

MONOPOLI GARAM DI MADURA 1905-1920

The Monopoly of Salt in Madura

Parwata¹, Sartono Kartodirdjo², dan Sugianto Padmo²

*Program Studi Sejarah
Program pascasarjana Universitas Gadjah Mada*

ABSTRACT

Madura is often called the salt island because there are many people in the area produced salt. Apart from the many places for producing salt, the quality of the salt produced is good.

During the Dutch East Indies Company period, the production of salt in Madura was limited because then many of salt territory were pawned by the noble to the Chinese entrepreneur. The situation then made some buyers control the salt selling in some areas under their control.

During the British rule, Raffles abolished the pawn system and then created the basis of monopoly on the salt. Due to the short period of the rule, the abolishment of the system was not completely done. After the rule was over, the basis and implementation of monopoly was continued by the Dutch government.

Basically, the monopoly of salt was about the regulations on the making and selling of salt. In the regulations, all salt fields were required for producing salt and the results had to be submitted to the government with a particular price or determined compensation. Therefore, the government was the monopoly holder on selling the salt.

During its development, the government still held monopoly because, as well as yielding provites, the monopoly functioned to retain the authority of law. And even to complete the management of salt, the government set up a state enterprise. Under this enterprise, the management of salt was carried out by using a better book keeping. Besides, there was a shift on the supervision and maintenance from the warehouse to the fields.

After the emergence of Sarekat Islam, and particularly Sarekat Islam of Madura branch, the organization could accomodate complaints from different salt producers and then addressed them to the government. Finally, this policy on salt which became one of the Sarekat Islam's programmes which caused the Sarekat Islam's decline in Madura.

Keywords: *Monopoly, entrepreneur, pawn system, state enterprise, book keeping.*

1. *Fakultas Sastra Universitas Jember, Jember*

2. *Fakultas Sastra Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta*

Pengantar

Hubungan antara orang-orang Madura dan Belanda sudah berlangsung sejak masa awal kedatangannya ke Nusantara dan hubungan itu menjadi lebih penting ketika VOC terlibat lebih dalam dengan urusan Mataram. Keterlibatan itu terjadi ketika adanya invasi orang-orang Makasar dan Madura serta perpecahan di lingkungan Istana Mataram pada masa pemerintahan Amangkurat I. Hal itu mengundang campur tangan VOC dalam penyelesaiannya. Adapun campur tangan VOC yang pada prinsipnya berupa bantuan yang ditujukan kepada penguasa Mataram itu kemudian menuntut imbalan. Untuk memenuhi imbalan itu, beberapa daerah dan pelabuhan milik Mataram jatuh ke tangan VOC. Pada tahun 1705-1706, VOC berhasil menguasai beberapa daerah di Madura, seperti Sumenep dan Pamekasan dan baru pada tahun 1743, Bangkalan dan Sampang berhasil dikuasai pula. Sampai saat itu telah banyak daerah penting di Jawa berhasil dikuasainya seperti : Jakarta, Priangan, Cirebon, dan Semarang. Masa berikutnya yaitu Surabaya dan daerah-daerah yang berada di bawah naungannya antara lain Jepara, Rembang, dan daerah antara Cirebon dan Semarang (B. Schrieke : 1960, 201-202).

Jatuhnya Madura yang ditandai dengan perjanjian antara Mataram dan VOC ternyata tidak mengubah eksistensi pemerintahan lokal di pulau itu. Dengan kata lain, pemerintahan pribumi masih tetap berlangsung sehingga para penguasanya masih memegang kekuasaan di daerahnya masing-masing. Sementara itu para adipati di beberapa daerah itu harus mengakui kekuasaan VOC. Hal itu tampak pada setiap pergantian adipati yang senantiasa menempatkan peranan VOC sebagai faktor penentu. Oleh karena itu, pemilihan tersebut diterima sebagai hadiah bagi mereka yang setia membantu melawan musuh-musuh dalam suksesi (J. Van Goor : 1978, 190).

