

---

## SEJARAH SISTEM KETATANEGARAAN IN DONESIA PADA MASA KOLONIAL BELANDA TAHUN 1925-1942

**Melly Tria Utari**

Jurusan Seni Pertunjukan, Institut Seni Budaya Indonesia Aceh

Email: [mellytriautari@isbiaceh.ac.id](mailto:mellytriautari@isbiaceh.ac.id)

---

### ABSTRAK

*Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan sejarah sistem ketatanegaraan Indonesia pada masa kolonial Belanda. Metode yang digunakan dalam penelitian ini yaitu dengan menggunakan metode sejarah yang dikaji melalui empat tahapan, yaitu: (1) Heuristik (pengumpulan sumber), (2) Verifikasi data (menguji keabsahan sumber), (3) Interpretasi (penafsiran), (4) Historiografi (penulisan). Sedangkan analisis data menggunakan pendekatan diakronis yang merupakan suatu pendekatan yang memanjang dalam waktu, namun secara ruang terbatas. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa lembaga pemerintahan di Indonesia pada masa pemerintah Kolonial Belanda (1925-1942), dibagi menjadi 3 lembaga pemerintahan yaitu: (1) Bidang Perundang-Undangan (Legislatif), (2) Bidang Pelaksanaan (Eksekutif), dan (3) Pengadilan (Yudikatif).*

---

### KATA KUNCI:

*Sistem, Ketatanegaraan,  
Kolonial Belanda*

---

### PENDAHULUAN

Situasi pada akhir abad ke-18 merupakan titik balik yang menandai berakhirnya kekuasaan VOC (*Vereenigde Oost-Indische Compagnie*) di Hindia Belanda, serta dimulainya pemerintahan langsung oleh Kerajaan Belanda di wilayah Nusantara (Indonesia). Periode ini ditandai oleh berbagai kebijakan yang bersifat represif dan intervensionis terhadap kehidupan umat Islam di Hindia Belanda.

Pemerintah Belanda, sesuai dengan kepentingan kolonialnya, menganggap bahwa memberikan keleluasaan kepada umat Islam yang merupakan mayoritas penduduk Nusantara untuk menjalankan ajaran agamanya dapat menjadi ancaman konfrontatif yang sangat berbahaya bagi keberlangsungan kolonialisme Belanda. Oleh karena itu, pemerintah Belanda mengeluarkan serangkaian kebijakan yang bertujuan untuk meningkatkan saling pengertian antara rezim penjajah dan masyarakat melalui

perumusan kebijakan Islam. Untuk mendukung upaya tersebut, didirikanlah Kantor Urusan Pribumi (*Kantoor voor Inlandsche Zaken*) pada tahun 1889.

Pejabat pertama yang ditunjuk untuk memimpin kantor ini adalah Dr. Christian Snouck Hurgronje (1867-1936), seorang ilmuwan dan pakar Islam terkemuka. Snouck Hurgronje berhasil memimpin kantor tersebut dan merekomendasikan berbagai formula kebijakan yang kemudian diadopsi sebagai kebijakan resmi pemerintah kolonial Belanda. Selama berada di Hindia Belanda, ia secara konsisten menyampaikan pendapat, nasihat, dan rekomendasi ilmiah mengenai kebijakan Islam kepada Pemerintah Hindia Belanda. Berbagai rekomendasi tersebut diketahui memberikan pengaruh yang besar terhadap kebijakan hukum dan politik pemerintah kolonial, khususnya yang berkaitan dengan umat Islam (Hurgronje, 1996).

Studi ini akan membahas dua hal strategis mengenai Snouck Hurgronje. Pertama, melacak sistem ketatanegaraan yang diterapkan Belanda selama masa kolonialisasi di Indonesia. Kedua, menganalisis pemikiran Snouck Hurgronje tentang Islam dalam perumusan *Inlandsche Politiek* (Politik Pribumi), serta dampaknya terhadap kehidupan umat Islam di Indonesia, khususnya di bidang hukum dan politik.

## **METODE PENELITIAN**

Metode penelitian Adapun metode yang digunakan dalam penelitian ini Sjamsuddin (2012) yaitu dengan menggunakan metode sejarah yang dikaji melalui empat tahapan, yaitu: (1) Tahapan Heuristik (pengumpulan sumber), (2) Tahapan verifikasi data, yaitu proses menguji keabsahan sumber-sumber yang telah di dapat melalui dua tahapan yaitu menguji tentang keaslian sumber (*otentisitas*) yang dilakukan melalui kritik ekstern, dan menguji tentang kebenaran sumber yang dapat dilakukan melalui kritik intern. Setelah itu, data-data yang sudah di verifikasi kemudian di kelompokkan sesuai dengan topik permasalahan yang hendak diteliti, (3) Tahapan Interpretasi data atau tahap penafsiran, yaitu proses merangkai fakta - fakta dari sumber sejarah menjadi satu kesatuan pengertian. Pada akhirnya fakta sejarah yang mempunyai makna tersebut dituliskan secara integral dalam suatu narasi berdasarkan data - data yang telah diperoleh; dan (4) Tahapan Historiografi (penulisan sejarah) yaitu sebuah proses menyajikan (rekontruksi) kembali fakta - fakta sejarah. Dimana penulisan sejarah ini bukanlah bersifat deskriptif saja, tetapi penulisan secara eksplanasi yaitu penulisan

