

**PERSAINGAN PENGANGKUTAN GARAM DI SELAT MADURA
TAHUN 1924-1957**

Oleh: Imam Syafi'i
Jurusan Sejarah Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Malang
Email: panjoel_is@yahoo.com

ABSTRACT

This research analyzes salt production in Madura which has more intensified after the modern management carried out by the Dutch colonial in the beginning of 20th century. It has calculated by using historical methods, including heuristics, criticism, synthesis and historiography. It was also in line with increasing of salt transportation activities. The salt transportation was originally established by KPM, MSM and OJZ. However, after they were conducted a tender, Madurese sailing boat activities was increase. In the end, this situation created rivalries among them. It was also caused their economy, housing, and mobilization among Madurese both inside and outside of the island. In addition, salt transportation activities affected the development of Madura's trade network transportation.

Keywords: *rivalries, transportation, Madura's salt*

I. PENDAHULUAN

Madura merupakan wilayah yang penting dalam perkembangan sejarah Nusantara, terutama dengan Jawa sebagai entitas politik dan ekonomi yang penting. Pada bidang politik, sejarah mencatat pendirian kerajaan Majapahit tidak terlepas dari bantuan seorang pangeran dari Madura bernama Arya Wiraraja yang pada akhirnya mampu menjatuhkan raja Jayakatong. Pada abad ke-17, keterlibatan Madura pada politik Jawa, terlihat dalam ekspedisi militer Pangeran Trunojoyo ketika melakukan perjuangan ke ibukota Mataram, Plered. Pada abad setelahnya, Cakraningrat IV melakukan ekspedisi militer untuk memadamkan pemberontakan Cina di Kartasura serta ekspedisi militer untuk melakukan pemberontakan melawan persekutuan antara Pakualam II dan VOC.¹ Sementara, pada masa pemerintahan kolonial, penguasa-

penguasa Madura terikat kontrak wajib mengirimkan pasukan apabila dibutuhkan yang dinamakan *Korps Barisan van Madoera*.²

Pada bidang ekonomi, Madura merupakan wilayah penting sebagai bagian dari jalur perdagangan kuno, terutama pelabuhan yang berada di Selat Madura seperti Surabaya dan Gresik. Sejak abad ke-18, pelabuhan penting di daerah selatan Madura bernama Parinduan memiliki komoditas ekspor seperti gula, siwalan, minyak nabati, arang, tembakau dan garam sedangkan komoditas impor di pelabuhan ini adalah padi, jagung dan gula tebu.³ Pada masa yang sama, laporan seorang Belanda menyebutkan kepadatan aktivitas perdagangan di pelabuhan-pelabuhan di Selat Madura yang menyebutkan hampir 1000 kapal berbobot antara 20-200 ton.⁴

Secara garis besar, terdapat tiga hal utama penguasaan Madura oleh VOC yang kemudian dilanjutkan oleh Pemerintahan Kolonial Belanda.

Pertama, VOC sebagai sebuah perusahaan dagang memandang sangat penting dalam intervensinya ke dalam internal kerajaan. Hal ini untuk memudahkan dalam memperoleh hasil-hasil produksi bahkan monopoli. Kedua, Madura dianggap sebagai salah satu kekuatan untuk melakukan perimbangan dengan kekuatan Mataram. Pada masa perjuangan Trunojoyo melawan Mataram, tiga kekuatan utama sebagai sumber ketakutan Mataram dan VOC adalah Trunojoyo (Madura), Karaeng Kalesong (Sulawesi) dan Pangeran Kajoran (Mataram). Ketiga, Madura mampu menghasilkan upeti yang sangat penting bagi VOC yang bersumber pada produksi garam.⁵

Sejak lama garam diperdagangkan baik untuk kebutuhan industri pengolahan ikan yang sederhana sejak abad ke-9 maupun untuk keperluan bumbu makanan yang telah menjangkau seluruh Nusantara. Pada abad ke-17, garam selain tembakau dan beras merupakan komoditas utama perdagangan di Jawa. Reid mengatakan bahwa pelabuhan-pelabuhan seperti Jaratan, Gresik, Pati, Juwana merupakan pelabuhan utama pengirim garam ke seluruh wilayah Nusantara. Dari pelabuhan tersebut, kemudian garam diperdagangkan melalui laut ke wilayah Banten dan Sumatera ke pelabuhan-pelabuhan seperti Baros, Pariaman, Tulang Bawang, Indragiri dan Jambi.

Garam menjadi salah satu komoditas penting di Madura. Sejak Pemerintahan Lokal hingga penguasaan VOC (*Vereenigde Oost Indische Compagnie*), garam di Madura diproduksi berdasarkan sistem sewa yang memosisikan orang-orang Cina sebagai etnis yang mendominasi penyewaan tanah pegaraman dari penguasa lokal. Pada awal abad ke-20, ketika Madura pemerintahan lokal dihapus dan sistem Pemerintahan

Kolonial Belanda diterapkan, secara bersamaan Madura menjadi pusat produksi garam berdasarkan sistem monopoli yang mengambil alih produksi garam dari tangan-tangan orang Cina. Hal ini memosisikan Pemerintah Kolonial Belanda menjadi produsen utama garam di Hindia Belanda.⁶

Kebijakan monopoli garam menjadikan aktivitas pembuatan garam sebagai nilai ekonomi penting Pulau Madura sebagai produsen utama garam ke wilayah-wilayah yang dikuasai Pemerintah Kolonial Belanda di Nusantara.⁷ Penunjukan Madura sebagai pusat pembuatan garam tidak terlepas dari pertimbangan, garam Madura memiliki kualitas yang sangat baik dibandingkan dengan daerah-daerah lain karena alasan geografis.⁸ Namun demikian, Lombard menyebutkan garam bukan merupakan penghasil tertua di Madura.⁹

Keberhasilan produksi garam Madura menjadi aktivitas menguntungkan tidak terlepas dari sistem distribusinya. Pendistribusian garam sebagian besar dilakukan dengan kapal atau perahu. Pada masa Pemerintahan Kolonial Belanda sebagian besar pengangkutan garam dilakukan oleh KPM (*Koninklijke Paketvaart Maatschappij*). Pada awal-awal abad ke-20, perusahaan milik Kerajaan Belanda ini praktis memonopoli, walupun tidak sepenuhnya mematikan aktivitas pelayaran Nusantara, termasuk yang terkait dengan perdagangan.¹⁰ Berdasarkan sebuah laporan Pemerintah Kolonial Belanda, dari seorang residen bernama F. B Batten di tahun 1923, menyebutkan penduduk Madura memiliki banyak perahu selain untuk kepentingan nelayan juga untuk perdagangan antar pulau di berbagai wilayah Nusantara.¹¹ Selain KPM, perusahaan Kereta Api swasta yang beroperasi di Madura sejak 1896,

Madoera-Stoomtram Maatschappij (MSM) ambil bagian dalam aktivitas pengangkutan garam. Selain melakukan pengangkutan garam di darat, MSM juga memiliki armada pengangkutan laut untuk penumpang maupun barang. Pada awalnya, pembangunan kereta api terkait erat dengan usaha peningkatan produksi garam di Madura.¹² Sementara itu, selain pelayaran yang diusahakan KPM, MSM dan penduduk lokal, pendistribusian garam juga dilakukan oleh *Oost-Java Zeetransport* (OJZ). OJZ merupakan armada pengangkutan resmi milik perusahaan garam yang dibentuk karena biaya pengangkutan garam oleh KPM dan MSM sangat mahal. Pada situasi seperti ini, pendistribusian garam memunculkan persaingan antara KPM, MSM, OJZ dan pelayaran perahu penduduk lokal.

Pada perkembangannya, sistem monopoli garam ini setidaknya terus berlangsung sampai pada masa pendudukan Jepang dan awal kemerdekaan. Pada tahun 1957 sistem monopoli dihapus berdasarkan lembaran Negara tentang Penghapusan Monopoli Garam No. 82/1957 oleh Pemerintah Republik Indonesia. Setelah penghapusan sistem monopoli dan menjadi Undang Undang Darurat No. 25 Tahun 1957 tentang Penghapusan Monopoli Garam dan Pembikinan Garam Rakyat, baik produksi maupun distribusi semakin menciptakan persaingan.

Berdasarkan uraian di atas, artikel ini dimaksudkan untuk melihat perkembangan distribusi garam yang telah memunculkan situasi bersaing. Selain itu, bagaimana pengaruh persaingan tersebut terhadap perkembangan masyarakat Madura?

II. METODE

Data data utama penulisan ini adalah arsip perusahaan garam sejak

Pemerintahan Kolonial hingga masa Republik Indonesia yang telah menjadi koleksi Kantor Arsip Daerah Provinsi Jawa Timur. Melalui penelitian arsip, penulis menemukan sebuah surat perusahaan garam tahun 1924 yang menyebutkan perbandingan biaya pengangkutan garam oleh KPM dan OJZ. Selain itu, surat ini menyebutkan tujuan-tujuan pengangkutan garam dan nama kapal yang melakukan pengangkutan garam. Oleh karenanya, tahun 1924 dijadikan sebagai awal penulisan artikel ini. Sementara, arsip Lembaran Negara tentang Penghapusan Monopoli Garam No. 82/1957 yang didapatkan di Kantor Arsip Nasional Republik Indonesia di Jakarta sebagai akhir tahun dari penulisan artikel ini. Namun demikian, penentuan tahun 1957 sebagai akhir penulisan juga memiliki alasan bahwa setelah pelepasan monopoli aktivitas pengangkutan garam yang dilakukan oleh rakyat semakin berkembang.

