



## DARI KOTA MANCANEGARA TIMUR HINGGA *GEMEENTE*: PERKEMBANGAN KOTA PASCA PEMBERLAKUKAN UU DESENTRALISASI 1903

Reza Hudiyanto

[r.reza.fis@um.ac.id](mailto:r.reza.fis@um.ac.id)

Universitas Negeri Malang, Indonesia.

### ARTICLE INFO

Received: 9<sup>th</sup> June 2020

Revised: 30<sup>th</sup> December 2020

Accepted: 30<sup>th</sup> December 2020

Published: 31<sup>th</sup> December 2020

### Permalink/DOI

[10.17977/um020v14i22020p80](https://doi.org/10.17977/um020v14i22020p80)

Copyright © 2020, *Sejarah dan Budaya*. All right reserved

Print ISSN: 1979-9993

Online ISSN: 2503-1147

### ABSTRACT

*This article introduces specific issues depicting the impact of decentralization from social environmental perspectives. Since 1903 the old centralized administration system has been replaced by a new modern institution one. The method used in this research is historical methods which consist of four steps namely finding, appreciating, interpreting information, and presenting the result. The author argue that decentralization brought about many problems. The plan of self-financed local government is not proper to majority people since most them reluctant to pay new retribution as the consequences of the new administration system. Even so, financial support from Central Government paves the way for Madiun in modernizing the infrastructure such as new roads, good and clean central market, strict control on flesh traffic, drainage system, street lighting, fire brigade, watering and cleaning service, and city water plants. Otherwise, decentralization play important role in making a modern landscape for a colonial city in interior Java. It also providing fields of political training for many prominent indigenous elites.*

### KEYWORDS

*Municipal, Development City, Desentralization*

### ABSTRAK

Artikel ini memperkenalkan isu-isu spesifik yang menggambarkan dampak desentralisasi dari perspektif lingkungan sosial. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode sejarah yang terdiri dari empat tahap yaitu menemukan, mengapresiasi, menafsirkan informasi, dan menyajikan hasil. Penulis berpendapat bahwa desentralisasi membawa banyak masalah. Rencana swadaya pemerintah daerah kurang tepat bagi mayoritas masyarakat karena sebagian besar enggan membayar retribusi baru sebagai konsekuensi dari sistem pemerintahan baru. Meski begitu, dukungan dana dari Pemerintah Pusat membuka jalan bagi Madiun dalam memodernisasi infrastruktur seperti jalan baru, pasar sentral yang baik dan bersih, pengawasan ketat terhadap lalu lintas daging, sistem drainase, penerangan jalan, pemadam kebakaran, penyiraman dan kebersihan, dan kota, tanaman air. Sebaliknya, desentralisasi memainkan peran penting dalam membuat lanskap modern kota kolonial di pedalaman Jawa. Ini juga menyediakan lapangan pelatihan politik bagi banyak elit adat terkemuka.

### KATA KUNCI

*Kota, Perkembangan Kota, Desentralisasi*

## **PENDAHULUAN**

Isu revitalisasi kota tua melalui perlindungan terhadap bangunan cagar budaya di kota mulai menjadi isu yang menarik. Dalam perspektif simbolik, bangunan, monumen dan konfigurasi penempatannya merupakan desain yang menyimpan pesan dari penguasa kota. Ini ditunjukkan dalam bukunya dia mengatakan bahwa bentuk, dimensi dan penempatan konfigurasi monumen-bangunan bangunan penting di Jakarta merupakan bentuk ekspresi politik dari kedua rejim, baik Sukarno maupun Suharto (Kusno 2000). Tesis yang hampir sama juga diutarakan oleh Colombijn saat membahas sejarah kota Padang. Padang menjadi salah satu kota dimana representasi kebudayaan lokal dan politik kolonial Belanda (Colombijn 1994). Beberapa ruang terbangun yang memberikan pemaknaan sebagai ruang elit masyarakat Eropa ternyata tidak berubah setelah dekolonisasi. Bekas tempat tinggal warga Eropa tetap memiliki perdikat ruang terpilih sehingga segregasi rasial pada masa kolonial berubah menjadi segregasi ekonomi. Oleh karena itu citra yang terbentuk ruang ruang tertentu menunjukkan kontinuitas dari kolonialisme (Colombijn 2013). Kota menjadi sebuah simbol dunia baru merepresentasikan sebuah kelompok masyarakat, alam dan kebudayaan (Nas 1950). Berdasarkan gagasan di atas, penelitian tentang sejarah kota menempati peran penting dalam melihat jiwa dan kehidupan masyarakat secara lebih detail. Konsep seperti ini lebih membuka peluang penulisan sejarah yang lebih Indonesia sentris.

Madiun merupakan salah satu tipe kota kolonial yang ditandai dari fungsi, arsitektur bangunan, tata ruang dan kronologi perkembangan. Sebagaimana yang dikatakan Mc Gee, sebuah kota kolonial pada awalnya merupakan kota yang dibentuk dari kekuatan eksternal yaitu investasi sekaligus control sumber daya pada wilayah penyangga kota di pedalaman tersebut (McGee 1964). Perkembangan itu dipercepat dengan proses politik yang berujung pada Desentralisasi. Artikel ini berusaha memberikan gambaran tentang dampak dari kebijakan desentralisasi ini padas masyarakat Bumiputera di kota Madiun. Disamping itu, tulisan ini akan menekankan pembahasan pada pengelolaan dan administrasi publik dan dampaknya terhadap masyarakat kota Madiun.

## **METODE**

Kajian sejarah kota merupakan sejarah yang menitik beratkan pada relasi antara manusia dan ruang kota. Relasi ini menarik semenjak kota menjadi bagian bahkan ekspresi

dari ketimpangan social masyarakat kolonial (Colombijn 2010). Oleh karena itu, penelitian ini menuntut sebuah langkah untuk dapat mengungkap relasi masyarakat dan ruang di masa kolonial. Metode yang digunakan adalah metode sejarah. Menurut Richarc Clarke dalam buku *A Guide to Historical Method*, Metode sejarah adalah: *a systematic body of principles and rules design to aid effectively in gathering the source material of history, appraising them critically, and presenting a synthesis (generally in written form) of the result achieved* (Garraghan 1957). Berdasar pendapat itu, maka penelitian ini disusun melalui tiga tahapan utama, pertama adalah pengumpulan sumber, penilaian sumber secara kritis, baik eksternal maupun internal dan menuliskan sintesis – yang termasuk didalamnya proses interpretasi, dalam bentuk tertulis. Penelitian ini banyak mengandalkan sumber dari *Decentralisatie Verslag* dari tahun 1928-1934, surat kabar sejaman, peta kota, majalah dan disertasi dari Ong Hok Ham. Sementara itu wawancara dilakukan pada seorang informan yang telah beruisa 80 tahun (2001). Ilmu pendukung yang digunakan adalah geografi, terutama ketika membahas pola persebaran ruang kota. Penilaian sumber dilakukan melalui uji materi bahan sumber dan uji materi konten dari sumber sejarah tersebut.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Kota Sebagai Basis Aktivitas Kolonial

Kota Madiun merupakan salah satu dari kota kolonial yang berkembang di pedalaman. Sekalipun hanya memiliki sedikit penduduk Eropa, kota ini memiliki karakteristik kota kolonial antara lain pemukiman cenderung stabil. Terdapat markas tentara pemukiman pedagang), dan merupakan titik kontak dagang dimana penguasa kolonial menjalin perjanjian ekonomi dan politik dengan penguasa Bumi putera (McGee 1964). Kencenderungan tersebut menyebabkan kota kolonial berada di dekat jalur transportasi dan memiliki penataan ruang yang menyerupai wajah fisik kota-kota di Eropa (Sutjipto Tjiptoatmodjo 1983).

Pada umumnya kota-kota kolonial diistilahkan oleh *Hoselitz* dengan *parasitic*. Disebut *parasitic* karena tempat ini menjadi pusat dari eksploitasi sumber alam sehingga memberi dampak yang merugikan bagi potensi pertumbuhan ekonomi di desa-desa sekitar. Penyebaran tanaman *eksport* telah mengikutsertakan penduduk pedalaman ke lingkup ekonomi komersil kota. Semakin stabilnya politik, meningkatnya pelayanan kesehatan akhirnya mendorong penambahan penduduk di wilayah pedesaan. Semuanya aktivitas yang dikenalkan pemerintah kolonial ini bergema dari kota colonial (McGee 1967).

