

HUMANIORA DAN ERA DISRUPSI

E-PROSIDING SEMINAR NASIONAL PEKAN CHAIRIL ANWAR

Kerja Sama FIB Universitas Jember, HISKI Jember, dan ATL Jember

Editor: Heru S.P. Saputra, Novi Anoeграjekti, Titik Maslikatin, Zahratul Umniyyah, L. Dyah Purwita Wardani SWW

Vol. 1, No. 1, Oktober 2020

ISBN: 978-623-7973-08-9

Halaman 696—708

URL: <https://jurnal.unej.ac.id/index.php/prosiding/issue/view/1031>

Penerbit: Jember University Press

STRATEGI REGENERASI KEKUASAAN OLEH BUPATI-BUPATI DI PANAROEKAN JAWA TIMUR TAHUN 1870-1942¹

Syamsul Muarif

Fakultas Ilmu Budaya, Universitas Jember

syams4618@gmail.com

Abstrak

Artikel ini membahas tentang "Strategi Regenerasi Kekuasaan oleh Bupati-bupati di Panaroekan Jawa Timur Tahun 1870-1942". Adapun permasalahan dalam artikel adalah, pertama, proses pelaksanaan modernisasi birokrasi pemerintahan tersebut, dampak modernisasi birokrasi pemerintahan terhadap para birokrat pribumi. Kedua menyangkut bagaimana strategi para bupati dan birokrat tersebut menghadapi kebijakan modernisasi birokrasi yang diterapkan oleh Pemerintah Hindia Belanda. Artikel ini menggunakan metode sejarah yang meliputi empat tahapan, yakni heuristik, kritik, interpretasi dan historiografi. Sumber artikel berasal dari arsip, surat kabar, majalah, buku, jurnal, dan karya penelitian lainnya yang dapat mendukung artikel ini. Penulis menggunakan teori modernisasi untuk menganalisis perubahan sistem birokrasi pemerintahan yang terjadi sebelum dan sesudah pelaksanaan kebijakan modernisasi pemerintahan tersebut. Melalui penelitian ini diperoleh informasi bahwa birokrat di Kabupaten Panaroekan pada awalnya memiliki otoritas yang besar dalam menjalankan pemerintahan tersebut. Segala hal yang berkaitan dengan pelaksanaan birokrasi pemerintahan di Kabupaten merupakan wewenang birokrat pribumi. Adanya kebijakan modernisasi birokrasi telah memberikan pengurangan otoritas para birokrat pribumi dalam konteks kekuasaan. Konteks ini mengacu pada status birokrat kabupaten yang awalnya sebagai penguasa feodal justru berganti menjadi pegawai Pemerintahan Hindia Belanda. Perkembangan selanjutnya, para birokrat mampu beradaptasi dengan kebijakan modernisasi tersebut. Implementasi kebijakan modernisasi bertujuan untuk menciptakan sistem pemerintahan modern yang legal rasional.

Kata kunci: adaptasi, birokrasi, modernisasi, Panaroekan, strategi.

PENDAHULUAN

Panaroekan merupakan sebuah kabupaten yang pada awalnya sebuah wilayah yang digunakan sebagai Benteng. Benteng ini digunakan untuk menimbun barang-barang dagangannya, seperti lada, cengkeh yang dibawa dari Kepulauan Maluku.

¹ Artikel ini merupakan pengembangan dari artikel yang berjudul "MODERNISASI BIROKRASI PEMERINTAHAN BUMI PUTERA DI KABUPATEN PANARUKAN JAWA TIMUR TAHUN 1870-1942" dalam jurnal Ilmu Sosial Budaya. Artikel ini merupakan bagian dalam skripsi yang berjudul "MODERNISASI BIROKRASI PEMERINTAHAN BUMI PUTERA DI KABUPATEN PANARUKAN JAWA TIMUR TAHUN 1870-1942".

(Soerjadi, 1974:81). Selanjutnya orang-orang Portugis disana juga membangun asrama (untuk orang Katholik), dan gereja. Kota kecil ini telah menjadi tempat untuk menaruh (Panaroekan) barang orang-orang Portugis. Berkembangnya waktu lama-lama kota ini diberi nama Panaroekan. Orang-orang disana lalu biasa menamakan kota Poerbasari itu kota Penarukan atau Panaroekan. (Soerjadi, 1974:81).

Wiayah Panaroekan telah dikenal oleh banyak kalangan bangsa sejak masa Kerajaan Mataram. Sedangkan, pada tuisan ini memulai cerita Panaroekan sejak tahun 1800-an. Hal ini beralasan karena pembahasan Panaroekan sejak tahun tersebut sangat relevan dengan judul yang telah penulis ajukan di atas. Pada tahun 1800, Hindia Belanda diserahkan kepada Gubernur Daendels. Daendels pada masa pemerintahannya sangat kekurangan uang tunai, sehingga Daendels mengambil keputusan untuk menyewakan tanah sebagai jaminan untuk memperoleh uang.

Tanah di Panaroekan diserahkan hak miliknya kepada orang China yaitu Han Tjan Pit, dan dijual tanah-tanah yang lain kepada saudara-saudara Han Tjan Pit, untuk usaha dalam hal pertanian dan perdagangan di wilayah tersebut. Pertanian dengan kondisi tanah yang subur ini menyebabkan masyarakat menjadi makmur dan tentram yang menyebabkan orang-orang tertarik untuk tinggal di wilayah tersebut (Lombard,1996-107).