Arsip-arsip perusahaan garam yang lain yang telah dikumpulkan oleh penulis, juga memperlihatkan aktivitas pengangkutan garam yang sepanjang sejarahnya mengalami fluktuasi. Selain itu arsip-arsip tersebut menunjukkan keterlibatan penduduk lokal seperti H. Zin dan Marsuki dalam pengangkutan garam terutama pada saat pemerintah memberlakukan kebijakan tender terbuka dalam aktivitas pengangkutan garam.

Selain sumber arsip dari perusahaan garam, penulisan ini menggunakan beberapa sumber sekunder dari beberapa literatur dan penelitian yang telah dilakukan terdahulu. Penelitian terdahulu ini sangat membantu penulis untuk melihat permasalahan yang diangkat dalam artikel ini semakin dalam. Dari beberapa literatur yang digunakan, terdapat beberapa buku yang diterbitkan oleh

perusahaan garam yang sebenarnya lebih tepat sebagai laporan-laporan yang dibukukan.

III. PEMBAHASAN

3.1. Gambaran Umum Madura Sejak Abad Ke-19

a. Keadaan Alam & Kependudukan

Berdasarkan data pada peta tahun 1846 Pulau Madura terletak antara $6^{\circ} 42'$ dan $7^{\circ} 18'$ Lintang Selatan dan antara $112^{\circ} 40'$ dan $114^{\circ} 2'$ Bujur Timur. Setelah penggabungan pulau-pulau yang terdekat menjadi satu karesidenan pada tahun 1858, posisi pulau Madura berada di $6^{\circ} 49'$ dan $7^{\circ} 20'$ Lintang Selatan dan antara $112^{\circ} 40'$ dan $116^{\circ} 20'$ Bujur Timur.¹³

Pulau ini memiliki panjang kurang lebih 190 km dan jarak yang terlebar 49 km serta memiliki memiliki luas 5. 304 km². Selat Madura menjadi penghubung antara Pulau Madura dengan Jawa. Wilayah Madura merupakan dataran rendah tanpa pegunungan utama dengan ketinggian rata-rata 25 M dari permukaan air laut. Sebagian besar tanahnya merupakan batuan kapur sehingga merupakan wilayah tandus atau kurang subur.¹⁴ Sama seperti sebagian wilayah Indonesia lainnya, Madura merupakan wilayah tropis yang sangat panas. Musim penghujan (*nembara*) berlangsung antara bulan November sampai bulan April dan musim kemarau (*nemor*) terjadi antara bulan Mei sampai Oktober. Pada musim penghujan, rata-rata hujan turun dalam 16 hari setiap bulannya dan 4-5 hari dalam musim kemarau dan rata-rata tidak lebih dari 200 mm serta 100 mm pada musim pancaroba yang menyebabkan Madura sangat kering.¹⁵ Kondisi cuaca seperti ini menjadikan pulau Madura sangat cocok

untuk pembuatan garam terutama di daerah pesisir selatan Pulau Madura.

Berbeda dengan kondisi di Jawa, Madura hampir tidak memiliki sungai-sungai yang besar. Namun, terdapat beberapa sungai yang mengalir dan membelah wilayah-wilayah Madura. Sungai-sungai yang terdapat di Madura antara lain; Sungai Bangkalan, Sungai Blega, Sungai Sampang, Sungai Marengan dan Sungai Sarokka (Sumenep). Fungsi sungai di Madura seperti Sarokka dan Marengan adalah untuk transportasi pengangkutan garam. Selain itu, pembahasan kondisi alam di Madura juga tidak dapat dilepaskan dengan wilayah lautnya, Selat Madura di selatan dan Laut Jawa di Utara. Kedua wilayah laut itu merupakan bagian terpenting dari rute pelayaran antara Malaka, Jawa dan Maluku.¹⁶ Satu hal yang penting di dalam membahas wilayah Selat Madura adalah berlangsungnya angin gending yang bergerak dari wilayah pegunungan gending di Probolinggo. Angin ini merupakan salah satu faktor utama pembuatan garam di Madura sebagai faktor alam yang mempercepat proses kristalisasi air laut menjadi kristal-kristal garam.

Keberadaan hutan di Madura pada tahun 1873 mencapai 13% dari luas keseluruhan pulau. Berdasarkan laporan Residen Madura W H Ockers tahun 1930, wilayah hutan di Madura hanya terdapat di distrik Kangean yang termasuk Dinas Hutan Kayu liar Jawa dan Madura. Distrik Kangean merupakan kepulauan (P. Kangean, P. Paliat dan P. Sepanjang) yang masih menyimpan hutan jati, hutan kayu liar, hutan pasang dan beberapa hutan bakau.¹⁷ Sebagian besar luas wilayah dari pulau-pulau itu merupakan hutan. Pada tahun 1927, selain hasil yang telah disebut diatas, hutan-hutan tersebut juga menghasilkan minyak kesambi dan

buah kenari. Pada perkembangannya selanjutnya, wilayah-wilayah hutan semakin menyempit. Penyusutan kawasan hutan ini disebabkan oleh perkembangan penduduk yang sangat pesat. Pembukaan-pembukaan lahan baru sebagai dampak penambahan penduduk yang pesat awal abad ke-19. Laporan-laporan Pemerintah Kolonial Belanda tahun 1923 ketika melakukan pengukuran untuk penetapan pajak menyebutkan telah terjadi penebangan dan pembukaan baru secara tidak sah oleh penduduk. Penebangan seperti ini telah mengakibatkan ekspor kayu liar dalam jumlah yang sangat besar. Pada dasarnya, penduduk Madura juga sangat tergantung pada hasil hutan untuk kebutuhan pembuatan perahu-perahu pengangkutan, perumahan dan beberapa industri seperti pengolahan ikan

pindang, pengolahan gula siwalan yang membutuhkan kayu bakar dalam jumlah besar dari hutan.¹⁸

Penduduk di Madura dapat dibedakan menjadi penduduk lokal dan penduduk asing. Untuk penduduk lokal, laporan-laporan Pemerintah Kolonial Belanda pada tahun 1923 membedakannya menjadi dua yaitu Madura-Bangkalan (Madura Barat) dan Madura-Sumenep (Madura Timur). Perbedaan ini dapat terlihat dari perbedaan keduanya tentang pemakaian bahasa, pakaian dan perangnya.¹⁹ Selain itu, terdapat pula para imigran orang-orang Bugis dan Mandar di kepulauan Kangean yang jumlahnya tidak begitu banyak. Laporan tahun 1930, dikatakan bahwa orang Bugis dan Mandar semakin bertambah karena ketersediaan lahan di pulau ini.

Tabel 1 Jumlah Penduduk Madura pada Akhir Tahun 1929

Affdeling	Lokal	Cina	Timur Asing Lainnya	Eropa	Jumlah
Bangkalan	428.605	1.613	162	219	430.599
Sampang	404.598	468	54	79	405.199
Pamekasan	329.876	802	656	229	331.563
Sumenep	617.610	1.764	1.140	318	620.000
Jumlah	1.780.689	4.647	2.012	845	1.788.193

Sumber : Laporan Residen Madura Timur W. H Ockers (ANRI, 1978 : CLXIX).

Pada periode yang sama, penduduk asing seperti orang-orang Arab dan Cina menempati kota-kota besar di setiap *affdeling*. Orang-orang India yang berjumlah puluhan jiwa bertempat tinggal di *affdeling* Sumenep. Orang-orang Jepang dilaporkan terdapat di *affdeling* Sumenep dan Bangkalan. Berdasarkan sensus yang dilakukan oleh Pemerintah Kolonial Belanda tahun 1920, jumlah total penduduk di Madura adalah 1.743.818 jiwa. Pada sensus yang sama, jumlah penduduk di *affdeling* Sampang berjumlah 396.166 jiwa. Pada akhir tahun 1929 jumlah keseluruhan penduduk di Madura adalah 1.788.193 jiwa. Apabila dibandingkan dengan

jumlah penduduk pada sensus 1920, telah terjadi peningkatan jumlah penduduk di Madura. Laporan-laporan pemerintah juga menyebutkan beberapa faktor yang mempengaruhi jumlah penduduk di Madura diantaranya Imigrasi dan Emigrasi. Tercatat dalam laporan bahwa setiap tahun orang-orang Madura pergi ke wilayah Jawa untuk bekerja di perkebunan-perkebunan Jawa sebagai tenaga kerja musiman. Selain itu, masyarakat Madura melakukan migrasi secara permanen ke daerah-daerah antara Pasuruan hingga Besuki.²⁰ Sementara, Residen Ockers mengatakan bahwa peningkatan penduduk pada tahun 1929 merupakan keberhasilan

pemerintah dalam usaha peningkatan sarana kebersihan dan kesehatan sehingga pelbagai epidemi penyakit dapat dikurangi.²¹

Namun demikian, jumlah penduduk di Madura mengalami penurunan terutama sejak masa-masa perang Jepang dan perjuangan kemerdekaan. Antara tahun 1941 dan 1950 penduduk di Madura telah terjadi kemunduran yang dramatis. Dalam kurun waktu sepuluh tahun jumlah penduduk berkurang seperlima, kira-kira 400.000 orang.²² Munculnya kondisi seperti yang telah disebut diatas dapat dipahami karena pada masa pendudukan Jepang banyak rakyat Madura maupun rakyat di daerah-daerah lain dikerahkan oleh militer Jepang untuk kepentingan perang. Keterpurukan jumlah penduduk di Madura ini setidaknya berlangsung sampai tahun 60an. Pada sensus pertama kali yang dilakukan pada tahun 1961, jumlah penduduk di Madura masih belum mampu mencapai jumlah pada tahun 1930.

