

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Historiografi yang membahas tentang sejarah lokal masih belum banyak mendapat perhatian. Kajian tentang sejarah lokal yang memperkaya sejarah nasional pada umumnya menceritakan tentang asal-usul dan perkembangan serta kemunduran dari kelompok masyarakat lokal termasuk berbagai etnis kultural yang ada di dalamnya. Sejarah lokal juga mempunyai ruang lingkup yang terbatas dan biasanya dikaitkan dengan unsur wilayah. Meskipun cenderung memiliki ruang lingkup wilayah yang relatif sempit, akan tetapi tidak menjadi ukuran penentu, sebab seringkali daerah yang sempit dan kecil memiliki peran yang lebih penting sejarahnya dibandingkan dengan daerah lain yang lebih luas.¹

Sumenep merupakan salah satu wilayah di bagian timur Madura menjadi pusat pemerintahan sejak pelantikan Arya Wiraraja sebagai Adipati Sumenep yang pertama pada tahun 1269, sebagaimana yang diceritakan dalam kitab Pararaton. “... adalah seorang pegawainya, tempat berlindung buyut di Nangka, bernama Banyak Wide, diberi gelar Arya Wiraraja. Sri Kertanegara tidak percaya kepadanya, (karenanya) ia dilorot dan kedudukannya sebagai Demung, dijadikan Adipati di Sumenep.”² Pada awalnya Sumenep termasuk wilayah kekuasaan Singosari

¹Taufik Abdullah, *Sejarah Lokal Indonesia*, (Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada Press. 1985), hlm. 18.

² Slamet Muljana, *Negarakertagama: Tafsir Sejarah*, (Yogyakarta: LKiS, 2006), hlm. 90.

dibawah kepemimpinan raja Kertanegara sebagai penguasa, dan Arya Wiraraja adalah Demung (pejabat pelaksana pemerintahan urusan rumah tangga kerajaan). Namun, karena faktor politik raja Kertanegara memindahkan Arya Wiraraja ke Sumenep.

Dalam perkembangannya, Sumenep memiliki peran dan pengaruh yang cukup penting bagi pemerintahan di Jawa. Salah satu diantaranya adalah berdirinya kerajaan Majapahit pada tahun 1293. Sumenep sebagai bagian dari Madura pada dasarnya tidak pernah memiliki kekuasaan politik yang berdiri sendiri. Sejak ditetapkan pemerintahan di Sumenep, raja-raja nya banyak bergantung pada kekuasaan yang lebih besar berpusat di Jawa. Hingga kedatangan VOC pada paruh pertama abad ke-18. Sumenep pada mulanya merupakan kerajaan kecil yang berada di bawah supremasi Jawa (kerajaan Mataram) kemudian lambat laun memiliki kekuasaan otonomi yang cukup besar.

Bermula dari keinginan untuk melepaskan diri dari cengkaman kerajaan Mataram, yang diinisiasi oleh Trunojoyo kemudian berlanjut pada terjadinya sebuah pemberontakan yang menyebabkan kerajaan Mataram harus menyerahkan wilayah Madura kepada kompeni, namun disisi lain para penguasa Madura juga berhutang budi pada kompeni. Setelah bebas dari penguasaan kerajaan Mataram, penguasa Madura beralih pada VOC. Hubungan raja-raja Madura dengan kompeni ini kemudian memunculkan sebuah ikatan kerja sama yang cukup signifikan dan terus berlanjut. Dampak yang penting dalam perkembangan tersebut adalah muncul

usaha untuk memproduksi dan mencukupi kebutuhan sendiri bagi kepentingan administrasi dan militer.³

Kabupaten Sumenep memperoleh status pemerintahan sendiri sebagaimana dengan semua daerah yang ditaklukan VOC di Jawa dan wilayah Madura lainnya. Ini menunjukkan bahwa para penguasa lokal dalam ruang lingkup persyaratan tertentu yang ditetapkan oleh Belanda diberi kebebasan untuk bertindak leluasa dalam wilayah kekuasaan mereka. Kondisi dan persyaratan ditetapkan sejak tahun 1745 dalam sebuah kontrak, biasanya ketika diangkat seorang *regen* atau bupati baru.⁴ Kontrak yang dibuat antar sesama penguasa oleh VOC berupa traktat (perjanjian) yang pada dasarnya memuat ketentuan-ketentuan secara sepihak dipaksakan oleh kompeni.

