Available online at **HISTORIA**: Jurnal Pendidik dan Peneliti Sejarah
Journal homepage: https://ejournal.upi.edu/index.php/historia

RESEARCH ARTICLE

"Kekacauan November" hingga Indische Herzieningscommissie: Masa Awal Volksraad dan Dampaknya terhadap Pemerintahan Kolonial (1918–1920)

Muhammad Gibran Humam Fadlurrahman
Departemen Ilmu Sejarah, Fakultas Ilmu Pengetahuan Budaya, Universitas Indonesia
Correspondence Author: gibran.humam@gmail.com

To cite this article: Fadlurrahman, M. G. H. (2026). "Kekacauan November" hingga Indische Herzieningscommissie: Masa awal Volksraad dan dampaknya terhadap pemerintahan kolonial (1918–1920). *HISTORIA: Jurnal Pendidik dan Peneliti Sejarah, 9*(1), 93-110. https://doi.org/10.17509/historia.v9i1.90686.

Naskah diterima : 9 September 2025: Naskah direvisi : 20 April 2026, Naskah disetujui : 30 April 2026

Abstract
This article examines the Volksraad (People's Council) in the Netherlands East Indies during 1918–1920 as an arena of colonial political contestation rather than merely an advisory institution. Focusing on the "November Chaos" of 1918 and the subsequent establishment of the Indische Herzieningscommissie, the study investigates how limited colonial representation generated pressures for broader constitutional reform. Using historical methods and drawing on Giddens' theory of structuration and Tilly's theory of collective action, the analysis is based on Volksraad proceedings, government reports, newspapers, and contemporary publications. The findings show that the Volksraad evolved into a forum in which progressive European, Indo-European, and indigenous representatives collectively challenged colonial authority and demanded expanded political rights. Although these pressures prompted reform initiatives, their implementation was constrained by metropolitan interests, post-war political anxieties, and the Dutch determination to preserve colonial control. The study argues that the early Volksraad embodied a central paradox of colonial reform: an institution designed to manage political participation instead created a space for opposition, negotiation, and competing claims to representation. This case highlights the limits of colonial constitutional reform and the unintended political consequences of representative institutions within imperial rule.

Keywords: Colonial Government; Indische Herzieningscommissie; November Chaos; Volksraad

Abstrak
Artikel ini mengkaji Volksraad (Dewan Rakyat) Hindia Belanda pada 1918–1920 sebagai arena kontestasi politik kolonial, bukan sekadar lembaga penasihat. Dengan berfokus pada "Kekacauan November" 1918 dan pembentukan Indische Herzieningscommissie, penelitian ini menganalisis bagaimana representasi politik yang terbatas justru mendorong tuntutan reformasi konstitusional yang lebih luas. Penelitian menggunakan metode sejarah dengan teori strukturasi Giddens dan tindakan kolektif Tilly, berdasarkan risalah sidang Volksraad, laporan pemerintah, surat kabar, dan publikasi sezaman. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Volksraad berkembang menjadi ruang politik yang mempertemukan kelompok progresif Eropa, Indo-Eropa, dan bumiputra dalam tekanan kolektif terhadap pemerintah kolonial untuk memperluas hak politik. Meskipun tekanan tersebut mendorong munculnya agenda reformasi, pelaksanaannya dibatasi oleh kepentingan pemerintah di Belanda, kekhawatiran politik pasca-Perang Dunia I, dan upaya mempertahankan kontrol kolonial. Artikel ini menunjukkan paradoks reformasi kolonial: lembaga yang dirancang untuk mengelola partisipasi politik justru menciptakan ruang bagi oposisi, negosiasi, dan tuntutan representasi yang lebih luas. Kasus Volksraad dengan demikian memperlihatkan keterbatasan reformasi konstitusional sekaligus konsekuensi politik yang tidak direncanakan dari pembentukan lembaga representatif dalam pemerintahan kolonial.

Kata Kunci :Hindia Belanda; Kekacauan November; reformasi kolonial; representasi politik; Volksraad.

PENDAHULUAN

Setelah Politik Etis diumumkan oleh Ratu Wilhelmina pada 1901, pemerintahan kolonial Hindia Belanda memasuki fase baru yang ditandai oleh berbagai upaya reformasi administratif dan politik. Kebijakan tersebut tidak hanya mempengaruhi bidang sosial, ekonomi, dan pendidikan, tetapi juga mendorong perubahan dalam tata kelola negara kolonial melalui pengembangan desentralisasi dan perluasan partisipasi politik yang terbatas. Dalam historiografi kolonial, perkembangan ini sering dipahami sebagai bagian dari proses reformasi konstitusional kolonial, yaitu serangkaian upaya negara kolonial untuk menyesuaikan bentuk pemerintahannya dengan tuntutan modernisasi administrasi, perubahan sosial, serta meningkatnya kesadaran politik masyarakat jajahan. Melalui kerangka tersebut, Pemerintah Belanda berusaha membangun sistem pemerintahan yang lebih representatif tanpa melepaskan kendali politik atas Hindia Belanda.

Kerangka desentralisasi sebagai bagian dari Politik Etis dikembangkan oleh para pendukung reformasi kolonial, terutama Menteri Koloni A.W.F. Idenburg. Kebijakan desentralisasi kemudian memperoleh dasar hukum melalui undang-undang sejak 1903 dan diarahkan untuk menciptakan tata pemerintahan yang dianggap lebih modern dan efisien. Bersamaan dengan meluasnya akses pendidikan bagi masyarakat bumiputra, kebijakan tersebut menghasilkan kelompok terpelajar baru yang mulai mempertanyakan legitimasi dan praktik pemerintahan kolonial. Kaum pelajar ini tidak hanya mengembangkan organisasi pergerakan nasional, tetapi juga mulai menuntut ruang yang lebih besar dalam proses pengambilan keputusan politik. Akibatnya, reformasi yang semula dimaksudkan untuk memperkuat stabilitas pemerintahan kolonial justru menciptakan kelompok sosial yang semakin kritis terhadap kolonialisme dan menuntut perluasan representasi politik dalam struktur negara kolonial.

Perkembangan politik kolonial Hindia Belanda pada awal abad ke-20 juga tidak dapat dilepaskan dari dinamika global, terutama dampak Perang Dunia I (1914–1918), dan Revolusi Bolshevik (1917) (Rutgeers & Huber, 1947, hlm. 146). Berbagai perubahan tersebut mempengaruhi cara pemerintah kolonial memandang stabilitas politik di tanah jajahan. Ketidakpuasan sosial, pertumbuhan organisasi politik, serta meningkatnya nasionalisme kaum terpelajar dipahami sebagai tantangan yang harus dihadapi melalui kombinasi antara reformasi dan pengendalian politik. Politik kolonial tidak hanya dibentuk oleh kondisi internal Hindia Belanda, tetapi juga oleh peredaran gagasan internasional mengenai demokrasi, sosialisme, representasi politik, dan hak menentukan nasib sendiri. Alhasil kebijakan kolonial pada periode awal abad ke-20 memperlihatkan upaya ganda, yakni membuka ruang partisipasi politik secara terbatas sekaligus mempertahankan struktur kekuasaan kolonial yang telah mapan.

Dalam hal ini, Pemerintah Belanda pada 1916 mengeluarkan konsesi politik berupa janji mengenai "penentuan nasib sendiri melalui perwakilan rakyat" sebagai respons terhadap meningkatnya tuntutan poltik di Hindia Belanda (Rutgeers & Huber, 1947, hlm. 146). Gagasan mengenai pembentukan institusi perwakilan kolonial sesungguhnya telah berkembang sejak 1915 ketika Menteri Koloni Th. Bastiaan Pleyte mengusulkan pembentukan suatu badan yang dapat memberikan nasihat kepada gubernur jenderal sekaligus menjadi saluran komunikasi antara pemerintah dan masyarakat kolonial (De Graaf, 1938, hlm. 4). Janji tersebut kemudian diwujudkan melalui perubahan sistem pertanggungjawaban kolonial pada 16 Desember 1916 yang juga memperoleh dukungan dari kelompok sosialis demokrat di Tweede Kamer (Majelis Rendah). Implementasinya melahirkan *Volksraad* (Dewan Rakyat) sebagai badan perwakilan yang diberi kewenangan memberikan pendapat mengenai anggaran kolonoal dan sejumlah urusan pemerintahan melalui perubahan *Comptabiliteitswet* (Undang-Undang Pertanggungjawaban) (*Staatsblad van Nederlandsch-Indië voor Nederlandsch-Indie over het jaar* 1917, 1917, No. 521; Van Vollenhoven, 1935, hlm. 286–287).

Volksraad kemudian dibentuk berdasarkan Staatsblaad No. 114 Tahun 1917 sebagai badan penasihat yang bertugas memberikan pertimbangan kepada gubernur jenderal, terutama dalam persoalan anggaran dan administrasi pemerintahan kolonial (*Staatsblad van Nederlandsch-Indië voor Nederlandsch-Indie over het jaar* 1917, 1917, No. 114). Secara konseptual, badan ini dirancang untuk mencerminkan keragaman masyarakat Hindia Belanda dan menghadirkan unsur representasi dalam sistem pemerintahan kolonial. Koposisinya terdiri atas anggota yang dipilih dan diangkat, sedangkan ketuanya ditunjuk oleh gubernur jenderal dan kerajaan (Stuart, 1917, hlm. 148). Dalam pandangan Pemerintah Kolonial, Volksraad diharapkan menjadi instrumen untuk mengintegrasikan berbagai kepentingan sosial ke dalam kerangka pemerintahan kolonial tanpa mengubah struktur dasar kekuasaan yang telah ada. Dengan kata lain, Volksraad dimaksudkan sebagai mekanisme representasi yang dapat memperkuat legitimasi kolonial sekaligus mengendalikan aspirasi politik yang berkembang di masyarakat.

Akan tetapi, perkembangan Volksraad sejak peresmiannya pada 1918 memperlihatkan hasil yang berbeda dari tujuan awal pembentukannya. Kehadiran badan ini justru membuka ruang politik baru yang memungkinkan berbagai kelompok untuk menyampaikan kritik secara terbuka terhadap Pemerintah Kolonial. Anggota Volksraad yang berasal dari kalangan Eropa progresif, bumiputra, Indo, mauupun Timur Asing mulai memanfaatkan forum tersebut untuk memperdebatkan berbagai persoalan mendasar mengenai hubungan antara Hindia Belanda dan Belanda, perluasan hak politik, serta masa depan pemerintahan kolonial. Situasi tersebut segera menimbulkan kekhawatiran di kalangan Pemerintah Kolonial karena badan representatif yang semula dirancang sebagai instrumen konsulltatif berkembang menjadi arena oposisi yang mempertanyakan dasar-dasar kekuasaan kolonial itu sendiri (De Graaf, 1938, hlm. 5). Volksraad akhirnya memperlihatkan paradoks reformasi kolonial, yaitu perluasan representasi yang dimaksudkan untuk memperluas stabilitas pemerintahan justru menciptakan ruang institusional bagi munculnya kritik kolektif terhadap negara kolonial.

Perkembangan tersebut semakin dipercepat oleh dinamika politik yang berlangsung di Belanda pada penghujung 1918, terutama akibat gerakat revolusioner yang dipimpin oleh P.J. Troelstra yang menuntut pembubaran Eerste Kamer (Majelis Tinggi). Resonasi peristiwa tersebut tidak hanya mempengaruhi perdebatan politik di Volksraad, tetapi juga memperkuat tuntutan berbagai kelompok yang menginginkan perubahan hubungan ketatanegaraan antara koloni dan negara induk. Dalam situasi inilah muncul peristiwa yang kemudian dikenal sebagai "November-roerigheid" (Kekacauan November), ketika berbagai kelompok politik dalam Volksraad membentuk solidaritas baru untuk menuntut reformasi pemerintahan kolonial yang lebih luas. Untuk merespons situasi tersebut, Pemerintah Kolonial membentuk Herzieningscommissie yang bertugas mengkaji reformasi ketatanegaraan kolonial, dengan hasil yang diumumkan pada 1920.

