

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Dasar Pemikiran

*Gemeente Batavia* adalah sebutan untuk daerah kotapraja di ibukota Batavia dengan wakilnya sendiri. Sistem pemerintahan ini diterapkan di Batavia berdasarkan *Staatsblad 1905 No.204* tanggal 18 Maret 1905 yang mulai diberlakukan tanggal 1 April 1905. Adanya *Gemeente Batavia* adalah hasil dari perubahan sistem pemerintahan kota yang diterapkan di Batavia. Pemerintah Batavia yang pada awal abad XX masih menerapkan sistem sentralistik menurut *Reglement Pemerintah Tentang Kebijakan Pemerintah Hindia Belanda (Reglement Op het Beleid der Regering Van Nederlands Indië* atau disingkat *Regeringsreglement* atau disebut R.R.), kemudian diganti semenjak dikeluarkannya peraturan *Indische Staatsblad Nomor 329* tentang Desentralisasi tahun 1903 (Surjomihardjo, 2000).

Dengan adanya undang – undang desentralisasi tahun 1903, beberapa daerah di Hindia Belanda yang telah memenuhi syarat akan diubah statusnya menjadi kota otonom yang memiliki pemerintahan tersendiri, terpisah dari pemerintah pusat namun tetap bertanggungjawab kepada Gubernur Jenderal. Pada dasarnya, *Gemeente* dan Kabupaten adalah kesatuan masyarakat hukum yang tingkatannya sama, hanya saja *Gemeente* harus dipimpin oleh seorang walikota

yang merupakan orang Belanda dan memiliki dewan kota yang terdiri dari orang Belanda, Pribumi dan orang asing lainnya.

Menurut *Staatsblad nomor 204 tahun 1905* yang mengatur tentang *Gemeente Batavia, Gemeente Batavia* ditetapkan sebagai daerah lokal yang dapat mengatur keuangannya sendiri berikutan dengan dewannya secara lengkap. Kebijakan yang mengizinkan pemerintah kota untuk dapat mengelola keuangannya sendiri tentu akan berdampak banyak pada kemajuan kota, sebab sebelumnya anggaran pembangunan kota sangat bergantung pada alokasi anggaran yang ditentukan oleh pemerintah pusat. Artinya besar atau kecilnya anggaran yang didapatkan kota sangat bergantung pada belas kasihan gubernur jenderal. Kebijakan desentralisasi yang diterapkan saat itu menjadi pintu gerbang bagi kemajuan kota, karena pemerintah kota dapat mandiri mengelola wilayahnya (Surianingrat, 1981).

Dibentuknya *Gemeente Batavia* telah merubah wajah kota Batavia yang pada mulanya tidak tertata dengan baik, kemajuan tersebut dapat dilihat dari segi perbaikan sarana dan prasarana yang ada di wilayah kota Batavia. Upaya perbaikan sarana dan prasarana tersebut dimulai pada tahun 1912, sehubungan dengan pembangunan perumahan maka diperlukan juga pembuatan jalan – jalan dan saluran – saluran air buangan. Kebijakan perbaikan kampung lalu diberi nama *Kampong Verbetering*, kebijakan ini dilatarbelakangi oleh upaya pemerintah untuk melaksanakan kebijakan *Malaria Bestrijding* atau pemberantasan penyakit malaria. Salah satu upaya untuk pemberantasan penyakit malaria adalah dengan membersihkan daerah sepanjang pantai dari sarang penyakit malaria demi

kesehatan wilayah *Gemeente Batavia*, hal tersebut diputuskan pada siding *Gemeente* tanggal 25 Februari 1918 (Lohanda et al., 1984).

Kebijakan lain yang cukup terkenal adalah *Waterleiding*, Kondisi kali Ciliwung yang saat itu menjadi sumber utama masyarakat untuk kebutuhan air semakin memburuk akibat tercemarnya air kali. Selain itu, Batavia tidak pernah bisa lepas dari masalah banjir, hal ini cukup membuat masyarakat kesulitan mendapatkan akses air bersih. Pada 21 Oktober 1918, pemerintah *Gemeente* setuju untuk membangun *Waterleiding* atau saluran air. Air bersih ini didatangkan dari wilayah *Buitenzorg*, tepatnya dari sumber mata air Ciburial. Proyek selesai dikerjakan dalam waktu empat tahun, dan dibuka secara resmi pada tanggal 23 Desember 1922 (Tim Penyusun Badan Pendukung Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum BPPSPAM, 2005).