Persyaratan yang dibuat untuk Sumenep berbeda dengan wilayah Madura Barat. Menurut de Jonge, Madura Barat masih berada dalam pengawasan ketat oleh kompeni yang digambarkan sebagai hubungan raja dan pengikut yang hanya mendapat pinjaman tanah, sedangkan Sumenep tidak. Menyambung pernyataan Resink, dalam tulisannya yang mengatakan bahwa Madura Barat secara *de jure* menikmati “pemerintahan sendiri”, sedangkan Sumenep memiliki “bupati-bupati dengan pemerintahan sendiri”.⁵

Perbedaan aturan tersebut terus berlangsung sampai VOC dibubarkan pada tahun 1799, kemudian dilanjutkan oleh pemerintah kolonial Belanda. Tidak banyak

³ Huub de Jonge, *Madura Dalam Empat Zaman: Pedagang, Perkembangan Ekonomi, dan Islam*, (Jakarta: PT Gramedia, 1989), hlm. 44-45.

⁴ *Ibid.*, hlm. 51.

⁵ G.J. Resink, *Sejarah Perkembangan Kedudukan Hukum Swapraja di Pulau Madura*. Dalam Buku Sejarah Lokal di Indonesia (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1939). hlm. 20.

terjadi perubahan dalam pemerintahan yang dijalankan selama awal abad 19. Pemerintah kolonial tetap mempertahankan sistem pemerintahan tidak langsung di Madura dan kabupaten Sumenep khususnya. Meskipun peraturan mengenai sistem pemerintahan tidak langsung memberi kesan bahwa Sumenep memiliki kedaulatan untuk mengatur wilayahnya sendiri yang dalam hal ini adalah status swapraja (hak otonomi tradisional), tapi pada kenyataannya Sumenep masih harus patuh pada kolonial.

Pemerintah kolonial tetap memberi status swapraja bagi kabupaten Sumenep tidak lain merupakan sebagai upaya untuk mempertahankan dominasinya terhadap wilayah Madura Timur (Pamekasan dan Sumenep). Selain itu, bila dilihat dalam sejarah penaklukan wilayah yang dilakukan oleh kolonial melalui hubungan kerjasama dengan penguasa lokal, salah satunya Sumenep ini menjadi bukti bahwa eksistensi Sumenep merupakan salah satu wilayah yang cukup menguntungkan. Pemerintahan kolonial yang terhitung sejak tahun 1800 sampai tahun 1900 kemudian berganti dengan Pemerintahan Hindia Belanda sejak tahun 1900 sampai tahun 1942 menjalin keakraban yang didasarkan pada sebuah kontrak dan timbal balik dengan penguasa Sumenep, terutama dalam hal pajak dan pemenuhan pasukan prajurit khususnya untuk ikut bertempur melawan penguasa di beberapa wilayah nusantara, seperti pada Perang Diponegoro tahun 1825-1830.

Pada tahapan berikutnya pemerintah kolonial memberi gelar-gelar kepada penguasa lokal sebagai ungkapan terimakasih seperti gelar *panembahan* dan sultan. Bahkan hutang piutang mengenai pajak ada yang dihapuskan, pajak berupa komoditi barang pada zaman Raffles (Inggris) sempat diganti dalam bentuk uang

selama sistem pemerintahan liberal berlangsung. Huub de Jonge dalam bukunya yang mengutip pernyataan Kielstra menyatakan bahwa para bupati lebih dipandang seperti sekutu yang tidak tergantung daripada sebagai pengabdian kolonial.

Pemerintah kolonial tidak banyak mengatur urusan-urusan internal Sumenep, kecuali dalam urusan pungutan pajak. Hampir sama dengan di Jawa, para penguasa lokal juga bertindak sewenang-wenang terhadap rakyatnya. Sampai pertengahan abad 19 tekanan terhadap rakyat yang dilakukan oleh penguasa di Sumenep nampaknya semakin berat. Huub de Jonge dalam tulisannya menyampaikan bahwa pemerintah kolonial yang melihat keadaan tersebut dirasa tidak sesuai dengan perjanjian yang telah disepakati akhirnya merasa perlu mendapat perhatian, terutama mengenai oknum-oknum yang terlibat dari kalangan elite kerajaan.

