasri, Modjosari dan Djaboeng.

---

<sup>122</sup> J.W.M. Ranneft, *Laporan-laporan desa* (Jakarta : ANRI, 1974)

<sup>123</sup> *Ibid*

<sup>124</sup> H.M. Vlekke : *Op Cit.* hlm 375.

<sup>125</sup> *Ibid*

**Tabel 9. Pertambahan jumlah penduduk di empat daerah**

District	Pertambahan Penduduk		Persentase peningkatan	Pertambahan Produksi		Persentase peningkatan
	1905	1918		1903	1918	
Modjokerto	95290	101699	7	8765	9728	11
Modjoksari	85519	89117	9	9471	10917	15
Modjosari	129575	138731	7	16182	17629	9
Djaboeng	55842	60494	8.5	6590	7533	14

Sumber : *Verslag van een dienstreis naar de Afdeeling Modjokerto dalam Adatrechtbundels* ('s-Gravenhage : Martinus Nijhoff, 1926), XXV, h, 134-148.

Berdasarkan tabel diatas, bisa dilihat bahwa pertambahan jumlah penduduk di wilayah-wilayah itu sebenarnya tidak menjadi masalah karena pertambahan jumlah produksi padi masih di atasnya. Pertimbangan ini menyebabkan di beberapa daerah tersebut, pandangan umum yang menyatakan bahwa di Jawa kesejahteraan mengalami penurunan menjadi tidak tampak. Hal-hal seperti inilah yang membuat laporan kerja penyelidikan *Mindere Welvaart Commissie* harus direvisi terus-menerus dan dipantau perkembangannya. Karena laporan statistik seperti ini pada kenyataannya akan terus berubah dari waktu ke waktu seiring dengan dinamika kehidupan sosial masyarakat Jawa. sebagai contoh, perkembangan jumlah penduduk seperti pada tahun-tahun ini terus berubah dan perubahan itu terus terjadi akibat dari angka kelahiran yang semakin tinggi. Laporan sensus pada tahun 1930, angka penduduk Jawa tengah, Jawa Timur dan Madura adalah 30.321.000 jiwa dengan tingkat kepadatan rata-rata 402 per km persegi dan terus-menerus mengalami

perkembangan sampai pada sensus tahun 1961 jumlah itu mencapai 42.471.000 jiwa dengan kepadatan penduduk 567 per km persegi<sup>126</sup>.

Masalah-masalah kependudukan ini terus terjadi. Di beberapa daerah, penambahan jumlah penduduk membuat kesejahteraan menurun tetapi di daerah lain bisa terjadi penambahan ini tidak berpengaruh banyak, seperti di empat daerah di atas. Analisa yang menggambarkan keadaan jumlah penduduk dan hubungannya dengan kehidupan pertanian diungkapkan oleh Geertz mengenai involusi pertanian, yang menyatakan bahwa peningkatan jumlah penduduk semata-mata menyebabkan tenaga kerja yang terlibat dalam proses produksi semakin banyak. Sementara itu pada saat yang sama, hasil produksi mengalami stagnasi akibat berbagai faktor. Inilah yang oleh teorinya disebut sebagai involusi pertanian<sup>127</sup>.

Pandangan yang hampir sejalan dengan Geertz diungkapkan oleh Boeke mengenai dualisme ekonomi yang terjadi di Hindia Belanda. Menurut Boeke, sistem ekonomi kapitalis dengan perkebunan besar yang dijalankan oleh pemerintah justru berjalan beriring namun tidak saling menentukan dengan gaya tradisional non-kapitalis yang sudah berjalan di Jawa sejak zaman pra-kolonial<sup>128</sup>. Ini berarti, ada batas-batas yang jelas antara tingkat kesejahteraan dengan kemampuan masyarakat untuk menghidupi dirinya sendiri secara subsisten. Dan dalam kasus-kasus tertentu, campur tangan pemerintah serta jangkauan pengawasannya terhadap berbagai kegiatan ekonomi tradisional sangat terbatas.

Pandangan Geertz dan Boeke rupanya agak berbeda dengan studi-studi mutakhir. James Scott justru menganggap sistem kapitalis membuat suatu perubahan yang drastis dalam gaya hidup subsisten kaum tani<sup>129</sup>. Dijelaskan juga bahwa dengan semakin nyatanya proses komersialisasi dan bagi hasil dalam kehidupan pertanian, menunjukkan bahwa kapitalisme semakin meluas pada periode ini.

---

<sup>126</sup> Departement van Economische Zaken, volkstelling 1930 (Batavia, 1933) dan Biro Pusat Statistik, sensus penduduk 1961 (Jakarta, 1962). Dalam Koentjaraningrat, *Manusia dan Kebudayaan di Indonesia*, Djembatan 2004 hlm, 330.

<sup>127</sup> Clifford Geertz. *Involusi pertanian*. Jakarta : Bharata, 1983. hlm, 94.

<sup>128</sup> J.H. Boeke, *Economic Policy of Dual Societies*. New York : Institute of Pacific Relations, 1953.

<sup>129</sup> Andi Achdian. *Tanah bagi yang tak Bertanah, Landreform pada masa demokrasi terpimpin 1960-1965*. Jakarta : Kekal press, 2009.

Tindakan nyata pemerintah kolonial yang merupakan respon terhadap keadaan kesejahteraan biasanya adalah kelanjutan dari pelayanan pemerintah terhadap itu yang melibatkan para pakar yang kompeten. Respon nyata itu misalnya seperti dilembagakannya kerja-kerja penting di suatu bidang. Salah satu lembaga penting yang dibentuk berdasarkan keadaan ini adalah departemen pertanian, yang dibentuk berdasarkan pandangan umum bahwa kesejahteraan rakyat berkaitan erat dengan hasil tanaman pangan. Maka dibentuklah departemen pertanian pada tahun 1905 dengan melibatkan para pakar<sup>130</sup>. Direktur pertanian, Lovink (1908) mendatangkan sejumlah ahli dan pakar pertanian dari negeri Belanda. Mereka sampai pada kesimpulan bahwa perbaikan sektor pertanian mungkin terjadi apabila petani kecil ditambah pengetahuannya, dan menyisihkan hambatan-hambatan yang bersifat administratif<sup>131</sup>. Demikianlah dibentuk juga kelembagaan dalam bidang-bidang lain seperti *Centraal Bureau voor Statistiek* (Biro Pusat Statistik, 1912) Tambahan lagi, dukungan ekonomi semacam ini dapat terealisasikan pada awalnya dengan dana hibah 40 juta Gulden yang telah dianggarkan. Karena itu pula kerja-kerja penyelidikan setelah *mindere Welvaart Commissie* dapat dijalankan dengan lancar<sup>132</sup>.

Selain departemen pertanian dan biro statistik, pemerintah kolonial pada tahun 1918 juga membentuk sebuah komisi untuk urusan beras. Tugasnya secara khusus adalah mengirim persediaan beras ke daerah-daerah yang kekurangan. Ini merupakan suatu bentuk kerja nyata untuk pemerataan kesejahteraan. Namun itu juga menemui berbagai kendala seperti harga yang berubah-ubah dan persediaan yang menjadi semakin terbatas. Oleh karena itu pada bulan April di tahun yang sama, pemerintah turun langsung untuk mengatur ketersediaan beras sekaligus pembelian secara langsung untuk menghindari kenaikan harga yang serampangan<sup>133</sup>.

---

<sup>130</sup> G. Prince. *Kebijakan ekonomi di Indonesia 1900-1942 dalam sejarah ekonomi modern Indonesia berbagai tantangan baru*, Thomas Lindblad (ed) Jakarta : LP3ES, 1998. Hlm 136.