Bagi VOC, ada beberapa pertimbangan untuk menguasai Madura, yaitu pertama, VOC sebagai suatu perkumpulan dagang merasa perlu untuk ikut mencampuri persoalan intern yang muncul di suatu kerajaan. Dengan cara yang demikian, VOC dapat memperoleh berbagai hasil produksi dengan harga yang tidak terlalu tinggi; bahkan jika dipandang perlu dapat memaksakan monopoli barang tertentu yang menguntungkan. Kedua, VOC memperoleh upeti yang cukup penting dari para adipati di Madura. Ketiga, posisi Madura yang berdekatan dengan kekuasaan di Jawa Tengah dapat dijadikan perimbangan kekuatan dengan kerajaan Mataram (*Ibid.*, hal. 191).

Sesungguhnya yang mendorong VOC untuk menguasai Madura didasarkan pada kepentingan politik dan ekonomi. Salah satu hal yang menyangkut kepentingan ekonomi dan mendapat perhatian Belanda adalah tentang pembuatan garam. Dalam bidang ini, Belanda melakukan monopoli tentang harga jual dari para produsen kepada pemerintah kolonial sebagai pihak pembeli. Dalam pelaksanaannya, monopoli garam itu memberikan keuntungan yang besar bagi pemerintah kolonial, tetapi juga bagi sebagian rakyat Madura (Kuntowijoyo : 1980, 379).

Tidak dapat disangkal bahwa perkembangan monopoli sedikit banyak juga dipengaruhi oleh politik kolonial yang sedang berlangsung. Beberapa faktor yang berkaitan dengan produksi garam sedikit banyak juga dipengaruhi oleh sistem politik yang sedang berlangsung, dari Politik Kolonial Konservatif (1800 - 1848) sampai dengan Politik Ethis ± 1900 (Sartono Kartodirjo, 1992, 9).

Pembicaraan tentang monopoli garam tidak cukup hanya dengan menjelaskan beberapa faktor produksi dalam hubungannya dengan proses produksi, melainkan juga menyangkut terbentuknya monopoli. Mengingat permasalahannya begitu kompleks maka diperlukan suatu pendekatan yang sesuai dengan permasalahan tersebut. Pendekatan yang demikian dinamakan pendekatan multidimensional (Sartono Kartodirjo: 1973, 3). Sebagai konsekuensi dari pendekatan tersebut diperlukan konsep-konsep atau teori ilmu sosial yang lain seperti politikologi, ilmu ekonomi, dan sosiologi.

Sebagai negara penjajah, pemerintah Hindia Belanda melaksanakan tujuannya yang terpenting yakni mendapatkan hasil yang menguntungkan, *batig slot* (Huub de Jonge (ed) : 1989, 3). Berkaitan dengan itu maka pendekatan teori eksploitasi adalah suatu ciri yang paling umum terutama dalam hubungannya antara negeri induk dan jajahannya, yang tujuannya tidak lain adalah penguasaan dan eksploitasi daerah jajahan (J. Scott : 1983, 239).

Tampaknya, pertimbangan historis ekonomis dijadikan sebagai titik tolak oleh Belanda untuk mengambil alih monopoli garam yang dasarnya telah diletakkan oleh Raffles selama masa pemerintahan Inggris. Adapun pertimbangan historis yang dimaksudkan adalah adanya kebiasaan penggadaian daerah *apanage* di Madura, termasuk di dalamnya daerah-daerah garam. Oleh karena itu, para pembeli gadai sekaligus melakukan monopoli garam di daerah tersebut. Sementara itu, pertimbangan ekonomis berupa keuntungan finansial dari produksi garam. Kedua aspek yang dipertimbangkan itu mempunyai hubungan kausalitas.

Melalui pendekatan struktur sistem ekonomi dapat dijelaskan beberapa sektor yang mencakup sektor produksi, distribusi, dan konsumsi yang ketiganya merupakan satu kesatuan. Produksi meliputi kumpulan dan penggunaan sumber-sumber seperti tanah, modal, dan tenaga kerja sehingga melahirkan hasil produksi; distribusi berkaitan dengan penyaluran barang atau jasa ke dalam konteks pasar; dan konsumsi menunjuk pada kegunaan barang-barang dan jasa yang dihasilkan (Steven Vage: hal. 193 – 196).

METODE PENELITIAN

Studi ini mempergunakan sumber-sumber tertulis yang diperoleh dari berbagai perpustakaan seperti Perpustakaan Nasional di Jakarta, Perpustakaan Sonobudoyo, Perpustakaan Hatta Foundation dan Perpustakaan Islam di Yogyakarta. Selain itu, juga digunakan sumber arsip yang diperoleh dari Arsip Nasional Jakarta.