Pada tahun 1811, Thomas Stamford Raffles yang ditunjuk oleh pemerintah Inggris sebagai pimpinan tertinggi di Pulau Jawa. Rafles berhasil mendirikan Keresidenan Besuki pada tahun 1811,yang terdiri atas afdeeling Besuki dan afdeeling Probolinggo, sedangkan tahun 1820 afdeeling Panaroekan, Bondowoso, dan Kraksaan terbentuk yang dimasukkan ke dalam cakupan Keresidenan Besuki. Afdeeling Panaroekan masih menjadi bagian Kabupaten Besuki. (Lombard,1996-107).

Tahun 1850, Afdeeling Panaroekan ditingkatkan statusnya menjadi Kabupaten Panaroekan. Panaroekan terletak di pantai timur laut Jawa hingga Kalitikus, ke arah selatan hingga Prajekan dan ke tenggara sampai Gedongdawa (Winarni, 2012:102).

Bupati pertama di Kabupaten Panaroekan adalah Raden Tumenggung Ario Sastromijoyo, dengan nama kecil Kanjeng Pandu. Ia memerintah dari tahun 1859-1872, berdasarkan surat keputusan tanggal 7 Oktober 1850 no.9., dengan pusat pemerintahan di Situbondo. Ia dibantu oleh seorang patih bernama Mertayuda dan 3 orang demang yang berkedudukan di Distrik Panaroekan, Distrik Prajekan dan Distrik Semberwaru. Kabupaten Panaroekan juga merupakan kota perdagangan yang besar. Hal ini dikarenakan posisi yang strategis yang dilalui oleh jalur besar Anyer-Panaroekan, dan memiliki pelabuhan besar yang digunakan sebagai sumber utama pendapatan perdagangan. (Winarni, 2012:104).

Sistem pemerintahan pada perkembangannya masih menggunakan sistem tradisional, yang mengacu beberapa proses birokratisasi yang terjadi di Kabupaten Panaroekan. Proses ini misalnya rekrutmen calon pegawai, pemiihan pengganti pejabat ataupun bupati dengan menggunakan sistem keturunan, dan sistem upah bupati menggunakan tanah lungguh.

Tahun 1870 sistem pemerintahan di seluruh wilayah Hindia Belanda terjadi sebuah perubahan. Adanya perubahan kebijakan yang diterapkan oleh Pemerintah Hindia Belanda memberikan stimulus kepada pejabat kabupaten untuk melakukan perubahan. Perubahan inilah yang disebut dengan strategi birokrat kabupaten. Strategi dapat diartikan sebagai rencana yang cermat mengenai kegiatan untuk mencapai sasaran khusus atau tertentu. (Hasan, 2007:105). Strategi ini tentu bertujuan untuk mempertahankan regenerasi keluarga pejabat kabupaten. Regenerasi merupakan penggantian generasi tua kepada generasi muda (Hasan, 2017:105). Strategi regenerasi dapat diartikan sebuah rencana cermat, dan rinci mengenai kegiatan untuk mencapai pergantian generasi tua kepada generasi muda sesuai kehendak bersama.

Kajian tentang sistem birokrasi pemerintahan yang telah ada sebelumnya yakni “Peralihan Sistem Birokrasi dari Tradisional ke Kolonial”, karya Gde Putra Agung. Tulisan ini beraal dari disertasi berjudul *Peralihan Sistem Birokrasi Kerajaan Karangasem 1890-1938*. Penelitian Gde Putra Agung memberikan pemahaman tentang perubahan dari sistem birokrasi tradisional menjadi sistem birokrasi kolonial yang lebih rasional, serta menjadi model untuk penelitian modernisasi di Kabupaten Panaroean. Hal ini memiliki arti bahwa penelitian tersebut memberikan alur tentang proses perubahan birokrasi pemerintahan tersebut. (Agung, 2001:17).

Karya selanjutnya ialah *Terbentuknya Sebuah Elite Birokrasi* oleh Heather Sutherland. Buku ini memaparkan dinasti-dinasti pemerintahan setempat di Jawa, sifat dan akibat dari pemerintahan kolonial serta pola-pola yang mendasari lembaga-lembaga politik bagi bangsa yang baru merdeka. Hasil dari penelitian Sutherland telah memberikan gambaran tentang elit-elit birokrasi yang ada Jawa. Hal ini menunjukkan bagaimana pola-pola politik yang berkembang di Jawa, priyayi dan pangreh praja, hubungan patron klien, reformasi pemerintahan dan warisan kolonial dan pemerintahan Sipil desa di Jawa. (Sutherland,1983).

Kajian selanjutnya adalah “Notes On Java’s Regent Families Part II” karya Heather Sutherland. (Sutherland, 1974: 1). Hasil penelitian ini membahas tentang silsilah para bupati di Jawa pada masa kolonial.

Penelitian dalam wilayah lebih lokal yakni disertasi Retno Winarni yang berjudul “Bertahan di Tengah Menguatnya Kekuasaan Kolonial dan Modernisasi: Bupati-bupati di Kersidenan Besuki, Jawa Timur 1820-an – 1930-an”. Disertasi ini meneliti tentang perubahan dari struktur politik tradisional ke modern, perubahan sistem pengangkatan sebelum dan sesudah modernisasi, elemen-elemen yang ditinggalkan dan yang tetap dipertahankan serta strategi yang dilakukan bupati dalam menghadapi peraturan tersebut (Winarni, 2012: XVII).

Berdasarkan paparan diatas, tulisan ini membahas secara lebih jauh tentang modernisasi pemerintahan bumi putera dan dampaknya dalam kehidupan sosial masyarakat di Kabupaten Panaroean. Selain itu tulisan ini membahas pergeseran cara melanggengkan kekuasaan dan adaptasi para pegawai pribumi.

Pokok permasalahan dalam tulisan ini (1) Apa alasan pemerintah Hindia Belanda memberlakukan kebijakan modernisasi pemerintahan di Kabupaten

Panaroekan? (2) Bagaimana proses pelaksanaan modernisasi pemerintahan bumi putera di Kabupaten Panaroekan tahun 1870-1942? (3) Bagaimana strategi regenerasi para bupati Panaroekan dalam mempertahankan kekuasaannya?