<sup>131</sup> E.De Vries. *Dinas-dinas Kemakmuran* dalam H. Budet & I.J. Brugmans (peny). *Politik etis dan revolusi kemerdekaan*. Jogjakarta : Obor, 1987 hlm 310.

<sup>132</sup> G. Prince. *Op Cit*

<sup>133</sup> E.de Vries. *Op Cit* hlm 238.

Pada dasarnya, memang tidak mudah untuk membuat suatu perbaikan bagi kesejahteraan rakyat. Setidaknya pemerintah kolonial telah menjalankan berbagai usaha yang mengarah pada perbaikan. Walaupun tidak banyak berhasil, dampaknya dapat dirasakan pada masa setelahnya dan bagi pengembangan ilmu, berbagai pelajaran dapat ditarik dari kerja-kerja ekonomi tersebut untuk masa-masa setelahnya. E de Vries menyatakan bahwa sesungguhnya diperlukan sesuatu yang lebih daripada sekedar perbaikan keadaan ekonomi pedesaan, jauh dari itu, masyarakat perlu untuk diberikan bekal agar bisa mengembangkan diri sendiri secara mandiri, tidak sepenuhnya bergantung kepada pemerintah.

*Baik selama periode 1900-1940 maupun sesudah tahun 1945, semua upaya pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan penduduk Indonesia oleh para pelaksananya sendiri sudah dianalisis. Pertanyaan yang paling menyesak adalah selalu : mengapa usaha untuk dapat membuat masyarakat pribumi berkembang dengan upaya sendiri, dan yang menyebabkan perkembangan itu sendiri tidak berhasil?<sup>134</sup>*

Keadaan ekonomi rakyat setelah tahun 1914, cenderung mengalami stagnasi sampai setidaknya tahun 1918. Situasi politik dunia, khususnya Eropa, selalu punya pengaruh terhadap politik di belahan dunia lainnya. Dengan keyakinan itulah bisa dijelaskan bahwa pada masa ini, dunia sedang mengalami bencana perang besar dan pengaruhnya sampai ke seluruh dunia. Perhatian dunia baik secara politik maupun ideologi menyedot tenaga yang lebih besar daripada perhatian terhadap perekonomian rakyat kecil. Keadaan ini membuat masyarakat di Jawa turut memberi perhatian pada peta politik dunia. Kaum terpelajar baru, yang lahir dari sekolah-sekolah Eropa baik di Jawa maupun di Belanda, mulai membuka mata dan berproses melalui kesadaran-kesadaran awal tentang kolonialisasi, konsep-konsep negara merdeka dan lainnya. Maka di masa ini, wajar jika perkembangan kehidupan yang paling terlihat di Jawa bukanlah sektor ekonomi melainkan mulai munculnya suatu era baru dalam kehidupan politik pribumi. Tentunya pandangan seperti di ini tidak

---

<sup>134</sup> *Ibid* hlm 319.

merepresentasikan keadaan Jawa secara keseluruhan. Dalam tataran lokal, bermunculan juga para pedagang sukses yang “menguasai” beberapa sektor perdagangan. Sebutlah nama Oei Tiong Ham, yang termasuk golongan timur asing di Hindia Belanda, justru dapat muncul sebagai konglomerat Asia dari industri gula. Ini menunjukkan bahwa sebenarnya ada peluang ekonomi yang bisa dimanfaatkan.

Walaupun telah banyak pengamat yang berusaha menjelaskan kondisi masyarakat Jawa, masa-masa setelah tahun 1914 kehidupan ekonomi Jawa bukanlah menjadi prioritas perhatian pemerintah lagi, atau dengan kata lain, perhatian utama mereka tidak semata-mata terhadap bidang ekonomi. Hal ini disebabkan oleh alasan-alasan politik dan ideologi. Banyak bermunculan kaum terpelajar pribumi yang mulai berpikir soal identitas bangsa dan wacana kemerdekaan. Perang dunia juga menjadi faktor eksternal yang mengalihkan perhatian pemerintah. Yang paling menentukan adalah laporan mengenai tingkat kesejahteraan rakyat yang menyatakan bahwa secara umum, tingkat kesejahteraan rakyat justru meningkat. Berbagai elemen muncul sebagai indikator seperti, kuningan dan perak buatan Berlin yang menggantikan hiasan gulungan daun pisang, piring porselen dari Delft yang menggantikan gerabah, serta mesin jahit Singer yang mempunyai kapasitas produksi lebih baik. Walaupun begitu, dari masa ke masa arti kerja dari *Mindere Welvaart Commissie* dianggap sangat penting dan banyak dipergunakan sebagai acuan dan bahan perbandingan bagi setiap penyelidikan yang dilakukan pada masa-masa berikutnya mengenai ekonomi rakyat. Di samping itu pemerintah kolonial mempublikasi laporan tersebut dan juga menjadikannya sebagai salah satu acuan dalam mengambil keputusan mengenai ekonomi di Hindia Belanda, walaupun pengaruhnya tidak cukup besar mengingat kebijakan politik etis sudah mengalami penurunan prioritas. Dan fakta yang tidak bisa dihindari adalah panjangnya durasi penyelidikan membuat kebijakan-kebijakan terkait dengan program etisi itu akhirnya banyak mengandalkan acuan-acuan non-ilmiah akibat dari hasil penyelidikan yang datang terlalu terlambat.



## BAB 5

### KESIMPULAN

Memasuki abad ke-20, perekonomian Jawa banyak dipengaruhi keadaan ekonomi global. Periode tiga dasawarsa pertama abad ini banyak menentukan perekonomian dunia di masa-masa berikutnya. Gula yang menjadi komoditi utama dan salah satu bahan ekspor terbesar sampai tahun 1930-an, merosot nilai komoditasnya. Begitu pula dengan kopi. Hal ini disebabkan karena dikembangkannya penanaman kopi di Brazil dan Kuba dan Filipina yang mengembangkan kebun Gula. Serta tidak bisa dipungkiri, pengaruh lain juga datang dari mulai dikembangkannya gula bit di Eropa.

Dengan demikian, hal ini tentu saja berpengaruh kepada tingkat kesejahteraan masyarakat pribumi di Jawa, menyusul pula krisis ekonomi global tahun 1930-an. Fakta ini mendukung kesimpulan dari hasil penyelidikan *Mindere Welvaart Commissie* yang terbit pada masa tidak jauh sebelumnya yakni pada tahun 1914, bahwa memang terjadi kemunduran kesejahteraan di Jawa. publikasi laporan yang rumit itu kemudian menjadi penting dan banyak dijadikan tolak ukur penilaian umum untuk melihat kondisi Jawa. Hal ini tidak lain karena penyelidikan berskala besar yang menghabiskan waktu dua belas tahun itu merupakan salah satu usaha paling awal yang dilakukan oleh pemerintah kolonial Hindia Belanda untuk melakukan usaha-usaha kesejahteraan rakyat. Alasan lain juga karena penyelidikan komisi tersebut dilakukan dalam nuansa etis yang berusaha dikembangkan pada awal abad ke-20.

Hasil-hasil penyelidikan *Mindere Welvaart Commissie* merupakan hasil pengamatan tenaga kerja yang secara khusus ditugaskan untuk menyelidiki keadaan ekonomi Jawa. Penilaian dilakukan dengan mengajukan pertanyaan semacam survey yang mengarahkan untuk mencari informasi detil. Kelemahan dari data seperti ini

adalah bias informasi yang kemungkinan besar terjadi dalam proses penyelidikannya. Tambah lagi, pekerjaan ini dilakukan di waktu senggang para petugasnya. Walau begitu, data-data dari komisi ini seperti data keadaan perikanan, peternakan, dan lainnya justru seringkali dipakai oleh para sarjana dalam mengungkap ataupun sekedar memperbandingkan data-data ekonomi masyarakat Jawa pada periode tersebut. Ini berarti laporan-laporan tersebut memang diakui sebagai salah satu representasi dari keadaan kesejahteraan masyarakat Jawa.

