



LAPORAN PENELITIAN
FAKULTAS ILMU BUDAYA
UNIVERSITAS AIRLANGGA
TAHUN ANGGARAN 2009

Judul:

**Jawa Timur dalam Negara Kesatuan dan
Negara Federal tahun 1945 – 1950**

Ketua Tim Peneliti : S A M I D I, S.S., M.A

Dibiayai : PNBP Fakultas Ilmu Budaya
Nomor Kontrak : 22/H3.1.11/PEN-FIBUA/UP2D/2009
Tanggal : 24 Agustus 2009

**FAKULTAS ILMU BUDAYA
UNIVERSITAS AIRLANGGA
S U R A B A Y A
Desember 2009**



LAPORAN PENELITIAN
FAKULTAS ILMU BUDAYA
UNIVERSITAS AIRLANGGA
TAHUN ANGGARAN 2009

Judul:

**Jawa Timur dalam Negara Kesatuan dan
Negara Federal tahun 1945 – 1950**

Ketua Tim Peneliti : S A M I D I, S.S., M.A

Dibiayai : PNBP Fakultas Ilmu Budaya
Nomor Kontrak : 22/H3.1.11/PEN-FIBUA/UP2D/2009
Tanggal : 24 Agustus 2009

**FAKULTAS ILMU BUDAYA
UNIVERSITAS AIRLANGGA
S U R A B A Y A
Desember 2009**

HALAMAN PENGESAHAN

Judul Penelitian : Jawa Timur dalam Negara Kesatuan dan Negara
Federal Tahun 1945-1950
Lokasi Penelitian : Jawa Timur
Waktu Penelitian : 4 bulan
Keterangan Pelaksana Penelitian

Keterangan Pelaksana Penelitian	
Nama Peneliti	S A M I D I, S.S., M.A.
Jenis Kelamin	Laki-laki
Pangkat/Golongan	Penata Muda/IIIb
NIP	132 306 166
Jabatan	Asisten Ahli
Fakultas/Jurusan	Fakultas Ilmu Budaya / Ilmu Sejarah
Unit Organisasi/Kerja	- Dept Ilmu Sejarah FIB Universitas Airlangga - Pusat Kajian Kebudayaan Jawa Timur, UP2D FIB Universitas Ailanggar
Alamat	Jln. Dharmawangsa Dalam Selatan Surabaya

Registrasi Nomor : 038 /U.FIB /VI/LEPTM/2010

Surabaya, 30 Desember 2009
Ketua Peneliti,

Mengetahui:
Dekan Fakultas Ilmu Budaya



Drs. Aribowo, M.S.
NIP. 131 453 806

Samidi, S.S., M.A.
NIP. 132 306 166

Mengetahui,
Ketua Lembaga Penelitian dan Pengabdian Masyarakat



Prof. Dr. Bambang Sektiari Lukiswanto, DEA., drh.
NIP 131 837 004

Abstrak

Tulisan ini membahas tentang status Jawa Timur sebagai propinsi dan negara bagian. Sehari setelah proklamasi kemerdekaan, PPKI berdasarkan konstitusi menetapkan 8 propinsi salah satunya adalah propinsi Jawa Timur. Pada dasarnya propinsi Jawa Timur sudah ditetapkan pada masa Hindia Belanda tahun 1928. Statusnya terputus seiring dengan pergantian kekuasaan oleh pemerintahan pendudukan Jepang. Hal menarik yang diuraikan tentang propinsi ini justru berada pada temporal antara tahun 1945 – 1950 dengan mempertanyakan status Jawa Timur sebagai propinsi dibawah RI dan negara bagian dibawah kendali Belanda.

Penjelasan tentang persoalan itu digunakan pendekatan sejarah dan implikasi metode yang dipakai juga menggunakan metode sejarah. Tulisan ini lebih dekat pada deskripsi naratif untuk menjelaskan Jawa Timur. Bahan-bahan yang digunakan lebih banyak sumber sekunder, yaitu berupa buku-buku referensi yang berkaitan tentang pembahasan ketatanegaraan. Ada juga sumber-sumber primer berupa arsip-arsip tentang Jawa Timur dan lembaran negara (*Staatsblads*).

Dari sumber tersebut diketahui bahwa Jawa Timur sebagai propinsi terus menjalankan fungsinya sejak ditetapkan pada tanggal 19 Agustus 1945. Masalah yang dihadapi berkaitan dengan keinginan Belanda menguasai lagi wilayah ini. Maka, setelah berakhirnya agresi militer Belanda I, wilayah propinsi Jawa Timur terpecah menjadi dua, yaitu sebagian dikuasai Belanda dan sebagian tetap menjadi wilayah propinsi Jawa Timur. Di wilayah yang dikuasainya Belanda berhasil membentuk Negara Jawa Timur pada tanggal 26 November 1948 dengan Wali Negara R.T.P. Achmad Koesoemonegoro.

Pembentukan negara ini berlangsung tersendat karena skenario yang diatur oleh Belanda banyak mendapat tantangan. Beberapa pertemuan yang selenggarakan serta organisasi yang dibentuk bubar ditengah perjalanan. Keberhasilan dicapai ketika Belanda menyeleksi elite-elite politik di tingkat lokal. Dalam proses pembentukan Negara Jawa Timur Belanda meminimalisasi orang-orang yang pro RI.

Kata Kunci: Propinsi, negara bagian, dan Jawa Timur.

PRAKATA

Saya bersyukur tulisan ini selesai. Tulisan tentang pembentukan pemerintahan Jawa Timur ini tentunya berperspektif sejarah. Pembentukan berarti proses muncul atau lahir, butuh proses untuk menjadi ada dari yang semula tidak ada. Pembentukan propinsi Jawa Timur merupakan proses politik dalam pergulatan negara. Ketika negara baru berdiri dengan berbagai peralatannya yang serba baru dan sederhana berhadapan dengan kekuasaan lain yang lebih kuat mengakibatkan kegoncangan besar.

Pembahasan tentang Jawa Timur ini menunjukkan bahwa Negara Jawa Timur dan Propinsi Jawa Timur adalah pemerintahan yang berbeda. Negara Jawa Timur bukan pengganti propinsi Jawa Timur, demikian juga dengan wilayahnya. Ketika Negara Jawa Timur terbentuk tidak berarti bahwa propinsi Jawa Timur telah dibubarkan.

Jawa Timur ditetapkan sebagai propinsi sehari setelah proklamasi kemerdekaan RI, tetapi wilayah propinsi ini menyempit seiring dengan tindakan militer yang dilakukan oleh Belanda. Wilayah yang dikuasai Belanda dimanfaatkan untuk mendirikan negara bagian, yaitu negara Jawa Timur. Dalam masa krisis ini pemerintahan propinsi Jawa Timur diselenggarakan dengan cara berpindah-pindah tempat sebab situasi dan kondisi tidak memungkinkan penyelenggaraan dalam satu tempat. Uraian lebih detail seyogyanya bisa dibaca lebih lanjut pada bagian pembahasan.

Ucapan terima kasih saya sampaikan kepada segenap kolega khususnya penilai dan tim dari UP2D yang menilai usulan tentang penulisan ini disetujui untuk dilanjutkan.

DAFTAR ISI

Halaman Judul	--i--
Halaman Pengesahan	--ii--
Abstrak	--iii--
Prakata	--iv--
Daftar isi	--v--
Bab I Pendahuluan	--1--
1.1. Latar Belakang Masalah	--1--
1.2. Rumusan Masalah	--3--
Bab II Tujuan dan Manfaat Penelitian	--4--
2.1. Tujuan Penelitian	--4--
2.2. Manfaat Penelitian	--4--
Bab III Tinjauan Pustaka	--7--
Bab IV Metode Penelitian	-10--
4.1. Landasan Konseptual	-10--
4.2. Sumber, Pengumpulan Data, dan Analisis Data	-12--
Bab V Pembahasan	-15--
5.1. Jawa Timur dalam Lintas Kekuasaan	-15--
5.2. Pembentukan Propinsi Jawa Timur dan Agresi Militer Belanda I	-21--
5.3. Demokrasi Semu dalam Pembentukan Negara Jawa Timur	-29--
5.3.1. Upaya yang Gagal	-29--
5.3.2. Pembentukan dan Pembubaran Negara Jawa Timur	-32--
Bab VI Simpulan	-37--
Daftar Pustaka	-40--

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Istilah Jawa Timur atau *Oost Java* sudah ada sejak masa VOC yang mengarah pada daerah paling timur pulau Jawa. Dalam perjalanan sejarahnya, di daerah ini berdiri kerajaan-kerajaan besar, seperti Kediri, Singasari, dan Majapahit. Dengan runtuhnya Majapahit, Jawa Timur berubah menjadi wilayah kekuasaan kerajaan Mataram dan berlanjut dalam kekuasaan Belanda. Ketika menjadi bagian kekuasaan Belanda, status Jawa Timur sebagai propinsi ditetapkan pada tahun 1929, lengkap dengan gubernurnya.¹ Pada masa pendudukan Jepang, propinsi Jawa Timur dengan perangkatnya dihapus karena diganti dengan pemerintahan militer.