Oleh karena itu pemerintah kolonial pelan-pelan mulai menyiapkan strategi dalam susunan pemerintahannya dengan menerapkan beberapa pola seperti di Jawa. Para pejabat yang berada pada posisi tertentu berangsur-angsur ditempatkan pada posisi di bawah asisten residen. Sebagaimana tertulis dalam kontrak yang baru, terdapat ketentuan bahwa gubernemen berhak melakukan perintah diluar persyaratan yang telah ditetapkan sebelumnya. Sebuah kontrak dengan Sumenep pada tahun 1854 menyatakan bahwasanya para bupati melepaskan hak waris atas tahta, yang demikian itu pemerintah kolonial merasa memiliki hak formal untuk mengakhiri pemerintahan sendiri (swapraja).⁶

⁶ Huub de Jonge, *Madura Dalam Empat Zaman: Pedagang, Perkembangan Ekonomi, dan Islam*, (Jakarta: PT Gramedia, 1989), hlm. 57.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka diperoleh rumusan masalah sebagai berikut:

- a. Bagaimana sistem pemerintahan Sumenep di masa akhir pemerintahan Swapraja tahun 1883?
- b. Bagaimana sistem pemerintahan Sumenep ketika diberlakukan sistem Pemerintahan langsung (*directe regering*) oleh pemerintah Kolonial Hindia Belanda tahun 1883-1940?
- c. Bagaimanakah dampak dari diberlakukannya sistem pemerintahan langsung (*directe regering*) bagi para pejabat lokal di Sumenep?

1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian

Berdasarkan masalah yang telah dirumuskan maka tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah:

- a. Mendeskripsikan Sumenep pada masa akhir penerapan sistem pemerintahan swapraja.
- b. Menjelaskan proses berlangsungnya *directe regering* di Sumenep selama masa pemerintahan kolonial Hindia Belanda.
- c. Menjelaskan dampak dari diberlakukannya sistem pemerintahan langsung bagi para pejabat lokal di Sumenep.

. Dalam sejarahnya Madura banyak mendapat pengaruh dari kerajaan-kerajaan di Jawa yang merupakan konsekuensi dari penguasaan terhadap wilayahnya, termasuk Sumenep. Kemudian sejak kedatangan kolonial Belanda

dengan kebijakan yang dibuat perlahan juga turut mempengaruhi sistem birokrasi pemerintah lokal. Sebagaimana sebuah kekuasaan yang menjalin hubungan dengan pemerintahan kolonial maka akan dijumpai perubahan-perubahan di dalamnya.

Penelitian ini menjelaskan proses perubahan bentuk pemerintahan lokal. Sumenep mendapat hak swapraja (pemerintahan sendiri) sejak keluar dari kekuasaan Mataram, dan terikat kontrak dengan pemerintah kolonial Belanda kemudian diganti dengan sistem *directe regering* (pemerintahan langsung). Ada berbagai faktor yang mempengaruhi perubahan sistem pemerintahan tersebut. Salah satunya adalah sistem politik kolonial pada awal abad ke-20 yang merupakan puncak kekuasaan pemerintah Hindia Belanda dan menjadi gejala bagi kekuasaan pemerintah lokal.

Ditinjau dari aspek historis, Sumenep memiliki peran yang cukup besar terhadap kekuasaan pemerintah kolonial di nusantara. Sementara itu makna penting dari penulisan ini adalah untuk ikut memberikan sumbangan terhadap konstruksi historiografi Sumenep tentang perubahan-perubahan yang terjadi dalam aspek sosial dan politik pemerintahan. Maka manfaat penulisan ini secara umum adalah untuk menjadi dasar pembelajaran mengenai sistem pemerintahan tradisional (swapraja) dan sistem pemerintahan tidak langsung (*directe regering*) yang diberlakukan di Sumenep sebagai salah satu kabupaten di Madura, khususnya bagi pemerintah Kabupaten Sumenep saat ini sehingga diharapkan dapat menjadi dasar pengetahuan dalam wacana pembangunan daerah Sumenep yang lebih efektif dan efisien untuk kedepannya.

1.4 Batasan dan Ruang Lingkup Bahasan

Tulisan ini membahas tentang tema pemerintahan di Sumenep sebagai daerah swapraja (pemerintahan sendiri) menuju sistem *directe regering* atau pemerintahan langsung. Batasan spasial yang dipilih adalah Sumenep, salah satu kabupaten yang ada di Madura Timur dengan pertimbangan diantaranya Sumenep sebagai pusat pemerintahan yang sejak awal berdiri memiliki peran yang cukup penting bagi kekuasaan yang mendominasi di luar dirinya. Setelah terlepas dari tangan penguasa Mataram, Sumenep mendapat status swapraja yang diperoleh berdasarkan kontrak atau perjanjian dengan kompeni hingga masa pemerintah kolonial Belanda.