Data yang dihasilkan dan proses kerja dari penyelidikan jangka panjang tersebut banyak dianggap sebagai usaha pemerintah untuk mempertahankan kesan yang terbentuk bahwa pemerintah peduli kepada kesejahteraan masyarakat Hindia dalam semangat politik etis. Atau dengan kata lain, ini adalah usaha pemerintah untuk sekedar mempertahankan “mitos” politik etis. Mengenai hal ini, ada hal yang menarik disampaikan oleh H.J.Boeke mengenai teorinya dualisme ekonomi di Hindia Belanda. Jika pemerintah berusaha mengembangkan kapital dengan dibukanya berbagai perusahaan dagang maupun sistem pertanian yang sifatnya ekspansif, rakyat tetap terbiasa menjalankan sistem perekonomian tradisional. Inilah yang menurut Onghokham sering dipakai oleh pemerintah kolonial Belanda sebagai alasan gagalnya usaha-usaha peningkatan kemakmuran di Hindia<sup>135</sup>.

Akhirnya, sebagai lembaga yang sifatnya *AdHoc*, *Mindere Welvaart Commissie* bisa dibilang kehilangan momentum. Pada masa-masa akhir menjelang selesainya pekerjaan mereka yaitu sekitar tahun 1914, perhatian pemerintah sebenarnya sudah terpecah. Perang dunia pertama pecah di Eropa dan tentu saja negeri Belanda sedikit banyak terpengaruh. Selain itu, keadaan politik di dalam wilayah Hindia sendiri mulai mengkhawatirkan bagi penguasa kolonial. Mulai bermunculan kaum intelektual yang menjadi penggagas utama dari kemunculan benih nasionalisme Indonesia. Hal ini sebenarnya secara tidak langsung merupakan suatu keuntungan tersendiri bagi masyarakat pribumi yang tidak disengaja dari

---

<sup>135</sup> Onghokham, *Wahyu yang Hilang Negeri yang Guncang* hlm 136. Jakarta freedom 2003. Lihat juga H.J. Boeke, *The Interests of the Voiceless Far East, Introduction to Oriental Economics*. Leiden : Univ Pers Leiden, 1948.

bermunculan nya sekolah-sekolah sebagai kelanjutan dari program edukasi dalam politik etis. Dengan demikian, *Mindere Welvaart Commissie* dan kerja-kerjanya tidak lagi menjadi prioritas pemerintah.

Walaupun begitu, proyek kerja penyelidikan kesejahteraan rakyat yang gagal ini bisa menjadi bahan pembelajaran, bahwa usaha-usaha perbaikan kesejahteraan rakyat itu bukan hanya perkara regulasi ekonomi di tingkat pusat. Jauh dari itu, ekonomi rakyat kecil punya begitu banyak sektor yang sebenarnya sangat potensial. Dan keunikan dari *Mindere Welvaart Commissie* ini sebenarnya adalah sebagai komisi yang dibentuk pemerintah pusat, ia dapat berkembang menjadi suatu komisi yang serius dengan melibatkan kerja-kerja pejabat di daerah. Keterlibatan mereka, di samping memudahkan akses penyelidikan ke wilayah-wilayah, namun juga menimbulkan rasa kepemilikan bersama akan komisi ini dan bekerja dengan maksimal karena tujuan dari itu semua adalah perbaikan kesejahteraan rakyat.

Penelitian ini juga membuktikan bahwa dalam melihat sejarah kolonialisme Hindia Belanda, tidak bisa mengabaikan faktor eksternal, dalam hal ini perekonomian dan politik Eropa. Apabila misalnya masa-masa penyelidikan yang dua belas tahun itu didukung oleh atmosfer politik dunia yang baik, bukan tidak mungkin model penyelidikan komisi ini akan tetap menjadi prioritas dalam pemerintahan Hindia Belanda dan akhirnya dapat mencapai hasil maksimal dan dipergunakan atau diadaptasi misalnya di wilayah-wilayah lain misalnya di pulau Sumatra. Laporan penyelidikan model ini penting karena beberapa alasan. *Pertama*, setiap pejabat yang memerintah pada masa-masa setelahnya, baik pejabat Eropa maupun pribumi akan mudah dalam mengenali karakteristik wilayah pemerintahannya. Misalnya Pangeran Aria Achmad Djajadiningrat, ia mengaku sangat terbantu dalam mengambil keputusan yang berkaitan dengan ekonomi rakyat di wilayahnya, Serang. *Kedua*, rakyat kecil yang diselidiki kehidupannya itu akan dengan lebih lunak menerima program-program pemerintah yang akan diterapkan pada masa-masa setelahnya, karena dalam hal ini pemerintah punya dasar bukti yang cukup dan menjadi acuan justru didapatkan langsung dari penyelidikan terhadap kehidupan mereka. *Ketiga*,

penyelidikan yang sedemikian komprehensif mengenai tingkat kesejahteraan rakyat pada masa sebelum abad ke-20 belum pernah ada sebelumnya. Oleh karena itu data-data yang dihasilkan selama dan setelah penyelidikan sebenarnya memang merupakan sesuatu yang baru. Setidaknya dengan metode penyelidikan yang seperti ini. Dan anehnya, pemerintahan setelahnya, jauh setidaknya hingga tahun 2011 belum pernah lagi membentuk satu komisi khusus yang tugasnya hanya fokus terhadap “pemetaan” kondisi ekonomi rakyat kecil. Dengan begitu, pengambilan kebijakan berkaitan dengan masalah ekonomi nasional tidak pernah lagi punya dasar landasan data yang detil mengenai masalah kesejahteraan rakyat apalagi data spesifik yang didapat dari penyelidikan langsung.

Kerja-kerja penyelidikan ini tidak sempurna. Bahkan bisa dibilang cukup banyak data-data yang meleset akibat pengawasan yang minim dalam pelaksanaannya. Namun begitu, orang terkadang belajar lebih banyak dari kegagalan. Bagi masa kini, pelajaran berharga yang bisa diambil dari *Mindere Welvaart Commissie* adalah bahwa dalam menentukan kebijakan ataupun keputusan-keputusan ekonomi khususnya yang berkaitan erat dengan rakyat kecil, pemerintah mutlak harus memahami kondisi perekonomian dan suara rakyat kecil. Apabila banyak program kesejahteraan yang tidak berjalan sesuai rencana, bukan tidak mungkin penyebabnya adalah bahwa para pengambil keputusan itu sebenarnya masih belum paham benar kondisi masyarakatnya dan tentunya tidak bisa membuat kebijakan yang tepat dan diterima oleh rakyat. Atau yang lebih jelas lagi, menurut C.Fasseur, kemungkinan pemerintah belum punya pengalaman sebelumnya tentang perekonomian di desa dan kemudian dalam konteks ini, bertindak tidak dengan persiapan yang maksimal. Jika ini yang terus terjadi, permasalahan mengenai kesejahteraan rakyat akan terus menjadi masalah sampai tahun-tahun mendatang.

## DAFTAR PUSTAKA

### 1. Undang-Undang Republik Indonesia

Republik Indonesia “Undang-undang RI nomor 11 tahun 2009 bab 1 pasal 1 butir 1 tentang kesejahteraan Sosial”

### 2. Arsip dan Sumber sejaman

ANRI Besluit 31 Oktober 1902, koleksi Residen Steinmetz, 1625m, 1904.