Kajian ini bertujuan:(1) Mendeskripsikan alasan penerapan kebijakan modernisasi pemerintahan di Kabupaten Panaroekan; (2) Menjelaskan proses pelaksanaan modernisasi pemerintahan, dan perubahan sistem pemerintahan yang lebih rasional. (3) menerangkan sikap para bupati terhadap perubahan sistem pemerintahan bumi putera yang terjadi di Kabupaten Panaroekan antara tahun 1870-1942.

Ruang lingkup waktu (scope temporal) dalam kajian ini ditetapkan sejak tahun 1870, dengan alasan tahun 1870 merupakan awal diberlakukan kebijakan politik liberal, sehingga berbagai macam modernisasi diberlakukan demi kelancaran kebijakan tersebut. Tahun 1942 dipilih sebagai batas akhir dalam kajian ini, dikarenakan tahun 1942 merupakan berakhirnya kekuasaan Kolonial Belanda di Hindia Belanda. Lingkup spasial dalam penelitian ini adalah Kabupaten Panaroekan, karena wilayah ini memiliki beberapa keunikan, misalnya Panaroekan merupakan pusat perdagangan dan pelabuhan besar sejak jaman VOC.

METODE

Metode sejarah adalah proses menguji dan menganalisis secara kritis rekaman dan peninggalan masa lampau. (Gottschalk, 1985: 32). Proses ini meliputi empat tahapan, yaitu : heuristik, kritik sumber, interpretasi, dan historiografi.

Heuristik adalah proses pengumpulan data atau informasi yang dilakukan untuk mencari dokumen dan mengumpulkan data yang berkaitan langsung dengan peristiwa. Sumber yang dikumpulkan meliputi sumber primer dan sekunder. Sumber primer yang digunakan mencakup Sumber Primer dalam kajian ini berupa arsip-arsip tentang peristiwa antara tahun 1870-an-1942 dan relevan dengan penelitian ini. Sumber-sumber ini didapatkan dari Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI), Perpustakaan di Lingkungan UGM, dan Perpustakaan Daerah Yogyakarta. Sumber-sumber tersebut diantaranya Staatsblad van Nederlandsche Indie (lembaran negara), Algemeen Verslag (laporan umum, dalam hal ini adalah laporan umum tahunan yang dibuat oleh residen tentang berbagai keadaan di Besuki), Memorie van Overgave (laporan yang dibuat oleh seorang residen pada akhir tugasnya), Regering Almanak (laporan umum yang banyak berisikan tentang pemerintahan).

Sumber sekunder ini menggunakan buku-buku penunjang yang berhubungan dengan tema dan kajian penulisan. Selain itu juga menggunakan beberapa karya tulis ilmiah baik skripsi, thesis, maupun disertasi.

Tahap kedua, Kritik sumber yakni tahapan menguji sebuah sumber yang ditemukan, apakah sumber yang diperoleh asli atau palsu dan apakah isinya dapat dipercaya atau tidak. Selain mengkritik sumber perlu pula dilakukan penyeleksian terhadap sumber itu sendiri. (Sundoro,2013: 30).

Kritik ini dibagi menjadi dua yaitu kritik intern dan kritik ekstern. Kritik intern adalah kritik yang dilakukan dari dalam sumber sehingga di dapatkan data yang benar-

benar dapat dipercaya (otentik). Kritik ektern adalah kritik dari luar sumber untuk membuktikan data yang terkandung dalam sumber.(Kuntowijoyo, 2003 :220).

Metode yang ketiga adalah interpretasi. Interpretasi merupakan sebuah usaha untuk melakukan pemahaman terhadap data valid yang telah didapatkan dalam penelitian. Data-data yang telah dikumpulkan perlu dipahami agar dapat dihubungkan dengan sumber yang lain. Cara menghubungkan data-data ini agar mendapatkan korelasi yang baik maka menggunakan 6 prinsip pertanyaan, yaitu 5W + 1H.

Keempat adalah Historiografi. Historiografi merupakan cara untuk merekonstruksi suatu kesaksian atau kisah lampau berdasar sumber yang diperoleh. (Sundoro,2013: 30). Tahap ini merupakan tahapan terakhir dengan hasil berupa karya sejarah.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Alasan Pemerintah Kolonial Belanda Melakukan Modernisasi Pemerintahan

Modernisasi adalah sebuah proses pergeseran sikap dan mentalitas sebagai warga masyarakat untuk dapat hidup sesuai dengan tuntutan zaman.(B.N. Marbun, 2007: 319). Pemerintahan adalah sebuah sistem yang menjalankan wewenang dan kekuasaan untuk mengatur kehidupan masyarakat suatu wilayah tertentu. (B.N. Marbun, 2007: 402). Hal ini menunjukkan bahwa modernisasi pemerintahan dapat diartikan sebagai perubahan sistem pemerintahan sesuai dengan kebutuhan zaman pada saat itu untuk memenuhi kebutuhan pemerintah kolonial yang lebih bersifat legal dan rasional.

Kota Panaroekan pada zaman kuno lazim disebut Poerbasari. Poerbasari ini terletak di pinggir muara Kali Sampean yang merupakan kota pelabuhan untuk kepulauan sekitarnya, yang mana wilayah ini termasuk cakupan Kerajaan Blambangan. (Edy Burhan Arifin, et all, 2008:147). Sejak tahun 1526, Orang-orang Portugis telah banyak yang berlabuh di Panaroekan, dengan maksud untuk mengadakan hubungan dagang dengan penduduk sekitar. Kunjungan ini berupa 20 puluh kapal untuk membeli perbekalan. Orang-orang Portugis datang ke Panaroekan yang pada saat itu menjadi salah satu wilayah Blambangan karena Panaroekan memiliki pelabuhan dagang yang besar, sehingga mereka dapat melakukan hubungan dagang di wilayah tersebut. (Arifin, et all,2008:147).