Perkembangan Volksraad perlu ditempatkan dalam paradoks yang lebih luas dari Politik Etis. Historiografi mutakhir tidak lagi memandang Politik Etis semata-mata sebagai pergeseran menuju pemerintahan kolonial yang lebih humanis. Coté (2010) menunjukkan bahwa agenda kesejahteraan dan modernisasi pada awal abad ke-20 berjalan bersamaan dengan perluasan kapasitas negara kolonial untuk mengatur masyarakat jajahan. Dengan demikian, reformasi tidak selalu berarti berkurangnya kolonialisme, tetapi dapat menjadi cara baru untuk memperkuat dan melegitimasi kekuasaan kolonial. Dalam konteks tersebut, pembentukan Volksraad dapat dipahami sebagai bagian dari kontradiksi Politik Etis: Pemerintah Belanda membuka ruang representasi politik secara terbatas, tetapi pada saat yang sama berusaha mempertahankan kontrol atas batas-batas partisipasi tersebut.

Kajian mengenai Volksraad telah menempati posisi penting dalam historiografi Indonesia, terutama dalam pembahasan mengenai perkembangan politik kolonial, representasi politik, dan pergerakan nasional. Simarmata, dkk (2024) membahas Volksraad sebagai lembaga perwakilan yang berpengaruh terhadap kebijakan kolonial dan hubungannya dengan aspirasi politik masyarakat bumiputra. Bouma (2020) menjelaskan perkembangan Volksraad dalam kaitannya dengan perdebatan mengenai federalisme dan hubungan ketatanegaraan di Hindia Belanda hingga 1942. Sementara itu, Wardiningsih Soerjohardjo (2011) memberikan kajian mendalam mengenai Radicale Concentratie sebagai gerakan politik yang memanfaatkan Volksraad untuk mengkritik keterbatasan kewenangan lembaga tersebut dan menuntut reformasi pemerintahan kolonial. Kendati demikian, kajian-kajian tersebut belum secara khusus menjelaskan bagaimana masa awal Volksraad antara 1918–1920 menghasilkan konsekuensi yang tidak terduga bagi Pemerintah Kolonial melalui rangkaian hubungan sebab-akibat yang menghubungkan pembentukan Volksraad, "Kekacauan November", Deklarasi November, dan pembentukan Indische Herzieningscommissie.

Selain itu, historiografi mengenai Volksraad cenderung menempatkan badan tersebut sebagai bagian dari sejarah pergerakan nasional atau perkembangan kelembagaan kolonial. Perspektif tersebut belum banyak menyoroti Volksraad sebagai arena reformasi konstitusional kolonial dan embrio parlementarisme kolonial di Hindia Belanda. Padahal, sejak awal keberadaannya, Volksraad telah memperkenalkan praktik-praktik representasi politik, pembentukan koalisi, perdebatan terbuka, pengajuan mosi, serta penggunaan prosedur legislatif sebagai sarana memperjuangkan kepentingan politik. Dalam ruang inilah berbagai tokoh nasional memperoleh kesempatan untuk menggunakan institusi kolonial sebagai alat perjuangan politik dan membangun gagasan mengenai kepentingan bersama Hindia Belanda yang melampaui identitas kelompok maupun organisasi masing-masing. Oleh karena itu, "Kekacauan November" perlu dipahami bukan semata-mata sebagai krisis politik kolonial, tetapi juga sebagai pergolakan politik mengenai representasi,

identitas politik Hindia Belanda, dan batas-batas reformasi kolonial yang belum memperoleh perhatian memadai dalam historiografi yang ada.

Persoalan representasi dalam Volksraad juga berkaitan dengan persoalan yang lebih luas mengenai kewargaan dalam negara kolonial. Bosma (2004) menunjukkan bahwa perkembangan politik di Hindia Belanda menghasilkan perdebatan mengenai siapa yang dapat dianggap sebagai bagian dari komunitas politik kolonial dan hak apa yang dapat mereka tuntut. Kajian Djalins (2015) kemudian memperlihatkan bahwa kategori subject, citizen, ras, dan hak politik di Hindia Belanda tidak bersifat tetap, melainkan terus diperdebatkan oleh kelompok-kelompok yang hidup di dalam struktur kolonial. Dilihat dari perspektif ini, Volksraad bukan hanya lembaga administratif, tetapi salah satu arena awal tempat batas antara "subjek kolonial" dan "aktor politik" mulai dinegosiasikan. Posisi tersebut penting karena memperluas pembacaan Volksraad dari sejarah kelembagaan menjadi bagian dari sejarah pembentukan *colonial political citizenship*.

Berdasarkan latar belakang tersebut, artikel ini berargumen bahwa masa awal Volksraad bukan sekadar fase pembentukan sebuah badan penasihat kolonial, melainkan periode penting yang memperlihatkan transformasi ruang representasi kolonial menjadi arena oposisi politik yang menekan pemerintah kolonial. Penelitian ini mengkaji hubungan sebab-akibat antara dinamika Volksraad, "Kekacauan November", Deklarasi November, dan pembentukan Indische Herzieningscommissie untuk menjelaskan bagaimana representasi politik yang muncul dari dalam struktur kolonial justru menciptakan krisis bagi pemerintahan kolonial Hindia Belanda. Artikel ini menawarkan kontribusi terhadap historiografi Volksraad melalui penekanan pada hubungan antara reformasi konstitusional kolonial, perkembangan parlementarisme kolonial, dan respons Pemerintah Kolonial terhadap munculnya oposisi politik dalam periode 1918–1920.

Oleh karena itu, permasalahan penelitian ini adalah: (1) Bagaimana dinamika politik Volksraad pada 1918–1920?; (2) Mengapa terjadi Kekacauan November 1918?; dan (3) Apa yang membuat refomasi gagal terwujud melalui Indische Herzieningscommissie? Penelitian ini bertujuan menjelaskan masa awal Volksraad sebagai ruang politik baru yang memungkinkan berkembangnya kritik terhadap Pemerintah Kolonial serta menunjukkan konsekuensi politik yang ditimbulkannya terhadap sejarah pemerintahan kolonial Hindia Belanda pada awal abad ke-20. Melalui analisis terhadap tindakan Pemerintah Kolonial, dinamika Volksraad, dan respons yang muncul hingga 1920, penelitian ini berupaya memperlihatkan bagaimana reformasi kolonial yang dirancang untuk memperkuat pemerintahan justru menghasilkan tantangan baru terhadap legitimasi dan struktur kekuasaan kolonial itu sendiri. Kontribusi tersebut diharapkan dapat memperkaya kajian sejarah politik kolonial Indonesia, khususnya mengenai hubungan antara representasi politik pada awal abad ke-20.

METODE

Penelitian ini menggunakan metode ilmu sejarah dengan empat tahapan, yaitu heuristik, verifikasi, interpretasi, dan historiografi (Kuntowijoyo, 2005). Pada tahap heuristik, sumber primer yang digunakan meliputi arsip dokumen Volksraad, catatan, majalah, dan publikasi sezaman terkait hubungan Volksraad dengan Pemerintah Kolonial dalam kurun 1918–1920. Sumber-sumber utama yang menjadi perhatian dalam artikel ini adalah *Handelingen van den Volksraad* sepanjang 1918–1920 yang merupakan arsip notulensi pertemuan Volksraad dengan memperlihakan dinamika internal Volksraad. Selain itu terdapat juga koran-koran kolonial seperti *De Indische Gids, De Locomotief, De Preanger-bode,* dan *De Sumatra Post* yang memberitakan dan memberi informasi dinamika poltiik di Hindia Belanda, terutama Volksraad, sumber-sumber ini diperoleh secara luring dari KITLV dan *Nationaal Archief* Den Haag, dan Delpher.nl.

Sumber sekunder berupa buku, artikel jurnal, dan publikasi lain yang relevan terkait politik parlementer kolonial Hindia Belanda dan Volksraad, diantaranya seperti *Koloniale Geschiedenis, Koloniale Politiek,* dan *Parlementaire geschiedenis van de wet op de staatsinrichting van Nederlandsch-Indië*. Verifikasi dilakukan melalui kritik intern dan ekstern untuk menguji keabsahan sumber, dilanjutkan dengan tahap interpretasi melalui analisis dan sintesis untuk memahami sejarah Volksraad serta implikasinya terhadap pemerintah kolonial. Seluruh hasil analisis kemudian disusun dalam tahap historiografi menjadi rekonstruksi sejarah yang sistematis.

Selain itu, penelitian ini menggunakan metodologi sejarah sosial dengan pendekatan strukturis berdasarkan teori strukturasi Giddens (2010), yang menempatkan praktik sosial dalam relasi timbal balik antara struktur dan agensi. Christopher Llyod (1993) menyusun prosedur strukturis dalam ilmu sejarah, di mana struktur sosial memiliki kenyataan tersendiri terlepas dari penjumlahan individu yang membentuknya, dan kenyataan tersebut bersifat *emergence* (muncul atau tampil) karena unsurnya berupa peran, interaksi antar

peran, aturan, dan budaya dalam arti *mentalite*. Sejarah masa awal Volksraad dapat dijelaskan dengan teori strukturis untuk menjembatani *action* (pelaku) dan struktur dalam melihat kesinambungan serta perubahan sejarah (Leirissa, 1998, hlm. 16–17). Dalam perspektif ini, agensi—baik individu maupun kelompok—memiliki kapasitas mereproduksi atau mengubah struktur sosial, sementara peristiwa Volksraad dipahami sebagai tindakan kolektif yang lahir dari kombinasi kepentingan, organisasi, mobilisasi, dan kesempatan sebagaimana yang dirumuskan Tilly (1978). Dengan demikian, pendekatan strukturis memungkinkan analisis yang lebih jelas mengenai aksi kolektif Volksraad sekaligus memperlihatkan sebab-akibat yang melatarbelakangi dinamika kolonial.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Dilantiknya Volksraad dan Masalah Awal

Pembentukan Volksraad menjadi perhatian penting dalam tata negara kolonial, terutama karena sebelumnya telah ada perjuangan untuk melepaskan diri dari pemerintahan yang tersentralisasi (Jansen, 1932, hlm. 98–99). Gubernur Jenderal J.P. van Limburg Stirum, yang menjabat sejak 1916 menggantikan A.W.F. Idenburg, sebenarnya dilantik untuk menggantikan C. Th. van Deventer yang wafat pada 1915, sehingga ia muncul sebagai kandidat independen pilihan Menteri Koloni Th. Bastiaan Pleyte yang berhaluan liberal demokrat. Sebagai penerus pihak-pihak progresif dalam Politik Etis, Van Limburg Stirum menjalankan reformasi kolonial secara hati-hati dengan memberikan pengakuan terbatas terhadap pergerakan nasional yang menuntut hak politik dan kesempatan menentukan nasib sendiri, sekaligus mendorong desentralisasi. Komitmen tersebut diwujudkan melalui pengesahan *Staatsblad* No. 114 Tahun 1917 tentang pembentukan *Volksraad dan Staatsblad* No. 521 Tahun 1917 mengenai reformasi tatan negara dan kedudukan Volksraad sebagai dewan penasihat.

Berdasarkan Staatsblad No. 411 tahun 1917, Volksraad direncanakan memiliki 39 anggota yang terdiri: satu ketua yang diangkat oleh Ratu, 15 anggota bumiputra yang 10 diantaranya orang dipilih dan 5 orang diangkat, 23 orang Eropa bersama Timur Asing dengan 9 orang dipilih dan 14 orang diangkat. Tetapi ketika Volksraad dibentuk, proporsi anggota bumiputra berjumlah 17 orang (10 orang dipilih dan 7 orang diangkat), sedangkan anggota orang Eropa dan Timur Asing berjumlah 21 orang (9 orang dipilih dan 12 orang diangkat (*Regeering-Almanaak voor Nederlandsch-Indie, Grondgebied en Bevolking*, 1918, hlm. 18–19). Volksraad dipimpin oleh Dr. J.C. Koningsberger yang sebelumnya merupakan Direktur 's Lands Plantentuin te Buitenzorg yang ditunjuk pada awal Januari 1918 oleh Gubernur Jenderal J.P. van van Limburg Stirum karena posisinya yang independen.