Selama menyangkut status swapraja, dalam menjalankan pemerintahan sendiri Sumenep tidak banyak mendapat tekanan yang cukup berarti dari pemerintah kolonial, melainkan hanya permintaan wajib mengenai kebutuhan pajak dan pasukan perang untuk membantu menangani huru-hara yang terjadi di daerah lain. Namun demikian sebagaimana halnya sebuah pemerintahan lokal yang menjalin hubungan dengan pemerintahan kolonial memiliki gejolak secara internal Sumenep mengalami kekacauan baik di kalangan elit kerajaan maupun masyarakat sampai pertengahan abad 19 hingga diberlakukannya sistem pemerintahan langsung.

Tulisan ini mengambil temporal tahun 1883 sampai 1940 dengan pertimbangan bahwa status swapraja Sumenep berakhir tahun 1883 sebagaimana yang tertulis dalam *Lembaran Negara* No. 242 Tahun 1883 sehingga sejak saat itu kemudian Sumenep berada dalam *directe regering* atau pemerintahan langsung

kolonial Belanda. Sumber arsip yang berhasil diperoleh hanya sampai tahun 1940 meski belum diketahui pasti apakah pemerintah Belanda telah meninggalkan wilayah Madura pada waktu itu. Dalam proses sistem pemerintahan tersebut tentunya terdapat perubahan-perubahan yang dialami oleh lingkungan kerajaan dan masyarakat, oleh karena itu tulisan ini juga akan membahas tentang kondisi sosial di Sumenep sampai berakhirnya kekuasaan pemerintah Hindia Belanda tahun 1940.

1.5 Tinjauan Pustaka

Penelitian tentang Sumenep memiliki keunikan tersendiri namun belum banyak yang membahas secara spesifik mengenai sistem pemerintahan yang dijalankan. Sebagian besar penelitian sejarah memusatkan tulisannya tentang Sumenep pada masa kerajaan dan peninggalannya yang terkenal sampai saat ini yaitu keraton, masjid Jami' dan pabrik garam. Walaupun demikian penelitian tentang sistem politik kolonial dan administrasi pemerintahan Hindia Belanda di Indonesia dapat menjadi rujukan. Sebagaimana dalam arsip-arsip kolonial yang menuliskan tentang aturan-aturan wilayah Jawa dan Madura dalam satu bagian tidak terpisah. Dalam konteks tema yang menjadi penelitian ini maka dapat menggunakan ilmu bantu seperti ilmu sosial, antropologi, politik dan ekonomi.

Buku *Perubahan Sosial Dalam Masyarakat Agraris Madura 1850-1940*⁷ karya Kuntowijoyo merupakan buku pertama yang menjadi pedoman. Buku babon ini menjelaskan secara rinci mengenai analisis ekonomi pertanian Madura. Dengan asumsi hubungan antara tanah dan penduduk berpengaruh terhadap struktur sosial

⁷ Kuntowijoyo, *Perubahan Sosial Dalam Masyarakat Agraris Madura 1850 – 1940*, (Jogjakarta: Mata Bangsa, 2002).

masyarakatnya terkait dengan ekologi permukiman. Kuntowijoyo juga menulis tentang demografi di Madura, sistem upeti yang dijadikan sebagai sumber kerajaan serta menguraikan tentang kelas-kelas sosial yang ada di Madura hingga fase perubahan sosial pada dekade kedua abad 20. Secara garis besar buku ini dapat digunakan sebagai tinjauan dalam meneliti tentang sejarah sosial masyarakat Madura. Melalui buku ini peneliti dapat memahami Madura yang gambaran masyarakatnya adalah agraris dan mengalami penyesuaian dalam perubahan-perubahan sosial yang dialami. Kaitan penelitian ini dengan buku tersebut adalah adanya kesesuaian pengambilan spasial dan temporal pada masa kolonial Belanda di Madura. Sebagaimana yang dijelaskan Kuntowijoyo dalam bukunya ia menggunakan pendekatan sejarah masyarakat. Kuntowijoyo membahas mengenai pergulatan nasib masyarakat dalam kelompok-kelompok sosial di Madura yang dapat digunakan penulis sebagai dasar untuk melihat dampak-dampak kebijakan pemerintah kolonial dimana dalam skripsi ini penulis lebih menitikberatkan secara khusus pada sistem pemerintahan di Sumenep sebagai batasan spasial dan mengambil temporal tahun 1883-1940.

