

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 709—720

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

Penerbit: Jember University Press

MENGUNGKAP PERAN BUPATI DI KABUPATEN MADIUN TAHUN 1870-1930-AN¹

Muchammad Nailul Jamil

Fakultas Adab dan Ilmu Budaya

Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta

muchammadnailuljamil8@gmail.com

Abstrak

Penelitian ini mengkaji tentang bagaimana bupati di Kabupaten Madiun mampu mempertahankan kedudukan dan peranan mereka ketika Pemerintah Hindia Belanda mengimplementasikan berbagai kebijakan yang mempersempit ruang aktualisasi bupati. Tujuan penelitian ini adalah untuk membahas bupati di Kabupaten Madiun dalam mempertahankan kedudukan dan peranannya. Sebagai studi sejarah, maka peneliti menggunakan metode sejarah yang meliputi empat tahapan, yaitu heuristik, kritik, interpretasi, dan historiografi. Sumber penelitian berupa arsip, surat kabar, buku, jurnal dan karya penelitian lainnya yang dapat mendukung penulisan ini. Peneliti menggunakan teori pelapisan sosial untuk menganalisis struktur sosial para bupati dalam masyarakat tradisional dan kolonial serta kebijakan Pemerintah Hindia Belanda yang mengakibatkan kedudukan dan peranan bupati terbatas. Melalui penulisan ini, dapat diperoleh hasil sebagai berikut. Bupati Madiun sebagai penguasa daerah *Mancanegara Timur* dan pada masa Pemerintah Hindia Belanda sebagai wedana bupati untuk Karesidenan Madiun memiliki kedudukan kuat dan peranan yang besar. Kedudukan dan peranan bupati mengalami penyusutan karena implementasi kebijakan Pemerintah Hindia Belanda yang mengakibatkan status bupati berubah dari penguasa feodal menjadi pegawai Pemerintah Hindia Belanda. Perkembangan selanjutnya, Bupati Madiun mampu untuk beradaptasi terhadap berbagai kebijakan dari Pemerintah Hindia Belanda. Implementasi kebijakan Pemerintah Hindia Belanda bertujuan menciptakan sistem birokrasi pemerintahan modern yang legal rasional untuk mengurangi kedudukan dan peranan bupati. Secara realitas tidak dapat diimplementasikan sesuai harapan bahkan menimbulkan hubungan antara bupati dengan Pemerintah Hindia Belanda yang saling menguntungkan dan budaya feodal kembali menjadi tren bupati.

Kata kunci: bupati, kedudukan, Madiun, modern, peranan, tradisional.

¹Artikel ini merupakan bagian dari skripsi yang berjudul “KEDUDUKAN DAN PERANAN BUPATI DI KABUPATEN MADIUN TAHUN 1870-1930-an”.

PENDAHULUAN

Pada masa kerajaan Mataram, para bupati adalah wakil dari penguasa kerajaan Mataram. Mereka adalah pemegang dan pelaksana pemerintahan di daerah yang mendapatkan otoritas kekuasaan dari pusat kerajaan karena pewarisan jabatan atau jasanya kepada raja. (Moertono, 1985: 121). Bupati bagaimanapun adalah hanya sebuah gelar pekerjaan daripada hanya sekedar pangkat. Kedudukan para bupati mengalami perubahan pada abad ke-18 akibat dari menguatnya kekuasaan politik dari *Vereenigde Oost Indie Compagnie* atau VOC di pulau Jawa. VOC menganggap bahwa dirinya sebagai seorang penguasa yang berdaulat dan menetapkan hubungannya dengan para bupati sama seperti hubungan antara raja Jawa dengan bupati. VOC sebenarnya tidak banyak ikut campur tangan dalam pemerintahan bupati, sehingga para bupati sangat bebas untuk bertindak di wilayah kekuasaannya.

Secara politis kedudukan dari para bupati pada abad ke-18 mengalami penurunan tetapi peranan bupati bagi kompeni tetap penting, karena VOC memahami betapa besar pengaruh bupati kepada rakyat. Bupati dengan kharisma pribadinya mampu menjadi kekuatan untuk menggerakkan rakyat, sedangkan kompeni tidak memiliki pengaruh kepada rakyat karena ruang lingkup dari kekuasaannya hanya sampai kepada bupati. Hal tersebut berpengaruh terhadap tradisi penyerahan upeti kepada penguasa misalnya tetap berjalan hanya saja berubah arahnya, bukan lagi masuk ke kas keraton tetapi masuk ke kas kompeni. Para bupati diperintahkan untuk mengumpulkan hasil dari penyerahan wajib sebanyak mungkin, kemudian bupati melimpahkan pajak tersebut ke atas pundak rakyat termasuk kerja paksa tanpa adanya upah. Apabila bupati tidak memenuhi bagian dan tugas yang ditentukan, maka para bupati akan dikenakan sebuah sanksi. (Kartodirdjo, 1999: 339-340). Adanya sistem persekot dari pembayaran kopi atau hasil bumi lainnya semakin membuat bupati terjerumus dalam pinjaman kepada kompeni, keadaan yang mengurangi kekuasaannya.

