

Herman Willem Daendels Peletak Dasar Dinas Pos Modern di Indonesia

DJOKO MARIHANDONO

Staf Pengajar Program Studi Prancis, Departemen Sejarah, FIB UI

Abstract

Herman Willem Daendels, French Governor General who controlled the Netherland's colony of East Indie between 1808 and 1811, planned to integrate the highway from the west corner of Jawa to the east corner. This plan was finished only for one year. He decided to realize his plan on May 5th, 1808, and was planned to be finished one year later. During this construction, he decided to function this highway as a post service. Therefore, he worked out a modern post system administratively. To obtain this goal, he regulated a modern post system in Java, for the sake of public and administrative functions. Under VOC, there was no regular post communication, or the post was regulated badly. Daendels considered post service as an important way for fast communication matter. Therefore, he prepared to avail all crucial infrastructures for post correspondence necessities. Some facilities that he realized were post official corps, horses, carriages, the exact schedule for sending of package, lodging for postmen, etc. This system progressed under the British control. Thomas Stamford Raffles, British Lieutenant Governor of Java, developed the system and facilities of the post service that Daendels had prepared, as an institution for communication. This condition continued to the turning of century as the post service was controlled by the public railway company.

Keywords: post system, highway, communication

Latar belakang

Dalam historiografi Indonesia, karya monumental Gubernur Jenderal Herman Willem Daendels (1762-1818) adalah jalan raya pos yang terbentang di sepanjang pantai utara Jawa. Pembangunan jalan ini sangat sarat dengan berbagai persoalan, sejak tahap perencanaan, penentuan rute, pembebasan lahan, hingga pada pelaksa-

naannya. Selain itu, kondisi topografis pulau Jawa amat bervariasi, seperti gunung, rawa, lembah, bukit, yang harus diratakan agar dapat dimanfaatkan sebagai jalan raya. Bagi sejarawan, persoalan yang muncul sehubungan dengan pembangunan jalan raya ini adalah melihat kembali latar belakang pembangunannya, serta manfaat yang diperoleh

dari jalan itu. Hal ini penting mengingat fungsi jalan raya, khususnya di awal abad sembilan belas, mampu mempersatukan pulau Jawa, menghubungkan kedua ujung pulau pulau Jawa yang sangat penting bagi pengangkutan komoditi dagang andalan pemerintah kolonial Belanda. Persoalan baik yang bersifat teknis maupun non-teknis tidak dapat dilepaskan dari fungsi dan manfaat pembuatan jalan itu.

Sebagai mantan komandan divisi *Légion Franche Etrangère* dan Angkatan Darat Republik Bataf, Daendels setelah mendarat di Anyer pada tanggal 1 Januari 1808 melanjutkan perjalanannya melalui jalan darat menuju ke Batavia. Ia tiba di sana pada tanggal 4 Januari 1808, setelah disambut di benteng Tangerang oleh Komandan Militer Serang Du Puij.¹ Selama perjalanan itu, ia merasakan betapa buruknya infrastruktur jalan yang dilaluinya karena penuh genangan air sebagai akibat dari datangnya musim penghujan.

Setelah resmi menjabat Gubernur Jenderal pada tanggal 14 Januari 1808, Daendels disibukkan dengan berbagai kegiatan, khususnya membentuk pemerintahan baru di Batavia.² Walaupun kepega-

waan Pemerintahan Tinggi (*Hooge Regeering*) di Batavia belum terisi sepenuhnya, ia memusatkan perhatian pada pene-gakan pemerintahan sipil di Pantai Timur Laut Jawa dan di wilayah kerajaan (*Vorstentlanden*) di Yogyakarta dan Surakarta.³ Berhubung reorganisasi di Pantai Timur Laut Jawa ini mengalami beberapa kendala, Daendels pada tanggal 28 April 1808 memutuskan untuk berkunjung ke Semarang untuk melakukan konsolidasi dengan para pejabat Eropa dan pejabat pribumi yang bertugas di wilayah Pantai Timur Laut Jawa dan Ujung Timur pulau Jawa⁴ (*Oosthoek*). Mereka dipanggil untuk berkumpul di rumah Gubernur Pantai Timur Laut Jawa di Semarang.⁵ Daendels meninggalkan Buitenzorg pada tanggal 28

¹ Daendels 1814: *Préparatoire Mesure* no. 6 pasal 2.

² Sejak Perjanjian Ponorogo tanggal 11 Nov. 1743 antara Sunan Paku Buwono II dari Mataram dan Komisaris Baron von Hohen-dorff sebagai wakil VOC, daerah Malang sampai Banyuwangi diambil alih VOC dari kekuasaan Mataram sebagai imbalan atas usaha VOC memulihkan tahta kerajaan Mataram yang diduduki pemberontak Cina (*Geger Pacina*). Sejak itu, VOC menempatkan wilayah barunya ini sebagai daerah pemerin-tahan khusus yang disebut *Oosthoek van Java* atau 'Ujung Timur Jawa'. Daerah *Oosthoek* ber-ada di bawah wewenang seorang residen Belanda yang berkedudukan di Surabaya. Lihat Willem Remmlink, *The Chinese War and the Collapse of Javanese State 1725 - 1743* (Leiden 1994, KITLV hal. 201).

³ Kunjungan Gubernur Jenderal Daendels ke Semarang dilakukan selama hampir lima bulan. Ia berangkat dari Buitenzorg menuju Semarang tanggal 28 April 1808 dan baru kembali ke Batavia tanggal 28 September 1808.