Tahun 1528, Garcia Hendriques dari Portugis juga berlabuh di Panaroekan. Garcia berlabuh dalam perjalanan dari Maluku menuju Malaka. Mereka berlabuh untuk mengambil air dan beras. Kunjungan orang-orang Portugis ke Panaroekan berlanjut pada tahun 1575 dengan kehadiran seorang pandeta bernama Benardino Ferari untuk menyebarkan agama Kristen. (I Made Sudjana,2001: 23). Mereka kemudian membangun tempat tinggal, misalnya Pontonio de Bruto dan Joao de Moreno dan mendirikan benteng pertahanan pada tahun 1580. Benteng tersebut juga digunakan untuk menimbun barang-barang dagangannya, seperti lada, dan cengkeh yang dibawa oleh orang-orang Portugis dari Kepulauan Maluku (Soerjadi, 1974:. 81).

Pada tahun 1779, Besuki dan Panaroekan pernah disewakan kepada orang China. Kondisi ini disebabkan karena VOC ingin meningkatkan pendapatan. Tanah

tersebut disewakan kepada Han Bwee Kong (Han Boejko) ayah dari Han Tjan Pit. Mereka merintis usaha dengan menyewa tanah untuk perkebunan yang berada di wilayah Besuki dan Panaroean. Pengelolaan tanah tersebut dengan cara feodal sehingga penyewa tanah seperti penguasa daerah. (Winarni, 2012:85). Kondisi pertanian dengan tanah yang subur ini menyebabkan masyarakat menjadi makmur dan tentram yang menyebabkan orang-orang tertarik untuk tinggal di wilayah tersebut. (Lombard,1996:107).

Pada tahun 1811,Thomas Stamford Raffles berhasil mendirikan Keresidenan Besuki pada tahun 1811, yang terdiri atas afdeeling Besuki dan afdeeling Probolinggo, sedangkan tahun 1820 afdeeling Panaroean, Bondowoso, dan Kraksaan terbentuk yang dimasukkan ke dalam cakupan Keresidenan Besuki. (Winarni, 2012:87). Namun tidak semua afdeeling berstatus sebagai kabupaten contohnya Panaroean. Afdeeling Panaroean dimasukkan ke dalam cakupan Kabupaten Besuki.

Afdeeling Panaroean ditingkatkan statusnya menjadi kabupaten, yaitu Kabupaten Panaroean tahun 1850. Panaroean terletak di pantai timur laut Jawa membentang ke timur hingga Kalitikus, ke arah selatan hingga Prajekan dan ke tenggara sampai Gedongdawa. (Margana, 2017:215). Bupati yang diangkat di Kabupaten Panaroean adalah anak Bupati Besuki Raden Adipati Aria Parwira Adiningrat I.

Bupati I adalah Raden Tumenggung Ario Sastromijoyo, yang nama kecilnya Kanjeng Pandu. Ia memerintah dari tahun 1859-1872. Ia diangkat berdasarkan surat keputusan tanggal 7 Oktober 1850 no.9. Pada masa pemerintahannya, kedudukan pusat pemerintahan di Situbondo. Ia dibantu oleh seorang patih bernama Mertayuda dan 3 orang demang yang berkedudukan di Distrik Panaroean, Distrik Prajekan dan Distrik Semberwaru. (Winarni, 2012:104) Kabupaten Panaroean juga merupakan kota perdagangan yang besar. Hal ini dikarenakan posisi yang strategis yang dilalui oleh jalur besar Anyer-Panaroean. Selain itu juga memiliki pelabuhan besar yang digunakan sebagai sumber utama pendapatan dalam hal perdagangan. (Yulianto, 2009: 4).

Sistem pemerintahan kolonial berdasarkan Undang-undang Dasar Belanda yang ditetapkan pada tanggal 2 September tahun 1854, *Staaatsblaad* tahun 1854 Nomor 2, *Staaatsblaad* tahun 1855 Nomor 2, tentang Susunan Lembaga Pemerintahan Hindia Belanda. Susunan lembaga pemerintahan ini yaitu dengan urutan sebagai berikut: Gubernur Jendral, Dewan Hindia Belanda (*Raad van Nedherlands Indie*), Dewan Rakyat (*Volksraad*), Dewan Pengawas Keuangan (*Algemene Rekenkhamer*), dan Mahkamah Agung (*Hoge Raad*). Pemerintahan umum di Hindia Belanda dilakukan oleh gubernur jenderal atas nama raja Belanda. Gubernur Jendral bertanggungjawab kepada Raja Belanda melalui menteri jajahan di Belanda. Gubernur jendral ini harus memiliki kriteria tertentu seperti, merupakan keturunan Belanda asli, dan berumur lebih dari 30 tahun. gubernur jendral memiliki masa jabatan selama lima tahun.(Soejito,1984: 25).

Perubahan sistem pemerintahan di wilayah Panaroean terjadi hingga puncaknya pada tahun 1870. Pada tahun ini, pemerintah Hindia Belanda mengeluarkan beberapa kebijakan baru seperti Undang-undang Agraria, Kebijakan tentang tanah dan tenaga kerja. Alasan utama penerapan modernisasi sitem pemerintahan ini adalah

sebagai persiapan wiyaha Hindia Belanda yang awalnya menggunakan sistem Tanam Paksa kemudian bergeser pada sistem Politik Liberal.