Kekalahan Jepang pada Sekutu membawa konsekuensi besar pada perubahan dunia termasuk di negara-negara dunia ketiga. Dalam satu dekade pasca Perang Dunia II beberapa negara Asia menyatakan kemerdekaan. Situasi yang terjadi dianggap sebagai masa kekosongan kekuasaan, sehingga berbagai kelompok masyarakat membincangkannya. Pada akhirnya, kelompok pemuda mendesak

¹ Jawa Timur sebagai Propinsi ditetapkan pada 1 Januari 1929 dengan gubernurnya antara lain: W. Ch. Handerman, C.H. De Man, J. H. B. Kuneman, Ch. O. van der Plas, Mr. Ch. Hartevelt. Anonim, *Profil Gubernur Jawa Timur Masa Hindia Belanda tahun 1928-1942*, Seri Penerbitan Naskah Sumber Arsip Nomor 3 (Surabaya: Badan Arsip Propinsi Jawa Timur, 2003).

Soekarno-Hatta mewakili memproklamasikan kemerdekaan Indonesia. Bentuk negara yang disepakati adalah negara kesatuan yang tercantum dalam pasal UUD 1945. Dalam kerangka negara kesatuan ini, Jawa Timur ditetapkan sebagai salah satu propinsi berdasarkan Sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia pada 19 Agustus 1945.²

Terbentuknya negara baru ini memunculkan respons negatif dari Belanda yang dapat diketahui dari aksi militer dan sikap politik. Aksi militer pertama kali dilakukan pada tahun 1947 yang disebut Agresi atau Aksi Militer Belanda I. Akibat dari aksi militer ini adalah berlangsungnya penguasaan sebagian Jawa Timur oleh Belanda, meliputi karesidenan Malang, Surabaya, Bondowoso/Besuki, dan Madura. Selain itu, secara berkelanjutan berlangsung perang yang bersifat sporadis. Dari segi politik diketahui bahwa Belanda melakukan perundingan yang alot. Tindakan politik praktisnya adalah membentuk pemerintahan federal sementara di daerah-daerah dengan membentuk pemerintahan *Recomba* (*Regeringcommissarisen voor Bestuurangelegenheden*). Tujuannya untuk membentuk negara bagian dalam Negara Indonesia Serikat yang telah direncanakan.

² Ada 8 propinsi yang ditetapkan dalam rapat PPKI tanggal 19 Agustus 1945, yaitu Jawa Timur, Jawa Tengah, Jawa Barat, Sumatra, Sunda Kecil, Sulawesi, Maluku, dan Kalimantan. The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia* (Yogyakarta: Liberty, 1993), hlm. 42; Lih. juga Soehino, *Perkembangan Pemerintahan di Daerah* (Yogyakarta, Liberty, 1980), hlm. 22.

Jawa Timur berhasil dibentuk menjadi negara bagian setelah Madura terlebih dahulu dibentuk.

Dari uraian singkat ini yang menarik untuk diketahui lebih lanjut menyangkut proses pembentukan Jawa Timur sebagai propinsi di masa kemerdekaan. Pada saat itu, propinsi Jawa Timur meliputi beberapa karesidenan, seperti Surabaya, Madura, Malang, Bondowoso (Besuki), Kediri, Madiun, dan Bojonegoro. Ketika Belanda berhasil membentuk negara Jawa Timur, teritorialnya tidak seperti teritorial propinsi Jawa Timur, tetapi hanya meliputi Karesidenan Surabaya, Malang, dan Bondowoso sebagaimana hasil kesepakatan Linggajati. Madura sudah menjadi negara bagian tersendiri, sedangkan karesidenan lainnya menjadi bagian Republik Indonesia yang berpusat di Yogyakarta.

1.2 Rumusan Masalah

Berangkat dari persoalan pembentukan Jawa Timur sebagai propinsi dan negara bagian, permasalahan yang muncul adalah *Bagaimana proses terbentuknya propinsi Jawa Timur dan negara Jawa Timur?*

BAB II

TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN

2.1 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini secara spesifik adalah

1. Mengetahui dan mendeskripsikan proses pembentukan propinsi Jawa Timur pada masa kemerdekaan dengan segala keterbatasannya.
2. Mengetahui dan mendeskripsikan proses pembentukan, pelaksanaan, dan pembubaran negara Jawa Timur, sehingga dapat mengetahui motif pembentukan negara Jawa Timur.

2.1 Manfaat Penelitian

Topik negara Jawa Timur menarik dikaji secara spesifik untuk memudahkan pemahaman negara federal dalam konteks ke-Indonesiaan. Bersamaan dengan bergulirnya gerakan reformasi 1998 muncul wacana baru federalisme dalam hal penanganan politik nasional dan daerah. Ada sebagian kelompok melontarkan wacana bentuk negara federal dan di lain kelompok menentang keras wacana itu dengan tetap mendukung bentuk negara kesatuan republik Indonesia (NKRI).

Penggagas kembalinya federalisme meyakini bahwa Indonesia dapat mengubah dirinya lebih efektif jika menjadi negara federal

karena wilayahnya sangat luas, penduduk, dan budayanya beranekaragam. Daerah/propinsi memiliki keleluasaan untuk mengatur dirinya sendiri dan memperjuangkan kepentingannya secara maksimal. Menurut pandangan antifederalisme yang menitikberatkan pada kekhawatiran terjadinya penguatan daerah yang berlebihan dan melemahnya pemerintah pusat, sehingga pusat mengalami kesulitan untuk mempengaruhi daerah.³ Hal ini akan membahayakan berlangsungnya negara. Wacana ini bahkan bergulir dalam lingkungan elite-elite politik, meskipun keputusan politik tetap pada bentuk negara kesatuan. Dari wacana itu menunjukkan pola sejarah hampir terulang seperti ketika Belanda berhasil mensponsori atau mendirikan Republik Indonesia Serikat sebagaimana yang dikehendakinya.

Asumsi dasar sejarah adalah perubahan dalam waktu dan tempat sehingga peristiwa yang sama tidak akan berulang, tetapi pola suatu peristiwa sangat memungkinkan terulang. Dengan demikian, mengetahui lebih dalam tentang bentuk federalisme yang pernah dipraktekkan di Indonesia semasa perang kemerdekaan merupakan pembelajaran yang penting. Manfaat yang bisa diperoleh dari pembahasan tentang Jawa Timur dalam kerangka negara kesatuan dan negara bagian ini adalah (1) memberikan pemahaman tentang

³ <http://www.radarsulteng.com/berita/index.asp?Berita=Opini&id=25743>

negara bagian Jawa Timur dalam kerangka negara federal. (2) memberi masukan bahwa terbentuknya negara federal adalah inisiatif Belanda dan bertentangan dengan undang-undang yang disusun oleh para pendiri bangsa. (3) menegaskan kembali wilayah teritorial propinsi Jawa Timur dan negara Jawa Timur berbeda. Manfaat praktis dari penelitian tentang Jawa Timur ini adalah menambah warisan ingatan masa lalu.

BAB III

TINJAUAN PUSTAKA

Kajian tentang Jawa Timur secara keseluruhan maupun sebagian yang ditempatkan dalam bingkai teritorial dan tematik sudah banyak diulas dengan berbagai perspektif terutama ekonomi, seperti yang dilakukan oleh peneliti yang terangkum dalam buku *Balanced Development: East Java in the New Order* yang diedit oleh Howard Dick, James J. Fox, dan Jamie Mackie.⁴ Dari berbagai tulisan didalamnya tidak ada yang menyinggung pembahasan tentang polemik politik dalam kurun waktu 1945-1950. Peristiwa dalam kurun 1945-1949 dan terjadi di wilayah teritorial Jawa Timur seperti dilakukan oleh Soe Hok Gie,⁵ Himawan Sutanto,⁶ dan Anderson.⁷ Ketiga karya ini menguraikan tentang peristiwa Madiun dari sudut pandang yang berbeda. Tulisan lain adalah peristiwa-peristiwa yang terjadi di Surabaya banyak ditulis dalam bentuk buku yang kebanyakan tentang perang, sehingga kurang memiliki relevansi secara langsung.

⁴ Howard Dick, James J. Fox, dan Jamie Mackie (ed.), *Pembangunan yang Berimbang: Jawa Timur dalam Era Orde Baru* (Jakarta: Gramedia, 1997).

⁵ Soe Hok Gie, *Orang-orang di Persimpangan Kiri Jalan* (Yogyakarta: Benteng, 1997).

⁶ Himawan Sutanto, *Madiun dari Republik ke Republik* (Jakarta: Kata Hasta, 2006).

⁷ David Charles Anderson, *Peristiwa Madiun 1948: Kudeta atau Konflik Internal Tentara?* (Yogyakarta: Media Pressindo, 2003).