Sebenarnya, sumber-sumber sejarah Madura dan sekitarnya telah dihimpun dalam sebuah buku yang penerbitannya diprakarsai oleh KITLV. Buku itu berjudul *Madura and Surrounding Islands: An Annotated Bibliography 1660 - 1940* yang memuat daftar bibliografi dari sejumlah buku, majalah, dan surat kabar dari berbagai bidang (I. Farjon, 1980). Sumber-sumber yang termuat dalam daftar bibliografi itu pada umumnya merupakan sumber sekunder.

Selain sumber itu juga digunakan beberapa dokumen yang berasal dari laporan pemerintah tentang berbagai hal, seperti laporan pembuatan garam Madura dari tahun 1914 sampai dengan tahun 1920, laporan tahunan dari Dinas Pengepakan Garam tahun 1910 dan 1911, laporan Dinas *Zoutregie* mengenai masalah pengiriman dan penjualan garam pada tahun 1916 dan 1917 dan seterusnya. Dokumen pemerintah semacam itu pada umumnya dibuat dengan teliti, sehingga kesalahan dan pemalsuan sangat kecil kemungkinannya. Mengingat akan hal itu, dokumen semacam itu lebih dapat dipercaya (Sartono Kartodirdjo : 1977, 76). Adapun dokumen pemerintah yang lain mengenai peraturan monopoli garam sudah sepantasnya masuk sumber primer. (Louis Gottschalk : 1975, 71 - 73).

Dokumen yang belum diterbitkan dan masih dalam bentuk aslinya atau turunannya sebagai sumber arsip hanya beberapa yang dapat dipergunakan karena pada waktu penulis mengadakan pengumpulan sumber di Arsip Nasional, beberapa arsip daerah seperti Timor Timur, Maluku, Madura, dan sebagainya sedang dalam penataan. Sumber arsip yang dipergunakan dalam penulisan ini seperti *Besluit Van den Gouverneur*

Generaal van N.I. tanggal 11 Januari 1876 No. 24, yang berisi tentang pengalihan tugas pengawas Eropa kepada para mantri karena peraturan gaji untuk jabatan pengawas kurang memadai untuk Golongan Eropa, (hal. 77). *Bundel B.Z.O.* berisi tentang penyitaan garam sebanyak 8 buah kapal Bugis dari Madura selama tahun 1849 - 1850.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Sudah dijelaskan bahwa sampai dengan tahun 1743 seluruh pulau Madura telah dapat dikuasai VOC; hanya saja pemerintahan secara langsung masih dipegang oleh para adipati Madura masing-masing. Segala kebijakan VOC yang dianggap penting dilaksanakan melalui perantara para penguasa lokal itu. Untuk mengawasi jalannya pemerintahan, Belanda menempatkan seorang Residen di Pamekasan dan Asisten Residen di Sampang. Apabila pada awalnya mereka hanya sebagai duta bagi pemerintahan kolonial maka dalam perkembangannya banyak kekuasaan adipati yang jatuh ke tangannya.

Kemerosotan dalam segi ekonomi di antara para bangsawan Madura ditandai oleh banyaknya daerah *apanage* yang jatuh ke tangan golongan Cina melalui penjualan secara gadai. Proses kemerosotan itu dipercepat oleh kebiasaan poligami para adipati, misalnya Adipati Bangkalan Cokroadiningrat VII mempunyai enam istri dan Cokroadiningrat VIII mempunyai lima istri. Selain poligami, yang mempercepat banyaknya jumlah sentono juga karena adanya kawin muda. Pada tahun 1862 jumlah sentono di seluruh Madura sebagai berikut: 145 Sentono Ageng, 1119 Sentono, dan 1121 Sentono Alit. (Kuntowijoyo : 1993, 66). Mengingat banyaknya jumlah sentono yang harus menerima upeti melalui sistem *perchaton*, sedangkan Madura tidak mempunyai cukup banyak tanah pertanian dan masih banyaknya bangsawan terbiasa hidup mewah, maka dapat dipahami jika hal itu menimbulkan masalah. Permasalahan yang tak terpecahkan itu oleh Belanda dikhawatirkan menjurus pada ancaman stabilitas dan keamanan. Berhubung banyak kaum ningrat yang jatuh miskin dan banyak hutang maka mereka terjerumus ke dalam berbagai masalah sosial seperti menghisap candu, penyelundup, dan bahkan mencuri (*Ibid.*, 74-75).