Secara garis besar, dapat dikemukakan bahwa perkembangan jumlah penduduk Madura yang sangat tinggi menjadikan ketersediaan tenaga kerja untuk pembuatan garam melimpah. Industri garam tidak sulit untuk mendapatkan sejumlah besar tenaga kerja bahkan terkadang permintaan akan tenaga kerja lebih sedikit dibandingkan dengan penawaran. Industri garam telah menjadi salah satu faktor utama perbedaan jumlah penduduk daerah pembuatan garam dengan daerah lain di Madura. Selain itu industri garam merupakan salah satu alasan terciptanya proses migrasi musiman yang mempengaruhi jumlah penduduk setiap tahun. Pada musim pembuatan garam, para perantau di luar pulau Madura atau daerah lain di Madura datang untuk bekerja di dinas pembuatan garam, *zoutregie*. Setelah musim pembuatan

garam telah selesai, mereka akan kembali mencari pekerjaan di luar pulau. Bagaimanapun, perkembangan penduduk Madura sangat menunjang eksistensi produksi garam yang bersifat padat karya terutama terkait ketersediaan tenaga kerja.

b. Perkembangan Politik di Madura

Seperti yang telah disebutkan, konstelasi politik di Madura tidak terlepas dengan dinamika politik di Jawa. Penguasa Jawa, secara serius memperhatikan perkembangan politik di Madura sejak abad ke-13 tampak dimulai dengan pengangkatan Aria Wiraraja oleh Kartanagara menjadi Adipati Madura di Sumenep. Setelah itu, ketika pendirian kerajaan Majapahit peran tokoh-tokoh penguasa Madura menjadi bagian yang tidak terpisahkan dengan penguasa-penguasa di Jawa sebagai satu pihak dan VOC, dilanjutkan dengan Pemerintahan Kolonial Belanda di lain pihak dalam membangun hubungan politik yang rapuh.

Pada tahun 1673 ada seorang Pangeran dari Madura bernama Trunojoyo melakukan ekspedisi militer ke pusat Kerajaan Mataram di Plered. Ekspedisi militer yang merupakan perjuangan terhadap kondisi Madura, berlatar belakang kecewa terhadap kepemimpinan Cakraningrat II yang banyak menghabiskan waktu di pusat Kerajaan Mataram. Pada perjuangan ini Trunojoyo berhasil menjalin persekutuan dengan Pangeran Adipati Anom (Pangeran Kajoran).²³ Pada awalnya perjuangan ini mampu mendesak kerajaan Mataram. Banyak daerah-daerah Mataram direbut dan Madura (barat) dapat diambil-alih oleh pasukan Trunojoyo dengan menyingkirkan Cakraningrat II. Usaha-usaha Mataram dibantu oleh pasukan VOC untuk memberantas pemberonta-

kan Trunojoyo kemudian menuai keberhasilan. Pada tahun 1679 pemberontakan Trunojoyo mampu dikalahkan dan daerah-daerah yang sebelumnya direbut dapat dimasukkan kembali ke wilayah Kerajaan Mataram. Keterlibatan pasukan VOC pada usaha meredakan pemberontakan itu nantinya akan dibayar mahal oleh Mataram melalui pemaksaan kontrak-kontrak VOC sebagai salah satu praktik politik pecah belah pada Mataram.²⁴

Pergolakan politik di Madura dengan Jawa kemudian berlanjut satu abad setelah perjuangan Trunojoyo. Pada awalnya Pangeran Cakraningrat IV merupakan bupati di Madura di bawah kekuasaan Mataram untuk membantu kepentingan VOC, terutama menghadapi pemberontakan Cina di Kartasura dengan imbalan penguasaan daerah Pasuruan, Bangil dan Dringa. Setelah pemberontakan dapat diatasi, persekutuan Pakualam II dan VOC menolak untuk menyerahkan daerah-daerah tersebut pada Cakraningrat IV. Sikap ini kemudian menjadikan Cakraningrat IV berbalik melakukan ekspedisi militer untuk pemberontakan melawan persekutuan antara Pakualam II dan VOC. Pemberontakan yang dilakukan oleh Cakraningrat IV ini berhasil diatasi.

Setelah itu, Mataram menyerahkan Madura kepada penguasaan VOC secara bertahap. Pada tahun 1705-1706 wilayah Sumenep dan Pamekasan telah berada di bawah penguasaan VOC. Penguasa-penguasa Madura terikat kontrak wajib menyerahkan berbagai upeti dan wajib mengirimkan pasukan apabila dibutuhkan pemerintah kolonial. Arti lain penguasaan Madura oleh VOC berdasarkan perjanjian antara Mataram dan VOC pada tahun 1705 adalah pengamanan jalur pelayaran dan perdagangan antara Malaka dan Maluku. Berdasarkan perjanjian tersebut, istilah

Madura kemudian hanya dipakai untuk kerajaan di wilayah bagian barat pulau yang berpusat di Bangkalan. Pada tahun 1743 VOC telah menguasai daerah Sampang dan Bangkalan. Bagaimanapun, pelaksanaan penguasaan VOC terhadap wilayah-wilayah di Madura dilakukan secara tidak langsung, VOC masih mengakui keberadaan penguasa-penguasa Madura dengan berbagai imbalan (upeti) dan kewajiban-kewajiban militer.²⁵

Pemerintahan secara tidak langsung yang berlaku di Madura ternyata menyebabkan penguasa-penguasa lokal bertindak sewenang-wenang. Kondisi ini membuat Pemerintah Kolonial Belanda mencoba menerapkan pemerintahan langsung. Setelah melakukan pembaharuan pemerintahan langsung mulai diterapkan di Pamekasan tahun 1858. Pada tahun 1883 pemerintahan langsung diterapkan di Sumenep dan pada tahun 1885 diterapkan hal yang sama di Sampang. Pada perkembangannya, kebijakan Pemerintah Kolonial Belanda untuk menjalankan pemerintahan secara langsung di Madura telah menggeser peran penguasa lokal (para bupati) sebagai jabatan yang bersifat seremonial belaka dibawah bayang-bayang Residen. Pada waktu yang bersamaan, rakyat Madura lebih memilih melarikan diri ke Jawa karena pemerintahan secara langsung dianggap akan menimbulkan pemerasan yang lebih dari pemerintahan sebelumnya.²⁶

Kondisi politik di Madura seperti yang telah disebut di atas dapat diketahui memiliki tiga masa transisi kekuasaan yang mempengaruhi perkembangan pembuatan dan pengangkutan garam, walaupun dalam beberapa hal budaya lama seperti kepemilikan tanah masih menggunakan sistem lama. Pertama, pemerintahan langsung menggantikan pemerintahan

lokal yang diterapkan oleh pemerintahan Hindia Belanda di Madura sejak akhir abad ke-19 berdampak positif pada industri pembuatan garam dengan dibentuknya sistem *zoutregie*. Pada pertengahan abad ke-20 sampai, sekitar Perang Dunia II pengangkutan garam mengalami gangguan karena banyak armada pengangkutan garam digunakan untuk kepentingan perang. Gangguan-gangguan pengangkutan garam kembali terjadi pada masa-masa perang, ketika Jepang mulai memperluas wilayah jajahan dan berhasil menguasai wilayah Hindia Belanda. Pada masa-masa revolusi Indonesia, banyak armada pengangkutan garam yang digunakan untuk kepentingan perang. Jonge menyebutkan pada masa-masa pemerintahan lokal hampir semua tanah di Madura dimiliki oleh Panembahan. Panembahan memiliki kekuasaan untuk mengatur seluruh tanah pertanian dan petani (penggarap) hanya memiliki hak memungut hasil pertanian terutama di daerah-daerah (*desa daleman*) yang seringkali merupakan tanah-tanah yang terbaik untuk pertanian.²⁷

Pada periode masa Pemerintahan Kolonial Belanda, sebagai bagian dari wilayah koloni, kepemilikan tanah di Madura seringkali berubah walaupun terkadang hak-hak tradisional masih tetap ada sesuai dengan kepentingan pemerintah kolonial. Sebagai contoh, kebijakan-kebijakan kepemilikan atas tanah (sistem sewa tanah) yang dikeluarkan oleh pemerintahan Raffles (pada masa Pemerintahan Kolonial Inggris) ataupun Gubernur Jenderal Van Der Cappelen (pada masa Pemerintahan Kolonial Belanda) pada dasarnya mengurangi kekuasaan para penguasa lokal. Tentunya cara ini untuk meminimalisir gangguan atas hegemoni kekuasaan kolonial terhadap wilayah jajahannya. Sistem sewa tanah ini didasarkan pada doktrin *domein*

verklaring, yang menyatakan bahwa semua tanah adalah milik raja-raja Jawa, kemudian oleh karena raja-raja Jawa tersebut telah mengakui kedaulatan Inggris/ Belanda, maka tanah sekarang mejadi milik Negara atau Pemerintah.²⁸ Bagaimanapun hal ini menjadi awal untuk merubah sistem (birokrasi) dari kerajaan tradisional menjadi sistem (birokrasi) pemerintah kolonial termasuk di Madura.