Bentuk organisasi pemerintahan yang diselenggarakan oleh pemerintah kolonial juga mengalami perubahan dari waktu ke waktu. Salah satu tahap perkembangan tersebut adalah munculnya gagasan tentang reformasi politik berupa pembentukan badan administrasi tingkat lokal. Ini merupakan sebuah langkah untuk mengurangi beban pusat terhadap daerah sekaligus menciptakan sinergi pembangunan yang selaras dengan aspirasi masyarakat lokal. Gagasan ini dilihami prinsip-prinsip liberalisme dalam *Grond Wet* 1848

(Cliveday 1972). Adalah Gubernur Jendral van Twist yang mengusulkan ide pembentukan dewan lokal untuk tiga kota pelabuhan utama di Jawa. Ide ini didasari oleh dua prinsip yaitu efisiensi dan otonomi. Pada awalnya efisiensi, ekonomi dan akhirnya adalah otonomi. Usulan Van Twist ini mendorong pembentukan sebuah komite untuk mengkaji masalah pemerintahan lokal. Setelah mengalami kekosongan yang lama, baru pada tahun 1876 permasalahan pemerintahan lokal ini mengemuka setelah terjadi pemborosan uang pada pejabat distrik. Adalah Van Dedem yang mengangkat skema desentralisasi menjadi permasalahan penting kembali. Dia mengusulkan sebuah dewan lokal yang anggota-anggotanya dipilih dari orang-orang *non-official*. Setelah tertunda karena pembubaran parlemen, pada tahun 1903 Idenburg berhasil membujuk parlemen untuk mensahkan Undang-Undang Desentralisasi (Furnivall 1944). Desentralisasi ini mencakup dua elemen. Elemen pertama adalah pendelegasian kekuasaan dari penguasa pusat ke organ yang lebih rendah. Elemen kedua adalah keterlibatan rakyat demi kepentingan pemerintahan lokal dan ini tentu memerlukan saluran berupa dewan lokal. Di Hindia Belanda, dewan kota pertama kali didirikan di 5 kota besar pada tahun 1905 yaitu Batavia, Bandung, Semarang, Surabaya dan Medan. Desentralisasi ini berhenti pada tahun 1918 dengan Kota Madiun termasuk salah satu kota yang mendapat status *Gemeente*.

### **Madiun dari Era Kesultanan Hingga Karesidenan**

Keberadaan Madiun sebagai pusat aktivitas politik sosial telah dikenal sejak jaman Kadiri dengan nama Wenker. Setelah era Majapahit berakhir, nama Madiun melekat dengan tokoh Panembahan Madiun. Dalam buku Schrieke yang mengutip Babad Tanah Djawi, disebutkan bahwa Panembahan Madiun juga bernama Pangeran Timur, anak dari Sultan Trenggana Sultan Demak ke-3. Panembahan Madiun memiliki anak bernama Retna Dumilah. Madiun jatuh ke dalam wilayah Mataram ketika Panembahan Senopati meluaskan wilayah ke Timur, hingga menyeberangi Bengawan Madiun. Ketika Madiun dibedah, Panembahan Senopati menerapkan tradisi Jawa Kuna dengan mengambil Retna Dumilah sebagai istri, sehingga Madiun menjadi sekutu Mataram (B. Schrieke 1959). Keterangan tentang wilayah ini selanjutnya diperoleh dari laporan Nicolas Hartigh, duta besar VOC untuk Mataram pada tahun 1743. Disebutkan bahwa Madiun merupakan daerah yang cukup kaya karena memiliki jumlah 12.000 cacah, setara dengan dengan Panaraga (B. Schrieke 1959). Sebagai wilayah kaya, Bupati di Madiun mendapat gelar Raden Arya dan Raden Tumenggung. (Untuk Kabupaten yang lazim gelarnya adalah Ngabehi) (B. Schrieke 1959). Pada masa Gubernur Jendral H W Daendels, bupati Madiun Raden Rangga Prawiradirjo memulai sebuah resistensi terhadap Belanda. Menurut Ricklefs, Perlawanan Bupati Madiun ini menjadi awal dari serangkaian konflik di Jawa seperti Perang Sepoy 1812 dan berakhir di Perang Jawa 1830.

Setelah Perang Jawa usai pada tahun 1830, Madiun menjadi Kabupaten yang berada langsung dibawah Pemerintah Kolonial. Administrasi Belanda di Madiun pertama kali dimulai dengan Pembentukan Karesidenan Madiun pada tahun 1832. Residen Madiun

pertama yang diangkat bernama L de Launy. Tidak lama setelah itu, Belanda mengangkat asisten residen Ngawi, Ponorogo dan Pacitan. Selama pemberlakuan Sistem Tanam Paksa, Gubernur Jendral Van den Bosch, mulai sangat menggantungkan mekanisme pajak padapara Bupati, termasuk Bupati Madiun, Prawiradirja. (96-8) Tidak sampai tahun 1866, Belanda kembali memperluas wilayah administrasi dengan mengangkat seorang Asisten Residen diangkat untuk membawahi wilayah Magetan. Tempat Kediaman sekaligus kantor Residen dan Asisten Residen menjadi dasar pembentukan kota-kota di wilayah Karesidenan Madiun. Pada tahun 1877, terjadi penyederhanaan ketika terjadi perampangan birokrasi dengan memangkas jumlah Kabupaten hingga hanya 5 kabupaten. Kabupaten itu adalah Madiun, Ngawi, Magetan, Ponorogo dan Pacitan. (111). Sebelumnya terdapat 4 Kabupaten yang dihapus pada tahun 1839 yaitu Purwadadi, Jogorogo, Sumoroto dan Arjowinangun. (113) Semenjak tahun 1877, seluruh kegiatan pemerintahan berpusat di Kota Kabupaten sekaligus juga menjadi pusat pemerintahan Karesidenan. Kondisi ini berlangsung hingga tahun 1918.

### **Desentralisasi dan Perubahan Organisasi Pemerintahan Kota**

Tidak diragukan lagi, sejak pertengahan terakhir abad ke-19 investasi swasta Eropa di Indonesia telah memberikan dorongan pada transformasi sosial yang mendalam. Perkembangan ekonomi yang diikuti dengan gerakan sosial dan demokrasi di Eropa yang juga masuk ke daerah jajahan. Terbentuknya masyarakat buruh, dan kelompok profesional lain seiring berkembangnya jaringan kereta api, kapal uap, layanan medis dan pendidikan menjadikan desentralisasi menjadi kebutuhan masyarakat di perkotaan di awal abad ke-20. Hubungan pusat daerah mulai dipaksa untuk beradaptasi kehidupan masyarakat modern, yang menuntut kebebasan, kelonggaran dalam manajemen pemerintahan dan menyerap aspirasi lokal (Kerchman 1925). Ini menjadi kondisi dibalik pembentukan 5 *Gemeente* pertama di Indonesia.

Batas-batas Onderdistrik kota Madiun ditetapkan berdasar *Staatsblad Van Nederlandsch-Indie* 1887 (Lembaran Negara 1887) yang sekaligus juga menandai berlakunya wilayah hukum Onderdistrik Kota. Wilayah yang kemudian menjadi *Gemeente* Madiun ini memiliki luas 9.014 Km<sup>2</sup>. (Krechman, 1930) Kota Madiun berada di tepi timur Sungai Madiun. Pada era Kerajaan Majapahit Sungai Madiun merupakan jalan lalulintas air yang dapat menyalurkan hasil bumi, garam dan hutan. Mundurnya peran Sungai Madiun disebabkan oleh terjadinya proses pendangkalan akibat erosi sehingga kedalaman sungai makin berkurang. Kondisi ini makin memburuk ketika daerah hulu Sungai Madiun dibuka untuk perkebunan karet dan kopi oleh Belanda pada abad XIX (Pemerintah Dati II Kabupaten Madiun, 1986).