ANRI Besluit 25 Februari 1904, Koleksi Residen Steinmetz, 1625s, 1904.

ANRI Besluit 29 Februari 1904, Koleksi Residen Steinmetz, 1625t, 1904.

ANRI Laporan-laporan desa (J.W.M. Ranneft) Jakarta, 1974.

ANRI surat Residen Steinmetz kepada Gubernur Jendral, 2 Januari 1904, Koleksi Residen Steinmets, 1625t, 1904.

Perpustakaan FIB UI *Onderzoek naar de Mindere Welvaart der Inlandsche Bevolking op Java en Madoera, Samentrekking van de Afdeelingverslagen over de Uitkomsten der Onderzoekingen naar Vischteelt en Visscherij in de Residentie pasoeroean* (Batavia : Landsdrukkerij, 1905)

Perpustakaan FIB UI *Onderzoek naar de Mindere Welvaart der Inlandsche Bevolking op Java en Madoera, Samentrekking van de Afdeelingverslagen over de Uitkomsten der Onderzoekingen naar Vischteelt en Visscherij in de Residentie Semarang* (Batavia : Landsdrukkerij, 1905)

Perpustakaan FIB UI *Onderzoek naar de Mindere Welvaart der Inlandsche Bevolking op Java en Madoera, Samentrekking van de Afdeelingverslagen over de Uitkomsten der Onderzoekingen naar Vischteelt en Visscherij in de Residentie Soerabaja* (Batavia : Landsdrukkerij, 1905)

### **3. Artikel lepas, dan artikel dalam buku.**

Boeke. H.J. *Objective and Personal Elements in Colonial Welfare Policy*. The Hague : Van Hoeve, 1966.

E. de Vries. *Dinas-dinas kemakmuran* (Jakarta : Obor, 1987)

Fasseur, C.S. *Ethical Policy and Economic Development; Some Experience of The Colonial Past*. Lembaran Sejarah Vol. 3 No. 1 thn 2000.

Husken, Frans. *Declining Welfare in Java; Government and Private Inquiries 1903-1914*. Leiden : KITLV, 1994.

Kuyper. *Ons Program*. II. 955.

Lapian, A.B. *Bencana Alam dan Penulisan Sejarah* (Jogjakarta : UGM Press, 1992)  
*Onderzoek naar de Inlandsche Bevolking op Java en Madoera*. Batavia : 1905-1914.  
Vol VIA.

Prince, G. *Kebijakan Ekonomi Indonesia 1900-1942*. Jakarta : LP3ES, 1998.

#### 4. Buku

Achdian, Andi. *Tanah Bagi yang Tak Bertanah; Landreform Pada Masa Demokrasi Terpimpin 1960-1965*. Jakarta : Kekal Press, 2009.

Alfian, Ibrahim dkk (ed). *Dari Babad dan Hikayat Sampai Sejarah Kritis, Kumpulan Karangan Dipersembahkan kepada Prof. Dr. Sartono Kartodirdjo*. Jogjakarta : UGM Press, 1992.

Atashendartini dkk (ed). *Perjalanan Panjang Anak Bumi*. Jakarta : Obor, 2007.

Baudet, H dan I.J. Brugmans (ed). *Politik Etis dan Revolusi Kemerdekaan*. Jakarta : Obor, 1987.

Boeke, H.J. *Economic Policy of Dual Societies*. New York : Inst of Pacific Relations, 1953.

-----, *The Interests of The Voiceless Far East, Introduction to Oriental Economics*. Leiden : univ Pers Leiden, 1948.

Boomgaard, Peter. *Anak Jajahan Belanda; Sejarah Sosial dan Ekonomi Jawa 1795-1880*. Jakarta : Djambatan, 2004.

Booth, Anne dkk (ed). *Sejarah Ekonomi Indonesia*. Jakarta : LP3ES, 1988.

Breman, Jan. *Koloniaal Profijt van Onvrije Arbeid; Het Preangerstelsel van Gedwongen Koffieteelt op Java*. Amsterdam : Amsterdam Unive Press, 2010.

Burger, D.H. *Sedjarah Ekonomis Sosiologis Indonesia*. Jakarta : Pradnja Paramitha, 1960.

Cribb, Robert (ed). *The Late Colonial State in Indonesia; Political Economic Foundations of the Netherlands Indies 1880-1942*. Leiden : KITLV, 1994.

Day, Clive. *The Policy and Administration of the Dutch in Java*. New York : Cornell, 1994.

Djajadiningrat, P.A.A. *Memoar Pangeran Aria Achmad Djajadiningrat*. Jakarta : Paguyuban P.A.A.D, 1996.

Elson, R.E. *Village Java Under The Cultivation System 1830-1870*. Sidney : ASAA, 1994.

----- . *Javanese Peasant and The Colonial Sugar Industry; Impact and Change in East Java Recidency 1830-1940*. Malaysia : Oxford Univ Press, 1984.

Encyclopedie van Nederlandsch Indie, 1918.

Furnivall, J.S. *Hindia Belanda; Studi tentang Ekonomi Majemuk*. Jakarta : Freedom Institute, 2009.

----- . *Netherlands India; a Study of Plural Economy*. Cambridge : Cambridge Univ Press, 1994.

Geertz, Clifford. *Agricultural Involution; The processes of Ecological Change in Indonesia*. Berkeley : Univ California Press, 1963.



-----*Involusi Pertanian*. Jakarta : Bharata, 1983.

Gonggrijp, G. *Schets Eener Economische Geschiedenis van Nederlandsche Indie*. Haarlem : Bohn, 1939.

Gouda, Frances. *Dutch Culture Overseas; Praktik Kolonial di Hindia Belanda 1900-1942*. Jakarta : Serambi, 2007.

Hartgerink. *De Staten Generaal en Het Volksonderwijs in Nederlandsche Indie 1848-1918*. Batavia : J.B.Wolters Uitgeverij, 1942.

Huijbers, H.F.M. *Nederlandsche Geschiedenis*. Leiden : Maarmanssteg 9, tanpa angka tahun.

Husken, Frans. *Masyarakat Indonesia dalam Perubahan Zaman; Sejarah Diferensiasi Sosial di Jawa 1830-1980*. Jakarta : Grasindo, 1998.

Idema, H.A. *Parliamentaire Geschiedenis van Nederlandsche Indie 1891-1918*. The Hague : Martinus Nijhoff, 1924.

Kartodirdjo, Sartono. *Pengantar Sejarah Indonesia Baru : Sejarah Pergerakan Nasional dari Kolonialisme sampai Nasionalisme jilid 2*. Jakarta : Gramedia, 1990.

Kartodirdjo, Sartono dan Djoko Suryo. *Sejarah Perkebunan di Indonesia; Kajian Sosial-ekonomi*. Jogjakarta : Aditya media, 1991.

*Kebijakan Pemerintah Hindia Belanda di Bidang Perekonomian*. Tanpa nama penulis. Jakarta : KITLV-LIPI, 1978.

**Universitas Indonesia**

Koentjaraningrat. *Masyarakat dan Kebudayaan di Indonesia*. Jakarta : Djambatan, 2004.

Linblad, Thomas (ed). *Sejarah Ekonomi Modern Indonesia Sebuah Tantangan Baru*. Jakarta : LP3ES, 1998.

Locher-Scholten, Elsbeth. *Etika yang Berkeping-keping; Lima telaah Kajian Aliran Etis dalam Politik Kolonial 1877-1942*. Jakarta, Djambatan, 1996.

Loir, H.C. *Kerajaan Bima dalam Sastra dan Sejarah*. Jakarta : KPG-EFEO, 2004.