Penghapusan pemerintahan pribumi yang pertama pada tahun 1858 di Pamekasan di sebabkan oleh adanya tuduhan korupsi yang dilakukan Adipati Pamekasan Ario Surio Kusumo. Alasan Belanda mengenai tuduhan itu berasal dari pembayaran uang sebesar f 13.092 yang seharusnya dibayarkan kepada para petani di daerah *dalemannya* sebagai upah penanaman tebu yang disewa oleh pabrik gula setempat, tetapi

uang itu dikuasai oleh Adipati Pamekasan Ario Surio Kusumo. Menghadapi tuduhan itu Adipati Pamekasan menyanggah dengan alasan bahwa uang sejumlah itu merupakan haknya, karena kerja petani itu merupakan bagian dari kerja *pancen*. Adanya kenyataan tentang tidak mampunya membayar upeti tahunan dari 1852 - 1853 kepada pemerintah Belanda menunjukkan merosotnya kesejahteraan penguasa itu. Kedua permasalahan di atas kemudian oleh Belanda dijadikan alasan untuk memecat Adipati Pamekasan dan kemudian kekuasaannya diambil alih oleh Residen Pamekasan. Untuk menghapus kekuasaan Adipati Bangkalan terlebih dahulu dilakukan pemisahan daerah Sampang yang semula merupakan bagian daerah Bangkalan kemudian pada tahun 1863 disatukan dengan Pamekasan. Hal itu dilakukan untuk mengurangi dan sekaligus memperlemah kekuasaan Adipati Bangkalan. Adapun penghapusan pemerintahan pribumi di Sumenep dan Bangkalan terjadi pada tahun 1883 dan 1885 (Kuntowijoyo: 1980, 165).

Dengan hapusnya pemerintahan pribumi di Madura itu segera diganti dengan sistem administrasi yang baru, yang secara langsung diperintah oleh pemerintah Hindia Belanda melalui unit-unit pemerintahan yang lebih rendah yakni tingkat Karesidenan sampai tingkat desa (Js. Furnivall : 1944, 258). Para bangsawan yang masuk menjadi aparat birokrasi dalam sistem administrasi yang baru itu mendapat gaji dalam bentuk uang. Sebaliknya, mereka tidak memperoleh hak istimewa yang berupa *apanage* dan *pancen* karena mulai tahun 1867 sistem itu mulai dihapus (B. Schrieke : 1960, 193).

Penghapusan sistem *apanage* sedikit banyak dapat menambah keberhasilan sistem monopoli yang diterapkan pemerintah kolonial. Hal itu disebabkan para pembeli gadai di daerah pembuatan garam yang sekaligus memonopoli pembuatan garam seperti yang dilakukan pada zaman VOC di daerahnya itu dapat dihilangkan.

Daerah-daerah garam di Madura ada 3 tempat, yakni Sampang, Pamekasan, dan Sumenep. Lokasi pembuatan garam di tiga daerah itu berada di pantai selatan Pulau Madura. Berkaitan dengan faktor lokasi, kelancaran produksi garam itu sedikit banyak juga ditentukan oleh faktor letak karena hasil produksinya membutuhkan sarana transportasi yang lancar dan memadai. Sehubungan dengan hal itu tampaknya sudah sejak beberapa abad yang lalu Selat Madura telah banyak dilalui dan bahkan telah menjadi jalur perdagangan

Dalam proses produksi pembuatan garam, faktor sumber daya manusia memegang peranan yang amat penting. Dalam pada itu, sesuai dengan ketentuan yang berlaku ditegaskan bahwa kewajiban untuk

membuat garam itu ditujukan kepada para pembuat garam, dan bukan kepada para pemilik kolam garam. Akan tetapi, tidak jarang para pemilik kolam itu juga bertindak sebagai pembuat garam. Hanya saja, apabila para pemilik kolam garam itu tidak bersedia untuk membuat garam maka ada keharusan untuk menyerahkan kolamnya kepada orang yang telah ditunjuk sebagai pembuat garam, *mantong* atau *panglako* sehingga kedudukan pemilik kolam garam itu sebenarnya bebas, apakah mereka akan mengerjakan pembuatan garam atau tidak. Apabila mereka ingin mengerjakan pembuatan garam justru mereka tidak bebas dari ketentuan yang berlaku, karena mereka harus mematuhi aturan-aturan teknis maupun administrasi yang telah ditentukan. Jadi, pada dasarnya kelompok-kelompok masyarakat yang berperan dalam pembuatan garam itu ada 3 yakni, para penghimpun, pembuat, dan para pekerja (Kuntowijoyo : 1980, 379).