Gambar 1. Dr. J.C. Koningsberger, Ketua Volksraad 1918–1919
Sumber : *Centraal Bureau voor Genealogie*

Setelah pengangkatan Ketua Volksraad, diumumkan hasil pemilihan keanggotaan Volksraad pada 16–17 Januari 1918, diumumkan anggota Volksraad, para anggota bumiputra diantaranya adalah dr. R. Ng. Radjiman, R.M.T. Koesoemo Oetoyo, R.A.A. Achmad Djajadiningrat, R.M.T.A. Koesoemojoedo Soemiodo, M. Atmodirono, Abdoel Moeis, R. Sastrowidjono, A.L. Waworoentoe, dr. Abdoel Rivai. Nama-nama anggota Volksraad yang diangkat oleh Pemerintah Kolonial diumumkan pada 23 Februari 1918 (Wouters, 1924, hlm. 13–14). Seluruhnya dilantik di Gedung Volksraad pada 18 Mei 1918 oleh Gubernur Jenderal Van Limburg Stirum. Pada acara pelantikan dan pembukaan, gubernur jenderal mengungkapkan harapannya terhadap Volksraad sebagai badan penasihat wakil rakyat Hindia Belanda yang terhubung dengan niat Pemerintah Belanda terhadap tanah jajahan:

> "Meskipun setiap prediksi mengenai perkembangan hubungan politik dan ekonomi antara Belanda dan Hindia Belanda bertumpu pada wawasan yang terkadang keliru, jelas bahwa Belanda, sembari mempertahankan dan mempererat hubungannya dengan Hindia Belanda, yang selalu ingin dipandu dalam menentukan arah tindakannya oleh keinginan untuk menjamin kepentingan Hindia dengan sebaik-baiknya. […] Semoga kita bersatu menunjukkan kepada dunia bagaimana penentuan nasib sendiri yang diinginkan, selaras dalam

perkataan dan perbuatan antara Timur dan Barat dapat terwujudkan dengan baik" (*Handelingen van den Volksraad 1918*, 1918, hlm. 1–4)."



Gambar 2. Pembukaan dan Pelantikan Volksraad oleh Gubernur Jenderal J.P. van Limburg Stirum pada 18 Mei 1918
Sumber : *KITLV, 4513*

Berita pelantikan Volksraad menjadi perhatian pengamat politik kolonial dan tokoh pergerakan nasional yang menuai beragam reaksi. Dalam keanggotaan Volksraad sendiri banyak yang membawa sebuah harapan baru dengan adanya badan representasi perwakilan yang akan menyuarakan aspirasi kepentingan rakyat Hindia Belanda, sekaligus menuju pembentukan pemerintahan sendiri yang disuarakan dari perwakilan pergerakan nasional, seperti R. Sastrowidjono dari Boedi Oetomo: "Keberadaan rakyat yang bermatabat hanya diciptakan oleh suatu bentuk pemerintahan di mana rakyat, dalam arti yang sebenarnya, memiliki suara, untuk dapat membela kepentingan mereka" (Wouters, 1924, hlm. 15).

Harapan Gubernur Jenderal van Limburg Stirum terhadap Volksraad berbeda dengan pandangan para anggotanya, tetapi keduanya mengakui lembaga ini sebagai wadah untuk menyuarakan kepentingan di Hindia Belanda. Pemerintah Kolonial melihat Volksraad sebagai bukti kesempatan berpolitik, terutama bagi golongan bumiputra, dalam kerangka kerja sama kolonial menuju kemandirian ekonomi (Spykman, 1919, hlm. 5). Sebaliknya, anggota Volksraad memanfaatkannya untuk menyuarakan kritik, sebagaimana tercermin dalam pernyataan Ketua Volksraad, Dr. J.C. Koningsberger: "Terima kasih, tetapi tidak puas" (Handelingen van den Volksraad 1918, 1918, hlm. 5). Hal ini semakin jelas ketika sidang pertama Volksraad pada 21 Mei 1918. Para anggota Volksraad menunjukkan keaktifannya yang tidak mau hanya sekadar sebagai penasihat—menyuarakan pandangan dan pemikiran mereka berdasarkan keahlian mereka yang dianggap Pemerintah Kolonial sebagai kritik keras (Wouters, 1924, hlm. 17). Volksraad sejak awal telah menunjukkan peran agensi mereka yang memiliki kemampuan "membuat perbedaan" dan melakukan intervensi dalam arus peristiwa seperti dirumuskan oleh Giddens (2010). Mereka, terutama dari kelompok nasionalis dan progresif, menolak peran pasif sebagai "penasihat" dan justru menggerakkan dewan menjadi arena kritik terhadap otoritas kolonial. Keberadaan Volksraad kemudian memberikan pengaruh penting terhadap perpolitikan Hindia Belanda bahkan pergerakan nasional Indonesia. Sebab Volksraad memperjelas situasi politik kolonial, memperlihatkan demarkasi antara tokoh politik yang kritis dengan Pemerintah Kolonial. Volksraad sebagai dewan perwakilan mendorong para pihak di Hindia Belanda untuk menyusun dan menggagas prinsip politik mereka dengan jelas.

Tuntutan hak legislatif muncul dari perkembangan politik dan organisasi di Hindia Belanda pada awal abad ke-20 dengan mendorong adanya kesatuan representtatif kepentingan bersama di Hindia Belanda. Hal ini didorong oleh gerakan progresif dan nasionalis, utamanya dari Insulinde, Sarekat Islam, dan Boedi Oetomo—yang menginginkan suara rakyat di dengar—hal ini juga didukung oleh Gubernur Jenderal A.W.F. Idenburg sebelumnya. Namun, kondisi ini tentu membuat masa awal Volksraad penuh dengan suara kritik dari pihak progresif dan bumiputra terhadap Pemerintah Kolonial yang tidak mengakomodasi kepentingan masyarakat bumiputra. Tetapi yang paling utama juga dikritik dari para anggota Volksraad, baik itu golongan Eropa progresif, bumiputra, Tionghoa, dan Indo adalah berkaitan dengan fungsi dan hak Volksraad. Banyak anggota yang mengkritisi bahwa Volksraad merupakan badan perwakilan yang sangat terbatas. Volksraad hanya memiliki hak mengajukan petisi kecuali jika hal tersebut berkaitan dengan undang-undang. Volksraad sebagai wakil rakyat legislatif tidak memiliki hak membentuk undang-undang, hak angket, dan hak interpelasi. Abdoel Rivai dari perwakilan bumiputra mengkritik sikap Pemerintah Kolonial yang tidak akomodatif terhadap Volksraad (*Handelingen van den Volksraad 1918*, 1918, hlm. 136). Anggota dari golongan Eropa, Ch. G. Cramer juga menuntut masalah hak Volksraad dan menyatakan perlunya wakil komposisi anggota bumiputra yang lebih representatif. Demikian pula Mr. H. Jacob, D. Birnie, K.A.R. Bosscha, Mr. Dr. W.M.G. Schumann, dan R.A.A. Achmad Djajadiningrat yang menyuarakan keresahan yang sama dan menuntut reformasi sistem pemerintahan kolonial (*Handelingen van den Volksraad 1918*, 1918, hlm. 160–170).

Dr. J.C. Koningsberger mengalami kesulitan dalam memimpin Volksrad di masa awal. Jabatan dan tugas

barunya sebagai ketua tidak berjalan dengan baik, serta di sisi lain ia berusaha untuk tidak dituduh memberikan kesempatan yang sedikit kepada anggota bumiputra. Hingga bulan November 1918, Koningsberger dianggap kurang mampu memimpin perdebatan, bahkan terkesan membiarkannya hingga penentuan mosi. Masalah yang terjadi hingga menjadi puncak perdebatan di Volksraad pada bulan November menjadi kekecewaan bagi Gubernur Jenderal van Limburg Stirum (Van der Wal, 1964, hlm. 241). Anggota Volksraad terus memberikan kritik dan tuntutan yang diiringi perdebatan. Kritik dan tuntutan kemudian mengarah kepada masalah hak Pemerintah Kolonial yang dianggap memiliki kuasa tertinggi—yang dituntut oleh Mr. Dr. W.M.G. Schumann, Tjipto Mangoenkoesoemo, dan J.J.E. Teeuwen (Fromberg, 1918, hlm. 16).

2. "Kekacauan November 1918"

Bulan-bulan awal Volksrad menjadi fakta masalah baru yang tidak terduga bagi Pemerintah Kolonial. Sebab Volksraad sebagai badan perwakilan yang mempertemukan pihak pengkritik kekuasaan dengan Pemerintah Kolonial, dimana Volksraad telah melampaui bayangan Pemerintah Kolonial. Masalah yang dihadapi tidak hanya bersifat internal Hindia Belanda, tetapi juga didorong oleh masalah eksternal yang terjadi di Belanda. Seorang pemimpin Partai Buruh Sosialis Demokrat, P.J. Troelstra yang juga memimpin gerakan anti-parlemen, mengkritik tajam Pemerintah Belanda yang menyusun kebijakan untuk kepentingan dampak Perang Dunia I dengan penambahan pajak terhadap rakyat Hindia Belanda (Dijk, 2007, hlm. 120). Pada 11–12 November 1918, ia menuntut pembubaran Eerste Kamer (Majelis Tinggi) dalam pertemuan Majelis Rendah, yang memicu kericuhan dalam perpolitikan Belanda (Colenbrander, 1926, hlm. 140).

Meskipun tindakan Troelstra yang dianggap Pemerintah Belanda sebagai percobaan makar tidak begitu berpengaruh di Belanda, tetapi peristiwanya terdengar hingga di Hindia Belanda. Pada 15 November 1918, Ch. G. Cramer yang merupakan perwakilan SADP dalam Volksraad, menyatakan dukungan dari Hindia Belanda terhadap Troelstra dan akan memanfaatkan situasi untuk kemajuan di Hindia Belanda (Colenbrander, 1926, hlm. 140; Troelstra, 1931, hlm. 240). Peristiwa revolusioner yang dibawa ke Hindia Belanda menciptakan "celah kesempatan" atau political opportunity untuk menggerakkan Volksraad dengan bentuk konsesi pragmatis. Secara bersamaan, W.M.G. Schumann menyerukan reformasi administratif di dalam Volksraad dengan skema peninjauan kembali antara Hindia Belanda dan Belanda untuk ditempatkan di bawah Rijksraad (Dewan Kerajaan), ia juga mempermasalahkan hak Volksraad untuk mengkritik Pemerintah Kolonial yang diatur dalam regulasi yang sempit (Handelingen van den Volksraad 1918-19 zitting-1, 1918, hlm. 192).

Pada 16 November, Cramer menyoroti hubungan pergerakan di Eropa dan Hindia Belanda, menyerukan dibentuknya sebuah persatuan konsentrasi antara golongan bumiputra dan Eropa untuk menuntut menjadikan Volksraad sebagai parlemen rakyat (De Jonge, 1919, hlm. 98; *Handelingen van den Volksraad 1918-19 zitting-1*, 1918, hlm. 209–211). Cramer mengkiritisi soal bentuk demokrasi dan mengkritik tindakan Pemerintah Kolonial dengan mengaitkan masalah yang terjadi di Belanda:

> "Apa yang dapat dipelajari untuk Pemerintah dari kejadian yang terjadi di Hindia dan Belanda? Pertama, bahwa demokrasi tidak dapat diputarbalikkan, bahwa berbagai bangsa harus diberikan hak untuk menentukan nasib sendiri [...] Siapa yang menabur penindasan akan menuai revolusi, Pemerintah harus belajar dari apa yang telah terjadi di Eropa dan juga di sini" (Handelingen van den Volksraad 1918-19 zitting-1, 1918, hlm. 210).