Masyhuri. *Menyisir Pantai Utara; Usaha dan Perkembangan Nelayan di Jawa dan Madura 1800-1940*. Jogjakarta : Yayasan Nusa Pustaka Muslawat-KITLV, 1996.

Nandy, Ashis. *The Intimate Enemy, Loss and Recovery of Self Under Colonialism*. Delhi : Oxford univ Press, 1983.

Onghokham. *Wahyu yang Hilang Negeri yang Guncang*. Jakarta : Freedom Institute, 2003.

Palmer, Leslie. *Indonesia*. London : Thames & Hudson, 1965.

Pelzer, Karl.J. *Pioneer Settlement in the Asiatic Tropics*. New York : American Geographical Society, 1945.

Poesponegoro, M.D. dan Nugroho Notokusanto. *Sejarah Nasional Indonesia jilid IV*. Jakarta : Balai Pustaka, 1993.

**Universitas Indonesia**

- Ricklefs, M.C. *Sejarah Indonesia Modern 1200-2004*. Jakarta : Serambi, 2005.
- Simbolon, P.T. *Menjadi Indonesia*. Jakarta : Kompas, 2007.
- Suryo, Djoko. *Sejarah Sosial Pedesaan Karesidenan Semarang 1830-1900*.  
Jogjakarta : Pusat antar studi sosial UGM, 1989.
- Van den Doel, H.W. *De Stille Macht; Het Europese Binnenlandsch Bestuur op Java en Madoera 1908-1942*. Amsterdam : Uitgeverij Bert Bakker, 1994.
- Van Miert, *Bevlogenheid en Onvermogen; Mr. Abendanon (1852-1925) en de Etische Richting in het Nederlanse Kolonialisme*. Leiden : KITLV, 1991.
- Van Niel, Robert. *Munculnya Elit Modern Indonesia*. Jakarta : Pustaka Jaya, 1984.
- . *Sistem Tanam Paksa di Jawa*. Jakarta : LP3ES, 2003.
- Verberne, L.G.J. *Geschiedenis van Nederland in de Jaren 1850-1925 deel 1*. Utrecht : Prismaboeken, 1957.
- Vlekke, Bernard. *Nusantara Sejarah Indonesia*. Jakarta : KPG, 2008.
- Wertheim, W.F. *Indonesian Economics; The Concept of Dualism in Theory and Policy*. The Hague : Van Hoeve, 1966.
- . *Masyarakat Indonesia dalam Transisi*. Jogjakarta : Tiara Wacana, 1999.

Wignyosoebroto, Sutandyo. *Desentralisasi dalam Tata Pemerintahan Kolonial Hindia Belanda; Kebijakan dan Upaya Sepanjang Babak Akhir Kekuasaan Kolonial di Indonesia 1900-1940*. Malang : Bayumedia, 2005.

## 5. Karya Akademik

Onghokham. *The Recidency of Madiun: Priyayi and Peasant in the Nineteenth Century*. Yale University, 1975.

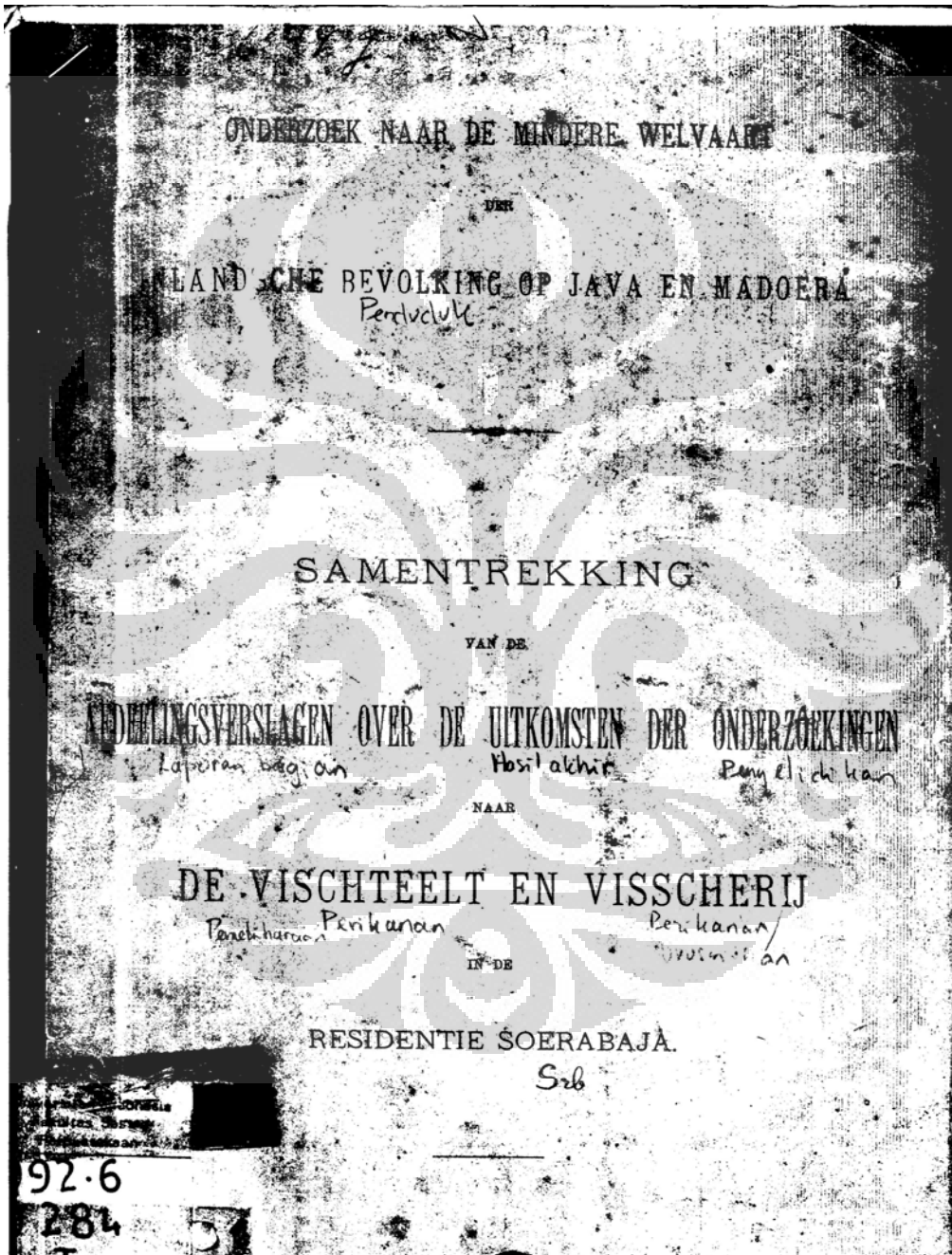
## 6. Situs Maya

<http://id.wikipedia.org/wiki/JohannesvandenBosch> diakses pada 26 Desember 2011 pk 16.30