lebih mendalam agar suatu penelitian dapat dipahami dengan baik yang akhirnya jawaban - jawaban yang tidak terjawab dapat terjawab dengan baik.

Sedangkan teknik analisis data yang dilakukan penulis dalam menganalisis kajian ini menggunakan pendekatan diakronis yang merupakan suatu pendekatan yang memanjang dalam waktu, namun secara ruang terbatas. Penulisan dengan pendekatan diakronis ini dilakukan dengan cara mementingkan prosesnya sehingga berupaya untuk melihat suatu peristiwa sejarah dari sudut pandang rentang waktunya yaitu berfokus pada tahun 1925-1942. Pendekatan diakronis ini menganalisis evolusi dari waktu sehingga lebih menekankan perubahan dari masa-masa lampau yang bersifat vertical (Sulasman, 2014).

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **A. Penerapan Sistem Ketatanegaraan di Indonesia pada Masa Kolonial Belanda**

Pada masa pemerintahan kolonial Belanda tidak terlepas dari sistem administrasi pemerintahan yang berlangsung pada saat itu. Dasar pemerintahan di Indonesia adalah Undang-Undang Dasar Kerajaan Belanda dan Undang-Undang Pemerintahan Hindia-Belanda, yang dibuat oleh kerajaan untuk Pemerintahan Hindia-Belanda yang hanya mengacu pada tahun 1925. Pada kedua undang-undang diperoleh syarat yang menentukan hubungan antara Hindia Belanda dengan Belanda.

Menurut Daliman (2017) Undang-Undang tersebut Hindia-Belanda menjadi bagian dari Kerajaan Belanda yang mencakup daerah-daerah Negeri Belanda, Hindia-Belanda, Suriname dan Curacao. Pembaharuan sistem dan struktur pemerintahan Hindia-Belanda selalu dilakukan oleh pemerintah, namun dalam prakteknya juga selalu mengalami kendala maka perubahan yang terjadi bersifat persuasif. Pada masa ini ditandai dengan terjadinya perubahan-perubahan besar dan dahsyat. Kerajaan-kerajaan yang ada di wilayah ini, dahulu merupakan kerajaan sekutu (*Bondgenootchappelijke landen*), kini dihapuskan dan dijadikan wilayah pemerintahan dan kekuasaan langsung Pemerintahan Hindia-Belanda. Bentuk-bentuk pemerintahan di wilayah itu yang bercorak kerajaan dan konfederasi sebagai satu kesatuan dari beberapa wilayah kesatuan kecil. Maupun dari suatu kelompok kaum yang berpemerintahan sendiri ditiadakan.

Kedatangan penguasa kolonial tidak banyak mengubah sistem birokrasi dan administrasi pemerintahan yang berlaku di Indonesia. Sistem birokrasi pemerintahan

yang dikembangkan pemerintah kolonial justru sepenuhnya ditujukan untuk mendukung semakin berkembangnya pola paternalistik yang telah menjiwai sistem birokrasi pada era kerajaan. Sebagai bangsa pendatang yang ingin menguasai bumi Nusantara, baik secara politik maupun ekonomi, pemerintahan kolonial sepenuhnya menyadari keberadaannya tidak selalu aman. Pemerintahan kolonial kemudian menjalin hubungan politik dengan pemerintah kerajaan yang masih disegani oleh masyarakat. Motif utama pemerintah kolonial untuk menjalin hubungan politik adalah dalam rangka upaya menanamkan pengaruh politiknya terhadap elite politik kerajaan.

Menurut ketentuan dalam pasal 62 ayat 2 *Undang-Undang Dasar Netherland*, pemerintahan umum di Hindia Belanda dilaksanakan oleh gubernur jendral atas nama raja berdasarkan *Indese Staatsregeling* dengan memperhatikan petunjuk-petunjuk raja. Hal ini dijelaskan oleh Stroomberg (2018) Raja diberi wewenang untuk menghentikan peraturan yang dibuat melalui proses legislasi Hindia Belanda jika menurutnya bertentangan dengan undang-undang yang lebih tinggi (UUD, UU Legislasi Belanda, Peraturan didewan, dan perjanjian-perjanjian), atau kebijakan publik, selama peraturan itu bisa dibatalkan peraturan-peraturan Gubernur Jendral: Perundangan Hindia Belanda, Peraturan Majelis Legislatif (*Volksraad*). Adapun Gubernur Jendral diangkat dan di berhenti oleh raja, sedang kepada menteri mengurus urusan daerah jajahan (*Minister Van Kolonien*). Di masa pemerintahan kolonial Belanda terdapat 3 lembaga pemerintahannya diantaranya Bidang Perundang-Undangan (*Wetgeving / Legislatif*), Bidang Pelaksanaan (*Uitvoering / Eksekutif*), dan Pengadilan (*Rechtspraak / Yudikatif*).