Adanya *Gemeente Batavia* cukup banyak memberikan dampak positif bagi berkembangnya sarana lalu lintas untuk transportasi seperti kereta api, trem uap, trem listrik, mobil, dan kendaraan – kendaraan lain yang semakin pesat. Dari mulai pusat kereta api di Tanjung Priok – Batavia – Weltevreden, kemudian ditarik jaringan ke timur, barat, dan selatan. Meskipun perkembangan jaringan kereta api tersebut tidak termasuk wewenang pemerintah *Gemeente*, namun jelas mempunyai pengaruh terhadap kotapraja Batavia. Pengaruh baik ini dapat memperlancar hubungan lalu lintas antar kota, sehingga perdagangan di Batavia semakin maju. Walaupun hal itu menimbulkan pengaruh negatif dengan semakin mengalirnya penduduk dari daerah lain ke kota Batavia sehingga, maka terdapat berbagai masalah dalam bidang perumahan dan perkampungan.

Salah satu sektor yang sangat menjadi perhatian pemerintah *Gemeente* adalah membuat dan memelihara taman – taman yang jumlahnya cukup banyak di Batavia. Dengan adanya pemeliharaan yang cermat dan sungguh – sungguh dari pemerintah, maka di tahun 1920-an wajah Batavia dan *Weltevreden* terlihat lebih indah. Taman - taman seperti *Wilhelminapark* (sekarang kompleks masjid Istiqlal), *Frombergspark* sekarang sebelah timur laut Lapangan Merdeka (disebut lapangan Monas), *Decapark* (sekarang terletak di depan Istana Merdeka atau bagian utara dari Monas), dan *Burgemeester Bischopplein* (sekarang Taman Suropati) merupakan tempat – tempat rekreasi yang digemari oleh masyarakat kota (lihat lampiran 5).

Adanya kebijakan *Gemeente Batavia* mengenai sistem pemerintahan, sosial masyarakat serta pembangunan sarana prasarana kota yang banyak memberikan dampak positif bagi kemajuan kota Batavia di akhir periode kolonialisme Belanda ini menjadi suatu dinamika yang menarik bagi kajian sejarah perkotaan. Berdasarkan hal tersebut, kajian ini mencoba menelisik kembali bagaimana kebijakan *Gemeente Batavia* saat itu sangat berpengaruh bagi kemajuan kota serta bagaimana pengaruh pembangunan tata kota berkelanjutan mempengaruhi kehidupan masyarakat pada masa itu.

Sebelumnya, sudah ada beberapa penelitian yang berkaitan dengan *Gemeente Batavia* seperti buku karya Mona Lohanda yang berjudul “Sejarah Sosial di Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya” dan “Sejarah Para Pembesar Mengatur Batavia” yang membahas tentang kehidupan sosial masyarakat Batavia di periode akhir masa kolonial dan beberapa kebijakan yang diterapkan untuk mengatur

*Gemeente Batavia*. Penelitian serupa dilakukan oleh Abdurrachman Surjomihardjo yang dibahas pada bukunya yang berjudul “Sejarah Perkembangan Kota Jakarta” yang membahas tentang perkembangan kota Jakarta dari masa ke masa. Serta penelitian dari arsitektur yang dilakukan oleh Handinoto pada bukunya yang berjudul “Arsitektur dan Kota – Kota di Jawa pada Masa Kolonial” dan beberapa buku lain yang membahas kebijakan – kebijakan yang diterapkan pada masa kolonial. Penelitian ini akan berusaha menggabungkan informasi – informasi mengenai *Gemeente Batavia* agar memudahkan untuk menemukan sumber mengenai *Gemeente Batavia* dalam satu sumber bacaan. Karena jika ditinjau lebih lanjut, banyak warisan – warisan kolonial yang masih kita rasakan hingga saat ini.

## **B. Pembatasan dan Perumusan Masalah**

### **1. Pembatasan Masalah**

Penelitian sejarah pada dasarnya ingin membangun suatu struktur tertentu yang menunjukkan fenomena tertentu. Oleh karena itu, penelitian ini dibatasi baik secara temporal maupun spasial. Batasan temporal dalam penelitian ini adalah dari tahun 1905 – 1942. Pertimbangannya adalah pada tahun 1905 disahkannya *Staatsblad* no.204 tanggal 18 Maret 1905 dan berlaku mulai 1 April 1905 tentang perubahan nama *Stad Batavia* menjadi *Gemeente Batavia* dan pada 1926 berubah nama lagi menjadi *Stadgemeente Batavia*. Lalu batas akhirnya pada 1942 ketika masa pendudukan Jepang, *Stad Gemeente Batavia* berganti nama menjadi *Jakarta Tokubetsushu*. Sedangkan, batasan spasial dalam penelitian ini adalah *Gemeente Batavia* yang sama seperti batas – batas ibu-negeri Batavia sebagaimana ditetapkan pada Keputusan Gubernur Jenderal tanggal 27 Oktober 1904 meliputi wilayah