Tulisan yang menyinggung tentang negara Jawa Timur dilakukan oleh Heru Sukadri (1991) dan Irna H.N. Hadi Soewito (1994) yang menitikberatkan pada sejarah perang atau sejarah revolusi kemerdekaan di Jawa Timur 1945 - 1949. Penempatan porsi negara Jawa Timur tidak dalam ulasan yang total sebab bahasannya adalah peristiwa-peristiwa penting di Jawa Timur, seperti perang di Surabaya, Malang, Madura, Bondowoso, dan gerilya tentara di Jawa Timur. Masih ada beberapa pustaka tentang perang gerilya yang memfokuskan pembahasan pada kemiliteran.

Jawa Timur sebagai negara merupakan realitas yang tak terbantahkan sebagaimana halnya Madura. Pembentukan melalui cara-cara yang berliku, yaitu ada pro dan kontra tentang gagasan pembentukan negara Jawa Timur ini. Prakarsanya adalah Belanda melalui peranan tokoh-tokoh politik Jawa Timur. Uraian tentang Jawa Timur dalam konteks negara bagian juga terdapat dalam buku kompilasi yang diterbitkan oleh Jawatan Penerangan Republik Indonesia Propinsi Jawa Timur tahun 1952.⁸

Tulisan lainnya yang memiliki model yang serupa adalah tentang Negara Madura yang ditulis oleh Muryadi yang dimuat dalam

⁸ Heru Soekadri, Suwarno, dan Umiati, *Sejarah Revolusi Kemerdekaan (1945-1949): Daerah Jawa Timur* (Jakarta: Dep. Pend. & Kebud. Dirjen Kebudayaan Direktorat Sejarah dan Nilai Tradisional, 1991), hlm. 203-207; Lih. Juga Anonim, Propinsi Jawa Timur tahun 1953 (Jakarta: Jawatan Penerangan RI, 1953).

jurnal Masyarakat, Kebudayaan, dan Politik.⁹ Madura sebelumnya adalah bagian dari Jawa Timur, tetapi ketika berdiri sebagai negara bagian tidak lagi menjadi bagian Jawa Timur. Kejadian yang berlangsung mengenai pembentukan negara Madura dan negara Jawa Timur berlangsung dalam kurun waktu yang sama, antara 1945 – 1949, tetapi motifnya berbeda. Pembentukan negara Madura tidak memperoleh penolakan yang kuat dari elite-elite lokal (Muryadi, 2005), sedangkan pembentukan negara Jawa Timur mendapat penolakan yang kuat (Jawatan Penerangan RI, 1953).

Negara Jawa Timur memiliki kultur dan pengalaman historis yang berbeda dengan Madura. Usaha taktis yang dilakukan oleh Belanda lebih mudah ketika membentuk negara Madura karena menggunakan pendekatan politik pecah belah (*divide et impera*) dengan menyebarkan isu negatif tentang Jawa.

⁹ Muryadi, "Negara Madura: Sejarah Pembentukan hingga Penyelesaiannya dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia," dalam Jurnal *Masyarakat, Kebudayaan, dan Politik*, (Tahun XIX, Nomor 1, Januari 2006), hlm. 35-43.

BAB IV

METODE PENELITIAN

4.1 Landasan Konseptual

Jawa Timur diketahui sebagai propinsi dalam negara kesatuan, tetapi pada tahun 1948 status Jawa Timur berhasil dibentuk menjadi negara bagian atas prakarsa pemerintah *Recomba* (negara federal sementara). Konsepsi tentang negara kesatuan dan negara federal perlu diperjelas ketika menempatkan Jawa Timur pada salah satu bentuk negara tersebut.

Negara memiliki multi definisi, seperti yang dikemukakan oleh Roger H. Soltau, Harold J. Laski, Max Weber, dan beberapa ahli-ahli negara yang lain. Dalam pendekatan institusional, negara adalah suatu organisasi dalam suatu wilayah yang memiliki kekuasaan tertinggi yang sah dan ditaati oleh rakyat.

Negara kesatuan, menurut C.F. Strong, didefinisikan bentuk negara dimana wewenang legislatif tertinggi dipusatkan dalam satu badan legislatif nasional (pusat). Kekuasaan terletak pada pemerintah pusat dan tidak pada pemerintah daerah. Dengan demikian, ada dua pemerintahan, yaitu pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah. Daerah memiliki hak kekuasaan melalui mekanisme otonomi atau desentralisasi.

Dalam bentuk Negara Federal terdapat dua pemerintahan, yaitu pemerintahan federal dan pemerintahan bagian yang telah memiliki kesepakatan-kesepakatan dalam pembagian kekuasaan dan wewenang. Persoalan yang menyangkut negara dalam keseluruhannya menjadi wewenang negara federal, sedangkan persoalan yang menyangkut negara bagian dan tidak menyangkut kepentingan nasional merupakan kekuasaan negara-negara bagian.¹⁰

Pada masa pemerintahan Hindia Belanda, ada dua pemerintahan yang berlangsung yaitu pemerintah pusat dan pemerintah daerah meskipun pemerintahan kolonial ini bukan negara kesatuan.¹¹ Pada awal abad XX, Belanda menjalankan kebijakan otonomi dan desentralisasi di Hindia Belanda.¹² Kebijakan ini tidak ideal sebagaimana gagasan mutakhir dalam pemerintahan, tetapi kebijakan itu sebagai embrio berlangsungnya pemerintahan daerah. Masyarakat Indonesia tidak mengenal tentang federalisme selama masa Hindia Belanda.

Federalisme muncul ketika Belanda memperoleh kembali kekuasaannya yang diberikan oleh Sekutu (Inggris). Hal ini diketahui

¹⁰ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia, 2008), hlm. 269-271.

¹¹ Irawan Soejito, *Sejarah Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jilid I (Jakarta: Pradnya Paramita, 1984). Lih juga, Sunarko, R., *Susunan Negara Kita: Sedjarah dan Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Indonesia 1903/1954* (Jakarta: Djambatan, 1955).

¹² Soetandyo Wignyosoebroto, *Desentralisasi dalam Tata Pemerintahan Kolonial Hindia Belanda: Kebijakan dan Upaya Sepanjang Babak Akhir Kekuasaan Kolonial (1900-1940)* (Malang: Bayumedia Publishing, 2004).

pembentukan negara bagian. Belanda berhasil membentuk negara bagian yang pertama pada bulan November 1946, yaitu Negara Indonesia Timur.

Setiap tahun dilanjutkan pembentukan negara-negara bagian di bekas propinsinya dahulu.¹³ Asumsi dasarnya adalah dengan sistem pemerintahan yang baru ini memudahkan Belanda untuk terlibat dan memungkinkan untuk melakukan kontrol kekuasaan.

4.2 Sumber, Teknik Pengumpulan, dan Analisis Data

Penelitian ini adalah penelitian sejarah dengan disebutkan secara tegas objek kajian dalam batasan spasial (Jawa Timur) dan temporal (1945 – 1949). Metode yang dikaji berpijak pada metode sejarah. Langkah-langkah penelitian dengan menggunakan metode sejarah telah diatur secara sistematis, yaitu *Pertama*, pengumpulan sumber penulisan sejarah (*heuristik*). *Kedua*, melakukan verifikasi sumber yang telah dikumpulkan dengan cara mengkritisi dan menentukan keabsahan sumber. *Ketiga*, interpretasi dengan cara analisis dan mensintesis sumber. *Keempat*, penulisan.

Langkah-langkah penelitian sejarah yang dirangkum secara ringkas tersebut dalam praktek di lapangan dapat dijabarkan secara detail sesuai dengan kebutuhan penelitian. *Langkah pertama*,

¹³ G. Moedjanto, *Indonesia Abad ke-20*, jilid 2 (Yogyakarta: Kanisius, 1988), hlm. 60-75.

pengumpulan sumber akan dilakukan dengan berbagai cara pengumpulan dari sumber sekunder dan sumber primer. Sumber sekunder berupa buku-buku pendukung yang diperoleh di berbagai perpustakaan yang tersebar di Jawa Timur, khususnya Surabaya, seperti Perpustakaan Universitas Airlangga, Perpustakaan Daerah, Perpustakaan Bappeda, dan lain-lain. Sumber primer berupa arsip-arsip tentang Jawa Timur dalam periode 1945-1950 tentang arsip pemerintahan dan arsip pendirian negara Jawa Timur. Arsip-arsip ini bisa diperoleh di Kantor Arsip Propinsi Jawa Timur maupun Arsip Nasional Jakarta jika memungkinkan.

Langkah kedua, setelah sumber-sumber yang dimaksudkan tadi terkumpul, pekerjaan peneliti sejarah adalah melakukan verifikasi. Dalam penelitian sejarah, verifikasi dilakukan dengan cara kritik sumber sejarah untuk menentukan keabsahan. Ada dua prosedur yang harus dilalui ketika melaksanakan kritik sumber yaitu kritik intern (kredibilitas sumber) dan ekstern (otentisifitas, keaslian sumber). Kritik dibutuhkan terutama sumber-sumber primer supaya kredibilitas dan keaslian sumber tersebut benar-benar meyakinkan. Tentunya, ketika melaksanakan langkah pertama dan kedua ini, peneliti sejarah telah memiliki kepekaan teknik menyangkut keduanya dalam hal menilai kredibilitas dan otentisifitas sumber.