Perubahan ini mengarah pada efisiensi sistem yang ada menjadi bersifat legal rasional. Kondisi ini tentunya bertujuan untuk mempermudah pelaksanaan sistem Politik Liberal tersebut.

Sistem Politik Liberal ini merupakan pergeseran sistem pemerintahan, dari yang bersifat komunal menjadi individual. Rakyat diberikan kebebasan untuk mengelola tanah, dan perkebunan mereka secara mandiri, namun mereka tetap dibebani pembayaran pajak. Perbaikan sistem ini diharapkan dapat memberikan dampak secara signifikan terhadap sistem pemerintahan di Hindia Belanda.

Pelaksanaan Modernisasi Pemerintahan di Panaroean

Pembahasan ini merujuk pada kebijakan tentang Bupati dan pegawai pemerintahan pribumi serta pengaruhnya terhadap kedudukan para bupati. Pada dasarnya sebelum memasuki tahun 1870-an, segala hal tentang rekrutmen pegawai pemerintahan menggunakan azas keturunan. Hal ini juga terjadi untuk pejabat di lingkungan kabupaten seperti bupati dan jabatan lain. Penerus bupati diprioritaskan kepada anak laki-laki pertama yang dilahirkan oleh istri resmi seorang bupati. Apabila ini belum terpenuhi maka terdapat pertimbangan lain yakni melalui penunjukkan. Penunjukkan calon bupati ini dapat dilakukan atas permintaan atau saran bupati yang akan digantikan selama masih hidup. Selanjutnya, usulan ini disampaikan kepada Pemerintah Hindia Belanda di Batavia, apabila calon tersebut tidak bertentangan dengan Pemerintah Hindia Belanda maka calon tersebut dapat disetujui oleh pemerintah. Jabatan bupati dapat juga diperoleh dengan cara perkawinan. Hal ini dapat dilakukan apabila bupati yang akan digantikan tidak memiliki anak laki-laki, baik dari istri resmi maupun selir-selirnya, namun, menantu yang ditunjuk itu harus setia kepada Pemerintah Hindia Belanda. (Winarni, 2012:284).

Pada masa pemerintahan R.T.A. Soerjoamidjojo dibantu oleh beberapa pejabat pemerintahan kabupaten. Pejabat ini meliputi: asisten residen, Mas Ngabehi Prawiro Dirdjo, Kjahi Merto Setro, Mas Ngabehi Wondo Koesoemo, hingga 4 juni 1869. Jaksa dipimpin oleh Kjahi Karjo Setro, tanggal 15 November 1869, sedangkan Adjunk-djaksa dipimpin oleh Djojo Sepoetro. Selanjutnya adalah jabatan keagamaan berupa penghulu yang dipegang oleh Moehammad Kadim, bertugas pada 29 februari 1864. Pada pemerintahan ini juga melibatkan orang dari Belanda yaitu W.F.C. Pijloo yang memerintah pada 1 November 1869. Ia menjadi seorang Griffier (Panitera). Selain itu, juga terdapat jabatan istimewa (buitengew) yang dipegang oleh R.F. van Affalen van Seamsfoort pada 9 Juli 1867, dan jabatan jabatan sebagai Petugas Pengadilan (Deurwaarders) yang dipegang oleh W.F. Snarf tanggal 25 februari 1867 serta J.F. van der Geugten pada 25 Maret 1869. (Regerings Almanak No 1 erste Gedeelte, 1900:73).

Perkembangan selanjutnya, R.T.A. Soerjoamidjojo memerintah hingga tahun 1872, yang mana kemudian digantikan oleh adiknya yang bernama Raden Ario Mohammad Shaleh. Namanya kemudian berubah setelah diangkat menjadi Bupati

Panaroekan diberi gelar Raden Mas Tumenggung Soerodiputro. Pada masa pemerintahannya, ia dibantu oleh seorang patih yang bernama Mas Ngabehi Wondokoesoemo, namun setelah sepuh, Patih Wondo Kusumo digantikan oleh anak bupati Panaroekan yang bernama Raden Ario Muhammad Iman. Pemerintahan ini juga didampingi oleh pejabat Belanda. Ia adalah G.H. Blanken yang bertugas sejak 14 Oktober 1876. Ia merupakan seorang asisten residen. (Regerings Almanak No 1 erste Gedeelte, 1900:201). Kondisi ini bertujuan untuk membantu pemerintahan di Kabupaten Panaroekan dalam hal kerjasama pelaporan kinerja pemerintahan.

Pada masa pemerintahan Raden Mas Tumenggung Soerodiputro telah terjadi perubahan dalam pembagian tugas, dan wewenang dalam pegawai kabupaten. Pegawai yang diberi nama tampakarsa, jagakarsa, pelawangan, aris dan bekel. Jabatan itu secara berangsur-angsur dihapus oleh Pemerintah Hindia Belanda. Pegawai ini merupakan pegawai semacam bekel yang ada di Bali. perubahan itu terjadi sejak tahun 1866, yang mana kemudia digantikan dengan jabatan asisten wedana, yang mengepalai onderdistric, sedangkan distrik dikepalai oleh seorang wedana. Perubahan ini terjadi pada tahun 1874. (Arifin, ett all, op.cit.,2008: 149).

Pada perkembangan selanjutnya tahun 1885, Kabupaten Panaroekan dipimpin oleh seorang bupati yang bergelar Raden Mas Tumenggung Ario Koesoemodipoetro. Ia merupakan salah satu anak dari R.T.A. Soerodipoetro. R.T.A. Soerodipoetro memiliki tiga orang putra, yaitu R.M.A.A Abdul Ghani yang nantinya menjadi Bupati Probolinggo. Putra kedua adalah R.M.T.A. Koesoemodipoetro, dan putra terahir adalah R.A. Adipati Sastra Prawiro.