¹ Lihat Herman Willem Daendels 1814: 1.

² Selain menerima instruksi bagi Gubernur Jenderal (37 pasal), ia juga menerima instruksi bagi Gubernur Jenderal dan Dewan Hindia (*Raad van Indië*) yang berisi 25 pasal, dan pembentukan pemerintahan tinggi yang baru (*Hooge Regeering*) yang terdiri atas 6 pasal. Lihat Daendels 1814: *Préparatoire Mesure* no. 3.



Kantor Pos Yogyakarta 1930 – Koleksi KITLV No. 35095 (www.kitlv.nl)



Kantor Pos Weltevreden 1930 - Koleksi KITLV No. 5189 (www.kitlv.nl)

April 1808. Setelah melihat sendiri tentang kondisi jalan yang dilewati, setibanya di Semarang pada tanggal 5 Mei 1808, ia mengeluarkan instruksi untuk membangun jalan dari Buitenzorg ke Karang-sambung (Cirebon). Instruksi ini berisi 10 pasal.⁶ Landasan yuridis pembangunan sarana ini adalah pasal 29 instruksi Raja Louis Napoléon ke Gubernur Jenderal.⁷ Tujuan dibangunnya jalan raya itu ada dua, pertama, untuk menaikkan kesejahteraan penduduk yang saat itu harus mengeluarkan biaya lebih untuk transportasi penjualan komoditi kopi dan padi sebagai akibat dari jeleknya kondisi jalan dan kedua, untuk kepentingan militer dalam upaya mempercepat mobilisasi pasukan dalam rangka mempertahankan pulau Jawa dari serangan Inggris. Jalan ini dirancang dengan membangun beberapa jalur baru (dari Cisarua ke Karang-sambung), melebarkan jalan yang telah ada (dari Anyer sampai Batavia), dan menyambung serta memperbaiki jalan yang sudah ada sebelumnya (dari Batavia ke Buitenzorg).⁸

Dalam pertemuannya dengan 38 orang bupati di Semarang, Daendels meminta agar para bupati membantu pembangunan jalan jalur Cirebon ke Surabaya dengan menggunakan sistem kerja wajib (*heerendiensten*) yang lazim berlaku saat itu, berhubung pemerintah kolonial sudah tidak memiliki dana untuk pembangunan jalur itu.⁹ Daendels menargetkan pembangunan jalan ini memakan waktu setahun.¹⁰

Ketika pembangunan jalan mulai terlaksana, sarana itu bisa dimanfaatkan bukan hanya bagi kepentingan pengang-

Vorstenlanden dan daerah Priangan. Mereka dibayar berdasarkan tingkat kesulitan medannya, antara satu hingga sepuluh ringgit perak per bulannya, selain beras dan garam.

⁹ Pelaksana kerja wajib (*heerendiensten*) adalah kaum petani yang mendapat bagian sawah desa sebagai imbalan. Luas atau sempitnya sawah tergantung dari tinggi atau rendahnya kedudukan mereka. Misalnya sebagai penabuh gamelan menerima 1,25 jung (3,55 hektar), seorang tukang menerima 1,65 jung (4,69 hektar, sementara seorang batur menerima 0,12 jung (0,34 hektar). Kerja wajib umum juga dibebankan kepada penduduk desa yang desanya dilalui jalan raya. Sejak zaman VOC, mereka harus menyediakan sarana angkutan untuk pejabat dan militer (Lihat Soerojo 2000: 96-99).

¹⁰ Pembangunan jalan ini dilaksanakan secara serentak (tidak secara bertahap). Permasalahan yang timbul adalah bagaimana menghubungkan jalan-jalan yang terputus oleh sungai atau lembah. Berdasarkan laporan yang dicatat pemerintah kolonial, pada tanggal 10 Maret 1810 pemerintah mengizinkan digunakannya besi dan baja untuk membangun jembatan di sungai Cicundel di wilayah Cianjur. Laporan ini menunjukkan bahwa pembangunan jalan ini hingga tahun 1810 belum tuntas dibangun. (Van der Chijs 1895: 703).

⁶ J.A. van der Chijs. *Nederlandsch-Indisch Plakaatboek Verticende deel* (1895: 699-701).

⁷ Pasal 29 instruksi Raja Louis Napoléon kepada Gubernur Jenderal adalah bahwa Gubernur Jenderal wajib memperhatikan perbaikan dan merancang sarana yang paling cocok melalui kesepakatan bersama dengan para bupati pribumi demi tercapainya kesejahteraan orang pribumi di Hindia Timur (lihat Daendels 1814: Préparatoire Measure 1 pasal 29).

⁸ Lihat Van der Chijs 1895-1900: 699-703. Pembangunan jalur Cisarua ke Karang-sambung dikerjakan oleh tenaga bujang sebanyak 1.100 orang yang didatangkan dari

kutan produk agraria dan mobilitas militer, tetapi juga untuk tujuan lain. Di antaranya adalah sebagai sarana lalu-lintas dan komunikasi yang memudahkan tugas-tugas pemerintahan dan peradilan.

Ketika administrasi semakin kompleks, Daendels memerlukan fasilitas yang dapat menunjang pemerintahannya. Oleh karena itu, pada tanggal 1 Juli 1808, Gubernur Jenderal mengeluarkan peraturan tentang dinas pos. Peraturan yang dibuat tanggal 1 Juli 1808 ini terdiri atas 14 pasal, yang kemudian diikuti dengan dikeluarkan peraturan-peraturan lainnya.