Untuk kepemilikan tanah pegaraman, sejak jaman pemerintahan lokal maupun Pemerintahan Kolonial Belanda, tetap dimiliki oleh para penguasa. Hampir sama dengan pertanian pada umumnya, petani penggarap hanya memiliki hak untuk memungut hasil. Walaupun hak penjualan atas tanah yang dikuasai di tangan para penguasa, namun pengakuan terhadap kepemilikan secara individu melalui hak waris masih tetap diakui.²⁹ Pemerintah Kolonial Belanda menganggap pengakuan atas tetapnya kepemilikan individu tanah pegaraman adalah jaminan keberlangsungan produksi garam.

Pada awalnya produksi garam dipandang merupakan aktivitas tidak menguntungkan ketika monopoli produksi garam tersebut diberikan Pemerintah lokal kepada orang-orang Cina. Banyak orang menggunakan ladang garamnya untuk keperluan lain karena harga garam sangat murah. Ketika kebijakan monopoli garam dipegang oleh Pemerintah Kolonial Belanda mulai ada perkembangan minat orang untuk memproduksi garam terutama ketika harga garam mulai dinaikkan sejak tahun 1861. Luas tanah pegaraman bertambah selama 5 tahun terakhir setelah kebijakan itu dikeluarkan karena banyak orang menggunakan lahannya untuk membuat garam. Selain itu peningkatan wilayah tanah pegaraman terjadi melalui

reklamasi pantai atau konversi kolam-kolam ikan. Pada perkembangannya kepemilikan tanah pegaraman yang kecil secara dominan menyebabkan ketidakteraturan dalam kepemilikan. Pada waktu yang sama, orang-orang lain yang sebelumnya telah memberikan lahan untuk produksi garam kemudian mencoba mengklaim kembali, sehingga kepemilikan atas ladang garam menjadi sangat longgar. Menurut Kuntowijoyo³⁰ kondisi ini menciptakan ketidakteraturan kepemilikan karena keterlibatan terhadap proses produksi garam tidak harus mereka yang memiliki tanah. Hal ini membuat Pemerintah Kolonial Belanda setelah tahun 1861, menetapkan kedudukan resmi ladang garam perorangan mulai diperkuat, sehingga setiap orang yang berhak dapat mengklaimnya.

Perlu juga untuk diketahui bahwa pemakaian tanah untuk pegaraman saling bergantian dengan kolam-kolam ikan sesuai jadwal masing-masing.³¹ Sistem itu sebagai berikut, pada musim garam (kemarau) kolam-kolam diubah menjadi tempat pembuatan garam dan saluran-saluran air dari laut ke pembuatan garam (plot) tersebut menjadi kolam ikan. Setelah musim pembuatan garam berlalu, pemilik kolam akan mendapatkan haknya kembali untuk menjadikan bekas pembuatan garam tersebut dengan kolam ikan. Pergantian pemakaian ini kemudian menimbulkan kedudukan yang tumpang tindih antara pemilik-pemilik kolam ikan dan pembuat garam kecuali adanya kepemilikan tunggal. Pembuat garam pada praktiknya akan memiliki hak-hak tetap (pemilik tunggal) atas plot dan produksi garam.

3.2 Persaingan Pengangkutan Garam di Selat Madura, 1924-1957

a. Madura sebagai Produsen Garam

Pembuatan garam di Madura bukan merupakan penghasilan yang paling tua. Pengembangan pembuatan garam yang dimulai sejak zaman VOC sejak abad ke-19 dengan sistem pajak tidak langsung atas garam merangsang perluasan pembuatan ladang-ladang garam baru di Madura. Pada peta tahun 1915, informasi wilayah pembuatan garam di Madura terdapat tiga wilayah penting pembuatan garam seperti Sampang, Pamekasan dan Sumenep. Tiga daerah tersebut semuanya terletak di wilayah selatan pulau Madura.³²

Berdasarkan beberapa catatan orang Belanda yaitu Van der Kemp menyebutkan tempat pembuatan garam seperti yang terdapat di Sampang, Pamekasan dan Sumenep tersebut dinamakan *zoutnegorizen* atau *zoutlanden* yang berarti tempat pembuatan garam. Masing-masing tempat itu memiliki kompleks empang (plot) garam yang beragam. Sampang memiliki sekitar 1.377 empang, Pamekasan memiliki 1.547 empang dan Sumenep memiliki 1.648 empang.³³

Deskripsi daerah pembuatan garam di Sampang seperti daerah Ragung, Dangpadang dan Pangarengan oleh Van der Kemp adalah terletak sekitar 10 *paal* (1 *paal* = 1,5 km) dari ibukota Sampang. Kawasan pembuatan garam ini termasuk di wilayah pantai selatan yang membujur dari utara ke selatan sepanjang 3 *paal* dan memiliki lebar antara 1 sampai 0,5 *paal*. Komplek pegaraman Ragung ini terbagi menjadi dua bagian oleh jalan distrik yang menuju kota *Affdeling*. Pertama, bagian kompleks di sebelah utara berbatasan dengan kolam-kolam ikan. Kedua, bagian barat berbatasan dengan sungai Ragong dan selatan berbatasan dengan Pangarengan serta daerah Blega yang sungainya sebagai sarana transportasi pengangkutan garam. Secara umum

komplek pegaraman di Ragung dan Dangpadang terletak di sebelah utara jalan distrik sedangkan kompleks pegaraman Pangarengan berada di sebelah selatan.

Van der Kemp juga mendeskripsikan kompleks pegaraman yang ada di Pamekasan yaitu Mangunan dan Capak. Dua kompleks pegaraman berada di kawasan pantai selatan yang terletak di distrik Boender bagian selatan dan berjarak sekitar 6 sampai 7 *paal* sebelah tenggara dari pusat kota. Luas keseluruhan dua wilayah pembuatan ini seluas 2 *paal* persegi yang dibatasi tanggul yang dilapisi dan agak lebar agar tidak mudah longsor terkena air. Daerah ini memiliki dua sungai seperti Mangunan dan Bungkaleng yang membentuk teluk. Teluk ini selain untuk mengaliri air garam berfungsi sebagai tempat depot-depot garam.

Selain kedua tempat tersebut, Van der Kemp juga menguraikan lokasi pembuatan garam di Sumenep. Pegaraman Sumenep memiliki sekitar 7 wilayah pembuatan dengan luas keseluruhan 12 *paal* persegi yang terletak di sebelah tenggara ibukota *Afdeling*. Tepatnya di antara Kalianget di utara, Tanjung di sebelah selatan dan berhadapan dengan teluk Sumenep di sebelah timur. Ketujuh wilayah tersebut adalah Marengan, Kertosodo, Palabuhan, Mundung-mundung, Pinggirpapas, Nambakor dan Sarokka. Menurut Raffles³⁴ tempat ini merupakan yang paling baik diantara Pamekasan maupun Sampang. Hal ini tidak terlepas dari faktor alam.

Laporan Pemerintah Kolonial Belanda tahun 1928 menyebutkan, faktor geografi Madura Timur sebagai wilayah yang kering, empat bulan tanpa curah hujan, musim kemarau cukup panjang serta musim peralihan dari kemarau ke musim penghujan terkadang masih kering merupakan faktor utama

pembuatan garam. Oleh karenanya, selain ketiga wilayah pembuatan garam yang telah disebut di atas terdapat pula pembuatan garam baru milik pemerintah. Laporan yang kolonial yang lain pada tahun 1923 menyebutkan, pemerintah mengusahakan pembuatan garam resmi di Nembakor Barat dengan luas 465 Ha dan Gresik putih seluas 329 Ha.³⁵

Aktivitas pembuatan garam tidak terlepas dari keberadaan pembuatnya. Pembuat garam atau dapat disebut sebagai produsen garam adalah kelompok-kelompok penghasil garam. Kuntowijoyo menyebutkan bahwa produsen garam terdiri dari dua kelompok. Pertama, pemilik-pemilik ladang dan pembuat garam yang terkadang keduanya merupakan orang yang sama. Kedua, adalah pekerja-pekerja garam dari awal produksi sampai pemasaran.³⁶

Ketergantungan proses produksi garam terhadap cuaca ini, menjadikan pekerjaan membuat garam menjadi suatu hal yang beresiko. Satu sisi kondisi alam yang baik menjadikan produksi garam meningkat, namun ketika kondisi alam berubah, terutama pada saat berlangsung musim produksi garam terjadi hujan, maka dengan sendirinya produksi garam menurun. Selain itu, kebijakan monopoli Pemerintah Kolonial Belanda mempengaruhi jumlah garam yang harus di produksi. Laporan kolonial tahun tahun 1928 menyebutkan, pemerintah pernah melakukan pembatasan produksi karena produksi garam yang dihasilkan pada tahun 1925 dan 1926 melebihi kapasitas akibat panjangnya musim kemarau. Pada tahun 1927, pemerintah memutuskan untuk melakukan batas maksimal produksi sebanyak 90.000 *koyang*.³⁷