Raden Mas Tumenggoeng Ario Koesoemodipoetro diangkat pada tanggal 1 April 1885. R.M.T.A. Koesoemodipoetro pada masa pemerintahannya dibantu oleh seorang patih yang bernama Kiahi Tjokro Koesoemo, diangkat pada tanggal 21 Maret 1899. Selain itu, ia dibantu juga oleh Raden Djaeng Astro sebagai ondercollecteur yang diangkat pada tanggal 5 maret 1898. Wilayah kawedanan-kawedanan yang ada di Kabupaten Panaroekan juga telah memiiki pemimpin tersendiri. Hal ini tentunya untuk mempermudah pelaksanaan pemerintahan di Kabupaten Panaroekan. Kabupaten Panaroekan memiliki 6 kawedanan dengan pembagian sebagai beriku: Kawedanan Situbondo menjadi tanggung jawab patih, Kawedanan Panaroekan dipimpin oleh Atmo Sastro yang diangkat pada tanggal 25 oktober 1900, Prajekan dipimpin oleh Raden Soemo Atmodjo. Ia diangkat pada tanggal 5 Agustus 1895. Kawedanan Kalitikus dipegang oleh Niti Sastra yang diangkat pada tanggal 9 juli 1879, sedangkan wilayah Kawedanan Kapongan dan Sumberwaru masih belum ada wedana yang mengelolanya. (Regerings Almanak No 1 erste Gedeelte, 1900:193).

Pemerintah Hindia Belanda mengeluarkan peraturan yang menyangkut tentang pengangkatan bupati. Acuan dalam pengangkatan tersebut yakni ada tiga kategori. Pertama, lulus diploma dari Hoofdenschool yaitu sekolah khusus calon pejabat. Kedua lulus diploma Klein Ambtenaarsexamen, yakni ujian untuk pegawai rendahan. Memiliki sertifikat yang menerangkan bahwa pejabat telah mengikuti kursus Europesche School.

(Winarni, 2012: 186). Adanya peraturan ini tentunya memberikan dampak terhadap para bupati, sehingga memunculkan sikap adaptif oleh para bupati.

Strategi Regenerasi Bupati-Bupati Di Kabupaten Panaroekan

Perubahan pola pengangkatan bupati menimbulkan keresahan pada kalangan pejabat kabupaten keluarga bupati. Ketakutan itu muncul disebabkan karena mereka takut akan tidak adanya jaminan kepada anak dan cucu mereka untuk tetap menjadi pejabat kabupaten, namun, kesadaran ini mereka pahami secara seksama, sehingga mereka berusaha menyesuaikan dengan peraturan yang berkembang dalam Pemerintahan Hindia Belanda. Kesadaran ini kemudian diterjemahkan dalam bentuk perintah kepada anak-anak mereka untuk bersekolah dan mempersiapkan diri dengan belajar sesuai kecakapan mereka.

Pendidikan barat sudah dikenalkan sejak tahun 1829 untuk wilayah Keresidenan Besuki. Pendidikan formal pada masa-masa selanjutnya berkembang secara luas. Hal ini sebagai akibat dari pengangkatan bupati yang berdasarkan pada kecakapan dan pendidikan. Data tahun 1883 menunjukkan bahwa di Keresidenan Besuki sudah berdiri *Lagere Schoolen Voor Inlanders* (Sekolah Dasar untuk anak-anak pribumi). Sekolah ini terdapat di Besuki (Kabupaten Besuki), di Situbondo (Kabupaten Panaroekan), di Bondowoso (Kabupaten Bondowoso), dan di Banyuwangi (Kabupaten Banyuwangi). (Regerings Almanak voor Nederlandsch Indie 1883, eerste gedeelte, grondbied, bevolking en inrigting van het bestuur van Nederlandsch-Indie, 1882:122-123).

Penyediaan pendidikan formal pada perkembangannya terus berlangsung hingga tahun 1900. Pendidikan anak-anak para pejabat didirikan tahun ini di Jawa. Sekolah ini adalah *Opleiding School Voor Islandsche Ambtenaren (OSVIA)* sebanyak tiga buah. Sekolah ini merupakan sekolah yang awalnya bernama *Hofdenscholen*. Masing-masing sekolah diwajibkan menerima murid-murid yang berasal dari daerahnya sendiri-sendiri. Penerimaan siswa bergantung pada rekomendasi pribadi dari pejabat *Binlandsch Bestuur (BB)* setempat dan bupati. Para bupati tidak menyia-nyaiakan kesempatan ini. Bupati-bupati menggunakan hak patronnya untuk mengajukan anak, sanak keluarga dan orang-orang yang disenanginya. (Sutherland, 1983: hlm. 109). Hal ini mereka lakukan untuk mendapatkan pendidikan barat.

Pendidikan di Kabupaten Panaroekan pada dasarnya juga mengalami perkembangan. Lembaga-lembaga pendidikan yang ada meliputi: 1 ELS Negeri, 1 HIS, 2 Sekolah THHK, 1 Sekolah Arab, 14 *2de Klasse School* dan 34 Sekolah desa. (Staatsblaad Van Nederlandsch-Indie, 1887 No 191).