Pada hari itu dibentuk persatuan fraksi Radicale Concentratie (Konsentrasi Radikal) dari berbagai perwakilan anggota dan organisasi yang menginginkan perubahan bentuk dan hak Volksraad. Organisasi yang tergabung utamanya dari kaum pergerakan progresif dan pergerakan nasional, yakni SADP, Nationaal-Indische Partij, Sarekat Islam, Boedi Oetomo, dan Pagoejoeban Pansoendan (Colenbrander, 1926, hlm. 132–133; Cramer, 1929, hlm. 57). Radicale Concentratie menjadi pergerakan perwakilan politik bumiputra dan perwakilan politik yang menuntut dibentuknya pemerintahan parlementer Hindia Belanda. Dalam pergerakannya, Panitia Pelaksana diketuai oleh R.O.S. Tjokroaminoto yang diakui oleh Cramer sebagai pimpinan yang tepat (Wardiningsih, 2011, hlm. 62). Z. Stokvis yang turut dalam Radicale Concentratie mengkritik Pemerintah Kolonial dengan mengungkapkan adanya pergerakan dari Sarekat Islam adalah cerminan buruknya sistem pemerintah, dan ia mengakui kepemimpinan dari Tjokroaminoto (*Handelingen van den Volksraad 1918-19 zitting-1*, 1918, hlm. 216–217). Gerakan ini mempersatukan berbagai organisasi politik progresif di Hindia Belanda sebagaimana yang disebut Tilly (1978) yang bersatu dalam aksi kolektif.

Tentu tuntutan dan kritik yang bersatu membuat Pemerintah Kolonial harus cepat bertindak merespon situasi yang mereka sebut "November-roerigheid"

(Kekacauan November). Pemerintah Belanda dan Pemerintah Kolonial menyalahkan tindakan Troelstra yang membuat mereka harus bertindak menjaga stabilitas kekuasaan kolonial. Tetapi gerakan yang terjadi dan dibentuknya Radicale Concentratie merupakan aksi kolektif di Volksraad dengan "koalisi-revolusioner" dengan kelompok sosial lainnya menekan kekuasaan sebagaimana yang dikonsepkan oleh Tilly (1978). Peristiwa ini merupakan yang saling menyebabkan dari interaksi tokoh di Volksraad dengan sekitarnya dan struktur pemerintah kolonial. Kekacauan November dalam sejarah Indonesia pada masa kolonial terjadi karena aksi dari perkembangan politik pasca Politik Etis dalam sebuah wadah struktur, yakni Volksraad.

Gerakan Radicale Concentratie dalam Volksraad menunjukkan bagaimana kelompok baru berorientasi pada pandangan dunia baru terbentuk dalam kondisi kelompok yang belum terdefinisi dengan baik sehingga menjadi aktor kolektif (Tilly, 1978, hlm. 8). Kepentingan menjadikan Hindia Belanda sebagai pemerintahan yang "mandiri" dan Volksraad sebagai parlemennya menghasilkan intensi tindakan. Volksraad harus dipahami sebagai aspek kelompok dalam struktur yang membuat kepentingan untuk ditindak. Kemudian mobilisasi dengan suara-suara kritik dan tuntutan dari Volksraad yang sudah dilakukan sejak pendirian digunakan dalam dasar bertindak. Kesempatan muncul dari adanya hubungan dalam kerja sama dari pihak-pihak yang mengkritik Pemerintah Kolonial dalam Volksraad dan menciptakan kesempatan baru untuk bertindak ketika peristiwa di Belanda terdengar hingga ke Hindia Belanda. Pada akhirnya kombinasi dari kepentingan, organisasi, mobilisasi, dan kesempatan membentuk kompleksitas peristiwa yang terjadi pada masa awal Volksraad dan Kekacauan November.

Pada 17 November, Gubernur Jenderal van Limburg Stirum baru mendapatkan telegram dari Menteri Koloni A.W.F. Idenburg mengenai situasi di Belanda dan Perdana Menteri C.J.M. Ruijs de Beerenbrouck akan melawan pergerakan yang mengancam konstitusi (*"De Sumatra Post,"* 1918). Telegram tersebut menunjukkan bahwa Pemerintah Belanda menyadari dampak dari gerakan Troelstra hingga ke Volksraad. Gubernur Jenderal van Limburg Stirum kemudian merasa perlu bertindak dengan membuat keputusan sebagai sebuah reaksi yang dapat meredam keadaan. Di sisi lain, SDAP melakukan pertemuan dengan Indische Sociaal Democratische Vereeniging (ISDV) untuk menyusun program tuntutan kepada Pemerintah Kolonial dengan dasar mosi dari Cramer (*"De Sumatra Post,"* 1918). Program tersebut juga mengundang Boedi Oetomo dan Sarekat Islam untuk bergabung dalam aksi konsentrasi guna menuntut didirakannya parlemen Hindia Belanda.

Ketika J.C. Koningsberger membuka pertemuan Volksraad pada keesokan harinya, ia juga telah mengetahui bahwa gerakan Troelstra telah gagal di Belanda. Ia menyatakan bahwa peristiwa kekacauan politik yang terjadi di Belanda perlu direnungkan bahwa tuntutan perubahan yang tiba-tiba akan menyulitkan "perdamaian" dan kepentingan yang sudah ditetapkan dari negara induk (*Handelingen van den Volksraad 1918-19 zitting-1*, 1918, hlm. 235). Ketika pertemuan dilakukan, J.C. Koningsberger menghentikan sementara pembicaraan untuk memberikan kesempatan kepada Mr. Dr. D. Talma selaku *Regeeringsgemachtigde voor Algemeene Zaken* (Wakil Pemerintah untuk Urusan Umum) yang secara tiba-tiba hadir dalam pertemuan. Sebetulnya Mr. Dr. D. Talma diutus oleh Gubernur Jenderal van Limburg Stirum—dan ia mengumumkan Novemberverklaring (Deklarasi November) atau Regeeringverklaring (Deklarasi Pemerintah):

> "Laporan yang diterima patut disyukuri, karena menunjukkan bahwa mayoritas rakyat Belanda tidak berniat untuk membiarkan minoritas dengan kekerasan melepas diri mereka dari konstitusi. Hal ini yang juga menggembirakan bagi Hindia adalah Pemerintah Belanda ingin menerapkan reformasi sosial secara penuh [...] Pemerintah mengundang Volksraad untuk bekerja sama dalam mengupayakan realisasi reformasi yang diperlukan dengan cepat dan peningkatan kesejahteraan sosial" (Handelingen van den Volksraad 1918-19 zitting-1, 1918, hlm. 251–252).

Dalam pertemuan Volksraad 19 November 1918, ruangan dipenuhi oleh topik akibat telegram dan desas-desus dari Belanda ("De Locomotief," 1918). Para anggota Volksraad berada dalam kondisi yang serius dan penuh skeptis terhadap niat Pemerintah Kolonial yang diumumkan oleh Talma. J.C. Koningsberger membuka pertemuan dengan pidato singkat yang mengucapkan rasa syukur atas situasi di Belanda dan Hindia Belanda, tetapi hal tersebut tidak menenangkan sikap para anggota Volksraad. Dalam pembukaan pertemuan itu, Z. Stokvis tetap berdiri sebagai bentuk pertentangan di dalam Volksraad dan kemudian diikuti oleh Cramer, tindakan yang dianggap kurang sopan oleh sebagian pihak (*"De Locomotief,"* 1918). Di sisi lain, keputusan Van Limburg Stirum mengutus Talma untuk menghadapi situasi yang terjadi di Volksraad dipandang sebagai pemberian ruang kesempatan bagi Volksraad untuk terlibat lebih jauh dalam proses politik (Van Vollenhoven & Van Does de Bye, 1919). Akan tetapi, langkah tersebut juga

dianggap tergesa-gesa karena dilakukan tanpa terlebih dahulu berkonsultasi dengan Raad van Indie (Dewan Hindia) dan Opperbestuur (Dewan Tertinggi), sehingga dinilai melampaui prosedur kewenangan yang berlaku (Colenbrander, 1926, hlm. 141). Akibatnya, Van Limburg Stirum dianggap telah membuka peluang bagi kelompok progresif dalam Volksraad untuk mempengaruhi bahkan mendikte arah kebijakan pemerintah. Pandangan tersebut berbeda dengan sikap yang berkembang di Belanda, di mana perluasan Volksraad tidak pernah dibayangkan dan keputusan yang telah dijanjikan pemerintah kolonial harus tetap dipatuhi (Van Vollenhoven, 1935, hlm. 279).

Janji reformasi yang telah disampaikan kemudian dimaknai secara berbeda oleh Radicale Concentratie. Bagi mereka, deklarasi tersebut bukan sekadar upaya meredakan ketegangan, melainkan kesempatan politik untuk memperjuangkan tujuan jangka panjang berupa pemerintahan sendiri dan perluasan legislatif. Pada 23 November, mereka menyelenggarakan Sidang Pra-Parlemen yang disebut *Nationalen Raad* (Dewan Nasional), yang hasilnya akan dijadikan dasar penyusunan mosi tuntutan. Radicale Concentratie menyepakati proggram yang mencakup perubahan sistem pemerintahan Hindia Belanda, perluasan hak pilih, dan penataan kembali hubungan antara Hindia Belanda dan Belanda (*"De Preanger-bode,"* 1918). Mereka juga berupaya mengajak anggota-anggota Volksraad lainnya bergabung ke dalam gerakan tersebut guna membangun dukungan yang lebih luas terhadap reformasi pemerintahan kolonial. Sementara itu, Pemerintah Kolonial tetap berusaha mendorong Volksraad untuk bekerja sama dalam melaksanakan reformasi yang dijanjikan. Dua hari kemudian, Radicale Concentratie mengajukan mosi yang menuntut pembentukan segera parlemen yang dipilih oleh rakyat dengan kekuasaan legislatif penuh serta perubahan regulasi Volksraad sebelum tahun 1921 (*Handelingen van den Volksraad 1918-19 zitting-1*, 1918, hlm. 300). Ketika J.C. Koningsberger memasukan mosi tersebut, ia telah mengetahui bahwa Pemerintah Kolonial tengah menyiapkan langkah balasan dengan membentuk komisi yang dipimpin oleh Ketua Mahkamah Agung Mr. J.H. Carpentier Alting untuk menghadapi tuntutan Radicale Concentratie.

Perkembangan tersebut memperlihatkan bahwa "Kekacauan November" tidak hanya sekadar pengaruh politik langsung di negara induk, tetapi berlangsung melalui benturan tajam antara dua pihak yang memiliki tujuan politik berbeda (Tilly, 1978, hlm. 54). Di satu pihak, Volksraad dan Radicale Concentratie memanfaatkan janji reformasi sebagai sarana untuk mencapai kepentingan politik yang lebih luas, yaitu pemerintahan sendiri dan perluasan kekuasaan legislatif. Di pihak lain, Pemerintah Kolonial berusaha mempertahankan stabilitas dan kontrol politik melalui langkah-langkah yang ditempuh Talma untuk meredam ketegangan. Kapasitas Radicale Concentratie untuk bertindak lahir dari kemampuannya menghubungkan berbagai kelompok prograsif dan nasionalis ke dalam tujuan bersama melalui jaringan organisasi dan penyusunan program politik, sehingga terbentuk identitas kolektif yang memperkuat posisi mereka sebagai aktor politik (Tilly, 1978, hlm. 84). Mobilisasi kemudian berkembang ketika kelompok tersebut memperoleh sumber daya politik melalui dukungan anggota-anggota Volksraad dan perluasan basis pendukung untuk menekan Pemerintah Kolonial (Tilly, 1978, hlm. 7).

Kesempatan politik semakin terbuka akibat kombinasi beberapa faktor, yakni dampak gerakan Troelstra terhadap politik Belanda, janji reformasi yang diberikan Van Limburg Stirum melalui Talma, serta keputusan Gubernur Jenderal tanpa konsultasi dengan Raad van Indie yang memperlihatkan adanya keretakan dalam struktur kekuasaan kolonial. Dalam situasi tersebut, pembentukan Nationalen Raad dan pengajuan mosi 25 November menunjukkan kecenderungan munculnya situasi revolusioner ketika kelompok oposisi mulai berupaya membangun otoritas politik tandingan terhadap Pemerintah Kolonial dan menuntut hak politik baru (Tilly, 1978, hlm. 147). Akumulasi kepentingan, organisasi, mobilisasi, dan kesempatan politik itu mendorong Pemerintah Kolonial merespons melalui pembentukan komisi pimpinan Mr. J.H. Carpentier Alting sebagai langkah untuk mengalihkan dan mengendalikan tekanan politik melalui jalur birokrasi (Tilly, 1978, hlm. 55).