Pada tahun 1894 secara keseluruhan tenaga kerja yang diperlukan dalam produksi garam mencapai 30.832 orang. Selain dari 3 kelompok yang disebut di atas, jumlah itu meliputi juga para pekerja yang tergabung dalam pengangkutan garam. Dilihat dari segi prosentase dari jumlah penduduk, tenaga yang terserap dalam produksi garam itu ada 1,9 % (P.H. Van Der Kemp : 1894, 282).

Selama kurun waktu 23 tahun kemudian yaitu pada tahun 1917, setelah produksi garam dikelola oleh dinas *regie*, tenaga kerja yang terlibat dalam produksi garam telah meningkat baik dalam segi prosentase maupun jumlah. Secara keseluruhan jumlah tenaga kerja yang terserap dalam produksi garam ada 150.000 orang atau 8,6 %. Peningkatan prosentase jumlah tenaga kerja itu disebabkan oleh berbagai faktor, *pertama* adanya penurunan jumlah penduduk dari tahun 1900 hingga 1917 sebesar 0,9%. Peningkatan prosentase itu disebabkan antara lain oleh adanya perpindahan penduduk Madura ke Jawa Timur bagian timur. *Kedua*, berdirinya pabrik garam briket di Kalianget, Kabupaten Sumenep 1899 dan Krampon, Kabupaten Sampang 1903 (Dienst Der Zoufverpakking Jaarverslagover 1910 en 1911 : 1912, 4 – 5). Berdirinya dua pabrik garam briket itu tentu saja juga memerlukan tenaga kerja baik tenaga kerja tetap maupun sementara.

Kebijakan monopoli Belanda sebenarnya telah diberlakukan sejak masa VOC. Beberapa kontrak yang dilakukan dengan berbagai penguasa lokal diantaranya untuk menjamin monopoli, seperti dengan Palembang, Mataram, dan sebagainya (B. Schrieke : 1960, 62, 78).

Salah satu hal yang mendorong pemerintah melaksanakan monopoli garam ialah adanya kebiasaan penggadaian daerah garam pada

jaman VOC. Ketika Inggris berkuasa di Jawa, Raffles menghapus kebiasaan itu dan ia menciptakan dasar-dasar monopoli garam. Setelah kekuasaan Inggris berakhir, monopoli itu dilanjutkan pemerintah Belanda. Pada masa itu kebiasaan penggadaian daerah garam masih sering terjadi. Hal itu berarti para pembeli gadai yang biasanya orang Cina menguasai daerah itu, termasuk memonopoli garam yang dibuat di daerah itu. Dengan penghapusan sistem *apanage*, hapuslah kebiasaan penggadaian itu. Lahirnya peraturan monopoli garam pada tahun 1882 dapat memperkuat pemerintah dalam hal pelaksanaan monopoli. Adapun peraturan itu adalah sebagai berikut:

De aanmaak van zout, tenzij met vergunning en ten behoeve van het Gouvernement van Nederlandsch-Indie, is behoudens de uitzon deringen in het volgend artikel vermeld, verboden (P.H. Van Der Kemp, Op. Cit., hal. 13).

Selain pertimbangan itu, pertimbangan keuntungan finansiiil merupakan alasan pokok, misalnya pemerintah memperoleh keuntungan dari monopoli garam di Madura mulai tahun 1916 sampai dengan 1920 rata-rata 9 juta Gulden lebih setiap tahunnya. Mengenai keuntungan itu digambarkan dalam tabel berikut :

Tabel 1. Keuntungan Bersih Dari Monopoli Garam 1916 - 1920

Tahun	Besar Keuntungan (dalam gulden)
1916	9.220.205,09
1917	9.958.217,69
1918	10.274.753,37
1919	10.083.605,29
1920	9.304.698

Sumber : Kuntowijoyo, *Social Change In An Agrarian Society: Madura 1850 - 1940* (Ph. D, Thesis Columbia University, 1980) hal. 188.
 Robbert Cribb, *The Late Colonial State In Indonesia, Political and Economic Foundations of the Netherlands Indies 1880-1942.* (Leiden : KITL V Press 1994) hal. 196.