Artikel ini akan membahas tentang pelayanan dinas pos dari masa VOC hingga tahun 1907 tatkala dinas pos membuat kontrak dengan Staatspoor (SS, Kereta Api Negara) sebagai satu-satunya sarana pengangkutan paket darat, dan dengan Koninklijke Paketvaart Maatschappij untuk pengiriman paket melalui laut.

Dinas Pos pada Masa VOC

Kebutuhan saling mengirim berita muncul ketika tradisi menulis berkembang menjadi korespondensi. Kebutuhan menulis surat ini dilontarkan oleh orang-orang Eropa di wilayah koloni yang ingin mengungkapkan isi hatinya kepada orang lain yang keberadaannya jauh dari posisi mereka, khususnya sanak keluarganya di negara induk. Upaya mengirim surat ini dilakukan oleh masing-masing individu, dan dititipkan kepada orang lain yang akan membawa surat itu, karena belum ada dinas atau instansi pos yang menanganinya. Kondisi di wilayah koloni yang minim akan jalur transportasi dan sarana

yang terbatas menjadi penghambat kecepatan pengirimannya, karena kapal yang membawanya harus singgah di banyak tempat.¹¹ Instansi pemerintah yang mengurus pos belum ada.

Di wilayah koloni Hindia Timur¹², aturan tentang pengiriman surat hampir sepenuhnya dikeluarkan oleh Kompeni, ditujukan untuk mempertahankan larangan pengiriman surat pribadi. Aturan ini berlaku dari tahun 1636 hingga 1701. Surat-surat yang diizinkan untuk dikirim adalah surat resmi untuk pejabat, surat untuk keperluan perdagangan, dan berbagai surat yang berisi urusan pemerintahan serta manajemen Kompeni. Mereka yang melanggar akan menerima hukuman yang berat.¹³ Selama periode itu, pelanggaran terhadap pengiriman surat terus terjadi sehingga Kompeni harus berulang kali mengulangi larangan itu dan memperberat hukuman bagi yang melanggar. Surat-surat dari para *koopman* Kompeni di Batavia harus dimasukkan ke kotak pos umum yang kemudian akan dikirimkan kepada para pemegang kekuasaan di negara induk.

¹¹ Hal ini dapat dibuktikan dari surat-surat dan laporan pribadi dari para ilmuwan yang tiba awal abad XVII di Batavia kepada rekan-rekan dan lembaga mereka (Stapel 1940 : 478-479).

¹² *Indes orientales néerlandais* (Hindia Timur Belanda) adalah istilah yang digunakan oleh Napoléon Bonaparte dan Louis Napoléon untuk menyebut wilayah koloni Belanda di sebelah Timur Tanjung Harapan di wilayah Asia (Eymeret 1994: 31).

¹³ Paulus 1918: 464-465.

Kenyataannya, upaya membatasi pengiriman surat ini tidak berjalan lancar. Kompeni menemui banyak kesulitan untuk menyensornya. Kondisi ini mendorong Kompeni memperketat larangan pengiriman surat pada tahun 1660. Baru pada tahun 1701, larangan ini diperlonggar. Surat-surat pribadi yang dicurigai, termasuk surat yang melaporkan kondisi Kompeni, dikelompokkan dalam surat-surat yang dicurigai. Demikian pula sebaliknya, surat-surat yang berasal dari Belanda untuk wilayah koloni harus dimasukkan dalam paket yang dicap dengan lak. Hanya orang-orang yang diberi tugas mengurus surat saja yang diizinkan membawa dan memprosesnya, sebelum diserahkan kepada yang berhak. Surat-surat itu harus diserahkan terlebih dahulu kepada petugas Pengadilan Tinggi, yang membuka dan menyortirnya, kemudian memasukkannya ke dalam daftar menurut abjad penerimanya. Pelayanan pertama untuk pengiriman surat bagi pejabat yang berdinis di luar Batavia dilakukan pada tahun 1754. Pengirimannya dibagi dua. Surat-surat resmi dibawa dengan menggunakan kapal Kompeni, sementara surat-surat yang dinilai merugikan Kompeni dibawa dengan perahu pribumi. Diperlukan waktu selama empat belas hari untuk membawa surat dari Batavia ke Cirebon, Tegal, dan Semarang.¹⁴

Pada tahun 1746 kantor pos pertama dibuka di Batavia. Kantor ini dikelola dua orang kepala pos, yang masing-masing

bertugas mencatat penerimaan dan pengiriman surat dan paket, yang semuanya dimasukkan dalam sebuah daftar penerimaan dan pengiriman pos. Khusus untuk pengiriman surat, petugas pos diharuskan menjalankan tugasnya dengan menggunakan model lama, yaitu memasukkannya ke dalam kotak pos umum. Setahun kemudian (1747), para petugas pos ini dibayar, yang besarnya tergantung pada jumlah surat dan paket yang ditanganinya.