Dinamika November 1918 juga menunjukkan bahwa institusi kolonial tidak selalu bekerja sesuai dengan tujuan awal pembentukannya. Studi Ravensbergen (2024) mengenai proses pembentukan hukum kolonial menunjukkan pentingnya melihat ruang pertemuan, prosedur, perdebatan, dan pencatatan resmi bukan sekadar sebagai mekanisme administratif, tetapi sebagai arena negosiasi antara berbagai aktor dalam negara kolonial. Perspektif tersebut relevan untuk membaca Volksraad. Sidang, mosi, koalisi, interpelasi politik, dan perdebatan yang berlangsung di dalamnya menghasilkan ruang politik yang tidak sepenuhnya dapat dikendalikan pemerintah. Dalam konteks inilah Radicale Concentratie dapat dipahami sebagai konsekuensi tidak terduga dari institusionalisasi representasi kolonial: prosedur yang diciptakan untuk mengelola aspirasi justru menyediakan

perangkat bagi aktor politik untuk mengorganisasi kritik terhadap negara kolonial.

3. Herzieningscommissie dan Reaksi Pemerintah Kolonial

Mosi Radicale Concentratie kemudian dijawab dalam pertemuan Volksraad pada 2 Desember 1918 oleh Talma yang berusaha menegosiasikan posisi Volksraad:

> "Pemerintah mencatat bahwa Volksraad yang dibentuk sebagai badan penasihat murni dan dimaksudkan sebagai lembaga tinggi dengan tugas yang sangat terbatas, setidaknya dalam waktu dekat telah mencapai posisi dalam enam bulan pertamanya, telah jauh melampaui maksud awalnya. Selain itu, proses pengembangannya dipercepat oleh arus politik secara umum bergerak ke arah yang menempatkan partisipasi yang lebih besar dari yang diperintah dalam administrasi negara sebagai tuntutan pertama. Hal ini dengan sendirinya membuat revisi konsitusional dan definisi baru tentang kekuasaan menjadi penting" (*Handelingen van den Volksraad 1918-19 zitting-1*, 1918, hlm. 429–430).

Talma menjelaskan bahwa reformasi tidak dapat dilaksanakan tanpa perluasan dan perubahan pada Volksraad untuk menjadi bagian dengan Pemerintah Kolonial dalam penentuan bersama. Ia berusaha menyangkal opini bahwa Pemerintah Kolonial telah memantau situasi di Volksraad dengan waspada dan mengungkapkan bahwa pemerintah menyesali sikap kritis Radicale Consentratie terhadap niat reformasi. Talma berusaha membangun kepercayaan dan kerja sama antara Pemerintah Kolonial dengan Volksraad, serta menjanjikan dilaksanakannya reformasi. Pengumuman Talma sebetulnya menunjukkan kekhawatiran Pemerintah Kolonial atas bersatunya gerakan Volksraad yang akan diperhatikan oleh publik sehingga dibutuhkan tindakan penenang suasana. Janji reformasi menjadi kesadaran Pemerintah Kolonial melihat kondisi masyarakat yang melek politik dan diperlukannya kebijakan yang merepresentasikan rakyat koloni. Untuk itu, Talma memberi kisi-kisi bahwa Pemerintah Kolonial dengan segera membentuk komisi yang akan memberikan saran untuk reformasi seperti yang telah diumumkan J.C. Koningsberger (*Handelingen van den Volksraad 1918-19 zitting-1*, 1918, hlm. 430). Pada pertemuan Volksraad keesokan harinya, Djajadiningrat, Schumann, Waworoentoe, Van Hinloopen Labberton, Kan, dan 's Jacob memberikan mosi sebagai tanggapannya terhadap janji Pemerintah Kolonial dengan poin: (1) Pembentukan Rijksraad (Dewan Kerajaan) yang memberi kesempatan untuk semua negara anggota kerajaan duduk dengan hak yang sama; (2) Mereformasi Volksraad menjadi badan perwakilan dengan kekuasaan legislatif; (3) Mengubah kepala-kepala departemen pemerintah kolonial menjadi menteri-menteri yang bertanggung jawab kepada Volksraad; (4) Mereformasi Raad van Indie menjadi Dewan Negara Hindia yang terdiri anggota tanpa membedakan bangsa; (5) Pengesahaan anggaran oleh kekuasaan legislatif di Hindia Belanda, pemberian hak banding Volksraad terhadap keputusan gubernur jenderal; dan (6) Pembaharuan sistem pemerintahan dengan desentralisasi (Handelingen van den Volksraad 1918-19 zitting-1, 1918, hlm. 491).

Beberapa anggota bumiputra Volksraad sebetulnya menanggapi *Novemberverklaring* dengan skeptis bahkan dengan tindakan Gubernur Jenderal Van Limburg Stirum yang menggunakan utusan terhadap tuntutan dari Volksraad. Pada pertemuan Volksraad tanggal 5 Desember 1918, diumumkan susunan rencana komposisi komisi pemberi saran reformasi. Abdoel Moeis berusaha mengkritisi intensi Pemerintah Kolonial mengenai janji reformasi untuk kedepannya (*Handelingen van den Volksraad 1918-19 zitting-1*, 1918, hlm. 520). Dalam pertemuan ini Pemerintah Kolonial berusaha menunjukkan niat untuk reformasi sebagai harapan yang justru menuai kritik karena komposisi tidak memasukan semua perwakilan politik dari Volksraad.

Di Belanda, gerakan Radicale Concentratie Volksraad dan Deklaraasi November telah terdengar. Secara umum, orang-orang Belanda di Hindia Belanda tidak menolak gagasan otonomi lebih, tetapi tidak di Belanda. Bagi beberapa pihak di Belanda, Gubernur Jenderal Van Limburg dan orang sekitarnya patut disalahkan, dan Hindia Belanda yang belum cukup "dewasa" telah termotivasi oleh hasrat yang tidak wajar untuk reformasi (Dijk, 2007, hlm. 604). Tetapi gerakan Radicale Concentratie juga dianggap sebagai perjuangan melawan kapitalisme yang menjadi "kesalahan nasional" (Colenbrander, 1926, hlm. 134).

Pada pertemuan Volksraad 6 Desember, Tjokroaminoto menegaskan dasar gerakan Radicale Consentratie untuk kepentingan bumiputra yang diwakilkan dalam Volksraad (*Handelingen van den Volksraad 1918-19 zitting-1*, 1918, hlm. 553). Desakan kepada Pemerintah Kolonial untuk reformasi dalam tempo secepatnya membuat Gubernur Jenderal Van Limburg Stirum mengesahkan pembentukan Indische Herzieningscommissie (Komisi Pertimbangan Hindia) pada 17 Desember 1918. Komisi tersebut bertugas untuk membuat saran untuk sebuah rencana yang akan diajukan kepada Dewan Tertinggi (Opperbestuur) guna

mereformasi struktur konstitusi Hindia Belanda. Komisi yang dibentuk awalnya membuat Radicale Concentratie kecewa karena proses pembentukannya tidak menyertai pendapat dari organisasi di Hindia Belanda. Tjokroaminoto selaku ketua Radicale Concentratie mengajukan beberapa anggotanya tergabung di dalam komisi tersebut, dan akhirnya Dr. W.M.G. Schumann, Mr. H. ‘s Jacob, R.A.A. Djajadiningrat, dan Dr. N. Ng. Radjiman masuk dalam komisi tersebut. Pada 28 Desember 1918, Gubernur Jenderal J.P. van Limburg Stirum melantik Indische Herzieningscommissie dengan menekankan adanya batas-batas untuk Volksraad untuk tidak melebihi dari posisi strukturnya dan memberikan kisi-kisi batasan dari tuntutan reformasi:

> “Dengan adanya hubungan timbal balik antara Pemerintah dan Volksraad, terciptalah tuntutan akan hak untuk memutuskan lebih banyak hal daripada yang saat ini dimungkinkan di negeri ini. Keberadaan Volksraad yang memiliki dasar selain berlandaskan ketergantungan kepada Dewan Tertinggi, menciptakan kemungkinan demarkasi yang penting tentang batas-batas kekuasaan legislatif di Hindia Belanda [...] Reformasi pemerintah dan kekuasaan negara merupakan program yang hanya dapat dilaksanakan secara bertahap” (Colenbrander, 1926, hlm. 143–144).

Berjalannya Indische Herzieningscommissie sejak awal menunjukkan terbatasnya komitmen Pemerintah Kolonial terhadap reformasi yang dijanjikan pada November 1918. Komisi baru diumumkan dalam *Buitengewone Zitting* (Sesi Pertemuan Luar Biasa) Volksraad pada 17 Februari 1919. Dalam sidang yang sama, Dr. W.M.G. Schumann mendesak agar peninjauan reformasi dan pembahasan hak angket Volksraad segera diselesaikan karena penundaan yang terus berlangsung hanya menghambat realisasi janji pemerintah (“*Handelingen van den Volksraad” 1919 Buitengewone zitting,* 1919, hlm. 90). Akan tetapi, usul tersebut ditolak dengan selisih suara tipis, memperlihatkan bahwa Radicale Concentratie tidak hanya berhadapan dengan Pemerintah Kolonial, tetapi juga dengan anggota Volksraad lain yang berpihak pada pemerintah dan kalangan konservatif. Situasi ini menunjukkan bahwa komposisi Volksraad memang dirancang untuk membatasi kemungkinan terbentuknya mayoritas oposisi, sehingga kritik dan tuntutan reformasi dapat dikendalikan melalui mekanisme perwakilan itu sendiri (*“Indische Bewging,”* 1919).

Perdebatan kemudian bergeser pada masalah pangan yang diajukan Radicale Concentratie sebagai bagian dari gagasan kemandirian Hindia Belanda. Bagi kelompok progresif Eropa, Indo, dan bumiputra, persoalan pangan berkaitan dengan kesejahteraan dan hak politik rakyat jajahan. Namun, tuntutan tersebut dituduh sebagai upaya mempolitisasi persoalan ekonomi dan mendorong perlawanan terhadap kapitalisme (*“Handelingen van den Volksraad” 1919 Buitengewone zitting,* 1919, hlm. 66). Tjokroaminoto dan Teeuwen membantah tuduhan tersebut dengan menegaskan bahwa Radicale Concentratie bertindak untuk mewakili kepentingan masyarakat Hindia Belanda, tetapi kritik dari pihak seperti ‘s Jacob memperlihatkan bahwa sebagian anggota Volksraad tetap menghendaki kerja sama dengan Pemerintah Kolonial sebagaimana dijanjikan dalam Novemberverklaring. Perbedaan ini menunjukkan bahwa tuntutan reformasi tidak perna memperoleh dukungan penuh bahkan di dalam Volksraad sendiri.

Di luar Volksraad, reformasi juga menghadapi penolakan dari Belanda. Ketua Tweede Kamer, Dirk Fock, mengkritik Van Limburg Stirum karena dianggap bertindak tanpa berkonsultasi terlebih dahulu dengan Menteri Koloni mengenai agenda reformasi di Hindia Belanda (Dijk, 2007, hlm. 604–605). Meskipun Menteri Koloni Idenburg bersedia mempertimbangkan perubahan terbatas terhadap fungsi Volksraad, ia tetap menempatkan urusan keuangan dan kebijakan kolonial di bawah kendali Pemerintah Belanda (Jansen, 1932, hlm. 102–103). Tentu Belanda tidak menolak reformasi secara keseluruhan, tetapi menolak perubahan yang berpotensi mengurangi kewenangannya atas Hindia Belanda.