*Buku Madura Dalam Empat Zaman: Pedagang, Perkembangan Ekonomi, dan Islam*⁸ karya Huub de Jonge merupakan buku kedua sebagai rujukan penulis dalam memahami tentang kehidupan masyarakat Madura. Buku karya de Jonge ini merupakan sebuah studi antropologi ekonomi. Ia menaruh perhatian pada daerah marginal atau daerah pinggiran yang dianggap sebagai wilayah dengan masyarakat

⁸ Huub de Jonge, *Madura Dalam Empat Zaman: Pedagang, Perkembangan Ekonomi, dan Islam*, (Jakarta: PT Gramedia, 1989).

yang kurang berkembang. Tulisan de Jonge merupakan hasil penelitiannya selama periode Oktober 1976-1977 dengan bahasan fokus terhadap masyarakat Madura yang tinggal di Desa Parindu, Sumenep. Keterkaitan buku ini dengan penelitian penulis adalah fokus spasial yang memiliki kesamaan membahas daerah Sumenep. Sekilas melalui judulnya buku ini tidak terlihat seperti sebuah penelitian antropologi, namun de Jonge dalam bukunya juga menuliskan tentang sejarah pulau Madura yang digunakan penulis terutama untuk memahami sejarah hubungan ekonomi dan politik dalam beberapa periode pemerintahan, khususnya di Sumenep.

Buku *Babad Modern Sumenep*⁹ karya Zainollah Ahmad merupakan sebuah telaah historiografi tradisional terhadap sejarah Sumenep yang pertama kali ditulis oleh Raden Werdhisastra dalam bahasa Madura menggunakan huruf *hanacaraka* yang kemudian ditransliterasikan oleh De Graaf dan Pigeaud. Sebagaimana historiografi tradisional yang cenderung bercorak istana sentris maka penggunaan babad dalam penelitian sejarah perlu dipertimbangkan. Buku Zainollah menjelaskan tentang Sumenep pada masa klasik Hindu-Buddha, masuknya pengaruh Islam, para penguasa Sumenep pasca Arya Wiraraja, pengaruh hegemoni VOC dan kolonialisme Belanda yang dilakukan terhadap Sumenep. Dalam memahami sebuah karya tulis berupa babad diperlukan kehati-hatian, penulis merasa perlu menggunakan buku ini untuk digunakan sebagai pembanding karena babad modern Sumenep ini tentu berbeda dengan naskah babad aslinya. Selain itu Zainollah dalam bukunya juga menggunakan beberapa sumber sebagai rujukan. Secara garis besar penulisan dalam buku ini membahas periodisasi sejarah

⁹ Zainollah Ahmad, *Babad Modern Sumenep*. (Yogyakarta: Araska Publisher, 2018).

Sumenep dan para penguasanya, sehingga dapat digunakan penulis sebagai titik awal penulisan sejarah pemerintahan pertama dan untuk menganalisis jalannya pemerintahan di Sumenep.

Sebuah tulisan yang berjudul *Sejarah Perkembangan Kedudukan Hukum Swapraja di Pulau Madura*¹⁰ karya G.J. Resink menjadi inspirasi bagi penulis untuk menelisik lebih dalam mengenai swapraja di Sumenep khususnya. Dalam tulisannya, Resink menjelaskan tentang masalah hukum secara teknis yang menyangkut hubungan politik antara pemerintah kolonial Belanda dengan para penguasa lokal di Madura. Oleh karena itu, sumber-sumber yang digunakan oleh Resink terkait dengan hal-hal hukum berupa akta, surat perjanjian, dan lembaran negara dijelaskan secara runtut sejak tahun 1680-1800 yaitu masa pemerintahan VOC sampai masa kolonial tahun 1800-1883. Namun pembahasan yang paling banyak ditulis adalah wilayah Pamekasan dan Sumenep. Kemudian terdapat kesalahan dalam penulisan sumber arsip yang tertulis pada *Lembaran Negara* No. 241 tahun 1883, sebenarnya menjelaskan tentang ketetapan berakhirnya status swapraja Sumenep. Berkaitan dengan tema yang diambil penulis yang memiliki kesamaan dengan tulisan tentang sistem pemerintahan di Madura dan yang membedakan adalah fokus bahasan spasial penelitian ini adalah di Sumenep dengan temporal tahun 1883-1940. Melalui karya Resink ini dapat menjadi salah satu tinjauan dengan menggunakan pendekatan sejarah pemerintahan tentang bagaimana sebenarnya status swapraja Sumenep yang kemudian dihapus dan