Dengan munculnya banyak keluhan tentang pelayanan yang tidak teratur terhadap surat pribadi dan paket besar, pada tahun 1785 Kompeni mengeluarkan keputusan tentang dinas pos ini. Sejak itu, semua surat yang dikirim ke Belanda ditangani oleh *Algemeen Secretarie* di Batavia. Semua surat dikemas dalam paket bersegel. Kemasan itu dikirimkan ke Dewan 17 (*Heeren Zeventien*) di Amsterdam dengan dibubuhi tanda PB (*persoonlijke brieven* 'surat-surat pribadi'). Seiring mulai tertibnya pengiriman dan penerimaan surat-surat, empat tahun kemudian, tahun 1789, dikeluarkan peraturan lagi tentang persuratan dan paket. Berdasarkan peraturan ini, pengiriman surat dan paket diklasifikasikan menjadi 9 kelas. Untuk paket kelas I biayanya 6 *stuiver*, sementara untuk paket kelas 9 biayanya 7 *gulden*. Paket-paket itu dicap dan dicatat.¹⁵

Dengan berkuasanya Republik Batavia di Belanda sejak tahun 1795, kedatangan

¹⁴ Paulus 1918: 465.

¹⁵ Lihat Paulus 1918: 466. Sementara itu konversi yang berlaku pada saat itu satu *stuiver* nilainya sama dengan lima sen *gulden* (Lihat Marhandono 2005: xv).

kapal-kapal dari Belanda dan dari Tanjung Harapan langsung dibawa ke Kantor Dewan Hindia (*Raad van Indië*).¹⁶ Di kantor Komisaris Jenderal kiriman paket itu dibuka. Surat-surat resmi langsung dikirimkan ke tujuannya dan surat-surat pribadi dikumpulkan dan diserahkan ke kantor pos di Batavia untuk diatur pengirimannya.

Banyak pihak mengeluh tentang pengiriman surat-surat ini. Selama jalan menuju ke pos luar dalam kondisi buruk, tidak mungkin diterapkan pengiriman pos rutin dan terjadwal. Kondisi jalan yang buruk, khususnya di musim hujan, sangat mengganggu lalu lintas pos ini. Walaupun jadwal keberangkatan dan kedatangan pos sudah diatur dua minggu sekali di musim kemarau dan tiga minggu sekali di musim hujan yang diberangkatkan dari masing-masing kota, tetapi pada kenyataannya tidak dapat direalisasikan sesuai jadwal yang telah ditentukan.¹⁷

Dinas Pos Masa Daendels

Daendels merasakan sulitnya melakukan komunikasi dengan aparat di bawahnya yang tidak hanya berke-

dudukan di Batavia, tetapi juga tersebar di seluruh pulau Jawa. Berdasarkan dua tugas utama yang harus dijalankan, ia membangun prasarana jalan yang akan difungsikan salah satunya sebagai jalan pos.¹⁸ Daendels mengeluarkan instruksi dan peraturan tentang dinas pos. Instruksi pertama dikeluarkan pada 29 Mei 1808. Dari Semarang, Daendels memerintahkan kepada para residen agar dalam waktu tiga kali 24 jam menginformasikan jumlah pegawai yang diperlukan di setiap karesidenan yang khusus menangani pelayanan pos. Instruksi ini diikuti dengan peraturan yang dikeluarkan di Semarang pada 18 Juni 1808 tentang dinas pos yang terdiri atas empat belas pasal. Peraturan ini di waktu kemudian diganti dengan peraturan lain yang dikeluarkan pada 12 Desember tahun 1809 sebanyak 90 pasal. Dalam kaitannya dengan keamanan proyek pembangunan jalan raya dan pos di Cirebon, Daendels juga mengeluarkan peraturan tentang pengaturan tanah-tanah Cirebon pada tanggal 2 Februari 1809, yang terdiri atas lima bab. Pada bab V

¹⁶ Schama 1989: 506-507. Ini tidak berlangsung lama karena pada akhir abad XVIII Inggris melakukan blokade atas pelayaran kapal-kapal dari Eropa ke Hindia Timur, dan memutus hubungan transportasi laut.

¹⁷ Sebagai gambaran keadaan waktu itu: seorang pelancong Inggris memerlukan waktu empat minggu perjalanan dari Surabaya ke Batavia di musim kemarau. Namun, di musim hujan tidak mungkin dilakukan perjalanan ke kedua kota itu (Stapel 1940: 38).

¹⁸ Daendels setelah meninggalkan negerinya dalam perjalanan ke Jawa singgah ke Paris untuk menemui Kaisar Napoléon Bonaparte. Ada dua instruksi yang langsung diberikan kepadanya, yakni mempertahankan Jawa selama mungkin dari serangan Inggris dan memperbaiki sistem administrasi di pulau Jawa. Pembangunan jalan raya di pulau ini ditujukan untuk mensejahterakan penduduk dan untuk keperluan militer. Untuk keperluan terakhir inilah jalan ini difungsikan sebagai jalan pos agar komunikasi antarwilayah di Jawa dapat berjalan dengan lancar karena lalu lintas laut sudah diblokade oleh Inggris (lihat Groenewold 1989: 26-27).

(yang berisi 31 pasal) diatur tentang pengamanan pembangunan jalan raya dan dinas pos. Pangaturan dinas pos ini dilakukan seiring dengan telah selesainya sebagian besar pembangunan jalan raya yang menghubungkan antara Ujung timur dan ujung barat pulau Jawa.

Peraturan 18 Juni 1808: Peraturan Sementara tentang Dinas Pos

Peraturan yang berisi 14 pasal ini dikeluarkan ketika Daendels masih melakukan kunjungan kerja di Semarang. Peraturan ini memuat aturan-aturan umum tentang dinas pos dan pelaksanaannya. Keempat belas pasal ini terintegrasi menjadi satu peraturan yang meletakkan dinas pos di bawah koordinasi pemerintah, dengan jadwal yang teratur.