Tabel 2 A Produksi Garam Tahun 1921-1926 dalam *koyang*

Tahun	Garam Rakyat	Garam Pemerintah	Jumlah
1922	97.626	3.709	101.335
1923	84.188	5.475	89.663
1924	71.082	7.503	78.585
1925	219.769	34.754	254.523
1925	219.769	34.754	254.523
1926	185.416	35.262	220.678

Sumber: Laporan Residen Madura J. G van Heyst 9 April 1928 (ANRI, 1978 : CLXVII)

Tabel 2 B Produksi garam tahun 1941-1950 (dalam ton)

Tahun	Garam hancur	Garam gandum	Garam jenis lain
1941	35.781,500	158.587,645	2.232,240
1948	110.023,405	54.680,500	-
1949	64.136,--	110.612,--	-
1950	108.289,415	110.037,360	-

Sumber: Surat Kepala bag. Keuangan kepada Kepala Perusahaan Garam & Soda Negara

Residen kemudian mengusulkan batasan maksimal produksi garam antara 108.000-150.000 *koyang*. Hal ini berdasarkan pertimbangan bahwa depot garam di Madura harus cukup menampung garam selama 4 tahun, sedangkan konsumsi garam untuk semua keperluan setiap tahunnya sebanyak 110.000 *koyang*. Depot garam di Sumenep tahun 1927 mampu menampung 422.000 *koyang* yang menyebabkan kapasitas depot selama 4 tahun masih kekurangan 18.000 *koyang*, sehingga ditambah produksi 1 tahun menjadi 128.000 *koyang*. Pada tahun yang sama pemerintah mampu memproduksi garam sebesar 20.000 *koyang* sehingga rakyat harus memproduksi sebesar 108.000 *koyang*. Untuk masa-masa selanjutnya, Residen mengusulkan menambah kapasitas produksi garam rakyat sebanyak 150.000 *koyang* karena kemarau panjang tahun 1925 dan 1926 tidak akan terjadi kembali pada tahun-tahun berikutnya, namun musim penghujan dalam waktu yang lama akan datang sesuai siklus.³⁸

Pada tahun 1929, persediaan garam dari produksi sebelumnya di gudang-gudang pemerintah masih berlebihan, sehingga produksi masih perlu dibatasi. Pada periode ini pegaraman di Sumenep diberi jatah produksi maksimum 30.000 *koyang*. Kegagalan panen yang terjadi pada tahun 1929 di Sumenep membuat kebijakan pembatasan ini tidak dilaksanakan sehingga menyebabkan produksi garam di Sumenep menurun. Akan tetapi, produksi garam secara keseluruhan masih tinggi, terutama produksi garam Pamekasan melebihi dari batas maksimum. Untuk mengurangi kelebihan produksi garam, pemerintah mengambil langkah dengan melakukan pengambilan garam sebanyak satu kali dalam satu musim. Selain itu, berusaha memperpendek periode kristalisasi dan meneruskan kebijakan harga beli garam yang lebih rendah seharga *f* 10 dari sebelumnya *f* 15.³⁹

Data-data untuk wilayah pembuatan garam dan produksinya pada masa-masa peralihan dari pemerintahan

kolonial menuju pemerintahan pendudukan Jepang dan dari pendudukan Jepang ke Republik sedikit ditemukan. Namun demikian, produksi garam tahun-tahun peralihan tersebut dapat dilihat dari surat Kepala Perusahaan pembikinan Garam bagian Keuangan kepada Kepala Perusahaan Garam dan Soda Negara tanggal 24 Desember 1956. Walaupun produksi garam pada tahun 1941 sampai 1947 tidak disebutkan karena data-data arsipnya hilang, namun pada surat tersebut tertulis penyerahan garam hancur (*lasaan*) atau garam pasir dan garam gandum selama tahun 1941 sampai 1950 (lihat tabel 2).

Data-data lain tentang produksi garam masa peralihan dapat kita temukan pada catatan perusahaan garam pada tahun 1950 yang telah dibukukan. Catatan tersebut menyebutkan Jawatan memiliki aset pembuatan garam di daerah seperti Gresik, Gresik Putih, Sampang, Pamekasan, Nembakor dan Sumenep dengan luas seluruhnya 6000 Ha. Selain itu, Jawatan ini memiliki pegaraman lain seperti di Rembang, Tuban, Panggul dan Pacitan dengan luas 800 Ha. Pada tahun 1947-1948 tanah-tanah tersebut dikuasai oleh pemerintah Republik dan pada pertengahan 1950 dikembalikan kepada pemilik yang terdahulu. Pada tahun 1951, perusahaan mencoba cara baru untuk meningkatkan produksi garam melalui peningkatan penyerapan tanah terhadap sinar matahari. Percobaan dilakukan dengan cara menaburkan cairan dari tepung berwarna hijau "*Solivap Green*" ke beberapa tambak garam sehingga menghasilkan kapasitas produksi 18% lebih banyak. Pada tahun tersebut, perusahaan garam mampu memproduksi garam sebanyak 48.600 ton. Data-data selama percobaan itu, jumlah produksi garam dapat dikatakan lebih banyak daripada tahun 1941 sebelum perang

yaitu sebanyak 380.000 ton. Perang disini dapat diartikan sebagai kedatangan awal militer Jepang. Data-data lain dari perusahaan tentang produksi garam mulai tercatat kembali pada tahun 1948 sebanyak 381.000 ton. Analisa tentang sulitnya data-data produksi garam yang terjadi pada tahun 1942-1947 karena Jawatan Regi melakukan perdagangan dengan cara yang lain, misal dengan cara penyelundupan untuk menghindari penyitaan terutama oleh pasukan NICA selama masa agresi.⁴⁰

b. Selat Madura sebagai Pusat Pengangkutan Garam

Garam merupakan komoditas perdagangan yang memenuhi muatan-muatan perahu para pedagang sejak abad ke-17. Namun demikian, Tjitoatmodjo tidak menyebutkan garam telah diperdagangkan pada masa-masa itu. Catatan-catatan *daghregister* dari Batavia pada tahun 1648, 1661, dan 1663 yang dikutipnya tidak menyebutkan garam sebagai komoditas ekspor kecuali hasil pertanian dan perkebunan. Hal ini mungkin terjadi karena garam masih dilakukan oleh orang-orang secara bebas tanpa terikat dengan kekuatan politik asing. Seperti yang terlihat dalam naskah lama dari Baros yang menyebutkan perdagangan garam di pelabuhan Baros telah ada sejak abad ke-17. Orang-orang Batak telah menukarkan damar yang dipungut di antara tanah pantai yang datar dengan dataran tinggi Toba dengan kain, besi dan garam di pelabuhan tersebut.⁴¹

Pada abad ke-18, perdagangan garam dilakukan di tiga pelabuhan penting yaitu Gresik, Surabaya dan Semarang yang mendapatkan garam dari Madura dan Rembang. Perdagangan garam ke tempat-tempat tersebut akan diperdagangkan kembali ke wilayah-

wilayah di Malaka seperti Palembang, Malaka, Johor atau Riau dan Trengganu serta daerah Kalimantan seperti Banjarmasin dan Sambas. Total perdagangan garam pada waktu itu adalah 12.480 *pikul* (1 *pikul* = 60 kg) dengan rincian 96.085 *pikul* di Malaka dan 30.340 *pikul* di Kalimantan. Pada perkembangannya, VOC dan diruskan Pemerintah Kolonial Belanda menerapkan monopoli perdagangan garam. Monopoli ini menjadikan Batavia sebagai pengeksport (memperdagangkan kembali) utama garam terutama ke Sumatera. Catatan-catatan VOC pada waktu yang sama menyebutkan perdagangan garam ke wilayah tersebut sebesar 7000 *pikul* pertahun. Keuntungan yang di dapat semakin bertambah ketika kebijakan ini tidak memperbolehkan para pedagang garam swasta memasuki Sumatera kecuali di daerah-daerah Kalimantan.⁴²

Data-data tentang perdagangan garam di pelabuhan Semarang menyebutkan bahwa perdagangan garam dikuasai oleh pengusaha Cina. Secara keseluruhan mereka memegang 40 % perdagangan ekspor di pelabuhan tersebut atau setara dengan 1.003 *pikul* dari total 1.245 *pikul*. Etnis melayu hanya menguasai 35 % atau sekitar 411 *pikul*. Penguasaan perdagangan garam di Pelabuhan Semarang tersebut tidak lepas dari seorang kapten Cina bernama Tan Leko yang menguasai 20 % ekspor di Pelabuhan Semarang. Hal ini tidak terlepas penguasaan Tan Leko dari seluruh pajak atas garam di Jawa tengah. Kondisi perdagangan garam di Gresik dan Pelabuhan Surabaya berbeda dengan perdagangan garam di Pelabuhan Semarang. Perdagangan di tempat ini masih dikuasai oleh penguasa-penguasa setempat. Orang-orang Melayu memiliki 40 % kegiatan ekspor di Gresik dan 35 % di Surabaya. Orang Jawa, Bawean dan Madura memiliki nilai ekspor antara

10 % - 20 % di pelabuhan-pelabuhan tersebut. Nilai perdagangan ekspor Cina di kedua pelabuhan itu berada di urutan paling belakang di antara etnis-etnis lain.⁴³