Penolakan tersebut semakin jelas setelah telegram dari Den Haag pada April 1919. Pemerintah Belanda mengakui adanya kemajuan poltiik di Hindia Belanda, tetapi menilai perkembangan tersebut belum cukup untuk mendukung pemerintahan parlementer yang sesungguhnya (*Het nieuws van den dag voor Nederlandsch-Indië,* 1919). Pandangan ini berangkat dari keyakinan bahwa masyarakat Hindia Beladna belum mencapai tingkat “kedewasaan politik” yang diperlukan untuk memperoleh pemerintahan yang lebih mandiri. Pada saat yang sama, Tweede Kamer khawatir bahwa perluasan fungsi Volksraad akan membatasi kemampuan Belanda mengendalikan kebijakan dan anggaran kolonial (Jansen, 1932, hlm. 103). Kekhawatiran tersebut mendorong munculnya gagasan untuk menangguhkan Volksraad dan menolak berbagai usulan reformasi yang berkembang setelah November 1918 (“De Preanger-bode,” 1919a). Perdana Menteri C.J.M. Ruijs de Beerenbrouck bahkan menilai bahwa tuntutan reformasi lahir dari kesimpulan yang keliru bahwa perubahan konstitusional di Hidnia Belanda tidak dapat dihindari.

Dengan situasi penolakan di Belanda dan tuntutan yang berkelanjutan di Volksraad, Pemerintah Kolonial berada dalam tekanan dua arah. Meskipun pada titik ini, Gubernur Jenderal van Limburg Stirum sudah berpikir bahwa reformasi yang diinginkan Radicale Concentratie sudah tidak dapat dimungkinkan (*"De Preanger-bode,"* 1919a). Maka dari itu, pembicaraan soal reformasi terus ditunda di dalam Volksraad, kecuali masalah hak untuk pengesahan anggaran Hindia Belanda. Pembicaraan di Volksraad diarahkan pada masalah pangan dan ekonomi yang terdampak dari Perang Dunia I, dan menjadi motif Van Limburg Stirum untuk menarasikan persatuan antara Pemerintah Kolonial dan Volksraad. Pemerintah Kolonial juga berusaha mengatur bagaimana pengaturan sikap mereka terhadap Volksraad, dan melalui Dewan Tertinggi, Pemerintah Kolonial melakukan pengajuan pengangkatan ketua Volksraad yang baru menggantikan J.C. Koningsberger—yang dianggap mengecewakan bagi Gubernur Jenderal van Limburg Stirum.

Bagaimanapun gagasan otonomi pemerintahan Hindia Belanda masih menjadi mimpi, utamanya pada 1919. Tahun 1918–1919 menunjukkan masa Volksraad menjadi badan yang cukup memprihatikan. Secara maksud dan tujuannya, Volksraad menjadi badan yang bertugas untuk memberikan nasihat untuk Pemerintah Kolonial, dan pembentukannya serta pekerjaannya terlihat seperti memiliki suara untuk masalah anggaran dan pemerintahan. Tetapi kenyataannya, Volksraad yang memiliki otoritas sebagai penasihat berulang kali mendapatkan penolakan dari Pemerintah Kolonial dan Menteri Kolonial hingga menimbulkan rasa keraguan Volksraad akan kegunaan nasihatnya (Jansen, 1932, hlm. 101). Pemerintah Belanda sendiri merasa mereka memiliki opsi yang terbaik, seperti yang dikritik oleh koran *Bataviaasche Nieuwsblad* tertanggal 5 April 1919. Sebab mereka telah menunjukkan untuk tidak mendukung Gubernur Jenderal van Limburg Stirum atas janji reformasi di Hindia Belanda ("Bataviaasch nieuwsblad," 1919).

Kondisi reaksi terhadap peristiwa November 1918 diarahkan kepada pengingkaran atas janji pemerintah yang dijelaskan secara terus terang dari telegram yang dikirimkan kepada gubernur jenderal. Pandangan yang berbeda hanya berasal dari Menteri Koloni Idenburg yang tidak memiliki kekhawatiran sama sekali terhadap tindakan Gubernur Jenderal van Limburg Stirum dan pembentukan Indische Herzieningscommissie (*"Bataviaasch nieuwsblad,"* 1919). Sebab sejak awal, ia telah melihat Volksraad tidak kompeten dan ide pembentukan parlemen Hindia Belanda yang otonom adalah pemaksaan. Di Hindia Belanda, anggota Volksraad terus mengungkapkan rasa kekecewaannya karena nasihatnya tidak diadopsi, dan selalu berusaha mengingatkan Pemerintah Kolonial dengan argumen konstitusional positif untuk mendapatkan hak meminta penjelasan dari Pemerintah Kolonial.

Dalam pembukaan sidang Volksraad pada Mei 1919, Gubernur Jenderal Van Limburg Stirum berusaha meredakan ketegangan politik yang berkembang sejak November 1918. Ia memuji kinerja Volksraad yang dianggap telah memperkuat hubungan antara Pemerintah Kolonial dan Belanda serta menegaskan bahwa pemerintah terus mempehatikan perkembangan politik dan sosial di Hindia Belanda (*"De Indische Gids," 1919,* hlm. 992). Van Limburg Stirum juga menyalahkan pers karena dianggap menimbulkan kesalahpahaman mengenai kebijakan pemerintah. Menanggapi tuntutan reformasi, ia menegaskan bahwa perubahan sistem pemerintahan tidak dapat dilakukan secara langsung, melainkan harus berlangsung secara bertahap. Oleh karena itu, Volksraad diminta menunggu hasil Indische Herzieningscommissie, sementara pemerintah menjanjikan perluasan otonomi daerah di Jawa dan pengembangan hak politik sebagai bagian dari proses menuju "kedewasaan politik" masyarakat Hindia Belanda ("De Indische Gids," 1919, hlm. 993).

Pidato tersebut menunjukkan bahwa Pemerintah Kolonial merespons tuntutan Volksraad dengan mengalihkan agenda reformasi dari perubahan hubungan ketatanegaraan antara Hindia Belanda dan Belanda menuju perluasan otonomi daerah. Sikap ini sekaligus mencerminkan upaya pemerintah untuk meredam mobilisasi politik di dalam Volksraad dan mengendalikan arah reformasi sesuai kepentingannya. Indikasi serupa terlihat juga dalam pandangan Menteri Koloni Idenburg yang menilai tuntutan reformasi di Hindia Belanda telah berkembang terlalu jauh, meskipun gagasan reformasi yang ia bayangkan tidak sepenuhnya berbeda dari Van Limburg Stirum (Van Vollenhoven, 1935, hlm. 362). Akibatnya, pembahasan reformasi terus ditunda hingga Indische Herzieningscommissie menyerahkan laporannya, termasuk mosi Tjipto Mangoenkoesoemo mengenai hak angket Volksraad (Verslag van de commissie tot herziening van de staatsinrichting van Nederlandsch-Indië, 1920, hlm. 325).

Dalam situasi tekanan dua arah, Gubernur Jenderal Van Limburg Stirum memilih untuk tidak mundur dari jabatannya. Tetapi kondisi ini memperjelas adanya ketidakselarasan antara Pemerintah Kolonial dengan Pemerintah Belanda untuk bereaksi terhadap peristiwa November 1918 (*"De Preanger-bode,"* 1919b). Perdana Menteri C.J.M. Ruijs de Beerenbrouck sendiri hanya yakin bahwa perkembangan politik di Hindia Belanda

hanya dapat direalisasikan untuk pengembangan otonomi pemerintah daerah. Dan rupanya Indische Herzieningscommissie telah memberikan laporannya terlebih dahulu mengenai situasi di Hindia Belanda kepada Belanda. Laporan tersebut juga mengungkapkan bahwa pemberian hak angket kepada Volksraad tidak mungkin dilakukan (*"De Preanger-bode,"* 1919b).

Pada 2 Juli 1919, Talma kembali memberikan pidato yang berusaha meyakinkan bahwa Pemerintah Kolonial memperhatikan tuntutan reformasi dari Volksraad. Ia mengungkapkan bahwa peristiwa yang terjadi sejak November 1918 telah menyadarkan Pemerintah Kolonial untuk memperluas hak Volksraad sebagai signifikansi reformasi di Hindia Belanda (*Verslag van de commissie tot herziening van de staatsinrichting van Nederlandsch-Indië*, 1920, hlm. 336). Pemerintah Kolonial membuat citra melalui pidato Talma bahwa mereka telah mengakui peran penting Volksraad. Tetapi pidatonya juga mengungkapkan pandangan bahwa Volksraad melakukan kritik yang diluar kendali dan kekuasaan, serta menggambarkan Pemerintah Kolonial hanya memikul "tanggung jawab" dari Belanda dalam keadaan terus diserang oleh kritik. Kritik Volksraad dan peristiwa November 1918 dianggap sebagai serangan kepada Pemerintah Kolonial atas dasar ketidakpuasan dan ketidakpercayaan, sehingga perlu dirasionalisasi (*Verslag van de commissie tot herziening van de staatsinrichting van Nederlandsch-Indië*, 1920, hlm. 338).

Benar saja Gubernur Jenderal van Limburg Stirum mengambil tindakan untuk mengubah situasi dalam Volksraad. Pada 12 Agustus 1919, Ketua Volksraad J.C. Koningsberger dianggap tidak mampu mengendalikan situasi sehingga ia digantikan oleh Mr. Dr. W.M.G. Schumann. Tindakan tersebut tentu disesali oleh para anggota Volksraad bahkan Schumann sendiri. Schumann juga berpihak pada Radicale Concentratie, dan sebagai ketua Volksraad yang baru ia memberikan pidato perdananya pada pertemuan 28 Oktober 1919.

> "Bersama-sama kita akan memulai langkah untuk membawa Volksraad dengan komposisi sementara, dengan kuasa yang masih diragukan untuk mencapai tujuan akhir dari perkembangan progresifnya, Parlemen Hindia [...] Tidaklah cukup untuk berargumen berulang kali bahwa Hindia Belanda sangat mampu untuk memerintah dirinya sendiri" (*Handelingen van den Volksraad 1919 zitting-2*, 1919).

Naiknya Schumann sebagai Ketua Volksraad mengembalikan pembicaraan mengenai reformasi dan Indische Herzieningscommissie dalam Volksraad. Tetapi para anggota Volksraad, utamanya yang berpihak pada reformasi juga telah memperkirakan kedepannya dengan kondisi yang sudah terjadi. Mereka dalam keadaan skeptis mengenai reformasi yang telah mereka tuntut tidak akan terjadi, dan mereka tidak dapat berharap kepada Pemerintah Kolonial ataupun Pemerintah Belanda. Volksraad pada akhirnya hanya dapat menunggu waktu yang akan menampilkan hasil akhir yang mereka pasrahkan.



Gambar 3. Mr. Dr. W.M.G. Schumann, Ketua Volksraad menggantikan Dr. J.C. Koningsberger
Sumber : *Tien Jaar Volksraad, 1928*

Keadaan skeptis dalam Volksraad pihak progresif juga dikarenakan Menteri Koloni A.W.F. Idenburg yang dikenal sebagai tokoh penting Politik Etis mengundurkan diri karena sakit. Ia digantikan oleh Simon de Graaff pada November 1919, yang diketahui tidak memiliki hubungan yang baik dengan Gubernur Jenderal van Limburg Stirum. Simon de Graaf juga tidak disukai oleh para tokoh politik progresif di Hindia Belanda, utamanya kalangan pergerakan nasionalis, karena ia memandang perkembangan politik di Hindia Belanda adalah hal yang ekstrim. Sebelumnya Simon de Graaf pernah bertugas di Hindia Belanda, dan sempat menjabat sebagai Regeeringscommissaris (Komisaris Pemerintah) untuk reorganisasi Raad van Indie (Dewan Hindia) sepanjang 1913–1914. Pandangannya akan reformasi politik di Hindia Belanda sangat berbeda dengan Menteri Kolonial Th. Bastiaan Pleyte, bahkan setelah ia kembali ke Belanda, ia menolak gagasan pembentukan Volksraad.