Langkah ketiga, Interpretasi atau penafsiran dan pemahaman. Data yang tersedia tanpa penafsiran peneliti (sejarah) tidak tampak penjelasan yang bermakna. Ada dua prosedur minimal untuk menginterpretasi, yaitu analisis dan sintesis. Analisis atau menguraikan data untuk memperoleh fakta. Sumber sejarah yang sudah diuraikan harus disintesis (disatukan) supaya terbangun satu kesatuan fakta atau merajut fakta dalam narasi maupun deskripsi yang kritis. Prosedur yang disampaikan ini tidak bersifat kaku, sebab penelitian sejarah memiliki beberapa kemungkinan memperkuat sumber, seperti melakukan wawancara pada saksi dan pelaku sejarah yang disebut sejarah lisan (*oral history*)

Langkah keempat, adalah penulisan. Penulisan sejarah merupakan langkah terakhir dari prosedur penelitian sejarah.

BAB V

PEMBAHASAN

5.1 Jawa Timur dalam Lintas Kekuasaan

Propinsi Jawa Timur mudah diketahui dari letaknya, yaitu pulau Jawa sisi paling Timur. Dari perspektif historis wilayah ini telah menjadi bagian atau cikal bakal peradaban dengan adanya tradisi panjang pemerintahan. Pemerintahan kerajaan dimulai pada abad VIII (bukti Prasasti Canggal tahun 732 M) dengan munculnya kerajaan Mataram Kuno di wilayah Jawa Tengah dan kerajaan Kanjuruhan (bukti Prasasti Dinoyo tahun 760) di wilayah Jawa Timur. Jawa Timur menjadi pusat peradaban ketika Kerajaan Mataram Kuno dipindahkan ke arah timur (sekitar Sungai Brantas) oleh Mpu Sindok. Sejak itu, kerajaan-kerajaan di wilayah Jawa Timur keberadaannya timbul tenggelam, seperti Singasari, Kediri, dan Majapahit. Sampai pada merebaknya era kolonialisme, wilayah Jawa Timur menjadi perhatian Belanda dengan sebutan *Oost Java*.

Beberapa kekuasaan yang berbeda telah memerintah wilayah ini, yaitu pemerintah Hindia Belanda, pendudukan Jepang, dan pemerintahan Republik Indonesia. Struktur pemerintahan daerah pada masa Hindia Belanda sebelum propinsi terbentuk adalah karesidenan (*resident*) yang wilayahnya meliputi beberapa kabupaten (*regenschapen*). Pemerintahan yang lebih kecil atau yang berada

dibawah *regenschap* adalah *distric*, *onderdistic*, dan desa. Penataan dan pembagian wilayah ini telah mapan, sehingga ketika Jawa Timur ditetapkan sebagai propinsi hanya mengikuti penataan dan pembagian ini.

Kedudukan dan dasar pembentukan propinsi telah direncanakan sejak tahun 1922 dengan adanya *bestuurshersvormingwet 1922* (Undang-Undang Pembaruan Pemerintahan). Pasal 119 dari undang-undang ini disebutkan perlunya dibentuk daerah-daerah propinsi yang dikepalai oleh gubernur dan pembentukannya melalui ordonansi khusus (ayat 1 dan 4). Berdasarkan aturan ini di Jawa dan Madura dibentuk *provincie-ordonantie*, *regenschaps-ordonantie*, dan *staatsgemeente-ordonantie*. Berdasarkan ordonansi ini di Jawa dan Madura terdapat 3 propinsi (*Oost Java*, *Midden Java*, *West Java*), 70 kabupaten, dan 17 kotamadya (*stadsgemeenten*). Diantara propinsi itu Jawa Timur memiliki jumlah kabupaten dan *stadsgemeente* paling banyak, yaitu 32 kabupaten dan 8 *stadsgemeente*. Kedudukannya sebagai pemerintahan dipublikasikan melalui lembaran negara kolonial (*staatsblads*).¹

Secara *de facto* propinsi Jawa Timur dimulai berdasarkan pengangkatan gubernur pertama, yaitu W.Ch. Hardeman yang

¹ Irawan Soejito, *Sejarah Pemerintahan Daerah di Indonesia*, jilid I (Jakarta: Pradnya Paramita, 1976), hlm. 90-93.

memerintah sebagai gubernur dari tanggal 1 Juli 1928 sampai 31 Maret 1931. Gubernur lainnya yang telah memerintah propinsi ini adalah G.H. de Man (14 April 1931 – 21 Juni 1933), J.H.B. Kuneman (1 Juli 1933 – 30 April 1936), Charles Olke van der Plas (18 Mei 1936 – 30 Juni 1941), Mr. H.C. Hartevelt (9 Juli 1941 – Maret 1942).² Para gubernur ini dipilih atas dasar penunjukan yang dilakukan oleh gubernur jendral.

Perangkat pemerintahan lain yang kedudukannya setara dengan gubernur adalah dewan perwakilan rakyat daerah propinsi (*provinciel-raad*) yang diatur berdasar pasal 119 ayat 2 dan 3 *Bestuurshersvormingwet* 1922. Fungsinya sebagai lembaga pengawasan tetapi tidak diperankan secara penuh karena ketuanya adalah gubernur dan jabatan gubernur sebagai hasil penunjukan gubernur jendral.

Belanda mengakhiri kekuasaannya ketika dikalahkan oleh Jepang pada Perang Dunia II. Penyerahan kekuasaan Belanda di Jawa Timur dilakukan di Sidoarjo pada 8 Maret 1942.³ Ada harapan kebebasan yang tumbuh di kalangan masyarakat Surabaya ketika berlangsung penyerahan dan pawai militer Jepang, sedangkan

² Anonim, *Profil Gubernur Jawa Timur Masa Hindia Belanda Tahun 1928 – 1942*, Seri Penerbitan Naskah Sumber Arsip Nomor 3 (Surabaya: Badan Arsip Propinsi Jawa Timur, 2003).

³ William H. Frederick, *Pandangan dan Gejolak: Masyarakat Kota dan Lahirnya Revolusi Indonesia (Surabaya 1926 – 1946)* (Jakarta: Gramedia, 1989), hlm. 115.

sebagian kecil orang Belanda yang panik dan percaya pada ramalan Jayabaya masih menaruh harapan bahwa kekuasaan Jepang hanya seumur jagung.

Kekalahan ini berpengaruh pada berakhirnya pemerintahan Hindia Belanda dan digantikan oleh pemerintahan pendudukan Jepang. Wilayahnya diubah oleh Jepang dengan melakukan pembagian menjadi 3, yaitu Jawa-Madura (berada dibawah pemerintahan militer Jepang ke-16 berpusat di Jakarta), Sumatra (dibawah pemerintahan militer Jepang ke-25 berpusat di Bukittinggi), dan kepulauan-kepulauan lain dibawah Angkatan Laut Jepang yang berpusat di Makassar.⁴ Dari tiga wilayah ini kedudukan utama berada di Jakarta sebagaimana pemerintahan Hindia Belanda. Jawa dianggap sebagai wilayah yang memiliki organisasi departemen yang lebih lengkap dibanding wilayah lain.

Pada awal memulai pemerintahan, Jepang telah menegaskan bahwa semua badan-badan pemerintahan dan kekuasaannya, hukum, perundang-undangan, dari pemerintah terdahulu (pemerintah Hindia Belanda) tetap diakui sah untuk sementara waktu dengan syarat tidak bertentangan dengan aturan pemerintah militer.⁵

⁴ Irawan Soejito, *op.cit.*, hlm. 107.

⁵ *Osamu Seirei* No. 1 pasal 3. *Osamu Seirei* disebut juga Undang-Undang atau Peraturan yang dibuat pemerintah pendudukan Jepang.

Sejak tanggal 8 Agustus 1942, Jawa-Madura, kecuali *kooti* atau *vorstenlanden* Surakarta dan Yogyakarta, dibagi dalam wilayah administratif, yaitu *syuu* (karesidenan atau *resident*), *ken* (kabupaten atau *regenschap*) dan *si* (kotapraja/kotamadya atau *gemeente*), *gun* (kawedanan atau *distric*), *son* (kecamatan atau *onderdistric*), *ku* (desa).⁶ Pembagian wilayah dan administratif ini dasarnya adalah pembagian yang telah dilakukan pemerintah Hindia Belanda sebelumnya karena telah disebutkan secara tegas dalam *Osamu Seirei* Nomor 1. selain menduplikasi struktur pemerintahan yang sudah ada pemerintah Jepang membentuk organisasi baru, yaitu *tonarigumi* yang berfungsi bukan sebagai organisasi pemerintahan, tetapi organisasi kemasyarakatan yang bermanfaat untuk mengontrol dan mengendalikan masyarakat secara langsung.⁷

Pemerintahan daerah tidak dibagi atas dasar pembagian propinsi tetapi dibagi berdasarkan *syuu* (karesidenan). Hanya saja fungsinya berbeda antara *syuu* dengan karesidenan. Wilayah karesidenan dipimpin oleh residen yang memerankan fungsi sebagai pembantu gubernur, sedangkan *syuu* merupakan pemerintahan daerah yang tertinggi dan bersifat otonom dipimpin oleh seorang

⁶ Irawan Soejito, *op.cit.*, hlm. 108.