Kota Madiun ini berada di dalam karesidenan yang sangat mengandalkan sumber ekonomi dari perkebunan kopi, gula, tembakau dan hasil hutan ("Algemeen Verslag Der Residentie Madioen over Het Jaar 1891.," n.d.). Oleh karena itu, dibutuhkan sarana transportasi untuk pemasaran berbagai produksi. Transportasi darat yang ada pada tahun

1873 hanya jalan pos Besar dari Madiun ke Ngawi yang masih menuntut banyak perbaikan. Transportasi untuk lalu lintas barang masih mengandalkan Sungai Madiun. Perahu-perahu kecil yang membawa beras dan padi menggunakan sungai ini sebagai sarana transportasi. Barangkali faktor geografis ini lah yang menyebabkan konsentrasi sektor dagang dan pemerintahan sebelum adanya transportasi kereta api di Madiun berada di bantaran Sungai Madiun. Selanjutnya, aktivitas pemborongan beras ini berlangsung di pasar. Beras-beras itu dibeli oleh para pedagang Cina untuk kemudian dipasarkan ke Surabaya, Rembang, Kediri dan Solo (“Algemeen Verslag Der Residentie Madioen over Het Jaar 1875.”).

Perkembangan Desentralisasi di Madiun berawal dari *Gewest*, kemudian *Gemeente*. Kebijakan desentralisasi yang diterapkan pemerintahan Hindia Belanda pada tahun 1903 dalam pelaksanaan di tingkat lokal mengalami beberapa tahapan. Tahap pertama desentralisasi di Madiun dilaksanakan pada tingkat *Gewest* (Residen) pada tahun 1907. Desentralisasi tingkat kota baru dilaksanakan pada tahun 1918. Desentralisasi pada tingkat Residen disahkan pada tanggal 1 April 1907 yang ditandai dengan pembentukan *Gewestelijk Raad*. Dewan ini mulai bekerja pada tanggal 31 Desember 1907. Sebagai badan pemerintahan otonom, *Geweest Madiun* memiliki parlemen lokal dengan komposisi jumlah anggota 15 kursi untuk warga Eropa, 5 kursi untuk Bumi Putera dan 1 kursi untuk Timur Asing. Sementara itu, komposisi untuk *Gemeenteraad* adalah 13 orang dengan pembagian 8 kursi untuk warga Eropa, 4 kursi untuk warga bumi putera dan 1 kursi untuk warga Timur Asing. Kota Madiun ditetapkan menjadi *StadsGemeente* pada tanggal 20 Juni 1918 (“Staatsblad van Nederlandsch-Indie 1918 No 326” ).

#### **A. Perubahan mekanisme Finansial daerah**

Penetapan Madiun sebagai *StadsGemeente* tentu saja membawa konsekuensi penting. Konsekuensi tersebut berupa wewenang, antara lain adalah otonomi dalam hal penarikan pajak dan keuangan, peraturan tentang *persoonlijke diensten*, peraturan pemeriksaan polisi dan merancang peraturan yang mengacu pada peraturan umum yang diperkuat oleh Ordonansi Gubernur Jendral, pegawai dan penguasa lokal tertinggi (Krechman, 1930). Kedua, dengan status tersebut, pelaksanaan pembangunan daerah *Gemeente* Madiun tidak lagi menjadi beban Dinas Pengairan dan Pekerjaan Umum Negara (Pusat) tetapi menjadi pekerjaan pemerintah lokal. Hal serupa juga pada pengaturan pegawai lokal (“Staatblad 1919 Nomor 536. Decentralisatie Madioen,” n.d.).

Pengelolaan finansial wilayah pada masa kolonial selain tergantung dari sumber alam, juga pada penduduk. Wilayah *Gemeente* Madiun ini memiliki luas 9.014 Km<sup>2</sup> dan berpenduduk 1800 Eropa, 3100 orang Cina dan 30.000 orang bumi putera (Krechman, 1930). Seperti halnya beberapa daerah lain di Pulau Jawa, penduduk daerah Madiun terdiri atas tiga kewargaan yaitu warga Bumi Putera, Timur Asing dan warga Eropa. Pekerjaan yang digeluti oleh ketiga warga ini juga berbeda. Warga Eropa banyak bekerja di sektor pemerintahan, Pendidikan, pemilik toko ataupun menjadi penyalur minuman keras (“Algemeen Verslag Der Residentie Madioen over Het Jaar 1875.” 1875). Di *Gemeente* ada

11 orang Eropa yang bekerja di dinas pemerintahan, pajak dan pekerjaan umum. Sementara 12 orang Bumiputera bekerja di bagian pemerintahan dan pekerjaan umum (Haafland 1914).

Perdagangan yang dijalankan masih belum berskala besar. Di samping di sektor dagang, mereka banyak bekerja di sektor industri perkebunan. Sementara itu, sebagian besar warga Bumi putera banyak bekerja di sektor perkebunan, pertanian, industri kecil dan pedagang eceran hasil bumi. Penduduk keturunan Cina sebagian besar bekerja di sektor perdagangan yang menyediakan barang kebutuhan sehari-hari maupun barang-barang bekas warga Eropa.

Keuangan *Gewest* pada tahun 1910 hingga 1912 lebih banyak didominasi subsidi dari pusat dan pemberian rutin (*vaste uitkeeringen*). Biaya ini pada umumnya dimanfaatkan untuk, mensubsidi losmen-losmen, biaya perjalanan dan akomodasi anggota Dewan. (Haafland 1914) Wewenang penggalan dana seperti pajak lokal jalan, pajak *personeel* dan pajak *verponding* dan retribusi lokal berada pada pemerintahan *Gewest*. Disamping itu ada pungutan atas pemanfaatan los-los pasar, jalan-jalan umum, lapangan, taman, tarif *standplaats*, bioskop, tempat pertunjukan umum, pengguna sepeda, pemotongan sapi, kerbau dan domba dan berbagai bangunan yang berada di bawah pengelolaan *Gewest*. (Haafland 1914)

Sebagai dampak kebijakan ini, penyelenggaraan pemerintahan suatu negara menjadi lebih luas. Negara di atur secara bertingkat dari pemerintahan pusat (*Land*), pemerintahan daerah Karesidenan (*Gewest*) dan pemerintahan kota (*Gemeente*). Pembentukan *Gemeente* berdampak pada pembentukan jabatan baru yaitu walikota. Seperti halnya asisten residen, walikota adalah pegawai negeri yang menerima gaji dari kas Negara. Setengah dari gaji itu berasal dari *Gemente* ditambah dengan 15% tunjangan perjalanan, pengawasan dan pensiunan harus dikembalikan ke pusat. Dia tidak menikmati pemasukan dari kas *Gemente* kecuali uang yang berasal dari ganti rugi untuk pekerjaan-pekerjaan yang dilakukan *Gemente* yang tidak dibebankan pada pusat. Sekalipun sama dengan asisten residen, posisi antara keduanya berbeda. Asisten residen merupakan bawahan dari residen dan pemerintah pusat. Di sisi lain, Walikota bukan merupakan bawahan residen (J. J. Schrieke 1920). Berikut adalah daftar Walikota Madiun sejak didirikannya *Gemeente* Madiun hingga akhir pemerintahan kolonial Hindia Belanda.