Pada masa pemerintah kolonial menerapkan desentralisasi yang sentralistik, birokrasi, dan feodalistis untuk kepentingan kolonial. Penjajah Belanda menyusun suatu hierarki Bumiputra dan orang-orang asing yang harus tunduk pada Gubernur Jendral. Menurut Syaukani (2000) pemerintah kolonial Belanda menetapkan daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri sekaligus membeagi daerah-daerah otonom yang dikuasai Belanda menjadi *gewest* (Provinsi), *regentschap* (Kabupaten) dan *staatgemeente* (Kota Madya).

## **B. Alat Kelengkapan Negara**

### **1. Gouverneur General (Gubernur Jendral)**

Pegawai tertinggi di Hindia-Belanda adalah Gubernur Jendral, yaitu pegawai yang menjalankan pemerintahan di Indonesia selakku wakil raja (*onderkoning*) yang

mewakili pemerintah Belanda yang disebut sebagai wali Negara (*Landvoogd*). Menurut Aman (2019: 43) pengangkatan Gubernur Jendral dilakukan oleh raja atau ratu yang peraturan pengangkatannya tercantum dalam koninklijk besluit. Berapa lamanya Hubernur jendral dalam menjabat tidak ditentukan dalam UU, tetapi sudah menjadi kebiasaan bahwa sesudah 5 tahun ia meletakkan jabatannya dengan diberi pensiun.

Gubernur jendraal harus orang Belanda berumur minimum 30 tahun. Sebelum memangku jabatannya di muka sidang terbuka *Volksraad* ia bersumpah setia kepada Raja dan menurut segala pemerintahannya. Gubernur jendral menjalankan pemerintahan di Indonesia atas nama Raja melalui Menteri Jajahan. Walaupun menteri jajahan yang bertanggung jawab atas pemerintahan Indonesia Indonesia terhadap parlemen Belanda, akan tetapi gubernur Jendral sendiri pun sebagai pegawai tertinggi bertanggung jawab kepada pemerintahan Belanda (Ernas, 2019).

Menurut Joeniarto (1990) Gubernur Jendral hanya mempunyai tanggung jawab administrasi yaitu pertanggung jawaban sebagai pegawai negeri dalam menjalankan pemerintahan. Ia tidak memiliki tanggung jawab politik terhadap *Volksraad*. Jadi dapat dikatakan bahwa Gubernur Jendral tidak menentukan haluan politik Negara sendiri. Selain itu kekuasaan Gubernur Hendral memiliki dua bentuk kekuasaan pemerintahan diantaranya *Uitvronde Macht* yaitu kekuasaan untuk menjalankan perundang-undangan dan *wetgevende macht* yaitu kekuasaan untuk membentuk perundang-undangan.

## **2. Road Van Indie**

*Road Van Indie* adalah suatu badan yang berdiri di samping Gubernur Jendral yang bertugas untuk memberikan nasihat-nasihat kepada Gubernur Jendral yang perlu bagi kepentingan pemerintahan. Adapun beberapa ketentuan bahwa Gubernur Jendral wajib meminta nasihat *Road Van Indie* seperti: pembuatan perjanjian dengan raja-raja, pengangkatan kepala departemen (*regent*) dan penyusunan rancangan *ordonantie*. Dalam hal ini hanyalah nasihat-nasihat saja yang tidak mengikuti, sedangkan yang mengambil keputusan sebenarnya Gubernur Jendral sendiri.

Selain hak untuk memberikan nasihat, *road van indie* juga menyetujui hak untuk ikut bersuara dalam memerintah. Ada beberapa pekerjaan pemerintahan yang hendak dilakukan oleh Gubernur Jendral yang diharuskan meminta persetujuan *Road Van Indie* misalnya dalam hal melakukan hak-hak luas, menyelesaikan perselisihan antara badan-

badan kehakiman dengan kekuasaan pemerintahan, memberikan dispensasi dari peraturan pemerintahan, memberikan persamaan hak bangsa Eropa (Suminto, 1985).

Jadi dapat dikatakan *road van indie* mempunyai dua macam hak yaitu: hak untuk memberi nasihat dan hak ikut bersuara dalam menjalankan pemerintahan. *Road van indie* terdiri dari seorang wakil ketua dan 6 orang anggotanya. Ketua *road van indie* adalah gubernur jendral sendiri tetapi biasanya ia jarang hadir dalam sidang-sidang.