Pada akhir abad ke-18, VOC mengalami sebuah kemunduran dan dibubarkan pada 31 Desember 1799 dan pulau Jawa kemudian diambil alih oleh Pemerintah Hindia Belanda. Kedudukan bupati atas usul Dirk van Hogendorp (1799-1808) agar diatur kembali dalam hal kepemilikan tanah sebagai sumber pemerasan dan juga dicabut hak tanahnya serta untuk dikembalikan kepada rakyat. Rakyat diberi tanah untuk ditanami secara bebas baik memilih jenis tanaman, menyalurkan, melakukan pekerjaan sebagai ganti *verplichte leveranties* (penyerahan wajib) diadakan pajak berupa hasil bumi dan uang kepala. (Kartodirdjo, 1999: 290). Daendels (1808-1811) dijiwai dengan ideologi yang sama dalam menjalankan sistem pemerintahannya dengan memberantas sistem feodal yang diperkuat oleh VOC. (Ham, 1997: 213-214). Tujuannya adalah mencegah penyalahgunaan kekuasaan dan hak bupati dengan dilakukan pembatasan terkait pola penguasaan tanah dan pemakaian tenaga kerja. (Kartodirdjo, dkk, 1987: 14). Ketika Inggris berkuasa di Jawa (1811-1816) Raffles melakukan pembaharuan prinsip liberal seperti halnya pada Van Hogendorp yang berorientasi mewujudkan kebebasan dan kepastian hukum. Prinsip dari kebebasan meliputi aspek kebebasan menanam dan perdagangan dengan menjamin kebebasan

produksi untuk ekspor. Raffles menerapkan politik kolonial seperti yang dijalankan oleh Inggris di India yaitu sistem yang kemudian terkenal sebagai sistem pajak tanah (*landrent system*). Selain itu, Raffles meningkatkan kekuasaan para residen menjadi lebih besar lagi, mengurangi wewenang kekuasaan para bupati dan menjauhkan bupati dari pengaruh politik, mengabaikan prinsip dari penggantian jabatan para bupati secara turun-temurun. (Schrieke, 1974 : 35).

Berdasarkan kondisi tersebut, Van der Capellen (1819-1826) yang menjadi Gubernur Jenderal di Hindia Belanda mempertimbangkan untuk menempatkan para bupati kepada kedudukannya yang lama sebagai penguasa feodal. Usaha memperbaiki kedudukan dan kekuasaan para bupati, dikeluarkanlah peraturan pemerintah yang mengatur tugas, kewajiban dan gelar para bupati di Jawa. Peraturan pada tahun 1820 itu secara terperinci menyebutkan bahwa bupati berada langsung di bawah perintah residen. (*Staatsblad van Nederlandsch-Indie* no.22, 1820). Dalam hal-hal yang berkaitan dengan penduduk pribumi, para bupati adalah penasehat yang terpercaya dan merupakan adik-adik dari asisten residen. Para bupati diinstruksikan mengawasi berbagai urusan seperti pertanian, peternakan, dan lain-lain. (Kartodirdjo, 1976 : 17).

Pada tahun 1825 diangkatlah L.P.J. Du Bus de Gisignies (1826-1830), konsepnya tentang politik kolonial selaras dengan konsep Raja Willem I yaitu kebebasan penanaman dengan peningkatan produksi untuk ekspor sebagai dasar memajukan perdagangan dan juga pajak tanah. Menurut Gisignies, peningkatan hasil produksi menambahkan kemampuan pribumi untuk membeli. (Sutherland, 1983, 38-39). Raja Willem I menerima baik usulan yang diajukan oleh van den Bosch tentang penghapusan sistem pajak tanah dan diganti sistem tanam paksa. Selanjutnya, van den Bosch dikirim ke Hindia Belanda untuk diangkat sebagai Gubernur Jenderal. Dia memastikan diri bahwa dasar yang aman untuk mendapatkan hasil-hasil yang dapat diekspor ke pasaran dunia dengan kembali pada sistem paksa. Rakyat diminta menyerahkan *landrente* bukan dalam bentuk uang melainkan penyerahan tenaga kerja tertentu untuk menanam tanaman-tanaman ekspor. (Daliman, 2017 : 31).

Pada abad ke-19, kedudukan bupati mengalami masa pasang-surut akibat kebijakan Pemerintah Hindia Belanda untuk menjalankan sistem pemerintahan langsung. Kedudukan bupati sebagai pemimpin tradisional tetap kuat karena berakar kepada struktur sosial, hal itu diperkuat oleh ikatan feodal antara bupati dengan rakyat dan kebijakan dari Pemerintah Hindia Belanda. Faktor-faktor itu menyebabkan jabatan bupati secara turun-temurun berlangsung paling tidak sampai dengan akhir abad ke-19 dan awal abad ke-20.

Adapun pokok permasalahan dari tulisan ini yaitu: (1) Bagaimana kedudukan dan peranan bupati tahun 1870-1930-an?; (2) Apa pengaruh dari reformasi Pemerintah Hindia Belanda bagi kedudukan dan peranan bupati di Kabupaten Madiun?; (3) Bagaimana sikap para bupati untuk dalam usaha melemahkan kedudukan dan peranannya? Mengenai tujuan permasalahan yang akan diangkat yaitu: (1) Untuk menjelaskan tentang kedudukan dan peranan bupati tahun 1870-1930-an; (2) mendeskripsikan pengaruh dari reformasi Pemerintah Belanda pada kedudukan dan

peranan bupati di Kabupaten Madiun; (3) mengetahui sikap para bupati untuk menghadapi Pemerintah Hindia Belanda dalam usaha yang melemahkan kedudukan dan peranannya.