Aktivitas perdagangan garam bersifat dua arah yaitu perdagangan di darat dan perdagangan di laut. Pengangkutan garam di darat pada dasarnya tidak berbeda jauh dengan di laut yaitu dilakukan oleh perusahaan angkutan swasta lokal maupun asing (Cina dan Eropa). Para pengusaha swasta, khususnya Cina melayani pengangkutan garam dari gudang-gudang di ladang garam menuju pabrik-pabrik garam. Pengangkutan garam dilanjutkan ke depot-depot dan toko-toko di Madura dan Jawa. Secara garis besar pengangkutan garam di darat memiliki keterbatasan-keterbatasan. Keterbatasan alat transportasi yang digunakan menyebabkan pemerintah mengurangi produksi garam pada tahun 1870 dan merencanakan pengangkutan garam di Madura menggunakan transportasi lebih modern menggunakan kereta api.⁴⁴

Sejak penguasaan perdagangan garam oleh Pemerintah Kolonial Belanda melalui kebijakan monopoli, pendistribusian garam semakin teratur. Data-data tentang sistem pengangkutan garam di darat dapat ditemukan dalam laporan-laporan pemerintah tahun 1930. Pada laporan tersebut telah dibangun empat tempat penyimpanan sekaligus sebagai tempat penjualan garam murah (garam pasir). Penyimpanan ini bertujuan untuk kepentingan pengusaha pengawetan ikan di Pasongsongan, Abunten, Pasiyan dan Sapeken. Pada tahun 1910, pemerintah membangun toko-toko penjualan garam sebanyak 12 toko garam untuk 195 desa di Pamekasan dan dua penyalur garam bebas yang melayani perkampungan-perkampungan nelayan di Pantai Utara.

Pada tahun 1923 tempat penjualan garam di Sampang berjumlah 12 yang kemudian dikurangi menjadi 7 karena alasan penghematan. Pada tahun 1924 telah dibentuk semacam badan pengawas di tempat-tempat penjualan garam seperti Mantri garam di Sampang, Omben, Torjun dan Kedungdung dibawah Mantri Pamekasan dan tempat penjualan garam di Ketapang diawasi oleh Kontroling Perusahaan Garam di Surabaya secara langsung.⁴⁵

Perdagangan garam di darat tidak terlepas dari peningkatan usaha penangkapan dan pengolahan ikan di Jawa dan Madura. Pada periode 1870, industri pengolahan ikan dengan cara pengasinan sangat dominan karena ketersediaan garam yang melimpah dengan harga yang relatif murah. Pada perkembangan selanjutnya, Pemerintah Kolonial Belanda menerapkan kebijakan penghapusan sistem sewa yang berlaku sebelumnya pada industri tersebut dan menggantikannya dengan sistem pajak. Kebijakan ini kemudian berdampak pada naiknya harga garam menjadi *f* 1 per *pikul*.⁴⁶

Kebijakan Monopoli selanjutnya juga berdampak pada naiknya harga garam. Pada tahun 1911 harga garam di Jawa enam kali harga garam di Siam. Sebelumnya, pada tahun 1906 harga garam, baik untuk keperluan industri pengolahan maupun konsumsi, mencapai *f* 6,72 per *pikul* garam lepas dan *f* 8 per *pikul* garam bata. Kondisi ini memunculkan berbagai penyelewangan pembuatan maupun penjualan garam oleh petani garam karena selain mahal harganya pemerintah juga karena susah untuk mendapatkannya. Para petani garam lebih suka menjual garamnya langsung kepada pedagang daripada kepada pemerintah ataupun nelayan walaupun secara sembunyi-sembunyi. Wilayah Madura dan Jawa Timur menjadi sangat mudah untuk

melakukan penyelewangan itu karena memiliki wilayah pembuatan yang baik dan luas dibandingkan di daerah Jawa Bagian Barat. Kurangnya garam murah di Jawa dan Madura membantu untuk mempromosikan industri penangkapan ikan dari Bagansiapiapi, Siam, dan tempat-tempat lain di luar Jawa di mana garam relatif lebih murah.⁴⁷

Untuk menanggulangi kemerosotan industri pengolahan ikan akibat mahalnya harga garam, Pemerintah Kolonial Belanda mencoba menyalurkan garam bersubsidi dan membangun beberapa pusat penjualan garam di beberapa daerah di Hindia Belanda. Butcher menyebutkan pembangunan gudang-gudang pusat pengolahan ikan di sentra-sentra pemukiman nelayan ternyata tidak begitu mampu mengurangi tingginya harga garam di Jawa dan Madura.⁴⁸

Dapat dikemukakan, bahwa semakin intensifnya perdagangan garam berbanding lurus dengan aktivitas pengangkutan komoditas tersebut. Pada awalnya, pengangkutan garam dilakukan oleh KPM dengan hak monopoli dari Pemerintah Kolonial Belanda sejak pertengahan abad ke-19. Pada akhir abad ke-19, mulai dilakukan pembangunan jalur kereta api di Jawa dan Sumatera untuk pengangkutan hasil-hasil perkebunan (gula). Pembangunan jalur kereta api di Madura juga diusahakan untuk peningkatan pengangkutan garam oleh pihak swasta, MSM. Pada masa ini, KPM melakukan pengangkutan garam di laut dan MSM di darat. Namun demikian, pengangkutan oleh keduanya dirasa sangat memberatkan karena memerlukan biaya yang sangat tinggi. Oleh karenanya, perusahaan garam membentuk dinas sendiri untuk pengangkutan garam. Laporan kolonial tahun 1930 menyebutkan pengangkutan garam pasir maupun garam bata (briket) telah dilakukan oleh dinas sendiri.

Pengangkutan ini dilakukan dari Madura ke gudang-gudang garam yang ada di pantai-pantai Jawa.⁴⁹

Informasi tentang pembentuka armada resmi pengangkutan garam oleh perusahaan pemerintah dapat dilihat dalam arsip perusahaan tersebut.⁵⁰ Surat tersebut menyebutkan pertimbangan-pertimbangan akan pentingnya untuk melakukan pengangkutan garam melalui dinas tersendiri. Adapun dua pertimbangannya sebagai berikut.

- 1) Perahu Layar disebutkan kurang memiliki tanggung jawab dan sering menyebabkan hancurnya garam muatan karena tenggelam. Garam seringkali dalam kondisi basah.
- 2) Sebelum Pendudukan Jepang, ketika KPM masih memegang monopoli pelayaran seringkali tidak mampu berlayar ke tempat-tempat tertentu dalam pengiriman garam.

Arsip dari perusahaan pada tanggal 13 Juni 1924 juga menguatkan bahwa kemunculan OJZ merupakan bentuk penghematan yang dilakukan oleh pihak perusahaan. Surat tersebut membandingkan antara biaya pengangkutan garam yang dilakukan oleh kapal-kapal K.P.M dan perahu swasta dengan biaya pengangkutan oleh dinas OJZ. Pada surat tersebut dijelaskan personel dari K.P.M (*sleepboot*) yang berjumlah 19 personel dengan total gaji f 13200 setiap tahun. Rinciannya adalah Kapten dengan gaji f 1500, 1e *Stuurman* dengan gaji f 1050, *Stuurmanleerling* dengan gaji f 600, 3 *Djoeromoedi* dengan gaji keseluruhan f 1080, 3 *Matrozen* dengan gaji keseluruhan f 720, 1e *Mach. Drijver* dengan gaji f 1500, 2e *Mach. Drijver* dengan gaji f 1050, *Mand Stoker* dengan gaji f 600, 5 *Stoker* dengan gaji keseluruhan 2100, *Tremmers* dengan gaji f 600 dan uang makan sebesar f 2400. Untuk biaya pengeluaran gaji pada pengangkutan

garam oleh PLDT "*Kapal Regina*" hanya f 10200. Oleh karenanya, untuk pembiayaan gaji personel di masing-masing pengangkutan terdapat selisih sebesar f 3.000. Selain itu, arsip yang sama juga menyebutkan, perjanjian tertutup yang dilakukan oleh perusahaan garam dan KPM untuk mengangkut garam sebesar 11.700 *koyang* garam ke pelabuhan-pelabuhan seperti Pelabuhan Indramayu, Pelabuhan Cirebon, Pelabuhan Tegal, Pelabuhan Pekalongan dan Pelabuhan Semarang dengan biaya f 268.861,50. Pada tahun dan jumlah garam yang sama, perhitungan biaya pengangkutan ke pelabuhan-pelabuhan tersebut oleh OJZ hanya memerlukan biaya sebesar f 159.003,00 dan memiliki selisih sebesar f 109.858,50.⁵¹ Pada tahun yang sama, MSM melakukan pengangkutan garam (briket) dari gudang Krampon ke Surabaya sebesar 20690 *koyang*. Pengangkutan garam juga dilakukan dari Mangoenan ke Kalianget sebesar 10032,22 *koyang*.⁵²

Berbagai pertimbangan-pertimbangan yang dilakukan oleh perusahaan garam merupakan salah satu bentuk penghematan bagi perusahaan terkait pengangkutan garam. OJZ sendiri merupakan jawaban dari membengkaknya pembiayaan pengangkutan garam yang sebelumnya dilakukan oleh perahu-perahu swasta lokal maupun Cina serta oleh kapal-kapal KPM. Oleh karenanya, selain membentuk armada sendiri, sebelumnya perusahaan garam mengeluarkan kebijakan sistem tender terbuka sejak tahun 1908. Situasi ini pada akhirnya memunculkan persaingan dalam pengangkutan garam antara KPM, MSM, OJZ dan pelayaran perahu.