Dengan keluarnya Undang-undang Reformasi Pemerintahan 1922 (Bestuurhervorming Wet 1922), muncul pembagian wilayah dalam bentuk provinsi. Propinsi ini membawahi beberapa *Gewest*. Di dalam provinsi ini terdapat *Provinciale Raad*. Sebagian besar anggota *Provinciale Raad* ini dipilih dan diangkat oleh Gubernur Jendral. *Provinciale Raad* inilah yang mengangkat *College van Gedeputeerden*. Badan yang diketuai oleh gubernur ini bertugas untuk menjalankan pimpinan dan pelaksanaan sehari-hari dalam lingkup provinsi. Pada perkembangan selanjutnya, badan ini juga mengawasi pelaksanaan pemerintahan di tingkat kota (*Gemeente*). Pembentukan *Gemeente* ini menandai munculnya

dikotomi pemerintahan kota dan Kabupaten. Pemerintahan Kabupaten memperoleh legitimasi atas dasar undang undang yang sama (Bestuurhervorming Wet 1922). Kedua pemerintahan ini memiliki perbedaan sebagai berikut:

**Tabel 1.** Perbandingan *Gemeente* dan *Regentschap*

<i>Gemeente</i>	<i>Kabupaten (Regentschap)</i>
<b>Wilayah:</b> Kecil dan memiliki banyak kesamaan fisik	Wilayah: Luas dan memiliki keragaman lingkungan fisik
<b>Pemerintahan:</b> Sangat intensif dan memiliki jumlah layanan jasa banyak	<b>Pemerintahan:</b> Ekstensif dan jenis pekerjaan relative lebih sederhana
<b>Dewan :</b> Sebagian besar anggota dewan dikuasai warga Eropa dan ketua Dewan selalu orang Eropa (sebelum tahun 40-an)	Mayoritas anggota adalah warga bumi putera dan Ketua Dewan selalu orang bumi putera
<b>Pekerjaan Dewan:</b> Terpusat pada wilayah yang jelas. Mudah berhubungan langsung dengan bidang kerja namun kurang begitu erat hubungannya dengan rakyat Bumi Putera	Tersebar ke dalam wilayah yang luas dan di dalamnya terdapat desa-desa yang otonom. Hubungan dengan bidang kerja sangat luas. Kontak dengan penduduk Bumi Putera sangat erat
<b>Penduduk:</b> Padat, bercorak kekotaan, tersegregasi secara jelas dan dari segi jumlah didominasi penduduk Bumi Putera	Penduduk Bumi Putera lebih dominan, penduduk tidak padat dan tersebar ke wilayah yang luas dan bernuansa pedesaan
<b>Kebutuhan Sosial:</b> Kebutuhan hidup lebih beragam, berkembang dan kompleks Secara sosial, golongan bumi putera lebih tergantung pada sektor jasa yang berada di tangan kelompok Cina dan Eropa	Kebutuhan hidupnya sedikit dan sederhana Secara sosial, golongan bumi putera lebih mandiri
<b>Hubungan Ekonomi</b> <i>Gemeente</i> memiliki akses lebih luas dalam hubungan internasional dan antar daerah sehingga kekuatan ekonominya lebih kuat.	Kekuatan ekonominya tidak begitu kuat dan cenderung kurang memiliki hubungan internasional dan antar daerah. Sebagian kecil penduduk bahkan terisolir sehingga tidak memiliki peluang untuk mendorong kemajuan ekonomi
<b>Orientasi Umum</b> Masyarakat <i>Gemeente</i> lebih bernuansa Barat, kalangan bumi putera mulai berevolusi dengan cepat ke arah kebudayaan Barat	Lebih mempertahankan keaslian budayanya
<b>Fungsi Pembangunan</b> Pada intinya difungsikan untuk menjadi titik penghubung dengan lalu lintas perdagangan internasional	Berfungsi sebagai daerah produkis, dan dijadikan sarana untuk menghubungkan daerah-daerah yang lebih kecil dan menjadi jalan keluar menuju lalu lintas internasional
<b>Arti penting sebagai wilayah yang didesentralisasikan</b> Sama dengan point-point di atas	Menjadi kawasan penghubung antara <i>Gemeente</i> dengan desa-desa.

Kota Madiun mendapat status sebagai *Gemeente* (kotapraja). Berdasar *Staatsblad* tahun 1918 No. 326. Dalam keputusan tersebut, diresmikan pembentukan *Gemeente* Madiun dan pembentukan sebuah Dewan Kota (*Gemeenteraad*) yang mengatur pengelolaan yang sebelumnya menjadi wewenang Pusat. *Gemeente* Madiun melakukan pembangunan berbagai infrastruktur ini berlangsung dari tahun 1918 hingga 1930. Beberapa infrastruktur ada yang merupakan peninggalan pemerintahan *Gewest*. Setelah tahun 1930 kegiatan yang ada sebagian besar hanyalah pemeliharaan. Berbagai kebutuhan kota seperti perawatan - pemeliharaan jalan dan prasarana umum, penerangan jalan, pemadam kebakaran dan makam menjadi wewenang pemerintahan kota sejauh tidak membebani desa-desa. Untuk pembangunan yang membutuhkan biaya besar, masih dimungkinkan adanya usaha untuk memperoleh dukungan keuangan dari Pusat (“*Staatsblad van Nederlandsch-Indie* 1918 No 326” 1918). Konsekuensi kedua dari peraturan ini adalah dibentuknya sebuah Dewan yang disebut *Gemeenteraad* Madioen. Jumlah anggota dewan ini ada 13 orang yang terdiri atas 8 orang Eropa atau yang disetarakan, 4 orang bumi putera dan 1 Timur asing. Ketua dewan bertindak selaku kepala pemerintahan lokal untuk *afdeeling* Madiun. *Gemeenteraad* Madiun ini mulai berwenang mengatur segala urusan kerumah-tangga, pemasukan dan pengeluaran mulai tanggal 1 Januari 1918. (“*Staatsblad van Nederlandsch-Indie* 1918 No 326” 1918)

## B. Dampak sosial

*Gemeente* akan memiliki sifat Barat hingga sampai pada kesimpulan bahwa orang yang tepat untuk jabatan Walikota selalu orang Belanda. Oleh karena dilatar belakangi faktor politik dimana *StadsGemeente* akan menjadi kantong Barat (*western enclave*) yang prinsip-prinsip pengelolaannya didasari oleh kemandirian masyarakat. Orientasi pembangunan *Gemeente* pun menggunakan dasar dasar filosofi kehidupan masyarakat Barat. Sebagaimana *Gemente-Gemeente* lain, *Gemeente* Madiun mengalami perkembangan dan modernisasi yang cukup pesat sebagaimana yang ditunjukkan pada anggaran tahun 1918 hingga 1930.

*Gemeente* berusaha memusatkan perhatian perkembangan kota ini. Salah satu usahanya antara lain di bidang penerangan listrik. Melalui keputusan pemerintah 9 Januari 1920, *Gemeente* memperoleh konsesi untuk listrik untuk kawasan Madiun dan Magetan. *Gemeente* berusaha memusatkan perhatian perkembangan kota ini. Salah satu usahanya antara lain di bidang penerangan listrik. Melalui keputusan pemerintah 9 Januari 1920, *Gemeente* memperoleh konsesi untuk listrik untuk kawasan Madiun dan Magetan.

Dinamika perkembangan kota dari aspek infrastruktur nampaknya berbeda dengan dinamika social di dalam ruang dewan. Banyak anggota dewan dari Golongan Bumi Putera yang mengajukan usul untuk mempergunakan anggaran yang ada untuk memperbaiki kondisi desa tersebut ditolak. Anggota dewan dari kalangan bumi putera dikatakan oleh warga Belanda sebagai “*person* yang sering membangkitkan suasana tidak menyenangkan”. Di lain pihak, anggota dewan dari warga Eropa sering menuntut terlalu tinggi dalam pelaksanaan aturan kebersihan *Gemeente*. Salah satu tuntutan anggota Dewan adalah supaya

jalan dibersihkan dari penjual jalanan. Para penjual jalanan ini dianggap mengganggu lalu lintas. Ini disebabkan mereka sering melayani pelanggan yang berkerumun di sepanjang jalan. Bagi Pemerintah kota, pelanggaran tersebut mengandung konsekuensi hukum karena dianggap menghalangi lalu lintas. Kasus semacam ini sering ditindak lanjuti semenjak adanya polisi. Sekalipun demikian di ruas-ruas jalan tertentu, penjual jalanan tidak dilarang (De Leeuw, n.d.).

Penduduk Bumiputera merasakan keberatan dari beberapa kebijakan dari pemerintah kota. Berikut ini adalah beberapa kebijakan yang dikeluhkan masyarakat yaitu pertama, Peraturan bangunan (*Bouwverordening*). Peraturan ini mengharuskan penduduk membuat batas pekarangan (*erfafscheidingen*) dan batas itu dibuat oleh para pegawai *Gemeente*. Penyusunan garis batas sering kali menjadi sumber konflik batas pekarangan antar penduduk Bumiputera. Munculnya laporan yang memuat berbagai macam keluhan ini membuat seringnya dilakukan tukar pikiran antara walikota, Residen dan para pegawai *Gemeente*. Berbagai pertimbangan inilah yang digunakan untuk merevisi atau membuat sebuah peraturan baru (De Leeuw, n.d.).