Ruang lingkup pada tulisan ini terdiri lingkup spasial dan temporal. Lingkup spasial yang diambil adalah Kabupaten Madiun, karena Madiun bagian dari implementasi kebijakan reformasi Pemerintah Belanda dan berpengaruh terhadap kedudukan dan peranan para bupati. Adapun ruang lingkup temporal yaitu tahun 1870-1930-an. Alasan dari pengambilan tahun 1870 sebagai awal penulisan karena pada 9 April 1870 mulai berlaku UU Agraria Menteri Jajahan Engelbertus de Waal. (*Indische Staatsblad-Ind. Stb.*) No.55/1870. Tahun 1930-an dijadikan sebagai batas akhir dalam penulisan ini, karena pertimbangan implementasi dari kebijakan modernisasi birokrasi pemerintahan. Penelitian ini adalah penelitian sejarah sosial dengan pola pendekatan sosiologi. Sebagaimana dengan ilmu social lainnya, objek sosiologi adalah masyarakat yang dilihat dari sudut hubungan antar manusia dan proses yang timbul dari hubungan manusia di masyarakat. (Soekanto, 2012 : 21).

METODE

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah metode sejarah. Metode sejarah adalah proses menguji dan menganalisis secara kritis rekaman dan juga peninggalan masa lampau. (Gottschalk, 1993 : 18). Terdapat empat tahapan dalam kaidah-kaidah yang disepakati secara umum dalam usaha untuk melakukan penulisan sejarah. Tahap pertama, heuristik yaitu tahap pengumpulan sumber-sumber sejarah yang mendukung penulisan. Kemudian tahap selanjutnya kritik sumber merupakan proses menguji sumber, apakah sumber yang telah ditemukan asli atau palsu dan apakah isinya dapat dipercaya atau tidak. Tahap ketiga, interpretasi yaitu usaha memahami data yang diambil dari data yang valid. Tahap terakhir ini adalah tahap penulisan dalam bentuk karya sejarah. Historiografi bertujuan untuk menyajikan peristiwa sejarah yang dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Perubahan Pola Pengangkatan Para Bupati Sejak 1870-an

Ketika Pemerintah Hindia Belanda berkuasa sejak pertengahan kedua abad ke-19, penduduk pribumi untuk bekerja sebagai pejabat daerah di instansi-instansi pemerintah Pangreh Praja (*Inlands Bestuur*) sangat sulit. Ada aturan-aturan yang membatasi penduduk pribumi untuk menjadi seorang pegawai pemerintah. Tidak sembarang orang terutama penduduk pribumi menjadi pegawai pemerintah untuk menjadi pejabat kepala daerah (*Inlands Hoofden*). Penduduk pribumi yang bukan keturunan aristokrat akan sulit untuk menduduki jabatan bupati. Bupati adalah suatu jabatan tertinggi yang dapat nikmati oleh penduduk pribumi yang mendapatkan pendidikan model barat. Kebanyakan para penduduk pribumi hanya menduduki

jabatan pimpinan di lingkungan administrasi pemerintah di bawah jabatan bupati. (Scherer, 1985 : 35).

Menjadi pegawai pemerintah Pangreh Praja (*Inlands Bestuur*) ada syarat berat yang harus dilakukan. Syarat-syarat tersebut antara lain adalah keturunan bangsawan, pejabat atau kepala pribumi, kaya, loyal, dan berpendidikan. Syarat yang terakhir ini pada umumnya harus dilakukan oleh calon pegawai yang berasal dari pegawai rendahan. Pemerintah Hindia Belanda melakukan upaya rasionalisasi dalam pengangkatan para bupati melalui peraturan yang berhubungan dengan pengangkatan seorang bupati dan ada beberapa kategori yang dimiliki oleh kandidat *ambtenaar* yang melamar pekerjaan. Kategori itu adalah harus lulus diploma dari *Hoofdenschool* yaitu sekolah khusus untuk calon pejabat, mengikuti ujian untuk para pegawai rendahan dan sertifikat yang *Europesche School*. (Staatsblad van Nederlandsch Indie No. 194 Tahun 1864).

Dalam pola pengangkatan para bupati dan pejabat lainnya tersebut sempat menimbulkan keresahan dan kecemasan di kalangan para bupati. Mereka resah dan khawatir terhadap nasib anak-anak mereka di kemudian hari. Biasanya bupati pasrah terhadap berbagai kebijakan dari Pemerintah Hindia Belanda, tetapi bila berkaitan dengan masa depan anak-anak dan keluarganya, bupati berusaha untuk mempertahankan keturunannya tidak keluar dari birokrasi pemerintahan. Sejak saat itu mereka sadar akan pentingnya pendidikan model barat, strategi adaptasi dilakukan oleh para bupati dalam rangka menghadapi tuntutan baru dari Pemerintah Hindia Belanda. Kemudian bupati berusaha untuk memberikan kepada anak-anak mereka pendidikan model barat. Salah satu cara yang mereka lakukan dengan cara memanfaatkan hubungan mereka dengan orang-orang Belanda yang sudah terjalin sekian lamanya. Para bupati Madiun tidak mengalami kesulitan untuk mendekati anak mereka dengan keluarga Belanda, bahkan beberapa keluarga Belanda yang memberikan teman bermain di dalam lingkungan rumah tangganya. (Ali, 1986 : 74).

