



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## **Het grote bestuurshervormingswerk: de emancipatiestrijd van Indonesische werknemers in het westerse bedrijfsleven en de indianisatie van Nederlands-Indië in het interbellum**

Schmitz, B.F.T.

### **Citation**

Schmitz, B. F. T. (2023, September 21). *Het grote bestuurshervormingswerk: de emancipatiestrijd van Indonesische werknemers in het westerse bedrijfsleven en de indianisatie van Nederlands-Indië in het interbellum*. Uitgeverij Verloren, Hilversum.  
Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3641905>

Version: Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3641905>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

# Ringkasan: Reformasi besar-besaran sistem pemerintahan Hindia Belanda

*Perjuangan emansipasi pekerja Indonesia dalam dunia perusahaan Barat dan indianisatie Hindia Belanda pada periode interbellum (Terjemahan oleh Nurhayu Santoso)*

Indianisatie (proses bertahap penggantian personel Eropa oleh personel pribumi) yang dibahas dalam buku ini merupakan dasar munculnya kelas menengah Indonesia. Kelompok yang mengenyam pendidikan Barat ini adalah kelompok yang pertama-tama berhasil mendapatkan kedudukan menengah dalam pemerintahan dan perusahaan swasta Hindia Belanda dan kemudian mereka juga menginginkan posisi lebih baik lagi untuk diri mereka sendiri dan tanah air mereka. Makna indianisatie tidak terletak pada nilai ekonomi berkembangnya lembaga-lembaga dan perusahaan di Hindia Belanda, tetapi pada harga diri dan kesadaran politik yang dikembangkan orang Indonesia. Pada masa interbellum, perjuangan emansipasi orang-orang Indonesia yang peringkat kepegawaian mereka dalam pemerintahan dan dunia perusahaan swasta Barat berada di lapisan bawah, menjadi dasar bagi kemandirian ekonomi Indonesia di kemudian hari.

Munculnya indianisatie terjadi pada dasawarsa pertama abad ke-20, yaitu pada tahun-tahun politik etis. Pada saat itu kemungkinan untuk bisa mendapatkan pendidikan Barat bagi orang Indonesia ditingkatkan dan pekerjaan yang sama pada pemerintah mulai dihargai secara setara tanpa memandang asal-usul. Pengaruh indianisatie bahkan juga menembus sektor swasta yang konservatif. Di perusahaan-perusahaan yang memiliki banyak macam-macam jabatan menengah 'Eropa', muncul ruang untuk emansipasi pekerja Indonesia yang masuk ke perusahaan-perusahaan itu dengan modal pendidikan sekolah menengah Barat penuh atau sebagian.

Untuk waktu lama, baik para elite Eropa maupun Indonesia meremehkan pentingnya perjuangan emansipasi ini karena perjuangan emansi tersebut berlangsung pada kelompok dengan tingkat nilai ekonomi yang relatif rendah dan dalam organisasi yang statusnya dari dahulu belum mapan. Lagi pula, pada saat periode interbellum sikap ambivalen terhadap kriteria rasial berkembang di kalangan pemimpin. Para pemimpin mengaitkan keunggulan prestasi orang Indonesia di jajaran jabatan Eropa dengan pendidikan dan pengalaman kerja Barat yang mereka dapatkan, namun pada saat yang sama prasangka rasial tentang ketidakmatangan masyarakat pribumi secara keseluruhan tetap ada.

Gagasan tentang 'belum matangnya penduduk pribumi' diperkuat oleh literatur berbahasa Belanda bertema politik kolonial yang terbit pada periode interbellum. Kielstra, Boeke, dan sebagian besar penulis majalah *Koloniale Studiën* adalah contoh-contoh yang disebut Van den Doel sebagai 'koalisi aneh dari para pemikir etis, pejabat pemerintah yang paternalis, dan politikus konservatif', yang pada periode interbellum berupaya membenarkan kekuasaan pemerintahan kolonial yang hampir permanen dengan relativisme budaya mereka. Nilai emansipasi pribumi dalam dunia usaha diremehkan oleh para elite yang berkepentingan tersebut.

Selama periode interbellum, kepentingan mengenai apa yang dipikirkan atau tidak dipikirkan oleh pimpinan perusahaan Eropa tentang kriteria rasial tak seberapa jika dibandingkan dengan perkembangan di pasar tenaga kerja Hindia yang tidak stabil. Pada masa pertumbuhan ekonomi, setiap tenaga kerja yang berkualitas sangat dibutuhkan. Pada masa krisis, orang pribumi di jajaran 'Eropa' ternyata - dengan pengetahuan bahasa dan budaya mereka - dapat mengisi fungsi sementara yang biasanya hanya diisi oleh pegawai Eropa. Situasi itu memperkuat tren indianisatie. Lagi pula, pekerja Indonesia dengan kualifikasi Barat jumlahnya jauh lebih besar daripada kelompok saingan mereka, yaitu orang-orang Eropa atau Indo-Eropa. Dengan demikian, untuk pekerjaan-pekerjaan tingkat menengah 'Eropa' yang lebih rendah, kelompok saingan itu terdesak keluar dari pasaran.