Untuk memperlancar alur perjalanan surat di Batavia, Semarang, dan Surabaya akan didirikan kantor pos umum. Pos umum ini akan menangani keluar masuknya surat maupun paket. Kepala kantor pos umum di Batavia dan di Semarang diserahkan kepada syahbandar, sementara di Surabaya jabatan kepala kantor pos umum diserahkan kepada seorang juru tulis. Untuk mengontrol pekerjaan para petinggi kantor pos ini, diangkat seorang komisaris yang akan melakukan inspeksi secara berkala. Komisaris ini akan ditempatkan di Semarang, yang merupakan perlintasan tempat pengiriman pos rutin rute dari Batavia ke Surabaya atau sebaliknya. Sementara itu, di setiap karesidenan yang berada di jalur pos ini, akan diangkat seorang juru tulis yang akan diangkat menjadi kepala kantor pos di

tingkat karesidenan. Tugas dari kepala kantor pos tingkat karesidenan ini mencatat semua surat yang diterima dan mengantarkannya kepada yang berhak. Untuk surat-surat yang akan dikirim, ia akan menyortirnya dan menyerahkannya kepada petugas pembawa gerobak pos, dengan tujuan untuk mempercepat pengirimannya.

Petugas pembawa gerobak pos harus melewati jalur yang telah ditentukan. Di setiap jalan yang dilewati jalur pos akan didirikan stasiun peristirahatan yang dilengkapi dengan kuda dan perangkat pos. Residen atau komisaris di wilayah itu akan mengangkat seorang pribumi yang bertanggung jawab untuk mengatur pengiriman dan penerimaan pos yang dikirim dari/ke wilayahnya. Ia harus bertanggung jawab atas dinas pos di karesidenannya termasuk perawatan perangkat pos dan kuda-kuda di daerahnya. Ia akan dibantu oleh dua orang pelaksana yang khusus diangkat untuk merawat perangkat pos dan kuda-kuda ini. Untuk menjaga segala sesuatu yang tidak diinginkan atas pengangkutan pos dan untuk menjaga kelancaran pengangkutan pos, peralatan pengangkut pos dan kuda-kudanya yang disediakan di setiap karesidenan tidak boleh digunakan untuk keperluan lain, selain untuk keperluan pos. Para petugas ini akan digaji pemerintah. Besar gaji petugas pos ini telah ditetapkan, yakni sebesar 5 ringgit/bulan. Sementara itu, untuk para petugas yang merawat gerobak pos dan kudanya di setiap kantor, pemerintah kolonial menyediakan dana maksimal sebesar 10 ringgit untuk setiap

kantor.

Untuk mengawal petugas yang membawa gerobak pos agar tidak tersesat di jalan, para bupati yang berada di wilayah kantor pos besar harus menyediakan dua orang lengkap dengan kudanya yang baik. Mereka akan menjadi penunjuk jalan dan pendamping petugas pos di malam hari. Para petugas ini harus melengkapi dirinya dengan obor yang berguna untuk penerangan jalan selama perjalanan dan untuk mengusir serangan binatang buas yang sering kali terjadi. Para pengawal ini akan bekerja secara bergiliran dengan petugas perawat gerobak pos dan perawat kuda, dengan tujuan agar nantinya tidak lagi diperlukan pengawal yang bertugas sebagai penunjuk jalan. Para petugas pos dan penunjuk jalan ini setelah menyerahkan gerobak posnya kepada petugas berikutnya, mereka harus tetap berada di sana menunggu hingga datangnya gerobak pos yang harus dibawa hingga ke wilayah tugasnya kembali. Apabila terdapat surat-surat pemerintah yang secara khusus dibawa oleh petugas khusus melalui kantor posnya, kepala distrik setempat wajib menunjuk petugas pos luar biasa guna mengirim surat resmi pemerintah ini. Kepala distrik harus bertanggung jawab atas semua keterlambatan yang terjadi. Apabila tidak ada seorang petugas pun di kantor pos karena semua pejabat pos sedang bekerja, bupati yang membawahi wilayah itu wajib mengawasi kantor pos sesuai peraturan itu sampai petugas pos dan pengawalnya kembali ke wilayah asalnya. Jika terjadi kasus sebagai akibat dari kelalaiannya atau memper-

lakukan buruk para petugas pos, akan dilaporkan kepada residen atau pejabat kantor yang lokasinya berdekatan.

Untuk menjamin kelancaran dan ketepatan waktu tempuh pos, petugas wajib memacu kudanya dengan kecepatan rata-rata 8 paal per jam di musim kemarau atau 5 paal per jam di musim penghujan. Para petugas ini harus siap dengan kudanya, sehingga tanpa berhenti, mereka dapat mengambil alih karung pos dan membawanya pergi ke stasiun berikutnya. Untuk menjamin agar penegakan peraturan sementara ini dapat berjalan dengan baik, maka setiap stasiun pemberhentian pos akan tetap dijaga, khususnya pada saat petugas pos dan penjaganya mengantarkan pos ke stasiun berikutnya. Para petugas harus menjaga agar kantong surat pos yang dibawanya tidak rusak. Apabila hal itu terjadi, mereka harus bertanggung jawab dan siap dikenai sanksi hukuman.¹⁹

Peraturan yang dikeluarkan ini berupa peraturan sementara (*Provisioneel Reglement*), yang berisi informasi tentang infrastruktur dan aktivitas kantor pos pusat dan karesidenan di Batavia. Informasi itu memuat petunjuk operasional petugas dinas pos. Uraian tugas, ongkos angkut, jadwal pengiriman dan penerimaan pos, dan rute diatur dalam petunjuk pelaksanaan tugas ini. Uraian tugas dalam petunjuk pelaksanaan tugas ini diuraikan dalam delapan pasal.²⁰

¹⁹ Van der Chijs 1895: 815.