⁷ Aiko Kurasawa,

syuutyokan yang kedudukannya sama dengan gubernur.⁸ Berdasarkan *Osamu Seirei* Nomor 28 tampak bahwa bekas propinsi Jawa Timur terdapat 6 syuu, antara lain Surabaya Syuu, Bojonegoro Syuu, Madiun Syuu, Kediri Syuu, Besuki Syuu, dan Madura Syuu.

Seluruh tatanan yang telah dirintis pemerintah pendudukan Jepang musnah sebelum berkembang. Perubahan berlangsung cepat bersamaan dengan pernyataan penyerahan Jepang pada Sekutu akibat bom atom di Hiroshima dan Nagasaki. Kekalahan ini diikuti pengembalian wilayah pada Sekutu. Situasi ini disikapi oleh para tokoh perjuangan yang digerakkan oleh semangat nasionalisme yang menganggap tepat untuk menyatakan kemerdekaan. Dengan diwakili oleh Soekarno dan Mohammad Hatta keinginan kemerdekaan yang sudah diharapkan sejak awal abad XX tercapai.

Tantangan proklamasi kemerdekaan ini adalah munculnya kekuasaan baru karena Jepang menyerah pada Sekutu sehingga bekas kekuasaannya diambilalih oleh pemerintahan militer Sekutu (terutama Inggris). Hal ini berdasarkan perjanjian antara Kerajaan Inggris dan Belanda.⁹ Pemerintahan sipil yang terbentuk dijalankan oleh Sekutu dibantu oleh NICA (*Netherland Indies Civil Administration*). Pemerintahan untuk selanjutnya diserahkan pada

⁸ Heru Sukadri, et al., *Sejarah Revolusi Kemerdekaan (1945 - 1949): Daerah Jawa Timur* (Jakarta: Dep P & K Dirjen Kebudayaan Dir Sej & Nilai Tradisional, 1991), hlm. 208.

⁹ *Staatsblad*, 1946/111.

Belanda dengan pucuk pimpinan dipegang oleh *Luitenant Gouverneur Generaal* yang dijabat oleh Dr. H.J. van Mook.¹⁰

Dengan taktik seperti itu Belanda secara berangsur-angsur mampu memulihkan dan menguasai kembali kekuasaannya di Kalimantan, Sulawesi, Maluku, Sunda Kecil, Kepulauan Riau, Bangka, Belitung, sebagian kota di Jawa dan Sumatra.¹¹ Serah terima pemerintah di Jawa dan Sumatra terjadi pada tanggal 30 November 1945 sekaligus terjadi pergantian NICA menjadi AMACAB (*Allied Military Administration Civil Affairs Branch*). Pada bulan Maret 1946 panglima tentara Inggris mengizinkan pasukan Belanda secara berangsur-angsur masuk ke Indonesia untuk menggantikan pasukan Inggris.¹² Seluruh wilayah dan kekuasaan secara penuh diserahkan pada pemerintahan Hindia Belanda bersamaan paling akhir penarikan pasukan Inggris, yaitu pada bulan November 1946.¹³

5.2. Pembentukan Propinsi Jawa Timur dan Agresi Militer Belanda I

Tujuan Belanda menguasai bekas jajahan diiringi oleh semangat nasionalisme dan kemerdekaan, sehingga PPKI berhasil

¹⁰ *Staatsblad*, 1945/104.

¹¹ The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, jilid 1 (Yogyakarta: Liberty, 1993), hlm. 121.

¹² Heru Sukadri, et al., *op.cit.*, hlm. 128.

¹³ The Liang Gie, *op.cit.*, hlm. 122.

memutuskan berdirinya suatu pemerintahan sehari setelah proklamasi, yaitu menetapkan UUD 1945 sebagai undang-undang dasar negara, memilih Ir Soekarno sebagai presiden dan Drs. Mohammad Hatta sebagai wakil presiden, dan pekerjaan presiden untuk sementara waktu dibantu oleh sebuah komite nasional (KNIP). Salah satu kebutuhan lain yang mendesak adalah pembentukan pemerintahan daerah.¹⁴

Berdasarkan pasal 18 UUD 1945 disebutkan bahwa pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahan ditetapkan dengan undang-undang, [...]. Berkaitan dengan pasal ini, PPKI dalam sidangnya tanggal 19 Agustus 1945 menetapkan pembentukan 8 propinsi di Indonesia, yaitu Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Sumatra, Borneo, Sulawesi, Maluku, dan Sunda Kecil.¹⁵ Setiap propinsi dipimpin oleh seorang gubernur dan daerah-daerahnya dibagi dalam karesidenan yang dikepalai oleh residen.

Dengan penetapan itu propinsi Jawa Timur terdiri dari 7 karesidenan, yaitu Besuki, Bojonegoro, Kediri, Madiun, Madura, Malang, dan Surabaya. Gubernur yang dipilih untuk menjalankan

¹⁴ Setelah sidang PPKI membentuk panitia kecil yang tugasnya merencanakan hal-hal yang perlu mendapat perhatian pemerintah dengan segera, yaitu urusan rakyat, pemerintahan daerah, kepolisian, dan kemiliteran.

¹⁵ The Liang Gie, *op.cit.*, hlm. 42. Soehino, *Perkembangan Pemerintahan di Daerah* (Yogyakarta: Liberty, 1980), hlm. 22.

pemerintahan propinsi adalah R.M.T.A Surjo. Berita pengangkatannya ditanggapi ragu-ragu karena belum diterimanya instruksi atau pengangkatan (*besluit*) dari pemerintah pusat. Pada saat itu, R.M.T.A Surjo masih menjalankan tugasnya sebagai residen di Bojonegoro, sehingga pemerintahan propinsi tidak segera terbentuk. Usaha memperlancar tugas-tugas pemerintahan propinsi diangkat R Soedirman (residen Surabaya) sebagai wakil gubernur sejak tanggal 6 Oktober 1945.

Untuk meyakinkan berita tersebut, R.M.T.A Surjo mengadakan peninjauan ke Surabaya. Setelah mengetahui kebenaran berita itu, R.M.T.A Surjo secara resmi melangsungkan perpisahan dan peletakan jabatan residen pada tanggal 11 Oktober 1945. Sehari setelah itu, R.M.T.A Surjo menuju Surabaya diantar oleh perwakilan Komite Nasional Indonesia Daerah Karesidenan Bojonegoro sampai tapal batas Surabaya. Tanggung jawab pengawalan diestafetkan pada residen Surabaya.¹⁶ Pemerintahn Jawa Timur dijalankan oleh gubernur terpilih pada tanggal 12 Oktober 1945.

Dari keputusan PPKI tanggal 19 Agustus 1945 juga diketahui bahwa gubernur dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh Komite Nasional Indonesia Daerah. Pembentukan ini menyesuaikan dengan pembentukan Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) sebagai

¹⁶ Heru Sukadri, et al., *op.cit.*, hlm. 80 – 83.

lembaga yang menjalankan fungsi legislatif. Pelantikan lembaga baru ini dilaksanakan pada tanggal 29 Agustus 1945.

Pada tanggal 23 Agustus 1945 PPKI bersidang lagi dan salah satu keputusan menginstruksi supaya daerah-daerah segera membentuk komite (KNID). Seluruh daerah di Jawa Timur menyambut positif instruksi itu, seperti KNID karesidenan Bojonegoro (31 Agustus 1945), KNID karesidenan Malang (21 September), KNID karesidenan Surabaya (28 Agustus), dan lain-lain. Bahkan, ada yang membentuk komite ini sampai tingkat desa atau kampung. Di kota Surabaya misalnya, KNI Daerah dibentuk sampai tingkat kampung.¹⁷ Ada beberapa daerah secara bergantian pembentukannya dipandu oleh utusan anggota komite pusat. Untuk KNID Jawa Timur dibentuk pada 28 September 1945 dengan ketua R. Soedirman (ketua), Dul Arnowo (wakil ketua I), Mr. Suyadi (wakil ketua II).

Terbentuknya lembaga pemerintahan propinsi yang dijalankan dan KNID Propinsi memperkuat berdirinya pemerintahan baru atau negara bangsa. Elemen pemerintahan ini dan elemen lainnya secara bersama-sama menghadapi keinginan Belanda yang ingin menguasai lagi bekas jajahannya. Ketika pusat pemerintahan masih berada di Surabaya, lembaga baru ini harus membuat keputusan tentang pasukan Sekutu (Inggris) yang melakukan pendaratan. Pada tanggal

¹⁷ William H. Frederick, *op.cit.*, hlm. 245.

25 Oktober 1945 pasukan Inggris atas nama Sekutu berlabuh di Tanjung Perak. Tentang pendaratan ini terlebih dahulu telah dikabarkan melalui telegram yang dikirimkan oleh Menteri Penerangan, Mr Amir Syarifuddin pada pemerintah propinsi Jawa Timur.