Emansipasi pekerja Indonesia meluas sampai ke serikat-serikat buruh Eropa, yang pada awal tahun 1920-an mencoba mencari jawaban pada Besluit Bezoldiging Landsdienaren (BBL, Keputusan Penggajian Pegawai) Pemerintah Hindia Belanda. Dalam peraturan penggajian ini, semua fungsi pemerintah diatur menurut skala gaji yang berbeda (A, B, C) dengan banyak subdivisi. Jika dalam skala gaji muncul mayoritas orang Indonesia, maka seluruh skala diturunkan ke skala A dan 'tingkat upah pribumi'. Sejak dahulu mayoritas anggota serikat pekerja Eropa terdiri dari orang Indo-Eropa yang bersama dengan orang-orang Indonesia berkualifikasi Barat digolongkan dalam skala gaji B. Serikat-serikat Eropa menjadi tergantung pada orang-orang Indonesia itu untuk keterwakilan dan pertumbuhan mereka di masa depan.

Solidaritas di dalam dan di antara serikat pekerja menjadi tertekan karena penerapan BBL. Serikat Buruh Pegawai Negeri Eropa dari Vereniging voor Landsdienaren (VVL, Himpunan Pegawai Pemerintah), bersama dengan Federasi Serikat Buruh Sektor Swasta Eropa, mencoba mendirikan Serikat Buruh Hindia Belanda untuk mencegah penurunan upah secara struktural di tingkat posisi Eropa yang lebih rendah. Hal itu gagal karena 'pegawai pada pemerintahan kolonial' Federasi itu meremehkan kecepatan proses indianisatie dalam dunia usaha dan memandang diri mereka sendiri sebagai bagian yang tak bisa digantikan kaum elite di koloni. Karena 'pemikiran kolonial' ini, gagasan persatuan dalam gerakan serikat buruh gagal dan perusahaan-perusahaan serta pemerintah mendapatkan kebebasan dalam menentukan tingkat upah di Hindia Belanda.

Di dalam serikat pegawai negeri Eropa seperti Postbond (Serikat Pekerja Pos), solidaritas dengan jajaran pangkat terendah yang mengalami Indianisatie mengalahkan 'pemikiran kolonial' jajaran pangkat Eropa yang lebih tinggi, dan karenanya perpecahan dalam serikat itu dapat dihindari. Para anggota Indonesia menulis dengan bangga pada awal tahun 1920-an di majalah *Orgaan van de Postbond* tentang kekuatan layanan pos modern untuk negara mereka sendiri dan dengan kekecewaan yang pahit tentang tindak penghematan yang dilakukan pemerintah pada tahun-tahun berikutnya. Para penulis dengan pesan-pesan komunis menghilang setelah tahun pemogokan 1923, tetapi para penulis dengan pandangan-pandangan kooperatif, sosialis dan nasionalis-Islam tetap berupaya keras untuk Hindia yang besar pada umumnya dan SATU rasa persaudaraan yang erat dalam lingkungan pegawai P.T.T. pada khususnya. Ketika setelah tahun 1926 rubrik surat pembaca menghilang dari majalah serikat pos, hal ini tidak berlaku bagi orang Indonesia yang duduk di dewan pengurus dan divisi-divisi serikat. Mereka memperlihatkan kesadaran politik 'di kalbu personel pribumi' dan memberikan suara kepada kelas menengah Indonesia yang sedang berkembang.

Dalam koran harian berbahasa Belanda dari tahun 1920-an sejak lama suara orang Indonesia ini diabaikan, seperti halnya juga dengan Indianisatie dan asal muasal munculnya proses itu. Pada tahun 20-an kata 'indianisatie' hanya digunakan dalam pers sebagai kata pinjaman untuk perkembangan yang terjadi di Hindia Britania. Rupanya, perkembangan yang terjadi pada pegawai rendah luput dari perhatian para jurnalis media berbahasa Belanda. Berbeda halnya dengan yang terjadi di kalangan serikat pekerja Eropa dan di bidang pendidikan. Sejak tahun 1927, mereka sudah memakai kata indianisatie untuk mengacu situasi di Hindia pada waktu itu. Mereka melihat adanya karakter struktural emansipasi di sekitar mereka dan itu mengingatkan pada perkembangan di India. Barulah ketika pemerintah menerapkan indianisatie sebagai dasar kebijakan upah dalam masa krisis, media memakai kata itu untuk mengacu pada perkembangan di mana pekerjaan untuk kelas menengah ke bawah diambil alih oleh penduduk pribumi.

Pada tahun 1931 pemerintah Hindia Belanda dengan 'pernyataan singkat' membuat semacam janji-bulan-Juli kepada Volksraad (Dewan Rakyat). Mereka berjanji untuk menggunakan indianisatie bukan hanya untuk menghemat tetapi juga untuk mendorong perkembangan. Volksraad adalah forum terakhir di Hindia Belanda di mana kebebasan mengungkapkan pendapat dijamin. Pemberlakuan pengekangan pers pada tahun yang sama memungkinkan gubernur-jenderal dapat menjatuhkan larangan pada setiap surat kabar apa pun yang menerbitkan informasi politik yang tidak diinginkan. Namun, pers masih diperbolehkan untuk mengutip pernyataan yang dibuat di Volksraad, yang kalau dinyatakan di luar dewan pasti akan dituntut. Pernyataan pemerintah tentang indianisatie memengaruhi wawasan berpikir yang baru. Setelah pernyataan pemerintah itu tidak ada satu pun dari fraksi-fraksi dalam dewan yang dapat menghindari pokok pembicaraan tentang indianisatie.