²⁰ Van der Chijs 1895:817-835.

Di kantor-kantor pos umum, semua surat harus dipisah-pisahkan kemudian dikelompokkan berdasarkan tujuannya. Setelah dicap, surat-surat itu dimasukkan ke dalam kantong-kantong yang disertai dengan daftar dan jumlah surat. Kantong-kantong ini kemudian disegel dengan menggunakan tali pos. Sebelum kantong pos itu diberangkatkan, petugas pos akan mencatat semua surat dalam daftar buku besar. Kantong-kantong ini harus dibuka di setiap stasiun, dicatat kembali oleh kepala kantor pos. Setelah selesai diperiksa, kantong itu harus disegel kembali dengan menggunakan tali pos.

Pos surat diberangkatkan dua kali seminggu, yakni hari Selasa dan Sabtu pada pukul 11.00 siang meninggalkan Batavia menuju ke Semarang dan Surabaya. Tidak boleh ada barang lain yang boleh dibawa oleh petugas pembawa gerobak pos selain karung pos, yang harus diserahkan pada stasiun berikutnya. Pelanggaran atas peraturan ini petugasnya akan dikenai hukuman.

Dalam kaitannya dengan tarif, semua surat akan dikenai biaya, baik itu surat pribadi maupun surat resmi pemerintah, yang besarnya dua kali lipat dari tarif lama. Kebijakan ini diambil mengingat waktu tempuh surat yang makin pendek. Sementara itu, pemerintah kolonial akan membayar tambahan biaya pengiriman paket surat yang bobotnya lebih dari setengah ton sebesar dua ringgit untuk tujuan Semarang dan tiga ringgit untuk tujuan Surabaya. Jika ada kiriman surat yang lebih jauh dari kedua kota itu, pemerintah akan memberikan tambahan

biaya yang besarnya disesuaikan dengan jaraknya. Kenaikan tarif pos ini juga diimbangi dengan pelayanan yang lebih baik oleh pemerintah, khususnya dinas pos. Semua infrastruktur pengiriman pos tetap dijaga dalam kondisi yang prima. Oleh karena itu, pengontrolan secara berkala harus dilakukan oleh petinggi pos. Setiap tahun komisaris dinas pos akan melakukan kunjungan umum ke setiap kantor pos di seluruh Jawa. Pada kesempatan itu, ia akan mengumpulkan semua laporan administrasi dan keuangan dari masing-masing stasiun pos, yang akan dirangkum dan dilaporkan kepada Gubernur Jenderal.

Dengan selesainya pembangunan jalan raya, ditetapkan lokasi sementara stasiun kantor pos yang membentang dari Batavia sampai ke Surabaya. Selain Kantor Pos Umum di Batavia, terdapat 50 stasiun pos lain yang telah ditetapkan (lihat tabel).

Peraturan 2 Februari 1809: Peraturan tentang Keamanan dan Proyek Jalan serta Pos

Peraturan ini merupakan peraturan tentang pengaturan tanah-tanah di Cirebon dan dikeluarkan pada 2 Februari 1809 di Buitenzorg karena peraturan sementara yang dikeluarkan pada tanggal 18 Juni 1808 ternyata belum dapat berjalan seperti yang diharapkan. Peraturan tentang pengaturan tanah Cirebon ini terdiri atas Aturan Umum (6 pasal), Bagian Pertama tentang prefek (32 pasal), Bagian Kedua tentang sultan, patih, dan pemerintahan pribumi (31 pasal), Bagian Ketiga tentang upeti, kerja wajib, dan

JALUR POS DARI BATAVIA KE SURABAYA DAN JUMLAH STASIUN POS²⁰

NO.	KOTAASAL	KOTA TUJUAN	JUMLAH STASIUN
1	Kantor Pos Umum Batavia	Cianjur	6 stasiun
2	Cianjur	Bandung	6 stasiun
3	Bandung	Cirebon	7 stasiun
4	Cirebon	Pekalongan	7 stasiun
5	Pekalongan	Kantor Pos umum Semarang	5 stasiun
6	Kantor Pos Umum Semarang	Pati	5 stasiun
7	Pati	Tuban	7 stasiun
8	Tuban	Gresik	5 stasiun
9	Gresik	Kantor Pos Umum Surabaya	3 stasiun

(Van der Chijs, 1895. *Nederlandsch Indisch Plakaatboek 1602-1811, veertiende deel*, Batavia, Landsdrukkerij, hal. 835)

kewajiban lain orang pribumi (16 pasal), Bagian Keempat tentang pengadilan negeri (11 pasal), dan Bagian Kelima tentang keamanan dan proyek jalan serta pos (31 pasal).