### C. Modernisasi infrastruktur (1918-1930)

Modernisasi sebagai dampak desentralisasi di Madiun adalah perubahan sektor finansial. Jenis jenis pungutan menjadi semakin banyak antara lain pajak penghasilan, pajak verponding dan pajak anjing. Aktivitas Pemerintahan kota ini didukung oleh unit kesekretariatan yang didukung oleh sekretaris dan pegawainya, juru tulis, *oppas* kantor dan kashouder. Unit pendukung lain adalah personel teknis bidang pekerjaan umum yang terdiri atas Direktur *Gemeentewerken*, *Onder Opzichter*, mantri *opnemer*, Juru gambar. Unit lain adalah unit administrasi yang terdiri atas mantri boekhouder, seorang waker, mandor timbangan (*weegbrug*), juru tulis pribumi dan *oppas* kantor.

Dari semua unit kegiatan *Gemeente*, unit pengadaan listrik adalah unit kegiatan yang paling banyak mengeluarkan anggaran. Pada akhir tahun 1929, f. 69.400,- dihabiskan untuk menggaji pegawai *Gemeente*. Pada awal penyelenggaraan pemerintahan kota di tahun 1918, pemerintahan kota mengalami kekurangan ruang untuk kegiatan kesekretariatan dan penyelenggaraan Rapat Dewan. Oleh karena itu, sebuah gedung disewa dengan uang sewa sebesar f. 75,- perbulannya (Begrooting van Uitgaven En Ontvangsten Der *Gemeente* Madioen Voor Dienstjaar 1919-1920). Bangunan utama, dikhususkan untuk kesekretariatan sementara beberapa disisakan bagi dinas-dinas teknis dan ruangan untuk penyelenggaraan rapat. Pada akhir tahun ini dibentuk sebuah *Huur Commissie* yang ditempatkan pada rumah sewa. Dinas Pembersihan Kota masih ditempatkan pada *pavillion*. Bangunan di samping digunakan sebagai penimbunan material. Lahan pekarangan yang tersisa digunakan untuk penempatan gerobak penyemprot, *stoomwalz* dan peralatan lainnya. Masing-masing bangunan ini masih belum dimiliki oleh Pemerintahan *Gemeente*. Pemeriksa bangunan (*keurmeester woning*) masih belum diambil alih dari *Geweest*. Pada tahun 1919-20 Pemerintah Kota memutuskan untuk membangun gedung *Stadhuis* (Balai kota) sendiri.

Untuk kepentingan ini, pemerintah kota membeli lahan yang strategis di jalan Sekolah (*Schoollaan*). Dinas Pekerjaan Umum *Gemeente* dalam hal ini dipercaya untuk membuat rancangan gedung. Rancang bangun untuk gedung bagian muka dipercayakan kepada seorang ahli bangunan dari Weltevreden bernama S. Snuyf (“*Begroting van Uitgaven En Ontvangsten Der Gemeente Madioen Voor Dienstjaar 1919-1920*”).

Dalam rangka membiayai pembangunan gedung Balai Kota, pemerintah kota meminjam dana sebesar f. 50.000,-. Dana ini dikombinasikan dengan pinjaman untuk perusahaan listrik. Berkaitan dengan pemeriksaan bangunan ini, Dewan *Gemeente* dan Dewan *Gewest* mengadakan persetujuan yang hasilnya adalah pinjaman untuk ganti rugi pembebasan tanah akan dibayar dalam jangka waktu 10 tahun. Atas dorongan dari Residen, dibuatlah sebuah permohonan yang ditujukan kepada pemerintah pusat (*Regeering*) agar bersedia melepaskan hak-hak atas lahan di Benteng untuk bangunan Balai kota (“*Decentralisatie Verslag 1919-1920.*” 1920).

Pembangunan infrastruktur juga mencakup peningkatan jumlah dan kualitas perumahan. Mutu bahan untuk rumah pada umumnya jelek oleh karena tidak cocoknya dasar (pondasi) dengan bangunan berat di atasnya. Ini menyebabkan keretakan. Pada bagian lain, rumah-rumah di kampung tidak terlalu jelek dan cukup memuaskan jika dibandingkan dengan jenis yang sama di *Gemeente* lain. Pada tanggal 27 Juli 1929 didirikan NV *Volkshuisvesting Madioen*. Pendirian perusahaan ini bermodal sebesar f. 400.000,-. Pemerintah pusat memiliki saham f.300.000,- dan *Gemeente* sebanyak f. 100.000,-. Pertambahan jumlah rumah baru ada sekitar 84 unit (“*Decentralisatie Verslag 1929,*” n.d.).

Dampak lain dari modernisasi adalah perbaikan jalan. Sebagian jalan yang mengalami kerusakan berat seperti jalan Sleko, Pastorie, Nambangan, Karreweg, Kerkhof dan jalan raya Kediri yang mengalami kerusakan berat mulai diperbaiki. Dalam melaksanakan perbaikan jalan ini Pemerintah Kota (*Gemeente*) masih harus menyewa sebuah *stomwalz* milik Pemerintahan *Gewest* dengan harga sewa f.5 (“*Decentralisatie Verslag 1918-1919.*” 1920). Jalan yang diperbaiki dengan metode ini adalah jalan Wilis, Lawu dan Magetan hingga mencapai Jembatan. Perbaikan Jalan menggunakan metode *surface painting*, perbaikan jalan dilakukan dengan penetrating dan *ophooging* atau peninggian as jalan. Total permukaan jalan yang berhasil diperbaiki adalah seluas 1189 (“*Decentralisatie Verslag van Nederlands Indie 1928*” 1929). Perbaikan jalan itu disertai dengan perbaikan drainasi. Pada tahun 1925, 5 buah krib (pelindung arus air) dipasang untuk menjadi jalan dari luapan sungai Madiun. Pembangunan dimulai dengan pembuatan sebuah pelindung arus air pada Sungai Madiun dengan memasang 5 buah *Krib* yang memakan biaya sebesar f. 2.910,-. (“*Decentralisatie Verslag 1924-1925*” 1926). Pada tahun kurun 1919-1920, pemerintahan kota melakukan perbaikan total pada sebuah gorong-gorong di Jalan Klenteng, kompleks Pecinan dan *buz buz* yang mengalami kerusakan akibat banjir Pada tahun 1920, papan penutup *duiker* di jalan *Vleeschhaal* diganti dengan plat-plat beton. Plat-plat beton berangka juga dipasang di dekat

duiker di kawasan simpang tiga Jalan Kartohardjo, Toegoe, sekitar Pasar Sleko, sekitar Societeit Constantia dan Karreweg baru ("Decentralisatie Verslag 1919-1920." 1920).

Perbaikan infrastruktur berikutnya adalah perbaikan Jembatan. Pada tahun 1927, Pemerintah kota mengganti jembatan kayu di jalan Hokkian untuk kemudian diganti dengan jembatan bus beton. Pada saat yang sama, *duiker* yang berada di bawah jalan ke Kampung Taman diperbesar. Melalui pembesaran *duiker* ini dapat diperoleh jalan masuk selebar 5 meter. Pembangunan juga dilanjutkan dengan membangun talud atau dinding penguat di Sungai Madiun dan menanam 2 buah *krib* ("Decentralisatie Verslag 1927-1928" 1929). Pembangunan infrastruktur jalan ini tidak begitu banyak memberikan manfaat kepada penduduk Bumiputera mengingat, dalam mobilitas mereka lebih banyak berjalan kaki atau menggunakan kereta kuda. Pengaspalan hanya dinikmati pemilik mobil dan sepeda yang sebagian besar adalah orang Eropa.