Tidak mengherankan jika Volksraad semakin skeptis dengan tujuan mereka sendiri mengingat kondisi struktur pemerintahan kolonial dan penguasa

di Belanda. Hal ini juga digambarkan oleh pernyataan Cramer dalam pertemuan Volksraad 28 November 1919:

> "Apa yang kita ketahui dari riwayat Menteri Koloni yang baru dan apa yang disampaikan kepada kita melalui telegram Aneta terakhir, mengenai pandangan tuan Simon de Graaff, bagaimanapun juga tidak memberi kita harapan, terutama yang berkaitan dengan proposal yang diharapkan yang akan segera diajukan oleh Indische Herzieningscommissie kepada Pemerintah Hindia Belanda. Simon de Graaff tidak memberi kita alasan untuk berharap [...] tentang perlunya dan kesepakatan antara rakyat dan pemerintah di negeri ini" (*Handelingen van den Volksraad 1919 zitting-2*, 1919, hlm. 128).

Cramer mewakili kelompok progresif yang memandang bahwa Pemerintah Kolonial dan Belanda pada akhirnya akan mengambil arah yang lebih konservatif dalam menghadapi tuntutan reformasi di Hindia Belanda. Ia mengkritik penundaan reformasi yang terus berlangsung dan memperingatkan bahwa sikap tersebut hanya akan merusak otoritas Belanda yang telah menjanjikan perubahan kepada Hindia Belanda. Akan tetapi, perubahan situasi politik setelah Simon de Graaf menjabat Menteri Koloni mempersempit ruang gerak Volksraad. Koalisi yang terbentuk pasca-November 1918 tidak lagi memiliki momentum yang cukup untuk mendorong reformasi konstitusional yang lebih luas. Akibatnya, para anggota Volksraad yang progresif hanya dapat menuntut transparansi terhadap pembahasan reformasi yang dilakukan Pemerintah Kolonial bersama Indische Herzieningscommissie, sebagaimana yang disuarakan oleh Abdoel Moeis (Handelingen van den Volksraad 1919 zitting-2, 1919, hlm. 501–502). Sebaliknya, tuntutan yang lebih mendasar seperti pemilihan anggota Volksraad dan perubahan sistem pemerintahan dianggap sulit diwujudkan sebelum laporan Indische Herzieningscommissie diterbitkan, sebagaimana yang diakui oleh Cramer dan Tjipto Mangoenkoesoemo pada sidang 6 Januari 1920 (*Handelingen van den Volksraad 1919 zitting-2*, 1919, hlm. 595–598).

Perkembangan di Belanda semakin memperjelas terbatasnya peluang reformasi. Dalam sidang Tweede Kamer pada 22 Desember 1919, Menteri Koloni Simon de Graaf tidak menunjukkan dukungannya terhadap reformasi politik di Hindia Belanda (*Verslag van de commissie tot herziening van de staatsinrichting van Nederlandsch-Indië,* 1920, hlm. 29). Meskipun Pemerintah Belanda terikat oleh janji reformasi yang diberikan pada 1918, mereka berupaya membatasi konsekuensinya tanpa secara terbuka membatalkan komitmen tersebut. Karena itu, Indische Herzieningscommissie tetap dibiarkan bekerja, tetapi dalam kerangka yang menempatkan reformasi sebagai pembaruan administratif dan ketatanegaraan yang tetap berada di bawah kendali Pemerintah Kolonial, bukan sebagai langkah menuju pemerintahan yang lebih mandiri (Van Vollenhoven, 1935, hlm. 363).

Akibatnya, harapan akan terobosan politik yang muncul setelah November 1918 perlahan berubah menjadi upaya meredakan ketegangan politik. Pemerintah Kolonial tidak menunjukkan kesungguhan untuk mewujudkan reformasi sebagaimana yang dibayangkan oleh Radicale Concentratie. Para anggota Volksraad menyadari lemahnya dukungan Van Limburg Stirum dalam meyakinkan Opperbestuur serta kuatnya kritik dari Tweede Kamer terhadap agenda reformasi (Stokvis, 1922, hlm. 128). Bagi Stokvis, kritik Dirk Fock terhadap Gubernur Jenderal tidak memiliki dasar yang kuat karena hubungan antara gubernur jenderal, Opperbestuur, dan Tweede Kamer tidak diatur secara tegas dalam konstitusi, melainkan ditentukan oleh kebutuhan politik dan keadaan yang berkembang (Stokvis, 1922, hlm. 128).

Benar saja ketika 30 Juni 1920, Indische Herzieningscommissie menyerahkan laporannya kepada Gubernur Jenderal van Limburg Stirum yang hasilnya tidak memenuhi harapan Radicale Concentratie. Dalam penyampaian laporannya, Mr. J.H. Carpentier Alting yang menunjukkan dasar bekerja komisinya dan menunjukkan argumen sesuai keinginan Belanda:

> "…Kami diminta untuk memeriksa lembaga-lembaga yang saat ini membentuk keorganisasian Hindia Belanda dan subdivisinya berdasarkan persyaratan efektivitas, keinginan, dan kemungkinan, serta untuk menunjukkan hal-hal apa saja yang harus mengalami perubahan untuk memenuhi tujuannya, yaitu memajukan kepentingan bagian Negara Belanda […] Sadar bahwa apa yang akan memuaskan Hindia harus sesuai dengan kepentingan Hindia, karakter Hindia, kemampuan Hindia. Kita harus menghindari pemikiran bahwa apa yang berhasil dicapai di tempat lain akan memuaskan di sini" (*Verslag van de commissie tot herziening van de staatsinrichting van Nederlandsch-Indië, 1920*, hlm. xiv–xvi).

Hasil laporan Indische Herzieningscommissie akhirnya memperlihatkan batas-batas reformasi yang dapat diterima Belanda. Komisi berangkat dari asumsi bahwa persoalan utama pemerintahan Hindia Belanda bukan terletak pada kurangnya representasi politik, melainkan bagaimana mencegah pemberian kekuasaan yang dianggap "terlalu banyak" ataupun

"terlalu sedikit" kepada lembaga perwakilan. Atas dasar, usulan pemberian hak angket kepada Volksraad ditolak dengan alasan bahwa kewenangan tersebut berpotensi digunakan untuk melawan pemerintah dan mengganggu stabilitas kolonial (*Verslag van de commissie tot herziening van de staatsinrichting van Nederlandsch-Indië*, 1920, hlm. 450). Penolakan serupa juga terjadi terhadap tuntutan perluasan representasi bumiputra. Komisi berpendapat bahwa masyarakat bumiputra belum memiliki kapasitas politik yang cukup untuk memerintah secara mandiri sehingga jumlah anggota Eropa harus tetap dipertahankan (*Verslag van de commissie tot herziening van de staatsinrichting van Nederlandsch-Indië,* 1920, hlm. 488–489). Pandangan tersebut menunjukkan bahwa reformasi konstitusional di Hindia Belanda masih dibatasi oleh cara pandang kolonial yang menempatkan masyarakat jajahan sebagai kelompok yang belum mencapai tingkat "kedewasaan politik" yang diperlukan untuk memperoleh hak-hak pemerintahan yang lebih luas. Dalam suasana pasca-Perang Dunia I, ketika pemerintah-pemerintah Eropa dihadapkan pada ketakutan terhadap revolusi sosial dan perluasan gerakan anti-kolonial, tuntutan Volksraad untuk memperoleh kewenangan legislatif justru dipandang sebagai potensi ancaman terhadap otoritas negara kolonial.

Hasil laporan tersebut ditentang keras oleh dr. Radjiman, Ch. G. Cramer, dan Stokvis. Mereka menilai bahwa Menteri Koloni Simon de Graaf sama sekali tidak memperhatikan kerja maupun rekomendasi yang telah dihasilkan oleh Indische Herzieningscommissie (Ranneft, 1920, hlm. 167). Penolakan itu semakin memperlihatkan adanya perpecahan mendasar di dalam komisi sendiri. Sebagian anggota berpandangan bahwa Hindia Belanda harus tetap dipertahankan sebagai wilayah yang diperintah dan diarahkan oleh Belanda, sedangkan sebagian lainnya menghendaki perkembangan menuju pemerintahan yang lebih mandiri (Wardiningsih, 2011, hlm. 82). Perbedaan tersebut menyebabkan hasil akhir komisi tidak menghasilkan terobosan konstitusional yang berarti. Tuntutan reformasi yang disuarakan Volksraad sejak November 1918 tidak menjadi dasar perubahan struktur pemerintahan kolonial, sementara agenda yang masih dapat diterima oleh Belanda hanya terbatas pada kelanjutan kebijakan desentralisasi.

Kecurigaan terhadap arah laporan komisi semakin menguat ketika muncul desas-desus bahwa Simon de Graaf telah mengirimkan rancangannya sendiri ke Hindia Belanda sebelum laporan akhir disusun (Ranneft, 1920, hlm. 159). Terlepas dari benar atau tidaknya kabar tersebut, perkembangan selanjutnya menunjukkan bahwa arah reformasi telah ditentukan lebih dahulu oleh Pemerintah Belanda. Perubahan mengenai Volksraad kemudian dituangkan dalam *Staatsblad* No. 776 Tahun 1920 yang diadaptasi dari *Koninklijk Besluit* 11 Oktober 1920. Regulasi ini menetapkan jumlah anggota Volksraad menjad 49 orang dengan 25 anggota Eropa dan 20 anggota Bumiputra (*Staatsblad van Nederlandsch-Indië voor Nederlandsch-Indie over het jaar 1920*, 1920, No. 776). Komposisi tersebut memperlihatkan bahwa pemerintah tetap mempertahankan dominasi politik Eropa sekalipun tuntutan representasi yang lebih luas terus disuarakan oleh kelompok-kelompok reformis.

Ketika laporan Indische Herzieningscommissie diterbitkan bersama nota penjelasan pada November 1920, perdebatan mengenai reformasi berubah menjadi pertarungan politik terbuka antara Volksraad dan Pemerintah Kolonial. Banyak anggota Volksraad menghendaki perkembangan yang lebih cepat menuju badan legislatif perwakilan, tetapi ruang perubahan yang tersedia ternyata jauh lebih sempit daripada yang dibayangkan setelah Deklarasi November 1918. Hasil laporan komisi yang disusun berdasarkan asumsi-asumsi kolonial mengenai kesiapan politik masyarakat Hindia Belanda membuat sebagian besar tuntutan reformasi kehilangan landasan untuk diwujudkan (Ranneft, 1920, hlm. 161–162). Teeuwen menuduh tindakan Simon de Graaf sebagai pelanggaran terhadap janji pemerintah yang diberikan pada 1918 (Ranneft, 1920, hlm. 165). Kritik serupa disampaikan oleh Cramer dan dr. Radjiman yang menunjukkan adanya jarak antara kenyataan politik di Hindia Belanda dengan rancangan reformasi yang disusun oleh Pemerintah Belanda. Kenyataannya, rancangan undang-undang reformasi administrasi yang diajukan Simon de Graaf pada September 1920 lebih dekat kepada pandangannya sendiri ketika menjabat sebagai Regeeringscommissaris pada 1914 daripada kepada aspirasi politik yang berkembang di Volksraad pada 1918 (Van Helsdingen, 1926, hlm. 6–7).

Kegagalan reformasi pada akhirnya tidak hanya disebabkan oleh lemahnya posisi Volksraad, tetapi juga adanya penolakan struktural dari Pemerintah Belanda terhadap gagasan pemerintahan yang lebih mandiri di Hindia Belanda. Bagi banyak kalangan politik di Belanda, perluasan kewenangan legislatif Volksraad berisiko mengurangi kendali Tweede Kamer dan Kementerian Koloni atas urusan kolonial. Kekhawatiran tersebut semakin besar setelah pengalaman Perang Dunia I dan gelombang revolusi yang melanda di Eropa. Oleh karena itu, tuntutan yang lahir dari Kekacauan November 1918 dipandang bukan sebagai langkah menuju pemerintahan yang lebih representatif, melainkan sebagai gejala radikalisme yang harus dibatasi. Dalam keadaan demikian, Indische Herzieningscommissie

lebih berfungsi sebagai instrumen untuk mengelola dan memperlambat tuntutan reformasi daripada sebagai sarana untuk mewujudkannya. Akibatnya, janji reformasi yang muncul dari Novemberverklaring tidak menghasilkan perubahan konstitusional yang mendasar. Sebagaimana yang diungkapkan Tilly, tindakan kolektif tidak selalu berhasil mencapai tujuan yang dikehendaki, tetapi tetap menghasilkan konsekuensi politik yang tidak sepenuhnya direncanakan oleh para pelakunya (Tilly, 1978, hlm. 85–86). Bagi Volksraad, kegagalan reformasi memperlihatkan keterbatasan saluran parlementer kolonial, tetapi sekaligus menegaskan munculnya oposisi politik yang semakin terorganisasi terhadap kekuasaan kolonial.