Kelima bagian peraturan ini merupakan satu kesatuan yang kait-mengait, yang khusus mengatur wilayah Cirebon, khususnya pengaturan keamanan di wilayah itu. Peraturan ini dikeluarkan atas dasar pertimbangan bahwa kondisi keamanan belum stabil di Cirebon. Peraturan yang terdiri atas lima bagian yang keseluruhannya berjumlah 127 pasal ini mengatur institusi sipil maupun militer, khususnya dalam mengupayakan keaman-

an di wilayah itu. Gangguan keamanan yang belum terselesaikan di Cirebon akibat kerusuhan tahun 1806, hingga saat peraturan itu dibuat belum tertangani dengan baik.²² Di sana-sini masih sering

²² Pada 1806, terjadi pemberontakan di Cirebon yang dipimpin Bagus Sidong, Bagus Arisim, dan Bagus Swasa. Mereka memimpin pemberontakan rakyat Cirebon karena tidak tahan menanggung penderitaan disebabkan praktik penyewaan tanah dari pemerintah kepada pejabat pribumi. Para pejabat pribumi ini kemudian menyewakan kembali tanah dan penduduknya kepada orang Cina yang menyebabkan terjadinya eksploitasi besar-besaran oleh penyewa Cina. Hal ini mengakibatkan penderitaan rakyat Cirebon. Selain itu, rakyat juga menuntut agar Sultan Anom yang saat itu dibuang oleh pemerintah kolonial dikembalikan ke Cirebon, karena rakyat percaya bahwa penderitaan yang mereka alami disebabkan oleh jauhnya antara rakyat dan raja mereka. Oleh Gubernur Pantai Timur Laut Jawa Nicolaas Engelhard saat itu

²¹ Lebih lanjut tentang 50 nama kota yang dilalui jalur pos selengkapnya lihat Van der Chijs 1895:818-835.

terjadi kerusuhan atau perampokan yang mengganggu keamanan yang berakibat pula mengganggu jalannya lalu lintas pos di wilayah itu. Oleh karena itu, pada Bagian V peraturan tentang tentang Pengaturan Tanah Cirebon yang dikeluarkan tanggal 2 Februari 1809 khusus mengatur tentang keamanan jalan dan pos. Dari 31 pasal yang terdapat pada Bagian V ini, terdapat lima pasal yang mengatur tentang pos, yakni pasal 27 sampai dengan pasal 31.

Khusus di wilayah Cirebon, untuk kepentingan lancarnya pengiriman dan penerimaan pos, Prefek dibebani kewajiban melakukan pengawasan dan pengawalan khusus sesuai dengan perintah dan peraturan yang dibuat

tentang pengamanan pos.²³ Prefek di wilayah Cirebon yang dilalui jalur pos harus membangun sejumlah stasiun yang dilengkapi dengan penginapan. Di stasiun itu juga akan dilengkapi dengan kuda, dua gerobak pos yang secara rutin seminggu dua kali melayani rute satu ke timur (Semarang dan Surabaya) dan satu ke barat (ke Batavia). Ada dua stasiun yang harus dibangun di wilayah Cirebon, yang pembangunannya dilakukan di bawah koordinasi bupati. Kayu yang diperlukan untuk pembangunan penginapan ditebang dari hutan, sementara paku dan besi diambil dari gudang negara. Kuda dan gerobak yang tersedia di setiap stasiun menjadi tanggungan kabupaten, termasuk jumlah petugas yang diperlukan untuk melayani dinas pos dan penginapannya. Semuanya akan disediakan oleh pihak kabupaten. Mereka yang bekerja untuk dinas pos ini, yakni para pelayan, kusir, petugas pos, kernet kandang, pesuruh, pemotong rumput dan pelayan rumah tangga di penginapan akan memperoleh sawah keseluruhan seluas 75 jung yang diambil dari tanah-tanah Sultan Cirebon.²⁴

pemberontakan dapat dipadamkan setelah dicapai kesepakatan dengan ketiganya. Namun, pemimpin pemberontak lainnya yang bernama Bagus Rangin, yang berasal dari desa Jati Tujuh di wilayah Jatiwangi, tidak mau menyerah. Ia tetap memberontak dan bergerilya di wilayah Indramayu, Cirebon, dan Sumedang. Karena pemberontakan ini terus berlanjut, Daendels mengambil alih permasalahan ini setelah menurunkan Nicolaas Engelhard dari jabatannya sebagai Gubernur di *Noordoostkust*. (lihat Buddingh 1850: 79-354). Data lain menyebutkan, berdasarkan surat *Landdrost* (penguasa wilayah) Indramayu tanggal 12 Februari 1812 kepada Letnan Gubernur Jenderal Raffles, dilaporkan bahwa pengukuran tanah untuk keperluan pembuatan jalan dari Meester Cornelis ke Kerawang belum dapat dilaksanakan karena gangguan dan serangan dari kelompok pemberontak Bagus Rangin (Bundel Arsip Karawang bundel 79, Khazanah Arsip Nasional RI).

²³ Pada saat Daendels menjabat Gubernur Jenderal, Karesidenan diganti dengan prefektur (*prefectuur*) yang dipimpin oleh seorang Prefek (*prefect*). Berdasarkan Peraturan Reorganisasi Pemerintahan di Jawa tanggal 1 September 1808, wilayah Pantai Timur Laut Jawa dan Ujung Timur Jawa dibagi menjadi 9 prefektur, yakni Tegal, Semarang, Pekalongan, Jepara, Rembang, Gresik, Surabaya, Pasuruan, dan Sumenep. Sementara wilayah Cirebon dibagi menjadi dua prefektur (Lihat Herman Willem Daendels 1814: *Java's Noord-Oost-Kust* nomor 10).