Pada perkembangannya, PLDT⁵³ semakin memperluas jaringannya baik dengan cara menambah armada pengangkutan dan jumlah pegawai. PLDT juga bekerjasama dengan swasta

untuk menekan biaya pengangkutan berdasarkan prinsip tender. Berdasarkan surat Kepala Perusahaan Pembikinan Garam kepada Kepala Perusahaan Garam dan Soda Negeri di Jakarta tahun 1952 tugas dari PLDT sebagai berikut.

- 1) Mengangkut garam dari tempat penimbunan ke kapal-kapal di Kalianget.
- 2) Mengangkut garam ke Jawa Timur sebagai gantinya perahu layar.
- 3) Mengangkut garam ke pelabuhan-pelabuhan yang sebelumnya tidak mampu untuk dimasuki oleh kapal-kapal K.P.M. Adapun pelabuhan tersebut yaitu, Bagan, Semarang, Pekalongan, Tegal, Banjarmasin, Pontianak, Sampit, Samarinda dan Palembang.
- 4) Mengangkut garam ke tempat-tempat yang dianggap K.P.M terlalu memakan biaya mahal.
- 5) Melakukan pengangkutan barang-barang milik perusahaan atau pihak lain selain garam setelah selesai melakukan pengiriman (*retourvracht*).
- 6) Sebagai *vrachtenprijs-beheersing*, PLDT memiliki tarif yang lebih murah dibandingkan dengan angkutan lain.

Tahun-tahun antara 1942-1947, aset-aset PLDT sangat sulit untuk ditentukan. Hal ini tidak terlepas dari situasi politik yang tidak menentu di Indonesia. Pada tahun 1942-1945 terjadi peristiwa pendudukan Jepang, masa-masa revolusi serta agresi pada tahun 1945-1947. Pada masa-masa perang tersebut, kapal-kapal yang dimiliki oleh PLDT dibuat untuk kepentingan perang bagi tentara Jepang. Pemanfaatan kapal-kapal PLDT untuk kepentingan perang oleh tentara Jepang bukan yang pertama dilakukan. Pada tahun 1933 kapal PLDT "Cunia" pernah mengangkut bahan-bahan amunisi dari *marine* di Surabaya

menuju Balikpapan dan Tarakan. Pada awal dimulainya Perang Dunia II, kapal PLDT juga menjadi kebutuhan militer di Cilacap untuk memasukkan kapal perang Amerika *Marble Head* dan *Houston* yang hilang kemudinya.⁵⁴

Sejak awal abad ke-20, KPM dan MSM tidak lagi memiliki monopoli pengangkutan garam. Hal ini memunculkan PLDT sebagai dinas pengangkutan garam yang baru. Kebijakan pengangkutan kemudian dilakukan dengan sistem tender terbuka yang mengakibatkan aktivitas pengangkutan garam dilakukan secara bersamaan maupun bergantian antara perahu swasta, KPM dan MSM berdasarkan pemenangan tender dengan penawaran biaya ongkos yang lebih murah. Pada tahun 1939 terutama pada bulan oktober sampai desember nampaknya KPM lebih sering melakukan pengangkutan garam ke berbagai wilayah-wilayah Hindia-Belanda.⁵⁵

Pada tahun setelah 1939, perdagangan garam yang terjadi di selat Madura sering dilakukan oleh pengusaha-pengusaha lokal menggunakan perahu layar. Pada tahun 1950 seorang pengusaha swasta lokal bernama Marzuki yang tinggal di Kertasada, Kecamatan Kalianget berhasil memenangkan tender dan berhak mengangkut garam ke daerah-daerah seperti Pasuruan, Probolinggo, Panarukan dan Banyuwangi.⁵⁶ Berdasarkan perjanjian tersebut, Marzuki mendapat hak pengangkutan garam ke wilayah Pasuruan (700 ton @ f 2 per ton), Probolinggo (500 ton @ f 17,50 per ton), Panarukan (500 ton @ f 17,50 per ton) dan Banyuwangi (400 ton @ f 27,50 per ton) dengan ketentuan, sebelum tanggal 10 september 1950 garam harus sampai tempat tujuan dengan sistem pembayaran uang muka 50 % dan 50 % sisa dibayarkan langsung

di tempat tujuan.⁵⁷ Bagaimanapun, keterlibatan penduduk lokal sejak tender terbuka semakin meningkat. Banyak tenaga kerja diserap dalam kegiatan ini yang berbanding lurus dengan peningkatan ekonomi mereka.

IV. SIMPULAN

Perkembangan yang signifikan dari aktivitas pembuatan garam setelah adanya modernisasi pembuatan garam telah menjadikan Madura sebagai wilayah yang menguntungkan bagi Pemerintah Kolonial. Sebelumnya, produksi garam merupakan aktivitas yang tidak menguntungkan ketika monopoli produksi garam diberikan oleh pemerintah Lokal kepada orang-orang Cina. Banyak orang menggunakan tanah pegaramannya untuk keperluan lain karena harga garam sangat murah. Ketika kebijakan monopoli garam dipegang oleh pemerintah Hindia Belanda mulai ada perkembangan minat orang untuk memproduksi garam terutama ketika aktivitas produksi garam semakin menguntungkan.

Pengangkutan garam merupakan salah satu dampak dari adanya pembuatan garam. Aktivitas pengangkutan ini kemudian dilakukan melalui jasa-jasa pengangkutan garam milik pemerintah seperti KPM dan OJZ maupun swasta seperti MSM yang memiliki hak monopoli. Pada perkembangannya, monopoli pengangkutan memerlukan biaya yang sangat tinggi sehingga pemerintah mengeluarkan kebijakan tender terbuka. Sistem tender terbuka ini akhirnya menciptakan situasi yang bersaing dan keterlibatan penduduk lokal semakin meningkat. Hal ini mempengaruhi pembentukan pemukiman-pemukiman Madura baik di dalam dan di luar Pulau Madura. Wilayah-wilayah pembuatan garam memiliki tingkat kepadatan

penduduk yang lebih tinggi dibandingkan dengan wilayah pertanian di Madura walaupun jumlah penduduknya terkadang lebih sedikit. Selain itu, pemukiman orang-orang Eropa terletak di daerah-daerah pembuatan garam seperti di pabrik pembuatan garam briket Kalianget dan Krampon serta di simpul-simpul pengangkutan garam di daerah sungai Marengan

Selain itu, adanya tender terbuka akhirnya menciptakan perkembangan yang positif terhadap kondisi transportasi di Madura. Secara tidak langsung persaingan antara pengusaha-pengusaha jasa angkutan garam telah mendorong pemerintah untuk melakukan perbaikan-perbaikan sarana transportasi. Sejak awal abad ke-20 pemerintah telah meningkatkan fasilitas-fasilitas jalan di darat untuk mendukung transportasi laut. Pembangunan rute kereta api antara Kamal dan Kalianget merupakan salah satu bentuk optimalisasi pelabuhan Kamal dan pelabuhan Kalianget. Selain itu, pembangunan jalan-jalan yang menghubungkan daerah selatan dan utara pulau dalam distribusi garam untuk kepentingan pengolahan ikan di Pantai Utara Pulau Madura. Perkembangan jalan kemudian berdampak pada semakin banyaknya jenis angkutan di Madura.

CATATAN

¹F. A. Sutjipto Tjiptoatmodjo, "Kota-kota pantai di Sekitar Selat Madura: Abad XVII sampai medio abad XIX" (Yogyakarta: Disertasi Doktorat Ilmu Sejarah pada Program Pascasarjana UGM, 1983), 208.

² Terbentuknya *Korps Barisan van Madoera* pada awal abad ke 19 periksa skripsi Abd. Latif Bustami, "Terbentuknya Pasukan Korps Barisan

Madura pada Awal Abad XIX Sebagai Usaha Merekrut Orang-orang Madura oleh Pemerintah Hindia Belanda” (Malang: Skripsi pada FPIPS IKIP Malang, 1987).

³Huub de Jonge, *Madura dalam Empat Zaman: Pedagang, Perkembangan Ekonomi, dan Islam Suatu Studi Antropologi Ekonomi* (Jakarta: PT. Gramedia, 1989), 85.

⁴Anthony Reid, *Sejarah Modern Awal Asia Tenggara: Sebuah Pemetaan* terjemahan Sori Siregar (Jakarta: LP3ES, 2004), hlm. 104.

⁵Parwoto, “Monopoli Garam di Madura 1905-1920” (Tesis Magister Ilmu Sejarah pada Fakultas Ilmu Budaya UGM, 1996), hlm. 2-3.

⁶Kuntowijoyo, *Perubahan Sosial Pada Masyarakat Agraris: Madura 1850-1940* (Yogyakarta: Mata Bangsa, 2002), hlm. 181.

⁷M. C Ricklefs, *Sejarah Indonesia Modern : 1200- 2004* (Jakarta: PT. Serambi Ilmu Semesta, 2005), hlm. 286.

⁸Berdasarkan memori Residen Madura Timur J. G. van Heyst tahun 1928, Madura terbentuk dari konfigurasi bertanah kapur dan memiliki masa kemarau cukup panjang sehingga berpotensi sebagai produsen garam. ANRI, *Memori Serah Jabatan 1921-1930: Jawa Timur dan Tanah Kerajaan* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1978). CLXV.