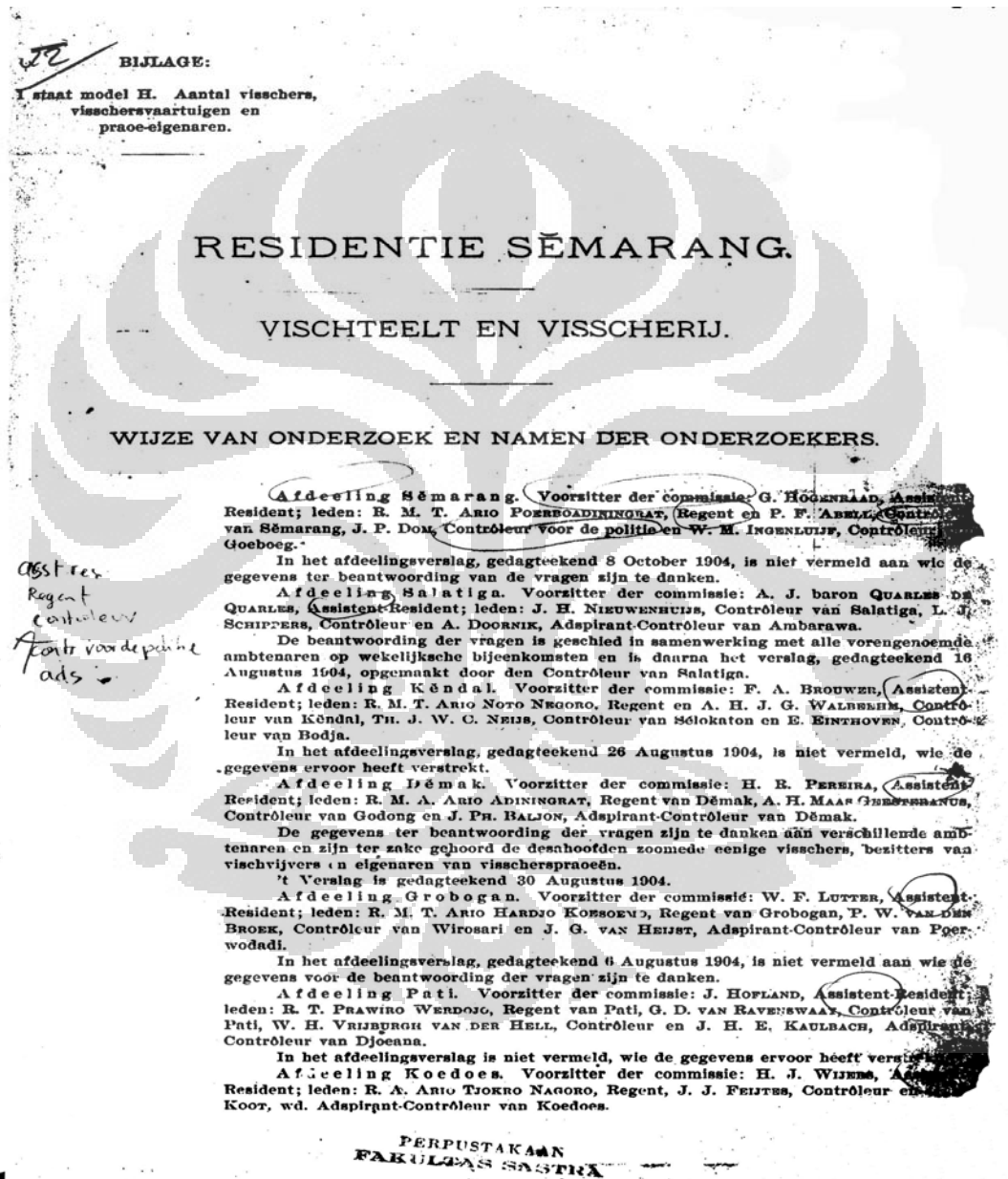
[Sumedanglarang.blogspot.com](http://Sumedanglarang.blogspot.com) diakses pada 10 Oktober 2011 pk 14.08

Lampiran 1

Contoh halaman muka hasil laporan resmi *Mindere Welvaart Commissie* residensi Pasuruan mengenai masalah perikanan dan alat-alat penangkapan ikan.

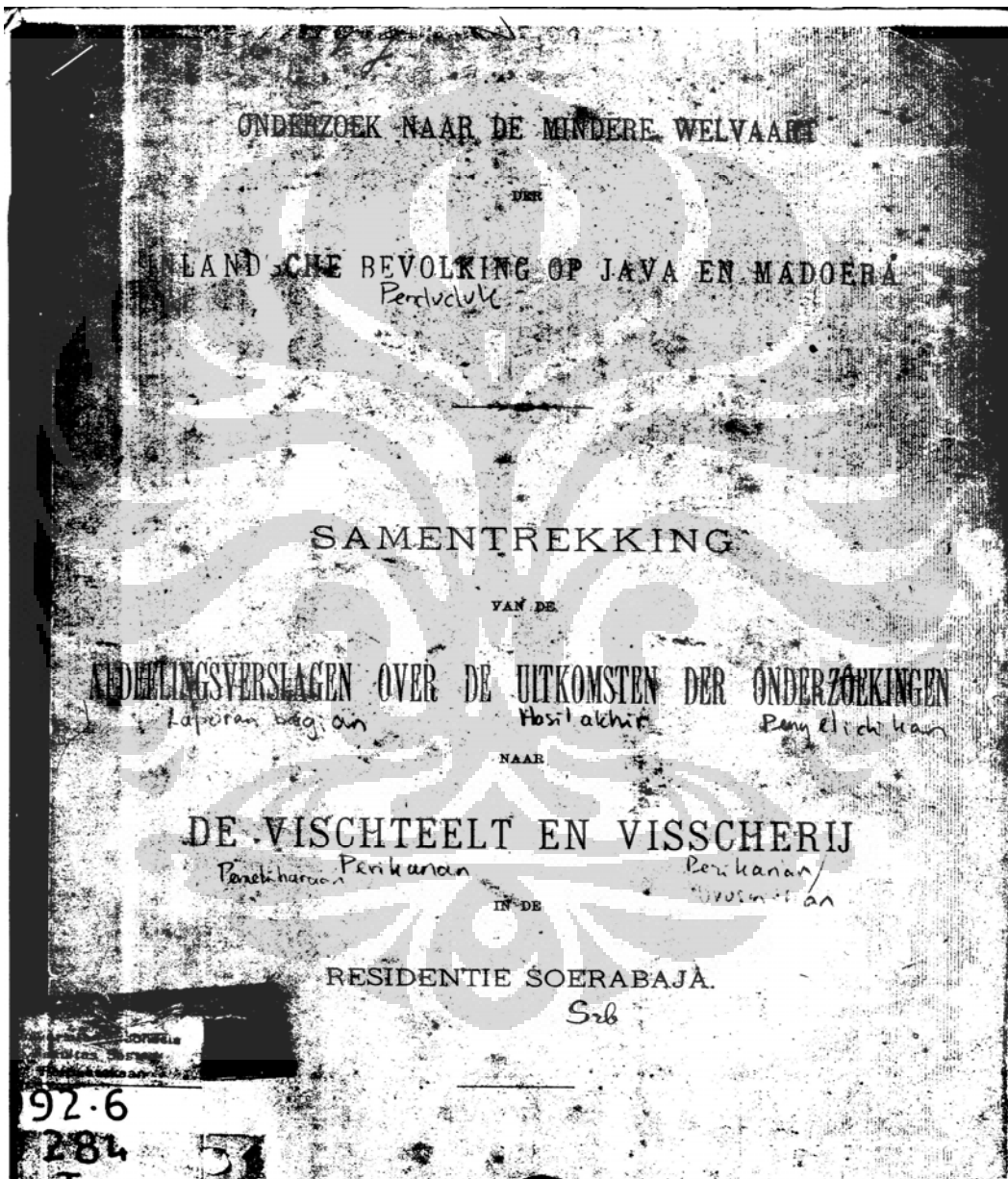


Contoh hasil laporan resmi *Mindere Welvaart Commissie* residensi Semarang mengenai masalah perikanan dan alat-alat penangkapan ikan.



Lampiran 3

Contoh halaman muka hasil laporan resmi *Mindere Welvaart Commissie* residensi Surabaya mengenai masalah perikanan dan alat-alat penangkapan ikan.