Sebagaimana disebutkan bahwa setelah kekuasaan Inggris berakhir, monopoli garam dilaksanakan oleh Pemerintah Belanda. Hanya pengelolannya sampai tahun 1915 selalu silih berganti antara sistem sentralisasi dan desentralisasi. Dengan sistem sentralisasi, pengelolaan garam terpusat di bawah wewenang *Departement van Onderwijs Eere-*

dienst en Nijverheid (Departemen Pendidikan, Agama dan Kerajinan). Berbeda halnya dengan sistem sentralisasi, dalam sistem desentralisasi pengelolaannya di bawah wewenang pejabat Residen (*Koloniale Studien 1916 - 1917*), hal. 113 - 116).

Pada tahun 1915, pengelolaan garam dilaksanakan dengan sistem sentralisasi di bawah wewenang *Dinas Regie*. Pengelolaannya diatur sebagaimana halnya perusahaan, dan administrasinya dilengkapi dengan menggunakan tata buku yang baik. Selain itu, ada perubahan dalam hal pembinaan, yaitu sebelum pengelolaan garam ditangani oleh *Dinas Regie*, pembinaan aparat pengelola garam ditujukan ke gudang-gudang, sedangkan sesudah itu dialihkan ke kolam-kolam garam. Dengan demikian, sesuatu yang menyangkut keberhasilan tentang produksi garam lebih diutamakan (W. Van Braam : 1917, hal. 90).

Sebagai konsekuensi dari sistem pengelolaan terpusat, dilakukan koordinasi antara jumlah produksi dan kebutuhan garam. Keterpaduan 2 sektor itu amat penting karena berdasarkan hasil penelitian yang dilaksanakan Van Der Kemp mengenai krisis garam pada tahun 1859, salah satunya disebabkan oleh tidak adanya keterpaduan 2 sektor itu. Hasil penelitian yang dilaksanakan pada tahun 1892 itu diusulkan untuk segera diterapkan selain kebutuhan tentang perlunya keseimbangan itu, diusulkan juga tentang perlunya persediaan garam selama 4 tahun, guna menanggulangi adanya krisis garam (*Koloniale Studien 1916 - 1917*, hal. 155).

Untuk melaksanakan program tersebut diperlukan pengawasan yang lebih ketat dalam hal pembuatan garam dan pendistribusiannya. Hal itu dilakukan agar tidak terjadi pembuatan garam secara *illegal* yang dapat mempengaruhi keseimbangan antara jumlah produksi dan kebutuhan garam. Hampir semua aparat birokrasi dalam *Dinas Regie* mempunyai fungsi pengawasan. Selain pengawasan terhadap penyimpangan, juga pengawasan terhadap pencurian garam, yang pelaksanaannya dibantu oleh polisi garam (PH. Van Der Kemp: 1894, hal. 280).

Telah disebutkan bahwa keberhasilan produksi garam lebih diutamakan sejak pengelolaannya dilakukan oleh *Dinas Regie*. Sehubungan dengan produksi itu, berikut ini akan ditunjukkan jumlah garam yang dihasilkan menurut tahun yang tercantum dalam tabel berikut ini.

Tabel 2. Produksi Garam di Madura

Tahun	Produksi (dalam koyang)	Keterangan	Tahun	Produksi (dalam koyang)	Keterangan
1900	38281	-	1913	132000	Mulai tahun 1919 Termasuk garam milik pemerintah di Nembakor Barat
1901	52200	-	1914	116610,3	
1902	63477	-	1915	88497,4	
1903	49615	-	1916	29388,1	
1904	50798	-	1917	36667,3	
1905	63469	-	1918	128532	
1906	34726	-	1919	95206,4	
1907	81354	-	1920	32091,1	
1908	53721	-			
1910	12927	-			

Sumber : Kuntowijoyo, *Social Change In An Agrarian Society: Madura 1850 - 1940* (Ph. D, Thesis Columbia University, 1980) hal. 338.