Gubernur Jawa Timur melakukan koordinasi dan memerintahkan masyarakat Surabaya untuk siaga. Para BKR dan Pemuda Surabaya juga telah siap siaga bertempur melakukan aksi perlawanan terhadap tindakan pasukan Sekutu. Sebelum memasuki kota, pimpinan pasukan Inggris Brigjen A.W.S. Mallaby mengundang gubernur Jawa Timur untuk datang ke kapal perang mereka. Sikap yang ditunjukkan oleh gubernur adalah tidak memenuhi undangan itu. Pada saat itu juga pasukan Inggris memasuki kota dan menduduki tempat-tempat strategis.

Tindakan Sekutu ini menyebabkan terjadinya pertempuran dua hari di Surabaya, yaitu tanggal 27 - 28 Oktober 1945. Untuk meredakan dan menghentikan pertempuran dilakukan perundingan antara Presiden Soekarno dan A.W.S Mallaby pada tanggal 29 Oktober. Dalam sosialisasi hasil perundingan tanggal 30 Oktober 1945 terjadi insiden yang menyebabkan A.W.S. Mallaby terbunuh. Kematianya memicu tindakan ultimatum pelucutan senjata, tetapi tidak dihiraukan oleh orang-orang Surabaya, sehingga terjadi

pertempuran 10 November 1945 dan berlangsung kurang lebih selama tiga minggu.

Realitanya perang tidak berhenti, justru berlanjut semakin meluas di hampir seluruh wilayah Jawa Timur. Pusat pertahanan bergeser ke wilayah luar kota Surabaya, seperti Wonocolo-Waru-Sidoarjo (wilayah Selatan), Sepanjang-Jetis-Mojokerto (wilayah Barat), dan Gresik-Lamongan (wilayah utara). Perang tidak lagi murni melawan pasukan Inggris, termasuk juga pasukan Belanda karena sejak 16 Mei 1946 Inggris telah menyerahkan Surabaya pada Belanda. Peperangan mulai mereda setelah adanya gencatan senjata melalui tercapainya Perjanjian Linggarjati pada tanggal 15 November 1946 yang disahkan pada tanggal 25 Maret 1947.¹⁸ Belanda semakin berkuasa secara penuh dari segi politik setelah berlangsung serah terima pemerintahan di Jawa dan Sumatra oleh Sekutu pada tanggal 30 November 1946.

Pelanggaran atas perjanjian terjadi oleh Belanda dalam bulan Januari 1947 dengan adanya serangan militer dan berhasil menduduki wilayah Krian (21 Januari), Prambon dan sekitarnya (23 Januari), Mojokerto dan Sidoarjo (17 Maret)

Perang semakin meningkat ketika Belanda mengambil keputusan membatalkan Perjanjian Linggarjati pada tanggal 21 Juli 1947. Sejak

¹⁸ G. Moedjanto, *Indonesia Abad ke-20: Dari Kebangkitan Nasional sampai Linggarjati*, jilid I (Yogyakarta: Kanisius, 1988), hlm 181 (babXI).

saat itu tindakan militer berlangsung secara menyeluruh dengan sebutan Agresi Militer Belanda I.

Wilayah Jawa Timur yang berhasil dikuasai dalam aksi militer ini adalah karesidenan Surabaya (Gresik, Krian/Sidoarjo, Mojokerto), Malang (kota Malang, Pasuruan, Probolinggo), Besuki (Lumajang, Panarukan, Situbondo, Besuki, Bondowoso, Jember, dan Banyuwangi), dan karesidenan Madura. Dari wilayah yang berhasil dikuasai ini termasuk wilayah RI lain dibentuk *Regerings Commissaris voor Bestuursangelegenheden* (Recomba), yaitu pemerintahan sipil tertinggi yang langsung bertanggungjawab pada gubernur jenderal atau sebutan saat itu *Luitenant Gouverneur Generaal*. Wilayah yang berhasil menjalankan pemerintahan *Recomba* adalah Sumatra Utara, Sumatra Selatan, Jawa Barat, Jawa Tengah, dan Jawa Timur.¹⁹

Peperangan yang berlarut-larut ini menyebabkan pemerintahan Jawa Timur dijalankan secara berpindah-pindah dari tahun 1945 sampai tahun 1949.. Dalam kurun waktu ini wilayah yang menjadi cakupan propinsi Jawa Timur juga mengalami pemyempitan dengan keberhasilan Belanda mendirikan Negara Madura dan Negara Jawa Timur.

Situasi yang tidak mendukung untuk menjalankan pemerintahan secara menetap dimulai sejak berlangsungnya perang

¹⁹ The Liang Gie, *op.cit.*, hlm. 122.

pada tanggal 10 November 1945. Pusat pemerintahan propinsi dipindah dari Surabaya ke Mojokerto (sampai 17 November 1945), Kediri (sampai bulan Februari 1946), Malang (sampai 21 Juli 1947). Pada saat di Malang terjadi pergantian gubernur oleh Dr. Moerdjani (Juni 1947). Pemerintahan dipindah lagi dari Malang ke Blitar (sampai 21 Desember 1948), dan sekitar Gunung Wilis.

Perpindahan dari satu tempat ke tempat lain ini karena tempat yang digunakan untuk menjalankan pemerintahan diserang dan dikuasai oleh Belanda. Perpindahan dari kota Blitar ke Gunung Wilis disebabkan karena serangan militer Belanda. Serangan ini menjadi bagian dari sebutan Agresi Militer Belanda II yang dimulai 19 Desember 1948. Gubernur Dr. Moerdjani bergabung bergerilya dengan gubernur militer Kolonel Sungkono. Dalam suatu serangan yang dilakukan militer Belanda Gubernur Dr. Moerdjani dan Wakil Gubernur Dul Arnowo tertangkap pada tanggal 24 Februari 1949, sehingga jabatan gubernur diamanatkan untuk sementara kepada R. Soedirman. Amanat ini tidak lama diembannya karena pada tanggal 9 April 1949 R. Soedirman meninggal dunia di desa Jogos, kecamatan Plemahan, kawedanan Papar, Kediri.²⁰

Untuk melanjutkan jalannya pemerintahan gubernur militer Kolonel Sungkono menugaskan Wakil Gubernur Samadikun

²⁰ Anonim, *Republik Indonesia Propinsi Jawa Timur* (Surabaya: Jawatan Penerangan RI Propinsi Jawa Timur, 1953), hlm. 16.

melakukan perjuangan dan meneruskan pemerintahan Jawa Timur di Blitar Selatan bersama bupati Blitar, Darmadi. Pemerintahan yang dijalankan dengan gerilya ini berakhir ketika tercapai keputusan politik melalui Konferensi Meja Bundar di Den Haag yang berlangsung tanggal 23 Agustus – 2 November 1949.

5.3. Demokrasi Semu dalam Pembentukan Negara Jawa Timur

5.3.1 Upaya Yang Gagal

Dengan adanya banyak perlawanan di daerah-daerah membuat Belanda mengubah strategi pemerintahan daerah. Belanda telah merencanakan sejak awal mendirikan Negara Indonesia Serikat (NIS), sehingga daerah yang sebelumnya berstatus propinsi dijadikan negara bagian. Salah satu kesepakatan Perjanjian Linggarjati dengan jelas disebutkan bahwa pemerintah Belanda dan pemerintah RI bekerjasama membentuk NIS yang meliputi seluruh wilayah Hindia Belanda sebagai negara berdaulat, dengan menggunakan cara-cara yang demokratis dan hak menentukan nasib sendiri (pasal 2,3, dan 5 ayat 2).²¹

Pasal yang menyangkut tentang NIS ini memunculkan interpretasi yang berbeda antara Belanda dan RI. Menurut penafsiran Belanda bahwa kedaulatan dipegang oleh Belanda sebelum NIS

²¹ G. Moedjanto, *op.cit.* hlm 182.

terbentuk, maka berarti RI tidak memiliki kedaulatan atau kedaulatannya dipegang Belanda. Penafsiran terhadap pasal yang sama menurut pihak RI bahwa yang dimaksud kerjasama adalah antara Belanda dan RI memiliki kedaulatan sendiri-sendiri dan bekerjasama membentuk NIS dengan kedudukan sederajat.

Perbedaan penafsiran menyebabkan Belanda tetap menjalankan kehendaknya dan langkah-langkah yang dilakukan adalah membentuk negara bagian di daerah yang dikuasainya secara bertahap. Daerah yang berhasil diubah statusnya terdiri dari 6 negara bagian dan 9 daerah otonom yang dibentuk dan dikendalikannya, yaitu Negara Indonesia Timur (NIT, Desember 1946), Negara Sumatra Timur (NST, Desember 1947), Negara Madura (Februari 1948), Negara Pasundan/Jawa Barat (Februari 1948), dan Negara Sumatra Selatan (NSS, Agustus 1948), dan Negara Jawa Timur (November 1948). Daerah otonom yang siap menjadi negara bagian apabila NIS terbentuk adalah Kalimantan Barat, Kalimantan Timur, Dayak Besar, Banjar, Kalimantan Tenggara, Bangka, Biliton, Riau Kepulauan, dan Jawa Tengah.²² Diantara negara bagian tersebut, hanya pembentukan negara Jawa Timur yang melalui proses lama dan berlarut-larut. Keberhasilannya dalam Agresi Militer Belanda I dengan menguasai 4 karesidenan disusul usaha membentuk negara Jawa Timur.