Perbaikan sarana jalan diiringi dengan penerangan jalan. Pada tahun 1918, pengadaan sarana penerangan jalan lebih digalakkan daripada tahun-tahun sebelumnya. Untuk menunjang kelengkapan sarana ini, pemerintah kota menambah kapasitas listrik dengan memanfaatkan kelebihan tegangan pada pusat pembangkit listrik Catur. Jika ditotal di seluruh penjuru kota, terpasang 588 unit lampu. Pemerintah kota membayar kepada Perusahaan Listrik untuk penerangan jalan dan perawatan lampu sebesar f. 1000,- perbulan. Pada tahun 1927, Penerangan jalan yang dikelola oleh *Gemeente* adalah 546 unit lampu berdaya 1000 NK hingga 26 NK ("Decentralisatie Verslag 1924-1925" 1926). Penerangan itu ternyata hanya menjangkau kawasan perumahan Eropa, tidak sampai ke kampung kampung.

Modernisasi kota ini disertai dengan dinas pemadam kebakaran. Kebarakan pada umumnya terjadi di Kampung mengingat sebagian besar rumah terbuat dari kayu dan bamboo. Di sisi lain, mereka masih banyak menggunakan api untuk sumber cahaya dan memasak sehingga rentan dengan kebakaran. Tempat lain yang riskan dengan bahaya kebakaran adalah Lahan dan Pabrik Tebu di Redjo Agung. Unit ini membutuhkan biaya untuk pelatihan dan peralatan kerja seperti mobil pemompa dan penyemprot air, penyemprot *portable*, dan selang bertekanan. Pada akhir tahun 1925, peralatan untuk pemadam kebakaran berupa sebuah mobil penyiram, dan 2 pompa semprot tangan (*handspuiten*), dengan selang bertekanan sepanjang 355 m yang dilengkapi *scroefkoppeling* dan 175 meter selang dengan *Storzkoppeling*. Hingga akhir tahun 1927, material pemadam kebakaran yang dimiliki *Gemeente* adalah sebuah mobil pemadam dan dua semprotan tangan (*handspuiten*) dengan 910 meter selang tekan (*pressslang*) ukuran 4" dan sebuah mobil pemadam dengan selang tekan sepanjang 570 meter berukuran 3,24". Selang bertekanan ini berukuran 4 " dilengkapi dengan *scroef* dan *strzkoppeling*. Untuk menyesuaikan dengan sistem pengawasan kebakaran yang baik, pemadam kebakaran dipusatkan di halaman Balai Kota. Pada bulan September 1927, pemadam kebakaran *Gemeente* Madiun berhasil memadamkan

kebakaran limbah di Pabrik Gula Pagotan. Sementara itu, di dalam *Gemeente* tidak terdapat kasus kebakaran (“Decentralisatie Verslag van Nederlands Indie 1925-1926” 1927).

Pengembangan berikutnya adalah penyediaan lahan makam. Pada tahun 1920, Pemerintah kota membeli sebuah lahan di Jalan Kerkhof untuk pembangunan sebuah rumah dinas penjaga makam warga Eropa (“Decentralisatie Verslag 1919-1920.”). Permohonan yang diterima untuk makam Eropa pada tahun 1924 adalah 3 petak makam untuk waktu yang tak ditentukan, 3 makam untuk jangka waktu 20 tahun, 4 ruang bawah tanah. Lokasi makam Eropa itu terdapat di sebelah Barat Kawasan Bengkel Kereta Api SS. Sementara itu untuk warga Cina, permohonan yang diterima adalah 8 petak makam vak B, 48 makam vak C yang dari itu 3 adalah gratis. Pada tahun 1925 permintaan serupa terus berdatangan (“Decentralisatie Verslag 1924-1925” 1926). Pada tahun 1927, pemerintah kota melanjutkan pemagaran dan perluasan makam Cina melalui pengambilalihan sebidang tanah eigendom seluas 4.940 m<sup>2</sup>. Pengambilalihan ini disertai dengan syarat-syarat tertentu dari pemiliknya tuan Tan Swie Aan saat akan diserahkan kepada *Gemeente* (“Decentralisatie Verslag 1927-1928” 1929). Selain penanganan makam, dinas pertamanan juga menangani penyiraman jalan. Untuk kebutuhan penyiraman pemerintah kota membeli sebuah mobil tanki baru. Pada tahun 1925 ini, tempat penimbunan sampah yang berupa bak sampah tembok makin menimbulkan masalah dan keluhan. Hingga akhir tahun 1925, rancangan peraturan untuk memperbaiki sistim pemungutan sampah ini masih disusun. (“Decentralisatie Verslag 1924-1925” 1926) Di tahun 1927, Setelah melalui penelitian, diputuskan untuk tidak menyiram jalan beraspal (“Decentralisatie Verslag 1924-1925” 1926).

Pada tahun ini, prasarana got dan saluran pembuangan air membutuhkan perbaikan. *Spoelleidingen* ini mendapat perhatian khusus dari *Gemeenteraad* mengingat sedikitnya debit air pada musim kemarau. Dalam tahun ini belum ada rancangan *rooireglement* baru. Perbaikan kanal saluran air dilanjutkan dengan membangun “pembebas banjir” untuk kampung Kartohardjo. Kampung ini selalu mengalami gangguan banjir bahkan dalam kondisi permukaan air normal. Untuk mengatur air, maka dilakukan perbaikan pada saluran air Klegen (Kledengleiding). Pekerjaan ini dilaksanakan oleh Dinas irigasi atas biaya *Gemeente* dan diselesaikan pada tahun 1925. Pada tahun tersebut, Dinas Irigasi mulai merancang sistem *Rioolering*. Perancangan sistem ini dilakukan melalui peta dan setelah itu pekerjaan diteruskan oleh *Gemeente*. Pada tahun 1927, pemerintah kota melanjutkan pelaksanaan *riooleering* bagian pertama berupa pembebasan tanah. Setelah itu pekerjaan dilanjutkan dengan pembangunan yang selesai pada tahun 1927 dengan total biaya f.26.100 (“Decentralisatie Verslag van Nederlands Indie 1925-1926” 1927).

Modernisasi kota tidak hanya menyentuh aspek fisik, namun juga aspek distribusi bahan pangan. Untuk menjaga agar daging aman dikonsumsi, pemerintah mengadakan pengawasan secara teratur di pasar pewan atau tempat penjualan daging. Keberadaan rumah potong hewan merupakan infrastruktur terpenting dalam kegiatan pengawasan ini.

Akan tetapi penetapan pajak periksa (*keurloon*) dan pajak potong (*slachtgeld*) berdampak pada kemunduran jumlah pemotongan hewan, khususnya pada tahun 1921. Dalam peraturan pemotongan hewan yang ada, terdapat kewajiban untuk menyertakan pula daging-daging dalam jumlah kecil untuk diperiksa. Peraturan itu dianggap memberatkan oleh para pemasok daging, karena mereka harus mengeluarkan uang pribadi untuk uji dan potong pada setiap hewan yang akan dia potong. Bagi para peternak kewajiban ini menjadi beban tambahan karena anggaran ekstra tersebut. Bagi para peternak, mereka yakin akan kebersihan dan kesehatan ternah yang mereka jual. Akan tetapi bagi penduduk Eropa, kebersihan dan kesehatan ternak belum terjamin jika belum dilakukan uji kesehatan hewan. Pada tahun 1920 ini, penyerahan Surat Potong Hewan (*Slachtbriefjes*) masih belum dialihkan ke *Gemeente* ("Decentralisatie Verslag 1921-1922." 1923).