Persyaratan lain yang bisa dilalui untuk menjadi pejabat kabupaten setelah pendidikan, keturunan dan loyalitas adalah lembaga magang. Sistem magang ini diatur bersama-sama dengan peraturan lain yang mengatur tentang pengangkatan, kenaikan pangkat dan pemberian pensiun bagi pegawai-pegawai pribumi di Jawa dan Madura. Peraturan-peraturan ini menyebutkan tentang tingkatan-tingkatan jabatan yang harus dilalui oleh para magang (pelamar). Peraturan-peraturan ini berisikan tentang tiga

golongan yang harus dilalui untuk menjadi pejabat, yakni Golongan A-C. Pelamar yang akan magang ke Golongan A maka ia harus meruntut dari Golongan C, kemudian Golongan B terlebih dahulu. Adapun bagi calon untuk pangkat bupati harus melalui tingkat A terlebih dahulu ataupun telah menjabat wedana atau patih selama dua tahun dengan predikat baik sekali. Peraturan ini diberlakukan sejak tahun 1887. (*Staadsblaad Van Nederlandsch-Indie*, 1887 no 192).

Syarat diatas juga diberlakukan di Kabupaten Panaroekan. Hal ini terjadi pada saat pengangkatan bupati kedua Panaroekan. Ia adalah Raden Mas Toemenggoeng Soerodipoetro (1872-1885). Ia sebelum diangkat menjadi bupati di Panaroekan, terlebih dahulu menjabat sebagai kolektor pajak di Pasuruan. Raden Ario Muhammad Iman yang kemudian bergelar Raden Mas Toemenggoeng Poetokopranowo (1908-1925), sebelum diangkat menjadi Bupati Panaroekan yang menggantikan ayahnya Raden Toemenggoeng Koesoemodipoetro (1885-1908), ia sudah menjabat sebagai Asisten Wedana di Onder Distrik Wonosari, Kabupaten Bondowoso. Selanjutnya, penggantinya Raden Ario Soedibiokoesomo (1925-1943), sebelum diangkat menjadi bupati Panaroekan, ia juga sudah menjabat sebagai Wedana Tanggul, dan kemudian menjadi Patih di Kepatihan Jember. (Sutherland, 1975:34).

Raden Mas Toemenggoeng Ario Koesoemodipoetro diangkat pada tanggal 1 April 1885. R.M.T.A. Koesoemodipoetro pada masa pemerintahannya dibantu oleh seorang patih yang bernama Kiahi Tjokro Koesoemo, diangkat pada tanggal 21 Maret 1899. Selain itu, ia dibantu juga oleh Raden Djaeng Astro sebagai ondercollecteur yang diangkat pada tanggal 5 maret 1898. Wilayah kawedanan-kawedanan yang ada di Kabupaten Panaroekan juga telah memiliki pemimpin tersendiri. Hal ini tentunya untuk mempermudah pelaksanaan pemerintahan di Kabupaten Panaroekan. Kabupaten Panaroekan memiliki 6 kawedanan dengan pembagian sebagai berikut: Kawedanan Situbondo menjadi tanggung jawab patih, kawedanan Panaroekan dipimpin oleh Atmo Sastro yang diangkat pada tanggal 25 oktober 1900, Prajekan dipimpin oleh Raden Soemo Atmodjo. Ia diangkat pada tanggal 5 Agustus 1895. Kawedanan Kalitikus dipegang oleh Niti Sastra yang diangkat pada tanggal 9 juli 1879, sedangkan wilayah Kawedanan Kapongan dan Sumberwaru masih belum ada wedana yang mengelolanya. (Regerings Almanak No 1 Erste Gedeelte, 1900:193).

Pengangkatan bupati selain karena faktor pendidikan, namun pengangkatan tersebut juga berhubungan dengan faktor lain. Pada perkembangan selanjutnya, Pemerintah Hindia Belanda mengeluarkan kebijakan tentang pencalonan untuk menjadi bupati. Aturan ini dibuat sebagai jawaban atas banyaknya kaum terdidik yang ada di Hindia Belanda. Sehingga, persyaratan pendidikan saja masih belum cukup untuk mencalonkan diri menjadi seorang Bupati. Pemerintah Hindia Belanda mengeluarkan aturan tersebut pada dekade pertama abad ke-20.

Kebijakan baru tentang pencalonan bupati tersebut adalah harus telah menjabat sebagai wedana atau patih dengan nilai yang memuaskan dengan waktu minimal dua tahun. Kebijakan ini berlaku sejak tahun 1887. Calon bupati juga dituntut untuk mengerti dan berbicara dalam bahasa Belanda. Perlakuan kepada mereka yang tidak diadakan

ujian, maka kecakapan dianggap memenuhi syarat apabila paling sedikit telah tamat dari sekolah Pramong Praja Pribumi (Hoofden School). (Winarni, 2012: 201).

Kebijakan pengangkatan bupati terdapat pula aturan yang menjadi syarat secara khusus. Syarat khusus ini diberlakukan di daerah-daerah tertentu seperti wilayah yang mayoritas berada orang-orang Madura. Daerah yang dimaksud ini misalnya Bondowoso, Panaroekan, Probolinggo, Kraksaan, Jember, dan Lumajang. Calon bupati yang akan diangkat di daerah tersebut harus memiliki pengetahuan tentang orang-orang Madura dan dapat berbicara dalam bahasa Madura. (Sutherland, 1974:75). Kondisi ini mengakibatkan bahwa keturunan Bupati diuntungkan karena mereka berasal dari etnis Madura.

Perkembangan selanjutnya yakni tepat tanggal 15 Desember 1908, R.M.T.A. Poestokopranowo dilantik menjadi Bupati Panaroekan. Ia adalah anak pertama dari R.M.T.A. Koesoemodipoetro. Ia memerintah hingga tahun 1825. (Sutherland, 1974:75). Pada tahun 1925 terjadi pergantian bupati di Kabupaten Panaroekan. Pasca kepemimpinan Raden Mas Toemenggoeng Ario Poestokopranowo maka Kabupaten Panaroekan mengalami pergantian bupati. Ia adalah Raden Ario Adipati Soedibio Koesoemo. Ia merupakan putra dari Bupati Probolinggo yaitu Raden Tumenggoeng Ario Suringrono. (Sutherland, 1974:34). Raden Ario Adipati Soedibio Koesoemo adalah bupati yang pandai. Namun beliau memiliki gaya kepemimpinan yang sedikit otoriter. Hal ini dapat dilihat pada banyaknya pejabat yang dipensiunkan apabila merasa tidak memiliki kecocokan dalam bekerja.