Kegagalan reformasi setelah November 1918 tidak semata-mata menunjukkan kelemahan Volksraad, tetapi memperlihatkan batas struktural reformasi dalam sebuah negara kolonial. Studi mengenai Politik Etis menunjukkan bahwa gagasan "kemajuan", "emansipasi", dan peningkatan kesejahteraan penduduk pribumi tetap ditempatkan dalam kerangka superioritas dan hak Belanda untuk menentukan arah perubahan masyarakat kolonial (Coté, 2010; Wesseling & Dane, 2018). Karena itu, janji menuju pemerintahan sendiri mengandung kontradiksi mendasar, yaitu pemerintah kolonial dapat menerima perluasan partisipasi selama partisipasi tersebut tidak mengubah pusat kedaulatan. Indische Herzieningscommissie memperlihatkan kontradiksi tersebut. Komisi membuka kemungkinan pembicaraan mengenai reformasi konstitusional, tetapi pemerintah tetap mempertahankan kewenangan untuk menentukan sejauh mana reformasi dapat dilakukan.

KESIMPULAN

Volksraad yang dibentuk sebagai bagian dari kelanjutan Politik Etis dan kebijakan desentralisasi pada awalnya dimaksudkan sebagai lembaga penasihat untuk menyalurkan aspirasi politik masyarakat Hindia Belanda dalam kerangka yang tetap berada di bawah kendali Pemerintah Kolonial. Namun, perkembangan politik sejak 1918 menunjukkan bahwa Volksraad tidak berfungsi sepenuhnya sesuai dengan tujuan pembentukannya. Melalui kritik, kerja sama antar kelompok, dan pembentukan Radicale Concentratie, Volksraad berkembang menjadi arena oposisi dan negosiasi politik yang menuntut perluasan representasi, kekuasaan legislatif, dan otonomi pemerintahan Hindia Belanda. Kekacauan November 1918 memperlihatkan kemampuan kelompok progresif dan nasionalis untuk memanfaatkan peluang politik yang muncul dari krisis politik di Belanda guna menekan Pemerintah Kolonial. Meskipun tekanan tersebut memaksa pemerintah merespons melalui *Novemberverklaring* dan pembentukan Indische Herzieningscommissie, hasil akhirnya menunujukkan bahwa reformasi yang dijanjikan dibatasi oleh kepentingan politik Belanda, kekhawatiran terhadap radikalisme pasca-Perang Dunia I, dan pandangan kolonial yang menganggap masyarakat Hindia Belanda belum siap untuk memperoleh pemerintahan yang lebih mandiri. Oleh karena itu, sebagian besar tuntutan Volksraad, termasuk perluasan kewenangan legislatif, hak angket, dan representasi bumiputra yang lebih besar, gagal diwujudkan.

Artikel ini menunjukkan bahwa Volksraad tidak dapat dipahami hanya sebagai lembaga simbolik kolonial sebagaimana yang sering digambarkan dalam historiografi sebelumnya. Secara empiris, Volksraad merupakan arena kontestasi poltik yang memungkinkan aktor-aktor progresif dan bumiputra menantang batas-batas kekuasaan kolonial serta memperjuangkan agenda nasionalisme dan hak-hak politik. Walaupun gerakan reformasi yang muncul pada 1918–1920 tidak berhasil mencapai tujuan yang diinginkan, pengalaman tersebut memperlihatkan bahwa ruang politik kolonial dan menjadi bagian penting dalam perkembangan tradisi politik perwakilan dan oposisi dalam sejarah Indonesia.

Dari perspektif yang lebih luas, pengalaman Volksraad memperlihatkan paradoks colonial representation. Institusi representatif dapat dibentuk untuk memperkuat legitimasi imperial, tetapi keberadaannya sekaligus menyediakan bahasa, prosedur, dan ruang politik yang dapat digunakan masyarakat kolonial untuk mempertanyakan legitimasi tersebut. Kajian Janse (2013) menunjukkan bahwa politik kolonial Belanda sejak abad ke-19 telah berkembang melalui hubungan timbal balik antara perdebatan politik di negeri induk dan persoalan yang muncul di koloni. Kasus November 1918 memperlihatkan hubungan tersebut secara lebih jelas: krisis politik di Belanda menciptakan political opportunity di Hindia Belanda, tetapi tuntutan yang kemudian muncul di Volksraad berkembang melampaui persoalan politik di negeri induk. Dengan demikian, sejarah awal Volksraad memperlihatkan bahwa perubahan politik kolonial bukan merupakan proses satu arah dari metropolitan ke koloni, melainkan hasil interaksi antara struktur imperial, dinamika global, dan agensi politik di masyarakat kolonial.

REFERENSI

Bataviaasch Nieuwsblad. (1919, April 5). *Bataviaasch Nieuwsblad*.

Bouma, T. (2020). *Naar een federaal Indonesië* [Disertasi doktoral, Vrije Universiteit Amsterdam]

Bosma, U. (2004). Citizens of empire: Some comparative observations on the evolution of creole nationalism in colonial Indonesia. *Comparative Studies in Society and History, 46*(4), 656–681. https://doi.org/10.1017/S0010417504000313

Colenbrander, H. T. (1926). *Koloniale geschiedenis* (Vol. III). Martinus Nijhoff.

Coté, J. (2010). Colonising Central Sulawesi: The 'Ethical Policy' and imperialist expansion 1890–1910. *Itinerario, 34*(1), 87–107. https://doi.org/10.1017/S0165115300003983

Cramer, Ch. G. (1929). *Koloniale politiek* (Vol. I). Instituut voor Arbeidersontwikkeling.

De Graaf, S. (1938). *Parlementaire geschiedenis van de wet op de staatsinrichting van Nederlandsch-Indië.* Martinus Nijhoff.

De Indische Gids. (1919). *De Indische Gids*, 41(II), 992–999.

De Jonge, H. J. K. (1919). De tweede volksraadszitting. *De Gids*, 83, 97–126.

De Locomotief. (1918, November 20). *De Locomotief.*

De Preanger-bode. (1918, November 23). *De Preanger-bode*.

De Preanger-bode. (1919a, April 4). *De Preanger-bode.*

De Preanger-bode. (1919b, Juni 6). *De Preanger-bode*.

De Sumatra Post. (1918, November 19). *De Sumatra Post.*

Dijk, C. van. (2007). *The Netherlands Indies and the Great War, 1914–1918.* KITLV Press. https://doi.org/10.26530/OAPEN_389234

Djalins, U. (2015). Becoming Indonesian citizens: Subjects, citizens, and land ownership in the Netherlands Indies, 1930–37. *Journal of Southeast Asian Studies, 46*(2), 227–245. https://doi.org/10.1017/S0022463415000065

Fromberg, P. H. (1918). *Het geval-Soewardi,* 1918. Indonesisch Persbureau.

Giddens, A. (2010). *Teori strukturasi: Dasar-dasar pembentukan struktur sosial masyarakat.* Pustaka Pelajar.

Handelingen van den Volksraad 1918. (1918). V*olksraad van Nederlandsch-Indië.*

Handelingen van den Volksraad 1918–19, zitting 1. (1918). Volksraad van Nederlandsch-Indië.

Handelingen van den Volksraad 1919, buitengewone zitting. (1919). Volksraad van Nederlandsch-Indië.

Handelingen van den Volksraad 1919, zitting 2. (1920). Volksraad van Nederlandsch-Indië.

Het Nieuws van den Dag voor Nederlandsch-Indië. (1919, Juli 3). *Het Nieuws van den Dag voor Nederlandsch-Indië.*

Indische Bewging. (1919). Het Indische volk: Weekblad van de Afdeeling Batavia der Soc. *Dem. Arbeiderspartij, 2*(22).

Janse, M. (2013). Representing distant victims: The emergence of an ethical movement in Dutch colonial politics, 1840–1880. *BMGN – Low Countries Historical Review, 128*(1), 53–80. https://doi.org/10.18352/bmgn-lchr.8355

Jansen, A. (1932). *Vaststelling en verantwoording van de Indische begrooting, 1814–1932.* N.V. Dubberdeman's Boekhandel.

Kuntowijoyo. (2005). *Pengantar ilmu sejarah.* Bentang Pustaka.

Leirissa, R. Z. (1998). *Strukturalisme dalam ilmu sejarah (Pengantar) [Laporan penelitian]*. Lembaga Penelitian Universitas Indonesia.

Lloyd, C. (1993). T*he structures of history*. Basil Blackwell.

Ranneft, J. W. M. (1920). De voorstellen De Graaff in den Volksraad. *Koloniale Studiën, 10*(2), 159–176.

Regeering-Almanaak voor Nederlandsch-Indië: Grondgebied en bevolking. (1918). Landsdrukkerij.

Ravensbergen, S. (2024). Meetings and minutes: Spaces of lawmaking and legal translation in colonial Indonesia. *Journal of Southeast Asian Studies, 55*, 1–22.

Rutgeers, S. J., & Huber, A. (1947). *Indonesië: Het koloniale systeem in de periode tussen de eerste en de tweede wereldoorlog.* Pegasus.

Simarmata, D. N. A., Simanjuntak, D. A., & Simarmata, R. R. (2024). The role of the Volksraad in the Dutch East Indies period. *Jurnal Nasional Holistic Science, 4*(1), 137–145. https://doi.org/10.56495/hs.v4i1.559

Spykman, N. (1919). *Hindia zelfbestuur.* G. Kolff & Co.

Staatsblad van Nederlandsch-Indië voor Nederlandsch-Indië over het jaar 1917. (1917).

Staatsblad van Nederlandsch-Indië voor Nederlandsch-Indië over het jaar 1920. (1920).

Stokvis, J. E. (1922). *Van wingewest naar zelfbestuur in Nederlandsch-Indië.* Uitgever-Maatschappij Elsevier.

Stuart, C. A. B. (1917). De Volksraad. Koloniale Studiën, *1(Extra nummer)*, 147–161.

Tilly, C. (1978). *From mobilization to revolution.* Random House.

Troelstra, P. J. (1931). *Gedenkschriften* (Vol. IV). N.V. Em. Querido's Uitgevers-Maatschappij.

Van der Wal, S. L. (1964). *De Volksraad en de staatkundige ontwikkeling van Nederlands-Indië*. J. B. Wolters.

Van Helsdingen, W. H. (1926). *De Volksraad en de Indische staatsregeling*. N.V. Boekhandel Visser & Co.

Van Vollenhoven, C. (1935). *Mr. C. van Vollenhoven's verspreide geschriften* (Vol. III). Martinus Nijhoff. https://doi.org/10.1007/978-94-015-3123-8_1

Van Vollenhoven, C., & Van Does de Bye, J. P. J. (1919, Oktober). *De ontvoogding van Indië: Samenhang der maatregelen en plannen, 1919*. Indisch Genootschap.

Verslag van de commissie tot herziening van de staatsinrichting van Nederlandsch-Indië. (1920). Landsdrukkerij.

Wardiningsih, S. (2011). *Radicale Concentratie versus Volksraad (Dewan Rakyat), 1918–1923: Aspirasi bangsa Indonesia menentang "dewan rayap."* ABACUS.

Wesseling, E., & Dane, J. (2018). Are "the natives" educable? Dutch schoolchildren learn Ethical Colonial Policy (1890–1910). *Journal of Educational Media, Memory and Society, 10*(1), 28–44. https://doi.org/10.3167/jemms.2018.100103

Wouters, D. (1924). *Land en volk van Nederlandsch Oost-Indië* (Vol. V). P. Noordhoff.