*Afdeeling Stad en Voorsteden van Batavia* dengan pengecualian pulau – pulau yang terletak di Teluk Batavia. Pemilihan batasan spasial tersebut dikarenakan penelitian ini fokus membahas tentang sejarah *Gemeente Batavia*.

## 2. Perumusan Masalah

Berdasarkan dasar pemikiran diatas, adapun perumusan masalah yang dibahas dalam penelitian ini sebagai berikut :

- a. Mengapa pemerintah kolonial Belanda mengeluarkan kebijakan *Gemeente Batavia*?
- b. Bagaimana struktur pemerintahan dan pembagian wilayah di *Gemeente Batavia*?
- c. Bagaimana kebijakan – kebijakan yang diterapkan oleh pemerintah *Gemeente Batavia*?

## C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Berdasarkan dasar pemikiran yang telah disampaikan, tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan berbagai perubahan baik tata pemerintahan maupun kebijakan – kebijakan pemerintah yang mempengaruhi kehidupan sosial masyarakat *Gemeente Batavia* pada saat itu di akhir periode kolonialisme Belanda.

Secara teoritik meskipun tidak melahirkan teori baru, tetapi diharapkan temuan dalam penelitian ini dapat memperkaya wawasan akademik mengenai sejarah perkotaan dan sejarah kolonial. Sedangkan secara praktis kegunaan penelitian

ini adalah dapat dijadikan bahan pertimbangan bagi pemangku kepentingan terkait kebijakan tata kota dan penanganan masalah – masalah perkotaan.

#### **D. Metode dan Bahan Sumber**

Metode penelitian pada dasarnya merupakan cara ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu. Dalam penyusunan penelitian ini menggunakan kaidah keilmuan secara ilmiah. Cara ilmiah bisa diartikan sebagai kegiatan penelitian yang dilakukan dengan ciri-ciri keilmuan, yaitu rasional, empiris dan sistematis. Rasional adalah kegiatan penelitian yang dilakukan dengan cara yang masuk akal sehingga bisa dijangkau oleh penalaran manusia. Empiris berarti cara-cara yang dilakukan bisa diamati oleh indera manusia. Dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode penelitian sejarah. Penelitian ini disajikan menggunakan model deskriptif-naratif yaitu mendeskripsikan secara logis dan sistematis dalam penelitian ini (Kartodirdjo, 1993). Sesuai dengan kaidah-kaidah penelitian sejarah seperti yang diungkapkan oleh Louis Gottschalk terdapat beberapa tahapan metode penulisan sejarah yaitu *heuristik atau pengumpulan sumber, kritik sumber, interpretasi dan penulisan atau historiografi* (Louis Gottschalk, 1986).

Berikut tahapan penulisan sejarah yang disusun menurut Louis Gottschalk sebagai berikut :

- a. Pencarian dan Pengumpulan Sumber (Heuristik)

Heuristik merupakan tahap pencarian dan pengumpulan sumber-sumber yang berisikan informasi mengenai suatu topik penelitian tertentu. Pada tahapan heuristik ini, sumber menurut bahannya terbagi menjadi dua yaitu tertulis dan tidak tertulis atau dokumen dan artefak (Kuntowijoyo, 2013).

Pada tahap ini penulis mengumpulkan sumber-sumber yang terkait dengan sejarah kota Jakarta, Batavia khususnya pada masa *Gemeente Batavia*. Proses pencarian sumber dilakukan di Arsip Nasional Republik Indonesia, dari pencaharian tersebut diperoleh sumber primer berupa arsip dokumen yang dikeluarkan oleh pemerintah Belanda. Arsip yang telah digunakan dalam penelitian ini adalah *Decentralisatie-wet (Staatsblad 1903 No.329)*, *Decentralisatie Besluit (Staatsblad 1905 No. 137)* dan *Local raden-ordonnatie (Staatsblad 1905 No. 181)*.