Verslag Van Den Zoutaanmaak Op Madoera Over Het Jaar 1914 sampai dengan 1920.

Dari tabel di atas dapat diketahui bahwa produksi garam mengalami pasang-surut. Sekalipun dinas *regie* telah menerapkan aturan sehubungan dengan monopoli kepada pembuat garam, tetapi faktor curah hujan sulit untuk diperhitungkan. Adanya hujan yang begitu tiba-tiba sewaktu berlangsungnya pembuatan garam akan mempengaruhi keberhasilannya.

Pada awal abad ke 20, Pemerintah Kolonial menca-nangkan politik kesejahteraan melalui tiga program yang dikenal dengan Politik Etis. Sehubungan dengan itu, Bosh sebagai pejabat Dinas Kesehatan di Hindia pada pertengahan abad 19 menyimpulkan bahwa pemakaian konsumsi garam per kepala per tahun menunjukkan tingkat kesejahteraan suatu penduduk (*Koloniell Studien 1916 - 1917*; 1917, 135).

Berikut ini ditunjukkan pemakaian garam di beberapa daerah dalam tabel berikut.

Tabel 3. Pemakaian Konsumsi Garam Tahun 1905

Daerah Pemakai Garam	Pemakaian Garam per Kepala per Tahun (dalam Kg)
Madura	2,26
Pasuruan	2,52
Surabaya	2,34
Madiun	3,28
Kedu	3,08

Sumber : *Kolonial Studien 1916-1917* (1917), hal. 134.

Dari data itu, Madura menunjukkan jumlah yang terkecil dibanding dengan daerah lain. Sekalipun beberapa daerah yang lain berada di atas rata-rata penggunaan garam di Madura, tetapi beberapa daerah itu masih di bawah tingkat pemakaian garam rata-rata yang dianggap cukup menurut ukuran internasional. Apabila pemakaian konsumsi garam yang dianggap cukup menurut ukuran internasional itu paling sedikit 14 pon maka dengan kenyataan itu Bosch mengkritik pemerintah tentang kemiskinan penduduk Madura (*Ibid.* hal. 135)

Barangkali ada yang meragukan pendapat Dr. Bosch sehubungan pemakaian garam per kepala per tahun dengan tingkat kesejahteraan tersebut, dengan alasan bahwa khususnya pada penduduk Jawa pada masa pakeklik pemakaian garam justru lebih banyak. Hal itu disebabkan dalam kondisi semacam itu orang akan cukup makan nasi dengan garam sehingga pemakaian garam akan lebih banyak. Sehubungan dengan pendapat semacam itu perlu dikemukakan bahwa pemakaian garam yang dimaksud tidak hanya untuk keperluan konsumsi sehari-hari melainkan juga diperhitungkan penggunaan garam secara lebih luas menurut berbagai macam kegunaan. Adapun perhitungan per kepala per tahun itu digunakan untuk menunjukkan atau mengukur sampai seberapa banyak penduduk suatu daerah mengkonsumsi garam yang secara umum dianggap cukup menurut ukuran internasional itu. Adapun perhitungan penggunaan garam di luar kebutuhan makanan seharusnya diperhitungkan juga mengingat perhitungannya mencakup satu unit daerah tertentu. Hanya saja, perlu juga diragukan mengenai besarnya pemakaian konsumsi garam per kepala per tahun sebelum munculnya *Dinas Regie* itu, mengingat sebelum itu masih dijumpai pembuatan garam *illegal* (W. Van Braam : 1917, hal. 101).

Berikut akan dikemukakan pemakaian konsumsi garam setelah dikelola oleh *Dinas Regie*. Pada tahun 1916 dan 1917 masing-masing pemakaian garam oleh penduduk Madura meliputi 66.129 pikul dan 72.175 pikul atau 4.084.127 kg dan 4.457.528 kg. Untuk memperoleh angka pemakaian garam per kepala per tahun, jumlah pemakaian garam secara keseluruhan dibagi dengan jumlah penduduk masing-masing tahun (*Verlag van den Dienst der Zoutregie*: 1917, hal. 101). Jadi, pemakaian garam per kepala per tahun pada tahun 1916 = $4.084.127 : 1.741.601 = 2,34$ kg dan tahun 1917 = $4.457.528 : 1.740.933 = 2,56$ kg. Disini ditunjukkan adanya kenaikan tingkat garam setelah garam itu dikelola oleh *Dinas Regie* walaupun kenaikan itu hanya sedikit.