Persyaratan lainnya selain poin pendidikan, keturunan dan loyalitas, yang bisa dilewati oleh seseorang agar bisa menduduki jabatan dalam sistem birokrasi pemerintahan adalah lembaga magang. Magang adalah suatu pekerjaan yang harus dijalani dalam waktu yang tidak terbatas bagi seseorang khususnya para penduduk pribumi sebelum dipercaya untuk menduduki sebuah jabatan tinggi di lingkungan kerja Pangreh Praja. Magang dapat dilakukan pada pejabat dari orang pribumi maupun Belanda. Pemangang tidak diberikan pekerjaan administratif saja di kantor sebagai juru tulis (pegawai rendahan) namun pekerjaan di luar kedinasan. Hal ini bertujuan agar pemangang itu mengetahui sopan-santun, etika, dan perilaku seorang pejabat.

Kebijakan Penghapusan Tanah Lungguh dan Penggajian Model Baru

Bupati di Kabupaten Madiun tidak mendapat tanah lungguh tetapi diberikan gaji berupa uang. Untuk mendapat kesetiannya, mereka diberi gelar- gelar kehormatan yang tinggi (Ham, 2018 : 254). Hal ini merupakan kelihaiian dari Pemerintah Hindia Belanda agar kekuasaan para bupati Madiun di tingkat daerah masih mendapatkan

kepercayaan dari masyarakatnya karena menggunakan gelar feodalistis walaupun wewenang dan kekuasaan para Bupati Madiun dibatasi. (*Reggeering Reglement* No. 69 Tahun 1854). Faktor dari kekuasaan seorang bupati yang bisa diukur secara detail adalah pendapatannya. Pendapatan seorang bupati terdiri atas tiga bagian yaitu : 1). pendapatan dari tanah, hak atas kerja bakti dan pelayanan dari penduduk, 2). uang bulanan dari, 3). persentase dari sistem tanam paksa. Menurut Weber, ciri khas dari birokrasi pemerintahan modern adalah para pegawai diberikan hak kompensasi keuangan reguler berupa gaji tertentu dan jaminan hari tua sebagai uang pensiun. (Weber, 2009 : 244). Weber mengatakan para pegawai dipersiapkan menjalani karir dalam urutan kedinasan. Mereka merambat dari posisi yang rendah dan dibayar sedikit menuju posisi yang tinggi. Rata-rata pegawai yang ditetapkan berdasarkan pada promosi baik untuk jabatan maupun untuk menetapkan gaji.

Kondisi tersebut berdasarkan senioritas atau kadang-kadang sesuai dengan tingkatan yang dicapai dalam ujian keahlian yang memberi efek permanen pada karir para pegawai. Disini berarti berlaku kualifikasi hak atas jabatan dan pola keamanan dari ekonomi para pegawai. Berkaitan dengan hal ini, Pemerintah Kolonial Belanda berusaha untuk menciptakan pemerintahan modern dengan cara menggaji para pribumi dengan uang kontan. (Weber, 2009 : 245). Rintisan penggajian dengan uang kontan pada para bupati belum didasarkan pada kualifikasi keahlian, masa kerja tertentu atau pendidikan tetapi berdasarkan status, di mana jabatan politis tertinggi yaitu bupati diisi tanpa referensi pada sertifikat keahlian, pendidikan dan masa kerja tertentu, namun demikian rintisan pembentukan pemerintahan modern sudah dimulai walau masih banyak kendala di dalam pelaksanaannya.

Tabel 1. Uang Gaji Para Bupati Karesidenan Madiun Tahun 1861

Kabupaten	Gaji/per bulan	Persentase/per tahun
Pacitan	f 500	f 2.919
Purwodadi	f 600	f 483
Ngawi	f 600	f 625
Sumoroto	f 600	f 2.040
Magetan	f 800	f 1.231
Ponorogo	f 800	f 2.911
Madiun	f 1.500	f 1.724

Sumber : Ong Hak Ham, *Madiun dalam Kemelut Sejarah Priayi dan Petani di Karesidenan Madiun Abad XIX* (Jakarta: KPG (Kepustakaan Populer Gramedia, 2018), hlm. 120.

Bupati membutuhkan banyak uang karena hubungan kedekatannya dengan orang Eropa sehingga para bupati memiliki selera kemewahan Eropa seperti senjata, kuda, pakaian dan seragam militer Belanda abad ke-19 dengan sulaman emas dan juga

furnitur Eropa. Banyak pengunjung Eropa yang mengatakan kabupaten-kabupaten di Madiun adalah satu-satunya tempat tinggal yang layak. Dalam sistem birokrasi pemerintahan modern, para bupati sebagai pegawai pemerintah mendapatkan gaji yang ditentukan. (Surianingrat, 1983 : 157- 158).