²² G. Moedjanto, *Indonesia Abad ke-20*, jilid 2 (Yogyakarta: Kanisius, 1988), hlm. 60 – 67.

Pembentukan negara Jawa Timur pertama kali dilakukan oleh dinas penerangan Surabaya (RVD, *Regerings Voorlichting Dienst*) dengan membentuk kepanitiaan konferensi pada tanggal 2 Januari 1948, sedangkan pelaksanaan konferensi pada tanggal 24 Januari 1948. Nama kepanitiaannya disebut Panitia Persiapan Pembentukan Negara Jawa Timur yang diketuai oleh Drs. Karimun (Kepala Dinas Kehewanan Jawa Timur). Konferensi ini diselenggarakan di Gedung Nasional Indonesia (GNI), Bubutan Surabaya. Konferensi ini tidak berhasil mencapai tujuan karena mendapat penolakan dari peserta yang menganggap bahwa wilayah-wilayah yang terdiri dari bekas karesidenan tidak merepresentasikan negara. Para tokoh Jawa Timur yang melakukan penolakan adalah Mr. Indrakusuma, Njonoprawoto, Mr. Sjarif Hidajat, dan Dr. Abdulmanap.

Ketidakberhasilan konferensi membuat van der Plas menjalankan strategi lain dengan menggunakan dan mempengaruhi ulama Jawa Timur. Para ulama ini diberi wadah organisasi yang dibentuk di Malang dengan nama Dewan Islam Jawa Timur yang diketuai oleh K.H. Nurjasin. Usaha ini pun gagal ditengah jalan sebelum organisasi baru ini menjalankan tugasnya.

Kegagalan kedua tidak menghentikan langkah untuk menjadikan Jawa Timur sebagai negara bagian, sehingga pada tanggal 21 Maret 1948 para bupati di daerah-daerah yang dikuasai

oleh Belanda dikumpulkan di Banyuwangi. Pertemuan ini menghasilkan kesepakatan terbentuknya Persatuan Rakjat Djawa Timur yang disingkat PRDT yang dipimpin oleh Darsosoekoer. Tujuan yang tersembunyi dari pembentukan organisasi ini tidak tercapai karena tidak ada tindaklanjutnya dan masyarakat bersikap pasif. Oleh karena itu, dibentuk lagi organisasi baru, yaitu Gerakan Rakjat Djawa Timur (GRDT) dengan tokoh-tokohnya, antara lain Moh. Basri, Hoetomo, dan Soerjatin. Nasib yang dialami GRDT sama dengan organisasi sebelumnya.

5.3.2 Pembentukan dan Pembubaran Negara Jawa Timur

Kegagalan demi kegagalan tersebut tidak menyurutkan usaha membentuk negara Jawa Timur di daerah yang dikuasai Belanda sebagaimana yang disebutkan di atas. Berdasarkan Ordonansi tertanggal 13 Agustus 1948 pemerintah federal sementara (Recomba) memberi kesempatan pada rakyat Jawa Timur (di wilayah yang dikuasainya) melakukan pemilihan wakil-wakil yang duduk di dewan tingkat kabupaten dan kota.²³

Pada pertengahan bulan September 1948 dilangsungkan pemilihan dan berhasil terbentuk dewan. Pelantikan dewan mulai dilaksanakan pada 11 Oktober 1948. Secara berurutan adalah DPR

²³ *Staatsblad*, 1948/179.

Kabupaten Banyuwangi dan Panarukan (11 Oktober), DPR Kabupaten Bondowoso dan Jember (14 Oktober), DPR Kabupaten Surabaya dan Mojokerto (15 Oktober), DPR Kabupaten Lumajang dan Kraksaan (16 Oktober), DPR Kabupaten Malang dan Probolinggo (18 Oktober), DPR Kabupaten Pasuruan dan Sidoarjo (19 Oktober), DPR Kota Surabaya (5 November), dan DPR Kota Malang (8 November).

Para anggota dewan yang terpilih sudah diinstruksikan secara rahasia oleh Belanda, yaitu para pendukung PRDT dan GRDT. George Mc. Turner Kahin juga berpendapat bahwa pemilihan yang seolah-olah demokratis tersebut sebenarnya anggota-anggota yang terpilih bersedia mendukung kehendak Belanda untuk membentuk Negara Jawa Timur. Sebelum pemilihan dilakukan penangkapan atau disuruh meninggalkan rumah atau pergi ke pedalaman, maka para wakil rakyat yang pro republik dapat dibatasi.

Di kabupaten Jember sebagian besar atau sekitar tiga per empat ($\frac{3}{4}$) anggota dewan dimenangkan oleh orang-orang yang pro republik, tetapi dewan yang terpilih itu dibatalkan oleh residen dan diperintahkan untuk melakukan pemilihan ulang. Sebelum dilakukan pemilihan kedua, anggota pro republik ditangkap, sehingga anggota dewan diisi oleh orang-orang yang setuju dengan pembentukan negara Jawa Timur.

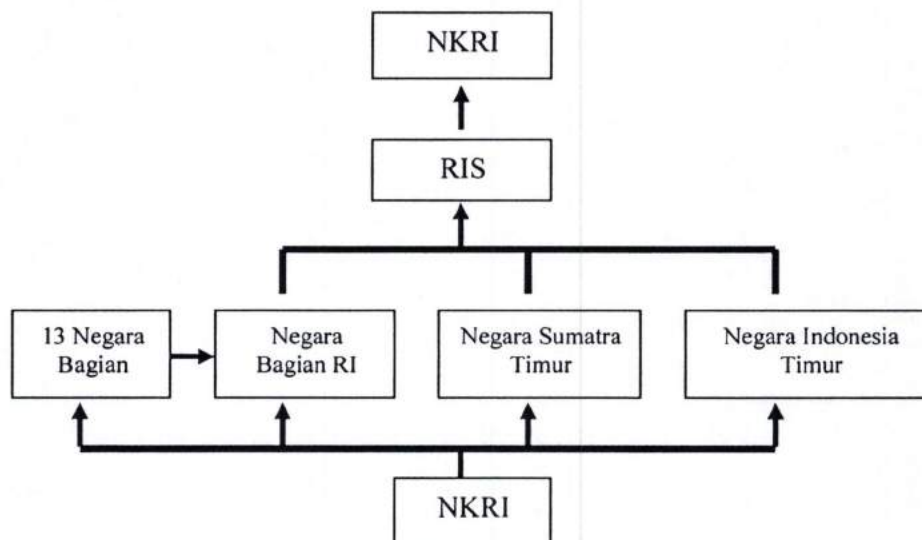
Para anggota diskenario untuk melakukan Konferensi di Bondowoso pada 16 November – 3 Desember 1948 dengan ketua bupati Banyuwangi, RTP Achmad Kusumonegoro. Konferensi Bondowoso dihadiri oleh 75 orang wakil dari dewan. Konferensi ini merupakan penentuan status Jawa Timur. Dari peserta konferensi yang pro Belanda telah diinstruksi, sehingga hasil yang dicapai adalah 61 suara setuju status Negara Jawa Timur, 11 suara menolak, dan 1 suara kosong/abstain.

Peserta konferensi yang tidak menyetujui negara Jawa Timur seperti Mr. Indrakusumo, Dr. Drajat, Bahreis, Ponco, dan lain-lain pada akhirnya kalah karena sedikitnya suara. Melalui Konferensi Bondowoso ini Negara Jawa Timur yang direncanakan oleh Belanda berhasil ditetapkan sebagai negara ke-14 yang diakui dan diresmikan oleh Pemerintah Federal Sementara pada 26 November 1948 dengan Wali Negara R.T.P. Achmad Kusumonegoro. Pada 3 Desember 1948, wali negara dan Badan Perwakilan Rakyat Sementara Negara Jawa Timur dilantik oleh Wakil Tinggi Mahkota (*Hoge Vertegenwoordiger van de Kroon*) Belanda, Dr. Beel.

Berdirinya negara Jawa Timur tidak bertahan lama karena muncul reaksi dari berbagai organisasi kemasyarakatan dan partai politik. Tuntutan ini memperoleh momentum yang tetap berkaitan dengan pembentukan Negara Republik Indonesia Serikat pada tanggal

27 Desember 1949. Belanda tidak lagi memegang kekuasaan sebab Negara RIS sebagai pemegang kedaulatan hasil kesepakatan Konferensi Meja Bundar.

Negara RIS terdiri dari negara-negara bagian termasuk negara Jawa Timur dan RI. Ketika kedaulatan berada di Negara RIS muncul arus kuat penggabungan negara-negara bagian yang kecil ke negara RI. Pada masa akhir pembubaran Negara RIS, negara bagian yang tersisa adalah Negara Bagian RI, Negara Sumatra Timur, dan Negara Indonesia Timur, sedangkan negara 13 negara bagian lain secara bertahap bergabung ke Negara RI. Lihat skema untuk memudahkan pemahaman.