Lampiran 4

Foto diri Residen Pekalongan, H.E.Steinmetz, ketua *Hoofdcommissie* (Komisi Pusat)  
dari *mindere Welvaart Commissie*



**H. E. Steinmetz, Ketua dari Komisi  
Kesejahteraan bagi rakyat jelata.**



## Lampiran 5

Foto diri Pangeran Aria Achmad Djajadiningrat, Bupati Serang yang terlibat dalam komisi pusat dari *Mindere Welvaart Commissie*.



Lampiran 6

Surat resmi Steinmetz mengenai pembayaran sejumlah uang kepada sebuah Firma di Semarang sebagai dana operasional awal *Mindere Welvaart Commissie*

N. 136/71.0.      *al*  
Bijlage: 1      Pekalongan 25 Februari 1904.

29/5/82/102.

Als een gevolg op de inwendige  
missive van 13 Januari 1904 no 107/71.0. heb  
ik de eer Uwe Excellentie mede te de-  
len, dat door mij gedurende het jaar  
1903 nog een bedrag van f 64.30 is  
uitgegeven voor gelovende drukwerk  
tot het beheer der welvaartcommissie,  
welke som blijkens de hierbij ange-  
boden duplicaat verantwoording is int.  
betaald aan de firma G. C. S. van  
Dorp enco te Semarang.

Mits dien naam ik de wifheid  
Uwe Excellentie in overweging te geven  
dese uitgaven alsnog veel tot stellen opged.  
keuren.

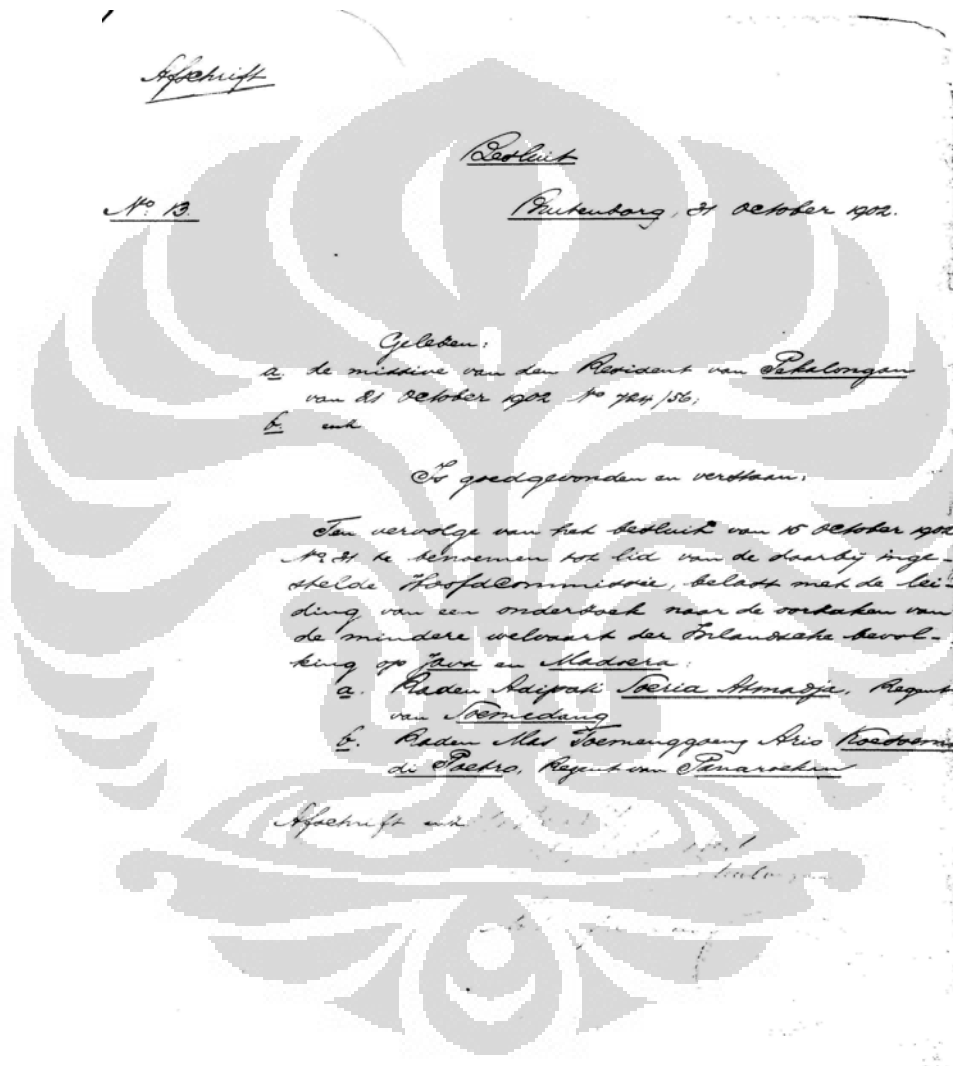
D. Voorzitter der Welvaart Commissie

Aan  
Uwe Excellentie den  
Gouverneur Generaal.  
van  
Nederlandsch Indië

Steinmetz.

136

Surat keterangan pengangkatan anggota Pribumi (Raden Adipati Soeria Atmadja dan Raden Mas Toemenggoeng Ario Koesoemo di Poetro), dua dari empat anggota pribumi yang terlibat dalam Komisi Pusat *Mindere Welvaart Commissie*.



## Lampiran 8

Foto bupati Ngawi Raden Mas Adipati Ario Koesoemo Oetoyo, anggota komisi pusat  
*Mindere Welvaart Commissie*, beserta Raden Ayu.



Temanku Raden Mas Adipati Ario  
Koesoemo Oetoyo beserta Raden Ayu.



## Contoh daftar pertanyaan yang diajukan di wilayah residensi Semarang

14

Een persoon, zekere hadji ABDOELRACHMAN, gewezen desahoofd van Sèmat, had in 1900 90 baoc's en in 1903 92½ baoc's. Deze persoon had in 1893 t/m 1900 van vele personen hun aandeel van de verdeelde communale sawah's gekocht voor f 2.— tot f 5.—. Hij heeft eene vrij groote uitgestrektheid nog niet bewerkt en dus niet productief gemaakt.

449. Welke misbruiken zijn aan dit bedrijf eigen (woeker, verpanding, kostbare procedures, enz.); en wat zou er tegen gedaan kunnen worden?

Sèmarang.

Misbruiken komen niet voor.

Kèndal.

Hier komen woeker en verpanding voor. Hiertegen is, zoo lang er geene met groot kapitaal werkende creditbanken beataan, niets te doen.

Dèmak.

Misbruiken komen niet voor.

Pati.

Geschillen tusschen erigenamen omtrent het bezit van vischvijvers komen voor; maar in de laatste 10 jaren werden slechts eenmaal (in 1903 in 't district Djoëana) vischvijvers publiek verkocht, ter zake van een schuld aan een Chinees. Verpandingen bepalen zich tot enkele personen.

In het district Tadjoe komen misbruiken niet voor.

Djèpara.

Woeker, verpanding, procedures zijn nog niet voorgekomen.

450. Wat kan overigens gedaan worden tot verbetering? Mogelijkheid en nut. toelichten.

Sèmarang.

De terreinen leenen zich niet tot eene belangrijke uitbreiding van het bedrijf.

Kèndal.

Dèmak.

Verstreking van voorschotten, waardoor de bezitters in staat gesteld worden om de noodige verbeteringen aan te brengen. Het beste zou zijn een visscherijbank op te richten. Verder aanleg van een vischmarkt aan den boom te Moro in het onderdistrict Bonang en van een rijweg van Gèbang naar Moro om de gelegenheid tot afzet gemakkelijk te maken.