Penghapusan Kerja Wajib

Usaha melemahkan kedudukan dan mengurangi kekuasaan bupati selain dilakukan dengan cara memperkuat kedudukan para pejabat Eropa yang tergabung di *Binnenlands Bestuur* dan pengawasan Pemerintah Hindia Belanda terhadap sistem pelaksanaan kekuasaan oleh Pangreh Praja (PP) terutama bupati, usaha tersebut juga dilakukan dengan cara penghapusan hak-hak feodal para bupati, yaitu penghapusan kerja wajib. (Palmier, 1969 : 33; lihat juga Bosch, 1944 : 135). Usaha Pemerintah Hindia Belanda untuk menghapus hak pengerahan tenaga kerja wajib bertujuan membatasi dari kekuasaan para bupati, pemerintah juga ingin menciptakan pasar bebas bagi tenaga kerja agar usaha-usaha swasta yang didanai dengan modal besar dari Eropa, khususnya bidang perkebunan tanaman ekspor dengan mudah untuk berkembang di pasaran Eropa. (Wignjosoebroto, 1995 : 37).

Ada empat macam kerja wajib dalam masyarakat pedesaan yang menjadi tanggung jawab sikep. Kerja wajib dibedakan: *Kerigan* untuk perbaikan jalan, pematang, jembatan, dan lain-lain; *gugur gunung* berupa perbaikan untuk infrastruktur desa karena banjir dan gangguan alam; *kerigaji* yaitu kerja wajib untuk raja; dan kerja wajib di perkebunan. Kerja wajib itu diperluas dan disesuaikan kepentingan perusahaan perkebunan. (Suhartono, 1991 : 41; lihat juga Jonquiere, 1918 : 300). Menurut catatan Brooshooff, *kerigan* dilakukan lima hari sekali selama lima jam, sedangkan *dines kemit* yaitu menjaga rumah penyewa tanah dilakukan dua minggu sekali. Ketentuan ini dapat berubah menurut kebutuhan. *Gugur gunung* biasanya dilakukan sebulan sekali. Dalam setahun *kerigan* dilakukan selama 36 hari, *kemit* 26 hari dan *gugur gunung* 12 hari sehingga berjumlah 74 hari. (Brooshooff, 1888 : 24). Pada tahun 1880, hak kerja bakti para bupati dihapuskan. (*Kolonial Verslag*, 1882-1883 : 72-74). Hal ini berdampak terhadap kedudukan dan kekuasaan feodal para bupati sebagai penguasa tradisional. Bupati Madiun hanya sekedar menjadi alat bagi para pegawai sipil Belanda dan posisi para bupati tidak tersentuh lagi.

Pulihnya Kedudukan dan Peranan Bupati

Pada tanggal 23 Juli 1903, undang-undang desentralisasi pemerintahan di Hindia Belanda bernama *De Wet Houdende Decentralisatie van Het Bestuur in Nederlandsch-Indie* berhasil diterima dalam sidang dan diundangkan dalam *Staatsblad van het Koninkrijk Der Nederlanden* tahun 1903 No. 219 dan melalui *Staatsblad voor Nederlandsch Indie* No. 329. Amandemen dilakukan dengan cara memberikan tambahan tiga pasal baru yang disisipkan di antara Pasal 68 dan 69 RR 1854. Ketiga pasal baru yang disisipkan itu dituliskan sebagai Pasal 68a, 68b, dan 68c, dengan menyisipkan pasal tambahan pada pasal 68, maka secara utuh pasal 68 dari RR 1854.

Dengan hadirnya tiga ayat baru itu, dimaksudkan reorganisasi pemerintahan menuju terwujudnya desentralisasi di daerah. Menurut Wignjosoebroto, undang-undang ini hanya amandemen parsial terhadap *Regeeringsreglement* 1854. Pasal 68 RR 1854 sudah ada sejak semula mengandung empat hal. Pertama, dinyatakan dalam pasal itu bahwa wilayah Hindia Belanda akan dibagi ke dalam satuan-satuan daerah dan pembagian itu akan dilakukan oleh raja. Kedua, pemerintahan di daerah-daerah itu dilaksanakan oleh pejabat tinggi (*hoofdamtenaar*) yang sebutan jabatannya ditentukan. Ketiga yaitu, gubernur jenderal akan menetapkan instruksi-instruksi berkenaan dengan hubungan para pejabat tinggi daerah itu dengan berbagai pihak yang lain. Selanjutnya, kekuasaan sipil adalah kekuasaan tertinggi di wilayahnya. (Wignjosoebroto, 1995 : 13-15).

Lahirnya UU Desentralisasi tahun 1903 disikapi dengan berbagai sudut pandang yang berbeda. Van Deventer, seorang tokoh terdepan dari politik etik mengecam adanya UU Desentralisasi sebagai kegagalan bagi Pemerintahan Hindia Belanda, hal itu karena mencerminkan tidak diakomodasinya prinsip politik etik. Pendidikan bagi rakyat harus tetap menjadi program yang utama dalam pelaksanaan desentralisasi agar dapat membangun tatanan dari masyarakat pribumi, emigrasi diprogramkan agar pengendalian pertumbuhan penduduk di Jawa stabil. Penduduk Jawa yang sudah padat perlu dipindah ke Pulau Sumatra dan Kalimantan. Tujuannya adalah pemerataan jumlah penduduk tersebut dapat tumbuhkan ekonomi lokal yang merata di semua lini. (Deventer, 1994).