¹⁰ G.J. Resink, *Sejarah Perkembangan Kedudukan Hukum Swapraja di Pulau Madura*. Dalam Buku *Sejarah Lokal di Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1939).

digantikan dengan sistem pemerintahan langsung dijalankan oleh pemerintah Hindia Belanda.

Selain itu tulisan yang akan dibuat oleh peneliti memiliki kesamaan tema dengan skripsi yang berjudul *Perubahan Sistem Pemerintahan Tradisional Luwu Ke Pemerintahan Kolonial*¹¹ karya Septianus Yusuf tahun 2017, mahasiswa Universitas Hasanudin. Namun yang membedakan adalah spasial dan temporal. Skripsi yang ditulis oleh Septianus Yusuf menjelaskan tentang sejarah Kerajaan Luwu dan pola pemerintahan dari Kerajaan Luwu serta reaksi penguasa dan masyarakat terhadap pemerintah Hindia Belanda di Luwu pada tahun 1900 sampai 1942. Kemudian juga dijelaskan pelaksanaan pemerintah Luwu sesudah penguasaan langsung dan kebijakan politik Belanda untuk pengakuan kekuasaan Belanda di Luwu serta perkembangan pemerintah di wilayah Kerajaan Luwu pasca penguasaan langsung yang menyatakan pengalihan kekuasaan di wilayah Luwu kepada pemerintah Hindia Belanda. Skripsi ini dapat digunakan sebagai pembandingan bagi penulis untuk mengetahui proses pergantian sistem pemerintahan yang diberlakukan di wilayah-wilayah kekuasaan pemerintah Hindia Belanda lainnya. Tulisan lain yakni artikel tesis yang berjudul *Sistem Pemerintahan Kolonial Hindia Belanda Di Onderafdeling Bonthain 1905-1942*¹², tulisan Nur Laely mahasiswa Pendidikan IPS, Pendidikan Sejarah Program Pascasarjana Universitas Negeri Makassar, banyak menjelaskan tentang sistem administrasi pemerintahan kolonial di Onderafdeling Bonthain 1905-1942 dan pengaruh sistem

¹¹ Skripsi. Septianus Yusuf. *Perubahan Sistem Pemerintahan Tradisional Luwu Ke Pemerintahan Kolonial*. Universitas Hasanudin. 2017.

¹² Artikel Tesis. Nur Laely. *Sistem Pemerintahan Kolonial Hindia Belanda Di Onderafdeling Bonthain 1905-1942*. Universitas Negeri Makassar. 2018.

pemerintahan kolonial terhadap politik serta aktivitas perekonomian di Onderafdeling Bonthain. terjadi peralihan dari sistem pemerintahan tradisional dimana dasar-dasar pelaksanaan pemerintahan tradisional/kekaraengang berdasar pada adat-istiadat, dan hukum kerajaan. sistem administrasi yang dikembangkan pemerintah kolonial justru sepenuhnya ditujukan untuk mendukung semakin berkembangnya pola paternalistik yang telah menjiwai sistem birokrasi pada era kerajaan yang bertumpu pada Undang-Undang desentralisasi tahun 1922. pengaruh sistem pemerintahan kolonial terhadap politik dan aktivitas perekonomian di Onderafdeling Bonthain mengakibatkan terjadinya proses transformasi struktural dari struktur politik dan ekonomi tradisional ke arah struktur politik dan ekonomi kolonial dan modern. Tentunya memiliki beberapa kesamaan dalam penulisan sistem pemerintahan kolonial dapat menjadi pembanding tetapi pada tulisan ini akan lebih membahas mengenai perubahan sosial yang dialami sebagai akibat dari perubahan struktur pemerintahan sejak berlakunya sistem pemerintahan langsung atau *directe regering* di Sumenep.