KESIMPULAN

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa monopoli garam itu dilaksanakan berdasarkan peraturan yang berlaku sehingga mengikat semua orang yang melakukan pembuatan dan penjualan di daerah monopoli. Proses terjadinya monopoli disebabkan adanya penggadaian daerah garam yang biasanya kepada Cina sehingga mereka menguasai daerah itu termasuk memonopoli pembuatan garam.

Pada masa Raffles, sistem penggadaian itu dihapuskan kemudian diletakkan dasar-dasar monopoli. Setelah pemerintahan Inggris berakhir, monopoli garam dilanjutkan oleh Pemerintah Belanda dan penggadaian daerah garam itu masih sering terjadi. Setelah dihapusnya sistem *apanage*, penggadaian yang menyangkut daerah garam dapat dihapus seluruhnya.

Pengelolaan garam oleh Pemerintah Belanda sampai tahun 1915 masih belum ada kepastian antara sistem sentralisasi dan desentralisasi. Setelah tahun 1915, dengan munculnya dinas *regie*, pengelolaan garam ditetapkan secara sentralisasi dengan sistem pengelolaan seperti halnya perusahaan. Dengan politik monopoli yang diterapkan pada produksi garam, pemerintah memperoleh keuntungan yang besar.

Sehubungan dengan politik kesejahteraan yang muncul pada permulaan abad 20, Bosch menunjukkan kemiskinan di Madura melalui pemakaian garam per kepala per tahun yang begitu rendah. Sekalipun Madura sebagai penghasil garam yang utama tetapi keuntungan yang diperoleh itu tidak dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan penduduk Madura.

DAFTAR PUSTAKA

- Braam, W. van, "Een en Ander Over den Zoutaanmaak der Bevolking op Madura", *Koloniale Studien 1916 - 1917*.
- Braam, W. van, "De Zoutregie", *Koloniale Studien 1916 - 1917*.
- Cribb, Robbert, *The Late Colonial State In Indonesia, Political and Economic Foundations of the Netherlands Indies 1880 - 1942*, Leiden : KITLV Press, 1994.
- Dienst Der Zoutverpakking, *Jaarverslag over 1910 en 1911*, Batavia, Lands drukk erij, 1912.
- Farjon. L, *Madura And Surrounding Islands, An Annotated Bibliography 1860 - 1942*, The Hague : Martinus Nijhoff, 1980.
- Goor, J. Van, "Salt and Soldiers : Madura and The Dutch In The Beginning of The Nineteenth Century", paper yang disajikan pada konggres sejarah di Noord Wijkerhoud, Mei 1976.
- Gottschalk, Louis, *Mengerti Sejarah*, Jakarta : Penerbit Universitas Indonesia, 1987.
- Jonge, Huub de (ed), *Agama, Kebudayaan dan Ekonomi*, Jakarta : Rajawali Press, 1989.
- Kemp, P.H. Van Der, *Handboek tot de Kennis van's Lands Zoutmiddel In Nederlandtch - Indie, Eene Economisch Historische Studie*, Batavia : G. Kolff & Co. 1894.
- Kuntowijoyo, *Padikalisasi Petani*, Yogyakarta : Bentang Intervisi Utama, 1993.
- , "Social Change in An Agrarian Society : Madura 1850 - 1940", Phd. Thesis, Columbia University, 1980.
- Sartono Kartodirjo, *Protest Movement in Rural Java*, Singapore: Oxford University press, 1973.
- , *Pendekatan Ilmu Sosial Dalam Metodologi Sejarah*, Jakarta, PT. Gramedia, 1992.
- Schrieke, B. *Indonesian Sociological Studies*, Bandung, Sumur Bandung, 1960.
- Scott J. James, *Moral Ekonomi Petani, Pergolakan Dan Subsistensi DI Asia Tenggara*, Terjemahan Hasan Basari, Jakarta: LP3ES, 1983.
- Vago, Steven, *Social Change*, Holt: Rinerhart And Winston, tt.
- Verslag van den Dienst Der Zoutregie en van de daarbij behorende afdeeling: Vervoer en Verkoop 1916-1917*.