Sekalipun *Decentralisatie Wet 1903* memberikan kebebasan pelaksanaan kebijakan desentralisasi untuk pemerintahan Hindia Belanda tetapi tetap pelaksanaannya membutuhkan waktu yang lama baik implementasi undang-undangannya ataupun realisasinya di lapangan. Hal itu karena lambatnya proses birokrasi seperti tentang peraturan pemerintah pembentukan dewan daerah ataupun bagian dari daerah baru dikeluarkan pada tahun 1905 *Indische Staatsblad* No. 181 dengan nama *Locale Raden Ordonnantie*. Dikeluarkannya *Locale Raden Ordonnantie* tahun 1905, dibentuk *gemeenten* dan *gewesten* berdasarkan ordonansi yang telah dimaklumkan dengan merujuk bunyi kalimat atau ayat kedua pasal 68a *Decentralisatie Wet 1903* sebagai dasar kekuatan yuridisnya. Ordonansi tersebut dikenal dengan *instellingen ordonantie*, jika diterjemahkan secara bebas ke dalam bahasa Indonesia disebut ordonansi pembentukan. Batavia, Buitenzorg (Bogor), Meester-Cornelis (Jatinegara) dapat dibentuk pada tahun 1905. Bandung, Cirebon, Magelang, Kediri, Blitar, Pekalongan, Padang, Palembang dan Surabaya, Tegal, Semarang, Makasar secara berturut-tahun 1906. Besuki dibentuk pada tahun sebelum 1908 bersama enam *gewesten* yang lain yakni Banten, Rembang, Madura, Banyumas, dan Madiun. Medan pada tahun 1909 sedangkan Malang baru pada tahun 1914. Sampai tahun 1920 tercatat ada 37 dewan wilayah yang dibentuk pada seluruh karesidenan di daerah Jawa dan Madura. (Wignjosoebroto, 1995 : 28-29).

Persyaratan dari pembentukan dewan lokal yang cukup tinggi untuk ukuran waktu itu. Persyaratannya tersebut seolah-olah disengaja agar posisi dewan lokal

hanya dipenuhi oleh mereka dari golongan Eropa. Sejak pembentukan dewan tersebut memang ada wacana di lingkungan warga kota yang pada umumnya berasal dari kalangan Belanda, para politisi, dan pejabat yang semuanya adalah orang Eropa yang berorientasi pada kepentingan Eropa. Oleh karena itu, pada saat tuntutan desentralisasi dipenuhi dan melewati perdebatan selama bertahun-tahun pada akhirnya persyaratan yang harus dipenuhi itu mengacu kepada standarisasi Eropa. (Wignjosobroto, 1995 : 28-29). Menurut ketentuan pasal 22-26 *Regenschapsraadordonantie*, bupati adalah Ketua Dewan Kabupaten dan Ketua Badan Pelaksana Harian Dewan Kabupaten. Kedudukan tersebut mengisyaratkan bahwa para bupati identik dengan Dewan Kabupaten, karena berdasar kapasitasnya sebagai Ketua Dewan Kabupaten dan Ketua Badan Pelaksana Harian Dewan Kabupaten, bupati memiliki sebuah kesempatan untuk intervensi dalam berbagai hal, baik yang berkaitan penyusunan anggaran pendapatan di daerah, pembuatan peraturan daerah atau pengaturan pemerintahan desa.

Berkaitan dengan kedudukan para bupati sebagai Ketua Dewan Kabupaten yang bertugas memimpin persidangan untuk membuat sebuah peraturan tentang pemerintahan di daerahnya. (Djajadiningrat, 1936 : 426). Dengan demikian bahwa tugas para bupati menjadi bertambah berat, tapi kedudukan dan kekuasaan para bupati bertambah besar dengan berbagai wewenang resmi yang telah dimilikinya. Memang beban bupati menjadi lebih berat dan juga menjadi lebih sulit karena banyak hal yang serba baru, antara lain tugasnya sebagai pimpinan umum pekerjaan umum, pengawasan keuangan, tugas yang berkaitan dengan jabatannya sebagai Ketua Dewan Kabupaten, tetapi pada umumnya para bupati memiliki kecakapan menyesuaikan diri kepada tuntutan-tuntutan yang baru. (Kartodirdjo, et al, 1976 : 54). Jika diamati secara sepintas, Dewan Kabupaten akan memperlemah kedudukan dan juga mengurangi otoritas dari para bupati, tetapi Dewan Kabupaten merupakan lembaga di tempat mana kekuasaan para bupati justru bertambah kuat. Misalnya tentang peraturan bahwa para bupati juga berhak menyatakan keberatan menjalankan keputusan Dewan, apabila peraturan tersebut bertentangan dengan undang-undang umum, undang-undang propinsi atau bertentangan dengan kepentingan umum. Selain itu, para bupati juga bisa mendesak keinginannya dalam pembuatan peraturan daerah. Hal ini berkaitan dengan adanya sebuah kecenderungan bahwa mayoritas anggota Dewan Kabupaten tersebut berasal dari kalangan para pejabat. (Hoessein, 1996 : 4).