Sumber: G. Moedjanto, 1988: 75

Dari skema tersebut dapat diketahui bahwa pembubaran Negara Jawa Timur melalui proses penggabungan menjadi bagian dari RI. Untuk mewujudkannya Negara Jawa Timur mengutus tiga orang

tiga orang, yaitu R.T.M. Soedarmo, Mr. Indrakoesoema, dan Mr. Iskaq Tjokrohadisoejo, untuk berunding dengan pemerintah RIS pada tanggal 3 Januari 1950. Munculnya desakan yang kuat dari masyarakat supaya pembubaran Negara Jawa Timur dan bergabung ke RI membuat Wali Negara Jawa Timur menyerahkan mandat pada pemerintah RIS pada tanggal 19 Januari 1950. proses penyerahan mandat ini menunjukkan bahwa Negara Jawa Timur tidak memiliki kekuatan lagi sebagai negara sebab semua urusan pemerintahan telah diambilalih Komisaris RIS (Samadikoen) yang dibantu oleh Komisi Tiga yang terdiri dari wakil pemerintah RIS (Mr. Indrakoesoema), wakil Negara Jawa Timur (R.T.M. Soedarmo), wakil RI (Mr. Manu).

Pembubaran sesungguhnya berlangsung pada tanggal 25 Februari 1950 ketika berlangsung pertemuan di gedung parlemen Negara Jawa Timur. Kesepakatan terjadi antara DPR Jawa Timur dengan pemerintah Negara Jawa Timur tentang penggabungan Negara Jawa Timur menjadi daerah RI. Kesepakatan ini disetujui oleh Komisaris RIS. Pertemuan ini juga dihadiri oleh gubernur militer Jawa Timur.

* * * * *

BAB VI

SIMPULAN

Dengan berakhirnya Perang Dunia II bekas kekuasaan pendudukan Jepang diambilalih oleh Sekutu dibantu NICA (*Netherland Indies Civil Administration*). Taktik ini secara halus berhasil mengantarkan Belanda menguasai kembali jajahannya secara penuh. Keberhasilan Belanda menggantikan Sekutu terjadi perubahan strategi untuk memulihkan kekuasaannya dengan membentuk negara bagian di wilayah yang dikuasai. Ada perbedaan dengan pemerintahan sebelumnya (Hindia Belanda), yaitu secara politik Hindia Belanda sudah tidak ada, karena yang ada adalah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berbagai perangkat alat-alat negara juga telah dibentuk. Wilayah negara dibagi dalam satuan pemerintahan propinsi dan dibagi lagi dalam satuan yang lebih kecil.

Jawa Timur merupakan salah satu propinsi bagian dari RI yang terdiri dari 7 karesidenan, yaitu Besuki, Bojonegoro, Madura, Malang, Madiun, Kediri, dan Surabaya.. Daerah ini secara politik terbagi menjadi dua, yaitu daerah yang dikuasai oleh RI dan daerah yang dikuasai oleh Belanda sejak berakhirnya Agresi Militer Belanda I. Belanda berusaha membentuk negara bagian di daerah yang dikuasainya meliputi karesidenan Besuki, Malang, dan Surabaya.

Cakupan tiga karesidenan ini sebagai wilayah nyata dari Negara Jawa Timur. Karesidenan Madura yang mencakup keseluruhan kabupaten di pulau dan kepulauan Madura terlebih dahulu menjadi Negara Madura.

Pendirian Negara Jawa Timur membutuhkan proses yang relatif lebih lama dibanding negara bagian lain. Beberapa sebab yang memperlambat proses itu adalah *pertama*, muncul resistensi dari kelompok-kelompok yang pro RI, sehingga tidak menghendaki adanya negara Jawa Timur. Gagasan itu secara konstitusi melanggar bentuk negara kesatuan. *Kedua*, pembentukan organisasi yang diprakarsai oleh Belanda dan dimaksudkan untuk menggalang kekuatan mewacanakan negara bagian selalu gagal. Keberhasilan dapat dicapai ketika pemilihan wakil rakyat yang duduk di dewan kabupaten di seleksi atau ditentukan secara terselubung. *Ketiga*, tidak ada kebulatan tekad dari masyarakat maupun elite di daerah yang dikuasai Belanda untuk menjadi negara Jawa Timur sebab dari segi politik historis maupun kultural daerah karesidenan merupakan kesatuan wilayah yang disebut Jawa Timur atau *Oost Java* (Hindia Belanda).

Keberhasilan pendirian Negara Jawa Timur yang disahkan pada 26 November 1948 langsung mendapat penolakan dari organisasi kemasyarakatan dan partai politik. Seharusnya kedudukan Negara

Jawa Timur semakin kuat ketika Belanda mengakui kemerdekaan pada tanggal 27 Desember 1949 dengan bentuk Negara Republik Indonesia Serikat. Tetapi, berlangsung kejadian sebaliknya, Negara Jawa Timur melemah yang pada akhirnya dapat dibubarkan atau menggabungkan ke RI. Hal ini menunjukkan bahwa ketika Belanda tidak terlibat secara langsung, maka kehendak masyarakat sesuai dengan yang diskenariokan.

* * * * *

DAFTAR PUSTAKA

Arsip

Kumplan Arsip Seri Penerbitan Sumber. Surabaya: Badan Arsip Propinsi Jawa Timur

Referensi

- Abdulgani, Ruslan. *Api Revolusi di Surabaya*. Surabaya: Ksatriya. 1964
- Anonim. *Profil Gubernur Jawa Timur Masa Hindia Belanda tahun 1928-1942*, Seri Penerbitna Naskah Sumber Arsip Nomor 3. Surabaya: Badan Arsip Propinsi Jawa Timur. 2003.
- Anderson, David Charles. *Peristiwa Madiun 1948: Kudeta atau Konflik Internal Tentara?*. Yogyakarta: Media Pressindo. 2003.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia. 2008.
- Budiman, Arief. *Teori Negara: Negara, Kekuasaan, dan Ideologi*. Jakarta: Gramedia, 2002.
- Dick, Howard. *Surabaya, City of Work: A Socioeconomic History, 1900-2000*. Athens, OH: Ohio University Press, 2002. [Monographs in International Studies 106, Southeast Asia Series].
- , James J. Fox, dan Jamie Mackie (ed.). *Pembangunan yang Berimbang: Jawa Timur dalam Era Orde Baru*. Jakarta: Gramedia. 1997.
- Duverger, Maurice. *Sosiologi Politik*. Terj. Daniel Dhakidae. Jakarta: Raja Grafindo Persada & YIIS, 2003.
- Frederick, William H. *Pandangan dan Gejolak: Masyarakat Kota dan Lahirnya Revolusi Indonesia (Surabaya 1926-1946)*. Jakarta: Gramedia, 1989.
- Gie, The Liang. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*. Yogyakarta: Liberty. 1993.
- Moedjanto, G., *Indonesia Abad ke-20*, jilid 2. Yogyakarta: Kanisius. 1988.
- Muryadi. "Negara Madura: Sejarah Pembentukan hingga Penyelesaiannya dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia," dalam *Jurnal Masyarakat, Kebudayaan, dan Politik*, (Tahun XIX, Nomor 1, Januari 2006).
- Muslimin, Amrah. *Ichtisar Perkembangan Otonomi Daerah 1903-1958*. Jakarta: Djambatan. 1960.
- Rahardjo, Pamoe. *Gerilya dan Diplomasi*. Jakarta: Yayasan Mencerdaskan Kehidupan Bangsa. 1996.
- Rahardjo, Rachmad., et al. *Kirab Pemerintah Darurat RI di Jawa Timur*. Surabaya: Himpunan Penulis dan Sastrawan MKGR Jawa Timur. 1994.

- Soehino. *Perkembangan Pemerintahan di Daerah*. Yogyakarta: Liberty. 1980.
- Soejito, Irawan. *Sejarah Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jilid I. Jakarta: Pradnya Paramita. 1984.
- Soekadri, Heru; Suwarno; dan Umiati. *Sejarah Revolusi Kemerdekaan (1945-1949): Daerah Jawa Timur*. Jakarta: Dep. Pend. & Kebud. Dirjen Kebudayaan Direktorat Sejarah dan Nilai Tradisional. 1991.
- Soewito, Irna H.N. Hadi. *Rakyat Jawa Timur Mempertahankan Kemerdekaan*, Jilid 2. Jakarta: Grasindo. 1994.
- Sunarko, R. *Susunan Negara Kita: Sedjarah dan Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Indonesia 1903/1954*. Jakarta: Djambatan. 1955.
- Wignyosoebroto, Soetandyo. *Desentralisasi dalam Tata Pemerintahan Kolonial Hindia Belanda: Kebijakan dan Upaya Sepanjang Babak Akhir Kekuasaan Kolonial (1900-1940)*. Malang: Bayumedia Publishing. 2004.