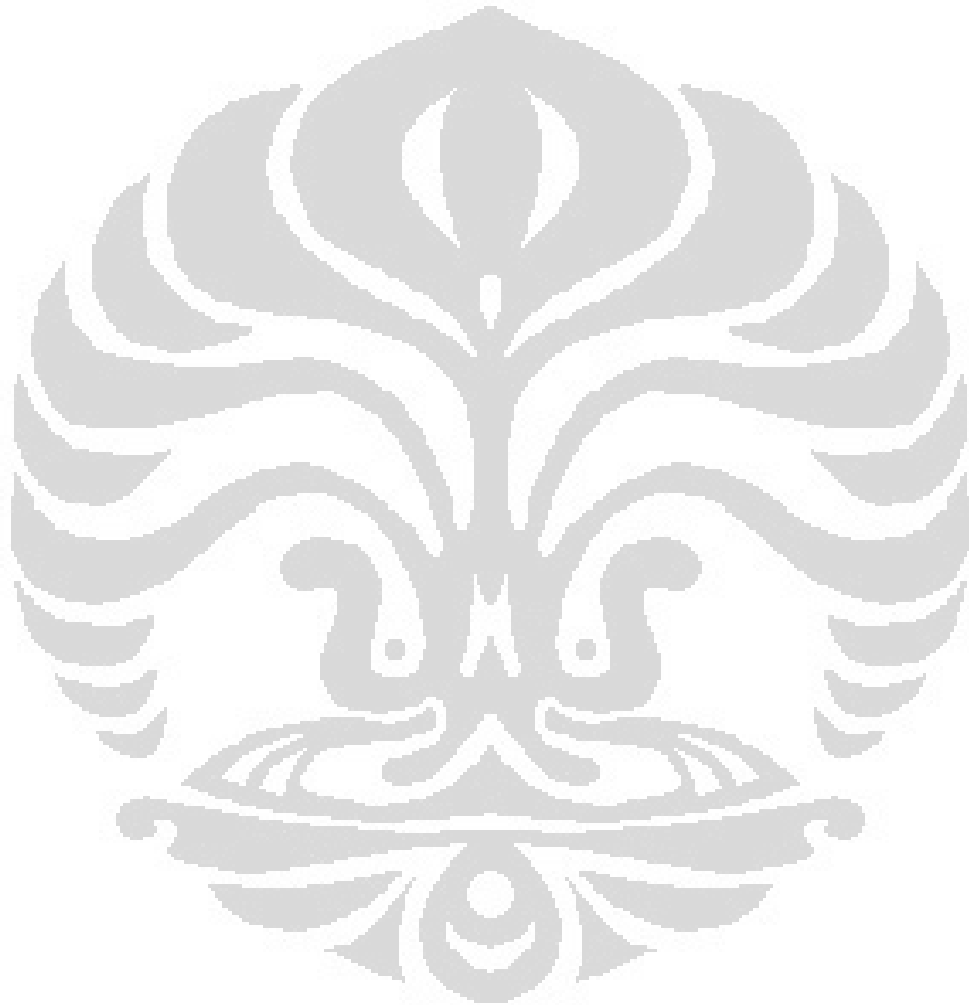
Pati.

De vischvijvers tusschen de Langgen-leiding (in het onderdistrict Kawèdanan van het district Djoëana) en de Djoëana-rivier gelegen, worden eens om de 5 of 8 jaren overstromd. De aanleg aldaar van een dergelijke leiding naar zee als de Langgen-leiding, zal aan de overstromingen, naar vermeend wordt, eene einde kunnen maken. De mogelijkheid en het nut daarvan zullen echter door technisch personeel behooren te worden nagegaan.

Djèpara.

Evenals er keuren bestaan in het belang der algemeene gezondheid en veiligheid, tot goed onderhoud der erven, zoo dienen er keuren te bestaan met strafbepalingen op het niet behoorlijk onderhouden van vischvijvers. Een niet behoorlijk onderhouden visch-

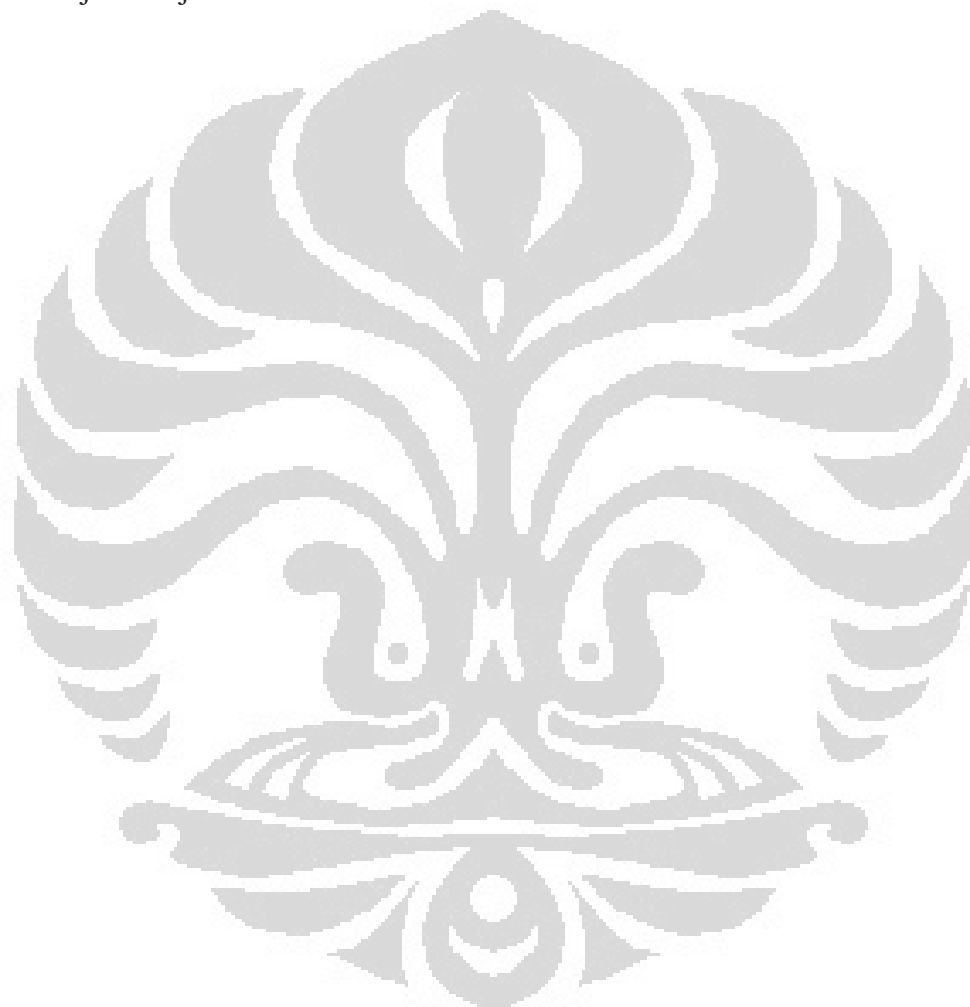
## INDEKS



Universitas Indonesia

## **TENTANG PENULIS**

Tyson Tirta lahir di Jakarta, 26 Maret 1988. Sulung dari 2 bersaudara. Ayahnya Stiana Tirta, ibunya Ponnywati Widjaja. Tinggal di bilangan Kelapa Gading, Jakarta utara dimana setiap hari pulang-balik menuntut ilmu di Universitas Indonesia Jurusan ilmu Sejarah sejak tahun 2007.



**Universitas Indonesia**