Dewan Kabupaten setiap tahun merumuskan anggaran dan di waktu lain ketika diperlukan, biasanya dilakukan tiga kali Dali setahun. Untuk melaksanakan tugas yang bermacam-macam maka dibentuk komite yang membidangi segala bentuk urusan khusus misalnya Undang-Undang Pekerjaan Umum, pengelolaan pasar dan pekerjaan rutin yang ditangani oleh sebuah komisi. Komisi tersebut menangani masalah pendapatan daerah dari penghasilan penyewaan pasar, hibah pemerintah, pajak dan pajak hiburan, ekspediter, penerangan untuk jalan, perlindungan kebakaran dan tanah kuburan. Pekerjaan lain yang tidak dapat diserahkan kepada Dewan Kabupaten adalah bidang pengadilan, keamanan (kepolisian), pajak negara (terutama pajak tanah). Pada tahun 1928 timbul sebuah program pembaharuan pemerintahan, gerakan pendewasaan

pamong praja pribumi. Dasar politik ini adalah prinsip protektorat, yaitu yang akan membiarkan penduduk pribumi ada di bawah pimpinan dan kepala mereka sendiri baik yang diakui maupun yang diangkat oleh Pemerintah Hindia Belanda. Setelah percobaan pertamanya di Kabupaten Cianjur (Jawa Barat) berhasil, maka pada tahun dua puluhan, *ontvoogding* ini diperluas ke sejumlah kabupaten. *Ontvoogding* atau pendewasaan di kabupaten biasanya disertai dengan perubahan kedudukan kontrolir BB. Perubahan itu terjadi dengan cara menghapuskan pengawasan oleh kontrolir dan memperbantukan kontrolir sebagai penasehat dan juga pembantu asisten residen. Kebijakan ini memperkuat kedudukan para bupati, karena berlakunya *ontvoogding*, para bupati diberikan kepercayaan untuk memegang sebuah pimpinan dan pengawasan langsung atas Pangreh Praja. (Wijnmaalen, 2001 : 201-202).

Sejak tanggal 1 September 1928, penyerahan wewenang kepada para bupati dapat dilakukan pula di semua kabupaten di Jawa Timur dan Jawa Barat yang belum ditetapkan sebagai kabupaten yang memperoleh otonomi. Penyerahan wewenang itu diuraikan di dalam sebuah *Inlandsch Ontvoogdingsbesluit* atau Keputusan tentang *ontvoogding* tahun 1921. Terjadinya *ontvoogding* secara masal ini merupakan usaha memberikan otonomi kepada para bupati tertentu yang dilakukan secara insidental, sekarang dilaksanakan dalam pembaruan birokrasi pemerintahan secara umum dan secara prinsipial berarti menyerahkan lebih banyak lagi wewenang kepada bupati, tetapi yang paling utama adalah untuk menonjolkan kedudukan para bupati sebagai pemimpin dari Pangreh Praja yang telah dibebani pelaksanaan dari pemerintahan langsung.

SIMPULAN

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan, pertama, para bupati sebagai elite tradisional dan *patron client* bagi masyarakatnya memiliki otoritas yang penuh untuk memerintah di daerah kekuasaannya. Kedudukan para bupati mengalami perubahan pada abad ke-18 akibat menguatnya kekuasaan dari politik *Verenigde Oost Indie Compagnie* (VOC) di Pulau Jawa. Perkembangan selanjutnya, secara politis kedudukan formal para bupati pada abad ke-18 mengalami penurunan tetapi peranan bupati bagi kompeni (VOC) tetap penting. Para bupati di Kabupaten Madiun mempunyai peranan dan kedudukan strategis dalam upaya mempertahankan status sosialnya baik di tengah masyarakat tradisional dan kolonial. Status sosial dan politik para bupati di Kabupaten Madiun mengalami kemerosotan sehingga mengakibatkan pada perubahan gaya hidup dan tidak menimbulkan efek perubahan secara struktural fungsi dan kekuasaan dari para bupati. Untuk mempertahankan kedudukannya para bupati berusaha beradaptasi dan juga membangun hubungan simbiotik yang baru.

Kedua, politik dari Pemerintahan Hindia Belanda sedang diperbarui, kedudukan tinggi dalam hierarki kepengawainan berlaku atas dasar pendidikan sebagai ukuran utama dalam pengangkatan calon pengawai maupun calon bupati. Alasan utama dari pola perubahan tersebut karena para putera kepala pribumi termasuk bupati

tidak sesuai dengan kebutuhan Pemerintah Hindia Belanda sebagai seorang pegawai pribumi yang ahli dalam bidangnya. Adanya sistem kerja magang adalah kebijakan Pemerintah Hindia Belanda untuk melahirkan kepala daerah yang memiliki loyalitas tinggi untuk mempertahankan administrasi pemerintahannya yang *beamstenstaat* (negara pegawai) di lingkungan lembaga kepangreh prajaan. Ketiga, usaha Pemerintah Hindia Belanda untuk mengurangi kedudukan dan kekuasaan Bupati Madiun dengan cara penghapusan salah satu hak feodal para bupati, karena penghapusan hak kerja wajib merupakan salah satu kebijakan yang berdampak berkurangnya kedudukan dan kekuasaan bupati. Menghadapi berbagai kebijakan modernisasi ini, para Bupati Madiun berusaha untuk agar kedudukan dan kekuasaan tidak surut dengan berbagai cara, salah satunya dengan cara mempersiapkan penerus keturunannya agar terdidik, cakap dan terampil sesuai kebutuhan Pemerintah Hindia Belanda.