Indo Europese Vereniging (IEV, Perkumpulan Indo-Eropa) bereaksi keras terhadap kebijakan indianisatie pemerintah Hindia Belanda. Kebijakan itu mereka rasakan sebagai ancaman bagi kelangsungan hidup para pegawai Eropa. Sebaliknya bagi Nationale Fractie (Fraksi Nasional), kebijakan indianisatie masih jauh dari mencukupi. Mereka mengincar pengindonesiaan atau indonesianisasi di semua lapisan masyarakat. Bahwa dengan cara itu mereka juga mengancam posisi aristokrasi tradisional tidak luput dari perhatian berbagai fraksi konservatif Indonesia di dewan. Pada saat yang sama, kebijakan pemerintah untuk melanjutkan Indianisatie memberikan para pendukungnya sendiri prospek pengaruh yang jauh lebih besar, sehingga mereka memercayai kebijakan pemerintah Hindia itu.

Begitu langkah-langkah penghematan dilancarkan hampir di seluruh lapisan, Europese Vaderlandse Club (Klub Tanah Air Eropa) berbalik dengan argumen-argumen rasis secara terang-terangan menentang 'ontblinking' (pengurangan orang kulit putih) yang menurut mereka menjadi terancam karena adanya kebijakan indianisatie. Pada saat yang sama, IEV menganjurkan penggunaan istilah 'verindisching' (berkarakter Indonesia) dan bukannya 'indianisatie' yang membuat kedua belah pihak semakin terpolarisasi di dewan rakyat. Pada fraksi-fraksi konservatif Indonesia tumbuh ketidaksabaran terhadap kekasaran partai-partai Eropa dan lambatnya hasil-hasil kebijakan indianisatie. Mereka jadi marah ketika pemerintah Hindia Belanda menghentikan peluasan jajaran jenjang pegawai yang memenuhi syarat untuk indianisatie segera setelah keparahan masa krisis berakhir. Buitenzorg malah mengambil tindakan yang terutama mengun-

tungkan para pendukung *Vaderlandse Club*. Dengan demikian bagi sebagian besar orang Indonesia di *Volksraad* pemerintah Hindia dianggap melanggar janji-bulan-Juli 1931. Semua ini menjadi katalisator percepatan persatuan nasionalis di antara para anggota Indonesia Dewan Rakyat.

Tonggak sejarah dalam perkembangan ini adalah petisi yang diajukan oleh Persatuan Pegawai Bestuur Bumiputera (PPBB). Petisi itu memohon agar Hindia Belanda 'melalui reformasi bertahap menjadi sebuah negara yang mandiri dalam batas Pasal 1 UUD Belanda'. Ketidakpuasan karena lambannya penerapan kebijakan indianisasi memang kali ini menyebabkan berbagai fraksi konservatif Indonesia secara kolektif menentang pemerintah Hindia Belanda. Ketidakpuasan terhadap kebijakan indianisasi juga menjadi alasan mengapa fraksi IEV mendukung petisi tersebut sehingga mayoritas anggota *Volksraad* memberikan suara setuju. Ketika petisi Soetardjo ditolak di Belanda sekitar dua tahun kemudian, orang-orang Indonesia yang menjadi anggota *Volksraad* dan juga yang tidak menjadi anggota dewan itu menjadi yakin bahwa pemerintah Hindia Belanda sekarang menjadi penghalang 'perkembangan alami dan diperlukan' negara itu. Kewibawaan negara kolonial-akhir di Hindia Belanda menjadi berantakan karena di mata seluruh negeri pemerintah tidak menepati janjinya.

Perbedaan rasial atau gagasan bahwa rakyat Indonesia tidak memiliki kematangan yang tepat untuk melanjutkan negara tanpa bimbingan orang Eropa telah meruntuhkan kewibawaan pemerintah Hindia. Kebijakan indianisasi pemerintah Hindia Belanda menyebabkan posisinya di akhir masa penjajahan menjadi tidak dapat dipertahankan bahkan juga sudah terjadi sebelum Perang Dunia II. Kewenangan terbatas *Volksraad* juga sudah berakhir. Pada bulan Mei 1939, kaum nasionalis membentuk federasi yang terdiri dari hampir semua partai politik utama Indonesia. Federasi itu dengan segera menjadikan Indonesia mempunyai parlemen dengan hak ikut memutuskan. Perjuangan emansipasi secara alamiah berlangsung terlalu lama di tangan Belanda. Waktunya sudah matang untuk mengadakan reformasi pemerintahan Indonesia tanpa Belanda dan tanpa Hindia Belanda.