1.6 Landasan Konseptual

Studi yang membahas tentang sistem pemerintahan umumnya berkaitan dengan bentuk wilayah dan kekuasaan. Sumenep sebagai sebuah kabupaten memiliki status swapraja sejak keluar dari cengkraman Mataram. Swapraja merupakan daerah yang berpemerintahan sendiri atau dapat dimaknai sebagai bentuk tradisional dari pemerintahan yang memiliki hak otonomi.

Penelitian ini menggunakan kerangka konsep swapraja dan *directe regering*. Swapraja atau dalam bahasa Belanda disebut *zelfbestuur* adalah pemerintahan yang diserahkan pada raja-raja lokal yang tunduk serta mengakui kedaulatan pemerintah Belanda. Dalam pengertian lain swapraja ini merupakan bentuk *indirecte regering* (pemerintahan tidak langsung). Sedangkan *directe regering* adalah pemerintahan langsung di bawah pejabat-pejabat kolonial Hindia Belanda. Kemudian secara perlahan menggeser kedudukan para pejabat lokal yang ada.

Selain itu penelitian ini menggunakan konsep *patron klien* dari James Scott yang merupakan bentuk pertukaran hubungan antara dua peran yang dinyatakan memiliki ikatan khusus dengan instrumen atau perjanjian tertentu dimana individu yang memiliki status sosio-ekonomi paling tinggi (disebut *patron*) menggunakan pengaruh dan sumber dayanya untuk menyediakan perlindungan dan keamanan serta keuntungan kepada individu dengan status yang dianggapnya lebih rendah (disebut *klien*). Kemudian *klien* membalas dengan menawarkan dukungan umum dan batuan termasuk jasa pribadi terhadap *patronnya*.¹³

Menurut James Scott dalam hubungan *patron klien* ini terdapat tiga hal yaitu, pertama ketidaksamaan yang mendasar antara keduanya secara kekuatan, status, dan kekayaan. Kedua, keakraban atau seberapa sering melakukan pertemuan terkait pemenuhan kebutuhan dan timbal balik yang diberikan. Ketiga, difusi, yaitu menyatunya hubungan pribadi dibanding kontrak impersonal yang secara eksplisit

¹³ James C. Scott, *Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia* (*The American Political Science Review*, 66(1), 1972, <https://doi.org/10.2307/1959280>), hlm. 92

tertulis dalam sebuah perjanjian-perjanjian antara kedua belah pihak (*patron-klien*) dan berubah secara fleksibel.¹⁴ Pada umumnya sangat kuat tertanam dalam stratifikasi tradisional kerajaan dan masa kolonial. Peran otoritas lokal terletak pada tokoh-tokoh yang mampu menggerakkan pengikutnya. Namun demikian secara geografis, semakin jauh letak pusat pemerintahan atau berada pada tempat kebudayaan pinggir maka hubungan antara *patron* dan *klien* sering kali bersifat fleksibel.

Sebagaimana jalannya sistem pemerintahan yang diberlakukan di Sumenep merupakan konsekuensi dari sebuah hubungan antara kolonial Belanda yang berperan sebagai *patron* dan penguasa lokal sebagai *klien*. Oleh sebab itu terdapat kontrak-kontrak yang dibuat antar kedua belah pihak atas perlakuan yang ingin diperoleh masing-masing. Terlepas dari pihak mana yang paling diuntungkan, hingga kemudian mengalami perubahan struktur dalam pemerintahan dan masyarakatnya. Dengan menggunakan pendekatan sejarah pemerintahan dan sejarah sosial penulis mencoba untuk mencari tahu faktor-faktor yang menyebabkan perubahan tersebut.

1.7 Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian sejarah. Penelitian didasarkan pada tahap-tahap dalam metode sejarah, yaitu pemilihan topik, pengumpulan sumber data, verifikasi, interpretasi, analisis dan sintesis, serta penulisan.¹⁵ Tahapan-tahapan tersebut mutlak dilakukan dalam penulisan sejarah.

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 93.

¹⁵ Kuntowijoyo, *Pengantar Ilmu Sejarah* (Yogyakarta: Bentang Budaya, 2000), hlm. 91.

Tahap yang pertama adalah pemilihan topik, dimana penulis menentukan topik bahasan dalam penulisan yang diteliti. Penelitian ini mengambil topik tentang pemerintahan di Sumenep tahun 1883-1940. Topik ini sangat menarik untuk ditulis karena terdapat hal yang belum diketahui mengenai Sumenep terutama pada penelitian dengan tema pemerintahan. Selanjutnya adalah tahap heuristik, pada tahap ini penulis mengumpulkan sumber-sumber yang relevan dengan masalah yang akan dikaji. Penulis juga menggunakan beberapa sumber pustaka berupa buku, dan jurnal yang berhasil diperoleh.