#### **D. Dampak Modernisasi**

Modernisasi pada awal desentralisas ibarat sebuah proses perubahan yang sedikit tidak matang dan dipaksakan. Semenjak kekuatan eksekutif ada di tangan orang Eropa ini, proses ini dapat dikawal dengan baik. Beberapa langkah langkah itu antara lain dalam distribusi daging, Pengaturan itu sesungguhnya ditujukan untuk menjaga kebersihan kandang, daging dan kualitas atau kelayakan daging untuk dikonsumsi. Akan tetapi apa yang terjadi kemudian adalah pengaturan dalam sektor ini telah memunculkan fenomena peredaran daging gelap. Ini disebabkan berbagai tarif yang dikenakan pada tempat pemotongan hewan telah memancing ketidakpuasan di kalangan penjual ternak yang sebagian besar Bumiputera. Pada tahun 1936 setiap pedagang harus membatasi jam berdagang yaitu dari jam 7.00 hingga jam 18.00. Jika daging itu datang di luar jam tersebut, maka harus disimpan di rumah jagal milik pemerintah kota. Pemilik ternah harus membayar uang titip di rumah jagal sehingga ini menciptakan biaya tambahan. Akhirnya pemilik ternak seringkali melakukan pemotongan dan penjualan daging secara illegal. Ketidakpuasan ini direalisasikan dalam bentuk maraknya pemotongan dan penjualan daging gelap ("Soerabaiasch Handelsblad, 1 Februari 1938,," n.d.). Selama tahun 1936 tak kurang terdapat 240 katti daging hasil pemotongan gelap. Berdasar kontrol dari *Gemeentelijk Controlle Dienst* daging-daging itu ternyata berasal dari *Bandjarwaroe*.

Modernisasi seringkali hanya menyentuh kelompok masyarakat tertentu, khususnya orang-orang Eropa. Berdasarkan sumber lisan diketahui bahwa jaringan pipa ledeng *Gemeente* ini hanya sampai pada jalan-jalan dan tidak sampai ke kampung-kampung. Di jalan-jalan seperti Jalan Wilhelmina, Jalan Kediri, Jalan Residen dan kawasan Hotel Van Dijk (sekarang menjadi Hotel Merdeka) inilah orang Belanda banyak bermukim. Kawasan inilah yang dilayani jaringan pipa air minum. Jika warga Bumi Putera yang merupakan mayoritas penduduk kampung ingin memperoleh air bersih, sebagian besar dari mereka memanfaatkan sumur bor secara bersama-sama (Soewarsono 2002). Nampaknya ini menunjukkan bahwa terdapat perbedaan model pelayanan terhadap warga kota yang

terkait dengan budaya. Bagi warga Eropa, pendistribusian air minum dilakukan secara individu sementara untuk warga Bumi putera dilakukan secara kolektif.

Peristiwa ketiga ini menunjukkan dampak lain dari modernisasi pasar. Setelah beberapa tahun berjalan, penetapan tarif pasar ini memunculkan permasalahan baru. Permasalahan itu adalah berkembangnya baik *Straatverkoopers* (penjual jalanan atau pedagang kaki lima) maupun penjual keliling (*rondventer*). Mereka adalah penjual atau pedagang non-pasar. Sesungguhnya yang disebut dengan pedagang pasar adalah mereka yang bertemu dengan pembeli di kiosnya atau yang bergerak melalui agen ke seluruh kota. Mereka selalu berlokasi di pasar. Semakin banyaknya pedagang keliling atau jalanan ini ditandai dengan banyak berlalu lalangnya gerobak-gerobak “primitif”. Mereka adalah penjual jalanan yang merasa fisiknya lemah untuk berjalan sekaligus menawarkan barang-barangnya dalam waktu relatif lama dan kondisi finansialnya tidak memadai. Keberadaan mereka sering menimbulkan padatnya jalanan, memburuknya ketertiban dan lalu lintas menjadi tidak lancar (D. Kapteyn 1936). Reaksi pertama terhadap fenomena ini adalah munculnya “tekanan penguasa” berupa peraturan tentang ketertiban pasar dan sewa lahan. Keadaan ini sering digambarkan sebagai “kejahatan massal”. Suatu keadaan ketika pemerintah tidak mampu mengatasi persoalan karena kurangnya tenaga polisi dan dinas kontrol.

Dampak berikutnya adalah munculnya praktek praktek penjualan opium dan minuman keras (arak) gelap di desa Panean dan Kejuron. Praktek ini terbongkar ketika veldpolitie menggerebek rumah pelaku (“Soerabaiasche Handelsblad” 1936). Selain itu terdapat praktek penggelapan rekening dan penggelapan pajak dimana pelaku adalah seorang Belanda yang tinggal di Jalan Nias (“Soerabaiasche Handelsblad” 1936). Penyebab dari munculnya penjualan dan pabrik arak illegal ini dipicu oleh aturan adanya pajak minuman keras. Pada Februari 1936, *Stads* Polisi mengungkap adanya pabrik arak illegal yang dimiliki Atmorejo dan seorang Cina di Jalan Ponorogo. Dalam penggerebegan tersebut, polisi menyita 6 hingga 12 liter arak illegal beserta mesin pembuat arak (“Soerabaiasche Handelsblad 29 Februari 1936,” n.d.). Kriminalitas lain yang muncul adalah pemalsuan uang gulden yang dilakukan Soemoredjo di Desa Boegoer Madiun Kota (“Soerabaiasche Handelsblad 18 Maret 1936” 1936). Pemalsuan uang ini adalah kriminalitas baru yang muncul seiring dengan semakin banyaknya transaksi yang menggunakan uang sebagai dampak perubahan basis ekonomi dari desa ke kota.

Dampak lain dari kesenjangan dalam pembangunan kota adalah pencurian. Semenjak pemerintah kolonial lebih banyak memprioritaskan listrik pada kawasan permukiman Eropa, pencurian marak terjadi di kampung. Hingga tahun 1932, penerangan belum menjangkau kampung Kedjoeron, sebuah kampung yang luas dan berada di dekat jalan besar tetapi belum dilengkapi penerangan. Informasi ini dikuatkan oleh kesaksian seorang penduduk *Gemeente* Madiun yang mengatakan bahwa lampu-lampu listrik tersebut hanya dipasang di sepanjang jalan yang sering dilalui orang Eropa atau kawasan tempat tinggal

orang Eropa. Penerangan untuk jalan gang atau kampung adalah dengan lampu ting. Disamping itu, terdapat ketentuan bahwa orang Bumi Putera hanya memperolehjatah daya maksimal 60 Watt (Soewarsono 2002). Penerangan kampung hanya mengadakan cublik (lentera) yang digantung. Seringkali kalau hujan, lampu lentera itu padam (“Madioen Sedar 6 Maret 1932” 1932). Selain masalah minimnya penerangan, pencurian juga diduga dilakukan para kuli kontak yang baru pulang dari Luar Jawa. Mereka tidak memiliki rumah, sawah dan pekerjaan sehingga menjadi pelaku kriminalitas (“Madioen Sedar 26 Maret 1932” 1932).

Dampak pembentukan masyarakat kota sebagai konsekuensi pembentukan *Gemeente* Madiun adalah munculnya kelompok marjinal seperti pengemis. Mereka banyak berkumpul di Pecinan. Keberadaan mereka tidak jarang menyebabkan konflik dengan para pedagang kaki lima di Jalan Nanking (“Soerabiasch Handelsblad 20 Februari 1936” 1936). Jalan Nanking merupakan pusat keramaian pedagang kaki lima di Kota Madiun. Mereka memenuhi hampir setiap jengkal trotoir. Pemerintah menjawab masalah ini dengan tegas. Salah satu langkahnya adalah memaksa mereka untuk memperdagangkan barang-barangnya di Pasar sekalipun ini tidaklah mudah (“Soerabiasche Handelsblad 19 Maret 1938,” n.d.). Salah satu usaha yang dilakukan *Gemeente* akhir-akhir tahun 1937 adalah dengan membangun pasar-pasar kecil (*Buurtpasar*). Implementasi program ini adalah perbaikan dan pengaturan Pasar Spoor, perencanaan pembangunan pasar kecil di jalan Shanghai dan Jalan Wilhelmina (“Soerabiasche Handelsblad 7 Juni 1938,” n.d.).

Hingga penjajahan berakhir pada tahun 1942, proses modernisasi terus berjalan hingga mengarah pada otonomi. Berbagai bentuk kejahatan, menyertai perubahan dari kota kecil menjadi kota menengah. Posisi Madiun sebagai kota yang memiliki posisi khusus sebelum menjadi wilayah *gouvernement* telah berkontribusi terhadap kelanjutan peran politik kota di Kawasan Jawa Timur bagian Barat. Modernisasi kota ini telah memberikan dasar dasar penyusunan kebijakan kota pada era *post* kolonial.