DAFTAR PUSTAKA

Arsip

Kolonial Verslag Tahun 1882-1883.

Reggeering Reglement No. 69 Tahun 1854, ANRI Jakarta.

Staadsblad van Nederlandsch Indie No. 194 Tahun 1864, ANRI Jakarta.

Staatsblad van Nederlandsch- Indie No. 22 Tahun 1820, ANRI Jakarta.

Ali, Fachry. 1986. *Refleksi Paham Kekuasaan Jawa dalam Indonesia Modern*. Jakarta: Penerbit PT Gramedia.

Bosch, Amry van den. 1944. *The Dutch East Indies Its Government, Problem, and Politics*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.

Brooshooft, P. 1888. *Solosche Cate Chismus*. Semarang: H. Van Alpen.

Daliman, A. 2017. *Sejarah Indonesia Abad XIX-Awal Abad XX: Sistem Politik Kolonial dan Administrasi Pemerintahan Hindia Belanda*. Yogyakarta: Penerbit Ombak.

Deventer, C. Th Van. 1904. "Koloniale Hervorming", *De Gids*, (1), tahun 1904. Djajadiningrat, Achmad. 1936. *Kenang-Kenangan Pangeran Aria Achmad*

Djajadiningrat, penerjemah Balai Pustaka. Jakarta: Balai Pustaka.

Gottschalk, Louis. 1993. *Mengerti Sejarah*, Terjemahan Nugroho Notosusanto. Jakarta: UI Press.

Hoessein, Bhenyamin. 1996. "Memutar Roda Desentralisasi Dari Efisiensi ke Demokrasi" dalam *Prisma*, No 4, 1996.

Jonquiere, P. W. 1918. "Grepn uit de vorstenlandse historie uit de laatste jaren" dalam *Kolonial Tijdschrift*, 7, 1918.

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

- _____. 1999. *Pengantar Sejarah Indonesia Baru : 1500-1900 Dari Emporium Sampai Imperium Jilid I*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Kartodirdjo, Sartono. dkk., 1987. *Perkembangan Priyayi*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- _____. dkk., 1976. *Sejarah Nasional Indonesia Jilid V*. Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.
- Moertono, Soemarsaid. 1985. *Negara dan Usaha Bina Negara di Jawa Masa Lampau: Studi Tentang Masa Mataram II, Abad XVI Sampai Abad XIX*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- _____. 2018. *Madiun dalam Kemelut Sejarah Priayi dan Petani di Karesidenan Madiun Abad XIX*. Jakarta: Kepustakaan Populer gramedia.
- Ong Hok Ham. 2018. *Madiun dalam Kemelut Sejarah Priayi dan Petani di Karesidenan Madiun Abad XIX*. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia.
- _____. 1997. "Negara dan Politik" dalam Taufik Abdullah, dkk., (ed.), *Kongres Nasional Sejarah Tahun 1996 Sub Tema Komparatif dan Dinamika Regional*. Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.
- Palmier, Leslie H. 1969. *Social Status and Power in Java*. New York: Humanities Press Inc.
- Scherer, Savitri Prastiti. 1985. *Keselarasn dan Kesenjangan: Pemikiran Pemikiran Priayi Nasionalis Jawa awal Abad XX*. Jakarta: PT. Sinar Agape Press.
- Schrieke, B.J.O. 1974. *Penguasa-Penguasa Pribumi*. Jakarta: Bhratara. Simbolon, Parakriti T. 2006. *Menjadi Indonesia*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Soekanto, Soerjono. 2012. *Sosiologi Suatu Pengantar*. Jakarta: Rajawali. Stringham, Edward Peter. 2015. *Private Governance: Creating Order in Economic and Social Life*. Inggris: Oxford University Press.
- Suhartono. 1991. *Apanage dan Bekel, Perubahan Sosial di Pedesaan Surakarta*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Surianingrat, Bayu. 1983. *Pamong Praja dan Kepala Wilayah*. Jakarta: Penerbit Rineka Cipta.
- Sutherland, Heather. 1983. *Terbentuknya Sebuah Elite Birokrasi*. Jakarta: Sinar Harapan.
- Sutherland, Heather. 1973. "Note on Java's Regent Families" dalam *Majalah Indonesia*, No. 16-17, 1973.
- Weber, Max. 2009. *Sosiologi*, penerjemah Nurkholis dan Tim Penerjemah promothea. Yogyakarta: Pustaka Belajar.
- Wignjoseobroto, Soetandyo. 1995. *Desentralisasi Dalam Tata Pemerintahan Kolonial Hindia Belanda: Kebijakan dan Upaya Sepanjang Babak Akhir Kekuasaan Kolonial di Indonesia 1900-1940*. Malang: Bayu Media Publishing.
- Wijnmaalen, H.J. 2001. "Amtenar BB di Jawa Timur 1926-1932" dalam S.L. Van der Wall (Penyunting), *Kenang-Kenangan Pangreh Praja Belanda 1920-1942*. Jakarta: Penerbit Djambatan.