Sumber primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah berupa sumber tertulis yaitu beberapa Lembaran Negara tahun 1883 No. 242 yang berhasil didapat penulis dari Arsip Nasional Republik Indonesia. Pada lembaran negara tersebut terdapat beberapa penjelasan bahwa secara resmi bentuk swapraja (pemerintahan sendiri) sudah dihapuskan. Dengan arsip ini dapat membantu dalam penelitian dan sangat menarik untuk menggali informasi yang ada berkaitan dengan faktor-faktor apa saja yang melatarbelakangi perubahan menuju sistem *directe regering* (pemerintahan langsung). Kemudian sumber primer lainnya, berupa berita dari koran yang menceritakan peristiwa yang terjadi seputar Sumenep pada kurun waktu 1883-1940.

Tahap berikutnya adalah kritik sumber. Kritik sumber terbagi menjadi dua yaitu kritik ekstern dan kritik intern. Pada tahap ini sumber-sumber yang ada diseleksi agar menjadi fakta yang bisa digunakan dalam penulisan. Dalam kritik ekstern data-data yang ada dilakukan pengujian terhadap kebenaran, keaslian, serta relevan tidaknya sumber-sumber data yang dikumpulkan. Sedangkan pada kritik

intern dilakukan pengujian terhadap isi atau kandungan sumber yang telah diuji pada kritik ekstern, melalui buku dan surat kabar yang memuat berita perihal peristiwa yang sama.

Tahap selanjutnya adalah interpretasi. Pada tahap ini dilakukan pengambilan unsur-unsur yang dapat dipercaya dari data yang ada kemudian mencari hubungan dari berbagai fakta yang telah ditemukan dan kemudian menafsirkannya agar sesuai dengan penulisannya. Menggabungkan fakta-fakta sejarah yang telah dipilih berdasarkan hubungan kronologis. Perhatian yang paling besar adalah mengenai proses pendekatan terhadap fakta-fakta sejarah yang sudah terkumpul untuk kemudian menyusun kerangka penulisan yang kritis dan dianalisis, sehingga menjadi sebuah tulisan sejarah yang ilmiah. Peneliti akan membandingkan relevansi antara teori dengan fakta yang terjadi di lapangan. Tahap terakhir adalah historiografi. Pada tahap ini fakta-fakta yang ditemukan dan yang telah ditafsirkan kemudian disajikan secara tertulis.

1.8 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan sebagai ide-ide pokok penulisan dibagi menurut bab-bab yang memuat satu kerangka pembahasan. Dimana dalam bab-bab tersebut akan diperinci lagi ke dalam sub-bab. Hal ini dimaksudkan agar penulisan bersifat terstruktur dan pembahasan lebih fokus.

Bab I menjelaskan pendahuluan yang memuat latar belakang permasalahan, rumusan masalah, konsep dan kerangka penulisan, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab II menjelaskan gambaran umum tentang wilayah Madura dan sejarah Sumenep yang meliputi kondisi sosial serta politik di Sumenep. Bagian ini terdiri dari beberapa sub bab, yaitu pemerintahan pertama di Sumenep, swapraja Sumenep, dan struktur pemerintahan Sumenep.

Bab III membahas tentang perubahan sistem pemerintahan Kabupaten Sumenep dan kondisi sosial masyarakat. Terdiri dari beberapa sub bab, yaitu masa-masa akhir swapraja Sumenep yang meliputi faktor apa saja yang menyebabkan berakhirnya swapraja Sumenep tahun 1883, kondisi sosial masyarakat dalam pergantian sistem pemerintahan langsung oleh pemerintah kolonial Belanda, serta dampak diberlakukannya sistem pemerintahan langsung (*direct regering*) bagi para pejabat lokal sejak tahun 1883 sampai 1940.

Bab IV berisi penutup dan simpulan dari hasil pembahasan penulisan. Bab ini berisi inti ataupun hasil simpulan dari pembahasan penulisan. Simpulan dalam bab ini merupakan pembacaan dan analisis dari pembahasan terhadap data yang ada sekaligus sebagai penutup penulisan.