⁹Denys Lombard, *Nusa Jawa Silang Budaya: Jaringan Asia* (Volume II). (Jakarta: Gramedia, 2008), hlm. 411.

¹⁰A. B Lopian, “Nusantara: Silang Bahari”, dalam Loir, Henri Chambert (Ed), *Panggung Sejarah: Persembahan Kepada Prof. Dr. Denys Lombard*

(Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1999), hlm. 91.

¹¹ANRI, *op. cit.*, hlm. CXLIII.

¹²Kuntowijoyo, *op. cit.*, hlm. 314.

¹³Kuntowijoyo, *op. cit.*, hlm. 27.

¹⁴Kuntowijoyo menyebutkan bahwa fakta geografis Madura yang kurang subur memosisikan aktivitas produksi garam sebagai alternatif sumber ekonomi yang menguntungkan untuk Pemerintah Kolonial Belanda. *Ibid.*, hlm. 396.

¹⁵Huub de Jonge, *op. cit.*, hlm. 8.

¹⁶Pentingnya wilayah laut Madura (Selat Madura dan Laut Jawa), lebih lanjut lihat dalam, ini dapat dilihat dalam F. A. Sutjipto Tjiptoatmodjo, *op. cit.*, hlm. 72-74.

¹⁷ANRI, *op. cit.*, hlm. CXCI.

¹⁸Huub de Jonge, *op. cit.*, hlm. 9.

¹⁹ANRI, *op. cit.*, hlm. CXXXVIII.

²⁰Aktivitas seperti ini (migrasi) sebenarnya merupakan bagian dari Sejarah orang Madura. Migrasi musiman maupun permanen pada dasarnya sangat mempengaruhi jumlah penduduk dalam jumlah di tahun-tahun tertentu. Pola-pola migrasi musiman biasanya terkait dengan musim garam (kemarau) di Madura dan pekerjaan di perkebunan-perkebunan di Jawa. Lihat Huub de Jonge, *op. cit.*, hlm. 23-24.

²¹ANRI, *op. cit.*, hlm. CLXIX.

²²Huub de Jonge, *op. cit.*, hlm. 22.

²³Sartono Kartodirdjo, *Pengantar Sejarah Indonesia Baru 1500-1900: dari Emporium sampai Imperium I* (Jakarta: Gramedia, 1993), hlm. 172.

²⁴F. A. Sutjipto Tjiptoatmodjo, *op. cit.*, hlm. 180.

²⁵Pada masa pemerintahan tidak langsung tersebut dikenal dengan dua sistem upeti yaitu *Contingenten* dan *verplichte leveranties*. *Contingenten* adalah penyerahan wajib hasil bumi terhadap VOC tanpa ganti rugi. *Verplichte leveranties* adalah penyerahan wajib hasil bumi dengan ganti harga yang telah ditentukan oleh VOC secara sepihak. Lihat, Tim Penulis Sejarah Sumenep, *Sejarah Sumenep* (Sumenep: Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Sumenep, 2003), hlm. 123.

²⁶Huub de Jonge, *op. cit.*, hlm. 58.

²⁷Pada awalnya, berdasarkan laporan Belanda di Madura terdapat dua jenis kepemilikan atas tanah yaitu *tanah negeri* dan *tanah pusaka* atau tanah waris. Tanah negeri pengaturannya sepenuhnya oleh negara (kerajaan) dan tanah pusaka diatur oleh penggarap. Namun pada sekitar awal abad ke-19, semua menjadi milik negara (*tanah negeri*). Lihat, Kuntowijoyo, *op. cit.*, hlm. 345-346. Namun demikian, laporan Belanda pada masa setelahnya, yaitu dari Residen Madura Timur W H Ockers tahun 1930, menyebutkan hak tanah pribadi diakui kembali dan hak-hak tanah penduduk lokal merupakan tanah yang bersifat perorangan yang diwariskan secara turun temurun. Lihat ANRI, *op. cit.*, hlm. CLXXI.

²⁸Erman Rajaguguk, *Hukum Agraria: Pola Penguasaan Tanah dan Kebutuhan Hidup* (Jakarta: Chandra Pratama, 1995), hlm. 14.

²⁹Laporan Kolonial tahun 1924 menyebutkan jual-beli tanah pegaraman di *affdeling* Sampang karena tanah

pegaraman memiliki nilai jual tinggi. Lihat, ANRI, *op. cit.* hlm : CLI.

³⁰Kuntowijoyo, *op. cit.*, hlm. 409.

³¹Huub de Jonge, *op. cit.*, hlm. 65.

³²Peta Pembuatan Garam di Sampang, Pamekasan dan Sumenep Tahun 1915 (Katalog Kartografi Arsip Provinsi Jawa Timur, No. Peta 04. No. Arsip 90).

³³Parwoto, *op. cit.*, hlm. 56.

³⁴ Thomas Stamford Raffles, *The History of Java*, terj. Hamonangan Simanjuntak dan Revianto B Santosa (Jogyakarta: Narasi, 2008), hlm. 113.

³⁵ANRI, *op. cit.*, hlm. CLXV.

³⁶Kuntowijoyo, *op. cit.*, hlm. 396.

³⁷ANRI, *op. cit.*, hlm. CLXVII

³⁸ANRI, *op. cit.*, hlm. CLXVII-CLXVIII.

³⁹Pada tahun 1929 tercatat Perusahaan Garam pemerintah membeli produksi garam masyarakat Madura Timur masing-masing untuk pembelian garam dengan kualitas baik (KW 1) seharga f 15 setiap *koyang*, sehingga untuk garam sebanyak 80.203 *koyang* seharga f 1.203.045,50. Untuk harga garam selain KW 1 seharga f10 setiap *koyang* sehingga pemerintah mengeluarkan dana sebesar f 44.196,95 dari pembelian garam sebanyak 4.419 *koyang*. Lihat, ANRI, *op. cit.*, hlm. CLXXXVII.

⁴⁰Tim Penyusun, *Sejarah Jawatan Regie Tjandu dan Garam, Jawatan Regie Garam, PGSN tahun 1945-1961* (Kalianget: PT Garam, 1994), hlm. 5-9 dan 12.

⁴¹F. A. Sutjipto Tjiptoatmodjo, *op. cit.*, hlm. 129-130.

⁴²Gerrit J Knaap, *Shallow Waters, Rising Tide: Shipping and Trade in Java*

Around 1775 (Leiden: KITLV Press, 1996), hlm. 121-122.

⁴³*Ibid.*, hlm. 124-125.

⁴⁴Kuntowijoyo, *op. Cit.*, hlm. 41.

⁴⁵ANRI, *op. cit.*, hlm. CLII.

⁴⁶Masyhuri, *Menyisir Pantai Utara Jawa: Usaha dan Perekonomian nelayan di Jawa dan Madura 1850-1940* (Jakarta: Yayasan Pustaka Utama bekerjasama dengan perwakilan KITLV, 1996), hlm. 123.

⁴⁷Jhon G Butcher, *The Closing of the Frontier: A History of The Marine Fisheries of Southeast Asia, 1850-2000*. (Leiden: KITLV Press, 2004), hlm. 77 dan 95.

⁴⁸Masyhuri, *op. cit.*, hlm. 206.

⁴⁹ANRI, *op. Cit.*, hlm. CLXXXVI.

⁵⁰Surat Perusahaan Garam Negeri di Kalianget tanggal 10 November 1952 (koleksi Arsip Daerah Provinsi Jawa Timur).

⁵¹Surat dari *de Inspecteur Voor de Vervoeren* tanggal 13 Juni 1924 tentang kapal-kapal di Kalianget, hlm 13 dan 17 (koleksi Arsip Daerah Provinsi Jawa Timur).

⁵²M. Masykur Ismail, "Kereta Api di Madura Tahun 1896-1929" (Skripsi Pada Ilmu Sejarah FIB Universitas Airlangga, 2007), hlm. 80.

⁵³Sejak zaman kemerdekaan, OJZ beganti nama menjadi PLDT (Pengangkutan Laut Djawa Timur). Namun demikian status dan wewenangnya masih sama yaitu di bawah langsung perusahaan garam.

⁵⁴Surat Kepal Perusahaan Garam dan Soda Negeri di Jakarta tanggal 10

November 1952 tentang riwayat PLDT (koleksi Arsip Provinsi Jawa Timur).

⁵⁵Surat dari *overseen met voors. Register: De Adjunct-Inspecteur* tanggal 21 September 1939 tentang pengangkutan garam oleh KPM (koleksi Arsip Provinsi Jawa Timur).

⁵⁶Data-data pengangkutan garam di selat Madura oleh pengusaha selain Marzuki terutama pada 3 januari 1952 adalah H Munawar, H Moh Zin dan E Ali (Katalog Perjawatan Regi Candu 1949-1952, buku IV, No. Arsip 262-264, hlm: 35).

⁵⁷Surat dari kepala perusahaan ganam negeri kepada kepala Djawatan Regie garam di Jakarta, perjanjian pengangkutan garam gandum dan hancur untuk Pasuruan, Probolinggo, Penarukan dan Banyuwangi dengan perahu layar oleh Marzuki. No arsip surat 258, buku katalog III tahun 1949-1952 Periode Jawatan Regi Candu (koleksi Arsip Daerah Provinsi Jawa Timur).