SIMPULAN

Berdasarkan penjelasan pada bab-bab sebelumnya maka dapat disimpulkan, bahwa: latarbelakang Pemerintah Hindia Belanda melakukan kebijakan modernisasi pemerintahan adalah untuk menyiapkan sistem pemerintahan yang lebih baru dalam kehidupan masyarakat khususnya di Kabupaten Panaroekan. Kondisi ini mengacu pada perubahan sistem pemerintahan yang awalnya bersifat tradisional menuju rasional. Alasan yang sangat terlihat adalah Pemerintah Hindia Belanda berkeinginan untuk mewujudkan pemerintahan seperti yang ada di Negeri Belanda dengan segala bentuk pembagian yang hampir sama. Alasan lain yang nampak, ialah persiapan pemerintah Hindia Belanda untuk menyambut kebijakan baru yaitu Politik Liberal hingga Politik Etis. Kondisi ini sebagai akibat dari adanya banyak kecaman dari berbagai pihak tentang pelaksanaan Sistem Tanam paksa yang diberlakukan sejak tahun 1830 hingga tahun 1870. Tuntutan tersebut akhirnya mamksa pemerintah Hindia Belanda untuk memberlakukan kebijakan baru dan membentuk sistem baru dalam pemerintahan.

Modernisasi yang terjadi di Kabupaten Panaroekan pada dasarnya menyangkut berbagai hal dalam kehidupan masyarakat, seperti, cara rekrutmen pegawai pemerintahan seperti pengangkatan bupati dan pejabat lain. Hal ini terlihat pada penjarangan calon pegawai yang mana selain sekedar seorang bangsawan, namun juga menambahkan syarat lain seperti kecakapan, keluwesan, dan pendidikan calon pegawai pemerintahan tersebut. Selain itu para calon pegawai juga mendapatkan kewajiban

untuk magang di pemerintahan selama beberapa waktu yang telah ditentukan oleh Pemerintah Hindia Belanda. Segala bentuk modernisasi ini dilakukan demi terciptanya sistem pemerintahan yang lebih rasional dalam kehidupan masyarakat di Hindia Belanda, khususnya Kabupaten Panaroean. Perubahan kebijakan yang ada tidak membuat para bupati menjadi bangkrut dan menjadi turun dalam strata sosial. Kondisi yang terjadi justru memberikan suasana yang berbeda. Para bupati tersebut bersikap adaptif dengan adanya perubahan. Para bupati mempersiapkan regenerasi kekuasaannya dengan baik. Hal ini terlihat dengan adanya keluarga mereka yang masih memiliki peran dalam lingkungan birokrat Kabupaten Panaroean. Kenyataan ini menunjukkan bahwa penerapan strategi regenerasi telah berjalan dengan baik.

DAFTAR PUSTAKA

- Anak Agung, G.P.A 2001. *Peralihan Sistem Birokrasi dari Tradisional ke Kolonial*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar,
- Arifin, E. B., et all, 2008, *Quo Vadis Hari Jadi Kabupaten Situbondo*, Situbondo: BAPPEKAB SITUBONDO
- Lombard, D. 1996. *Nusa Jawa Silang Budaya*. Jilid 3, Jakarta: Penerbit Pt Gramedia Pustaka Utama,
- Yulianto, D. E. 2009. "Pelabuhan Panaroean Kabupaten Situbondo Abad XIX-XX". Skripsi Progran Studi pendidikan Sejarah, Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan Universitas Jember,
- Sutherland, H.1974 *Notes on Java's Regent Families Part 1*, dalam *Indonesia tahun 1974*
_____. "Notes On Java's Regent Families Part II". dalam *Indonesia*, 17 April 1974
_____. "Priyayi". dalam *Indonesia*. No.19 April 1975.
- Heather, S. 1983. *Terbentuknya Sebuah Elit Birokrasi*. Jakarta: Sinar Harapan.
- Irawan, S. 1984, *Sejarah Pemerintahan Daerah Di Indonesia*. Jakarta: Pradnya Paramita,
- Marbun, B.N.2007. *Kamus Politik*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Margana, S. 2017. "Java's Last Frontier: The Struggle Hegemony of Blambangan c. 1763-1813". Ph. D Thesis, Leiden: Universiteit.
- Regerings-Almanak voor Nederlandsch Indie 1883, eerste gedelte, grondbied, bevolking en inrigting van het bestuur van Nerdelandsch-Indie*,
Regerings-Almanak voor Nederlandsch Indie 1900,
Soerjadi, R.Ng. 1974. *Sedjarah Besuki*. Bondowoso, tp,
- Sundoro, M. H. 2013. *Keniscayaan Sejarah Pengantar ke Arah Ilmu dan Metode Sejarah*, Jember: Jember Unity Press
- Staadsblaad Van Nederlandsch-Indie, 1887 No 191*
Staadsblaad Van Nederlandsch-Indie, 1887 no 192
- Sudjana, I M. 2001. *Nagari Tawon Madu*. Kuta: Larasan sejarah,

Winarni, R. 2012 “Bertahan di Tengah Menguatnya Kekuasaan Kolonial dan Modernisasi : Bupati-bupati di Keresidenan Besuki Jawa Timur 1820-an-1930-an”. Disertasi pada Program Doktor Sejarah Jurusan Ilmu-Ilmu Humaniora, Program Pascasarjana Fakultas Ilmu Budaya Universitas Gadjah Mada,