### **3. Departemen-Departemen**

Gubernur jendral pada perkembangannya didampingi oleh departemen yang masing-masing berdiri sendiri. Pada tahun 1933, terdapat 8 departemen seperti: *Departemen Van Justitie* (departemen kehakiman), *Departemen Van Financien* (departemen keuangan), *Departemen Van Bineland Bestuur* (departemen dalam negeri), *Departemen Van Inerwijs En Eredeinst* (departemen pendidikan dan agama), *Departemen Economische Zaken* (departemen perekonomian), *Departemen Verkeer En Waterstaat* (departemen lalu lintas jalan dan pengairan), *Departemen Van Orlog* (departemen angkatan darat), *Departemen Van Marine* (departemen angkatan laut).

### **4. Algemene Secretarie (Sekretariat Negara)**

Merupakan lembaga yang bertugas mengumpulkan, memproses dan memproduksi informasi di Hindia-Belanda. Lembaga ini merupakan lembaga penghubung antara penguasa Hindia Belanda dan pemerintah pusat Belanda di Hague (khususnya kementerian koloni). Pekerjaannya pihak Belanda mengurus dan memanfaatkan arsip bahkan pada masa ketika teknologi digital masih sangat langka (Arif, 2003).

### **5. Volksraad (Dewan Rakyat)**

Semacam dewan perwakilan rakyat di Hindia Belanda yang dibentuk pada tanggal 16 Desember 1916 oleh pemerintahan Hindia-Belanda yang diprakarsai oleh Gubernur Jendral J.P Van Limburg Stirum bersama dengan menteri urusan koloni Belanda Thomas Bastian Pleyte. Pada awalnya lembaga ini hanya memiliki kewenangan ko-legislatif bersama Gubernur Jendral yang ditunjuk oleh Belanda. Hal ini dikarenakan Gubernur Jendral memiliki hak veto, kewenangan *volksraad* sangat terbatas. Selain itu mekanisme keanggotaan *volksraad* dipilih melalui pemilihan tidak langsung.

## **KESIMPULAN**

Lembaga pemerintahan di Indonesia pada masa pemerintah Kolonial Belanda (1925-1942), dibagi menjadi 3 lembaga pemerintahan yaitu: (1) Bidang Perundang-Undangan (Legislatif), (2) Bidang Pelaksanaan (Eksekutif), dan (3) Pengadilan (Yudikatif). Menurut ketentuan dalam pasal 62 ayat 2 *Undang-Undang Dasar Netherland*, pemerintahan umum di Hindia-Belanda dilaksanakan oleh Gubernur Jendral atas nama Raja. Posisi seorang Raja diberi wewenang untuk menghentikan peraturan yang dibuat melalui proses legislasi Hindia-Belanda jika menurutnya bertentangan dengan undang-undang yang lebih tinggi (UUD, UU Legislasi Belanda, Peraturan didewan, dan perjanjian-perjanjian), atau kebijakan publik. Selain itu pemerintah Kolonial Belanda menetapkan daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri sekaligus membagi daerah-daerah otonom yang dikuasai Belanda menjadi *gewest* (Provinsi), *regentschap* (Kabupaten) dan *staatgemeente* (Kota Madya).

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Arif, A. (2003). *Antonio Gramsci: Negara dan Hegemoni*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Daliman, A. (2017). *Sejarah Indonesia Abad XIX-Awal Abad XX: Sistem Politik Kolonial dan Administrasi Pemerintahan Hindia-Belanda*. Yogyakarta: Ombak.
- Ernas, S. (2019). Pandangan Sonouck Hurgronje Tentang Islam Dan Implikasinya Terhadap Praktik Hukum Dan Politik Di Indonesia. *Jurnal Pemikiran Islam Dan Ilmu Sosial*, 12(2).
- Hurgronje, S. (1996). *Kumpulan Karangan Snouck Hurgronej, Jilid III, IV, V, VII dan XII*. Jakarta: INIS.
- Joeniarto. (1990). *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Yogyakarta: Bumi Aksara.
- Sjamsuddin, H. (2012). *Metodologi Sejarah*. Yogyakarta: Ombak.
- Stroomberg, J. (2018). *Hindia Belanda 1930 [ed terjemahan: Hery Apriono]*. Yogyakarta: IRCiSoD.
- Sulasman, H. (2014). *Metodologi Penelitian Sejarah: Teori, Metode, dan Contoh Aplikasi*. Bandung: Pustaka Setia.

Suminto, A. (1985). *Politik Islam Hindia Belanda*. Jakarta: LP3ES.

Syaukani. (2000). *Otonomi Daerah Negara Kesatuan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.