## KESIMPULAN

Pembentukan *Gemeente* Madiun berlangsung pada sebuah era transformasi pemerintah kolonial dari Negara kolonial konservatif ke semi-modern. Pembentukan infrastruktur fisik maupun pemerintahan menjadi pondasi system manajemen pemerintah kota di era *post* Kemerdekaan. Sistem pengelolaan sosial yang terpadu dalam kesatuan unit *Gemeente* memudahkan pemerintah local dalam pengelolaan potensi kota melalui aktivitas perekonomian di dalamnya. Disamping itu otonomi pada level kota menyebabkan pembangunan fisik lebih terkonsentrasi dan memiliki tingkat eksekusi lebih cepat.

Akan tetapi dari berbagai langkah modernisasi akibat pembentukan *Gemeente* telah menimbulkan dampak-dampak social yang beragam. Dampak pertama adalah kemunculan kelompok marginal. Kelompok ini sering menunjukkan gejala *social disorder* yang ditandai dengan ketidakmampuan mereka dalam mengikuti sistem baru. Sistem ini menjadi berat

diikuti oleh kelompok marjinal karena menyangkut ekonomi. Sistem kota sangat terintegrasi dengan retribusi dan pajak yang sering dikeluhkan penduduk karena beban ekonomi yang harus diterima penduduk Bumiputera

Dampak kedua adalah semakin besarnya kesenjangan antara penduduk Eropa dan Bumiputera. Pembentukan regulasi perkotaan didominasi latar belakang kebudayaan Eropa yang memiliki pemaknaan berbeda dengan penduduk Bumiputera dalam hal gaya hidup. Pembatasan fungsi ruang kota, kerapian, keindahan sering kali menyebabkan konflik ruang terjadi di kawasan-kawasan tertentu terutama kawasan ekonomi. Fenomena gelandangan, tunawisma, pengemis merupakan hasil dari modernisasi ruang yang tidak seimbang dengan tekanan demografis pada dasawarsa ketiga abad ke-20.

Peran dan sudut pandang penduduk kampung sering kali tidak mendapat porsi dalam sejarah kota. Kekayaan sumber foto tentang kota yang tidak seimbang didominasi oleh dokumentasi bangunan Belanda, menjadikan citra kota menjadi tidak seimbang. Oleh karena itu, kajian dinamika internal penduduk kota pada masa kolonial menjadi objek penelitian yang harus lebih banyak diungkap. Ketersediaan berita tentang kehidupan sehari-hari masyarakat pada masa kolonial di berbagai surat kabar membuka kemungkinan kajian-kajian perkotaan pada level rakyat kecil di masa yang akan datang. Ini menjadi upaya yang sangat berkontribusi terhadap munculnya historiografi Indonesia sentris.

## DAFTAR RUJUKAN

- “Algemeen Verslag Der Residentie Madioen over Het Jaar 1875.” 1875. Koleksi No 16 tentang Arsip Madiun. Jakarta: ANRI.
- “Algemeen Verslag Der Residentie Madioen over Het Jaar 1891.” n.d. Koleksi Arsip Madiun no 16. Jakarta: ANRI.
- “Begrooting van Uitgaven En Ontvangsten Der Gemeente Madioen Voor Dienstjaar 1919-1920..” 1920. Soerabaia: N.V. Polychroon.
- Cliveday, Arthur. 1972. *The Policy and Administration of the Dutch in Java*. New York: Oxford University Press. <https://academic.oup.com/ahr/article/10/2/391/80513>.
- Colombijn, Freed. 1994. “Patches of Padang: The History of an Indonesian Town in the Twentieth Century and the Use of Urban Space.” Research School CNWS.
- . 2010. “Urban Construction: The Politics of Urban Space and Housing During the Decolonization of Indonesia, 1930-1960.” KITLV Press, 2010.
- . 2013. *Under Construction: The Politics of Urban Space and Housing during the Decolonization of Indonesia 1930-1960*. Brill.
- D. Kapteyn. 1936. “, “Straatverkoop” Locale Belangen.” 23 Jaargang.
- De Leeuw. n.d. “Memorie van Overgave Residentie Madioen 1930-1932.” Jakarta: ANRI.
- “Decentralisatie Verslag van Nederlands Indie 1928.” 1929. Weltevreden: Landdrukkerij.
- “Decentralisatie Verslag 1918-1919.” 1920. Buitenzorg.
- “Decentralisatie Verslag 1919-1920.” 1920. Buitenzorg: Archipel Drukkerij; Archipel Drukkerij.
- “Decentralisatie Verslag 1921-1922.” 1923. Weltevreden: Landsdrukkerij.

- “Decentralisatie Verslag 1924-1925.” 1926. Weltevreden: Landsdrukkerij.
- “Decentralisatie Verslag 1927-1928.” 1929. (Weltevreden: Landsdrukkerij.
- “Decentralisatie Verslag 1929.” n.d. Weltevreden: Landsdrukkerij, 1930.
- “Decentralisatie Verslag van Nederlands Indie 1925-1926.” 1927. Weltevreden: Landsdrukkerij.
- Garraghan, Gilbert. 1957. “A Guide to Historical Methods.” Fordham University Press, 1957.
- Haafland, J. 1914. “, Memorie van Overgave Residen Madioen 1914.” Weltevreden: Departemen van Binnenland Bestuur.
- Kerchman, F.W.M. 1925. “Jaren Desentralisatie in Nederlandsch Indie 1905-1930.” Vereeniging Voor Locale Belangen, 1925.
- Krechman, F.W.M. 1930. 25 Jaren Decentralisatie in Nederlandsch Indie. 1905-1930. (Semarang: Uitgegeven Vereeniging voor Locale Belangen.
- Kusno, Abidin. 2000. Behind the Postkolonial: Architecture, Urban Space and Political Culture in Indonesia. London: Routledge.
- “Madioen Sedar 6 Maret 1932.” 1932, March 6, 1932.
- “Madioen Sedar 26 Maret 1932.” 1932, March 26, 1932.
- McGee, T. G. 1964. “THE CULTURAL ROLE OF CITIES: A CASE STUDY OF KUALA LUMPUR.” *Ekistics* 18 (104): 19–22.
- McGee, T G. 1967. *The Southeast Asian City: A Social Geography of the Primate Cities of Southeast Asia*. London: G. Bell and Sons Ltd.
- Nas, Peter J M. 1950. , *Indonesian City: Studies in Urban Development and Planning*. (Cinnaminson: Foris Publication, 1986). Hlm 5-8. Dordrecht: Brace and World Inc.
- Pemerintah Dati II Kabupaten Madiun,. 1986. *Sejarah Kabupaten Madiun*. Madiun: Pemerintah Dati II Madiun.
- Schrieke, Bernard. 1959. *Indonesian Sociological Studies. Ruler and Realm in Early Java*. Van Hoeve: Gravenhage.
- Schrieke, J.J. 1920. “Bepalingen En Beginselen Der Decentralisatie van 1903.” In , 73. Weltevreden: Uitgave van De Comissie voor de Volkslectuur.
- “Soerabaiasce Handelsblad 18 Maret 1936.” 1936, March 18, 1936.
- “Soerabaiasch Handelsblad, 1 Februari 1938.” n.d.
- “Soerabaiasche Handelsblad.” 1936, March 13, 1936.
- “Soerabaiasche Handelsblad 29 Februari 1936.” n.d.
- “Soerabiasch Handelsblad 20 Februari 1936.” 1936, February 20, 1936.
- “Soerabiasche Handelsblad 7 Juni 1938.” n.d.
- “Soerabiasche Handelsblad 19 Maret 1938.” n.d.
- Soewarsono. 2002. Interview Kondisi Listrik dan Air di Jaman Landa. tahun 1918-1925 dan 1930-1933.
- “Staatblad 1919 Nomor 536. Decentralisatie Madioen.” n.d. Landsdrukkerij.
- “Staatsblad van Nederlandsch-Indie 1918 No 326.” 1918. Landsdrukkerij.
- Sutjipto Tjiptoatmodjo, F. A. 1983. “Kota-Kota Pantai Di Sekitar Selat Madura (Abad XVII-Medio Abad XIX).” Disertasi. Yogyakarta: UGM, 507.