Pencarian sumber sekunder dilakukan di Perpustakaan Nasional yang beralamat di Jl. Medan Merdeka Selatan dari pencaharian tersebut diperoleh sumber sekunder berupa buku yang ditulis oleh Handinoto berjudul *Arsitektur dan Kota-kota di Jawa pada Masa Kolonial*, *Sejarah Sosial di Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya* yang ditulis oleh Mona Lohanda, dkk, *Betawi Queen of the East* yang ditulis oleh Alwi Shahab, *Indonesia dalam Arus Sejarah Jilid 4: Kolonisasi dan Perlawanan* yang ditulis oleh A.M. Djuliaty Suroyo, dkk, *Sejarah perkembangan kota Jakarta* yang ditulis oleh Abdurrachman Surjomihardjo, *Kebudayaan Indis* yang ditulis oleh Djoko Soekiman, *Sejarah Indonesia Modern 1200–2008* yang ditulis oleh MC Ricklefs, *Hikayat Jakarta* yang ditulis oleh Hanna Willard Anderson, *Persekutuan Aneh : Pemukiman Cina, Wanita Peranakan dan Belanda di Batavia VOC* yang ditulis oleh Leonard Blusse, *Jakarta: Sejarah 400*

*Tahun* yang ditulis oleh Susan Blackburn, *Sejarah para pembesar mengatur Batavia* yang ditulis oleh Mona Lohanda, *Hindia Belanda 1930* yang ditulis oleh Stroomberg, *Serdadu Afrika di Hindia Belanda 1831 –1945* yang ditulis oleh Ineke Van Kessel. Proses pencarian sumber juga dilakukan melalui internet. Dalam pencaharian tersebut diperoleh beberapa sumber sekunder berupa jurnal dan artikel – artikel yang menjelaskan tentang Batavia serta perkembangannya pada *website delpher.nl*.

#### b. Kritik Sumber Sejarah (Verifikasi)

Setelah menentukan topik dan menemukan sumber dari tema penelitian, tahap selanjutnya adalah verifikasi atau kritik sejarah. Verifikasi terbagi menjadi dua yaitu kritik ekstren dan kritik intren. Kritik sumber bertujuan untuk mencari otentisitas atau data-data yang diperoleh melalui ktirik interen dan eksteren (Abdurrahman, 1999). Kritik secara ekstern untuk menguji otentisitas dalam penelitian dilakukan dengan cara mencari data mengenai kapan, dimana, siapa, dari bahan apa sumber itu dibuat dan apakah sumber tersebut dalam bentuk asli. Pada tahapan kritik ekstern ini peneliti memperhatikan sumber primer arsip – arsip yang sudah didapat di Arsip Nasional Republik Indonesia. Peneliti melakukan kritik terhadap sumber primer dengan cara melakukan perbandingan waktu diterbitkannya, serta tempat dikarenakan tidak dapat mengakses arsip tersebut secara langsung.

Kritik secara intern bertujuan untuk menguji kredibilitas sumber, dengan cara membandingkan sumber yang satu dengan sumber yang lain. Kritik intern

yang dilakukan penulis salah satunya adalah membandingkan isi dari buku, artikel dan arsip. Seperti arsip *Decentralisatie Wet 1903* dengan arsip *Decentralisatie Besluit 1905* yang berisi pokok – pokok pembentukan, kedudukan, susunan, dan wewenang dewan (*Raad*) dalam mengelola keuangan yang akan dipisahkan dari pemerintah pusat dan asas – asas desentralisasi yang ingin diterapkan pertama kali.

#### c. Interpretasi

Interpretasi atau penafsiran sering disebut sebagai biang subjektivitas. Penafsiran itu sebagian benar, tetapi sebagian salah (Kuntowijoyo, 2008). Menurut Kuntowijoyo yang mengutip pernyataan Wilhelm Dilthey bahwa interpretasi memiliki dua pengertian yakni *hermeneutics* yang berarti menafsirkan dan *verstehen* yang berarti mengerti (Kuntowijoyo, 2008). Interpretasi yang dilakukan dalam penelitian ini adalah dengan membandingkan arsip dan koran yang menjelaskan tentang desentralisasi dan pembangunan *Gementee Batavia* pada masa itu dengan beberapa sumber buku yang menjelaskan tentang situasi *Gementee Batavia* pada periode 1905 – 1942.

#### d. Penulisan Sejarah

Tahap terakhir yaitu proses penulisan yang dituliskan dalam bentuk skripsi. Penelitian yang disajikan menggunakan deskriptif naratif, yaitu penulisan sejarah yang disusun berdasarkan kronologis peristiwa dengan memperhatikan sebab-akibat pada peristiwa.