²⁴ Satu jung sama dengan empat bahu. Satu bahu luasnya 7.000 m². Jadi satu jung luasnya 28.000 m² (lihat Marihandono 2005: xiv).

Peraturan 12 Desember 1809: Peraturan tentang Dinas Pos, Inspeksi Jalan, dan Penginapan di Pulau Jawa

Setelah lebih dari 18 bulan dikeluarkannya peraturan sementara tentang dinas pos, dan setelah diketahui perkembangannya, Gubernur Jenderal mengeluarkan Peraturan Umum tentang dinas pos, inspeksi jalan dan penginapan di pulau Jawa, yang dikeluarkan pada tanggal 12 Desember 1809.²⁵ Peraturan yang berjumlah 90 pasal ini menggantikan Peraturan Sementara tentang Dinas Pos yang dikeluarkan pada tanggal 18 Juni 1808 dan peraturan-peraturan lain yang telah dikeluarkan sebelumnya. Peraturan yang baru ini tidak hanya sekedar mengatur mengenai dinas pos, tetapi juga mengatur inspeksi jalan dan penginapan yang dapat dimanfaatkan oleh para pelancong.

Berdasarkan peraturan yang baru ini, pemerintah kolonial menganggap penting keberadaan dinas pos ini, sehingga mendapatkan perhatian yang sangat serius dari Gubernur Jenderal. Hal ini tampak dari diberlakukannya jadwal yang ketat; Prefek yang diikutsertakan dalam penyelenggaraan pos; pemberian seragam khusus bagi petugas pos; dikerahkannya pasukan Jayeng Sekar²⁶ untuk mengawal

mobilitas pos; dan penetapan seorang yang diangkat menjadi Komisaris dan Inspektur Jalan Raya dan Pos (*Heer Commisaris der Wegen en Postreijen*).²⁷ Semua ini menunjukkan bahwa pemerintah kolonial menganggap penting pelaksanaan dinas pos di pulau Jawa. Peraturan ini tidak hanya mengatur tentang jaringan pos di seluruh Jawa yang membentang dari Banten sampai Surabaya, tetapi juga mengatur penyewaan kereta dan penginapan di sepanjang jalur pos di Jawa.

Pemerintah memutuskan untuk membuka kantor pos umum di Banten. Dengan dibukanya kantor pos umum yang baru, dinas pos di pulau Jawa dibagi menjadi empat distrik:

- Distrik Banten melayani pos dari Banten ke Batavia;
- Distrik Batavia melayani pos dari Batavia ke Karangsambung;
- Distrik Semarang melayani pos dari Karangsambung ke Semarang;
- Distrik Surabaya melayani pos dari Semarang ke Surabaya.

Di semua distrik pengawasan pos dipercayakan kepada seorang Komisaris Jalan Raya dan Pos, yang pekerjaannya akan segera ditentukan kemudian. Di setiap distrik, akan segera dibangun

²⁵ Lihat Daendels 1814: Batavia nomor 57; Paulus 1918: 466-467.

²⁶ Pasukan Jayeng Sekar adalah pasukan keamanan di tingkat Prefektur. Pasukan daerah ini dibentuk berdasarkan instruksi Daendels tanggal 1 September 1808 dalam instruksi reorganisasi Pantai Timur Laut Jawa.

Prajurit ini dilengkapi seekor kuda yang baik, dipersenjatai karaben dengan bayonet, sangkur dan pistol, (Lihat Herman Willem Daendels, 1814 *Java's-Noord-Oost-Kust*, nomor 9).

²⁷ Huibert Gerard Baron Nahuys van Burgst adalah Komisaris dan Inspektur Jalan Raya dan Pos (Van Welderen Rengers 1947: 175).

kantor pos umum. Di Banten, pembangunan kantor pos umum dipimpin oleh Prefek Banten; di Batavia pembangunan kantor pos umum tidak diserahkan kepada Kepala Dinas Pos, tetapi kepada Direktur Dewan Armada Batavia (*raad van scheppen*) karena beratnya tugas yang harus ditanganinya; di Semarang dipimpin Prefek Semarang dan Demak, serta Surabaya dipimpin oleh Prefek Ujung Timur Jawa. Pada setiap prefektur yang dilewati jalur pos ini, diangkat seorang juru tulis yang bertugas membantu Prefek dalam menangani lalu lintas pos ini. Penghasilan dari dinas pos, khususnya biaya paket, akan diserahkan kepada pemerintah, kecuali untuk distrik Batavia penghasilan itu akan disetor langsung ke kas kota.

Di tempat-tempat pergantian kuda, diperlukan beberapa penginapan. Untuk itu perlu dibangun kandang-kandang kuda yang jumlahnya disesuaikan dengan jumlah kuda yang digunakan untuk pengiriman pos, yaitu antara delapan sampai enam belas kuda. Khusus untuk jalur Banten ke Batavia pengawasan pengiriman dan penerimaan berada di bawah tanggung jawab Kepala Dinas Pos di Batavia. Dengan tugasnya yang baru itu, ia akan menerima gaji sebesar 100 ringgit perak per bulan. Ia harus merawat kandang kuda yang menampung 52 ekor kuda, rumah, lumbung makanan di Weltevreden, dan bertanggung jawab untuk merawat empat kereta.

Sesuai perkembangan yang terjadi, banyak pula pelancong yang melakukan perjalanan bersamaan dengan petugas

pos. Untuk keperluan penginapan para pelancong itu, diputuskan untuk membangun pos penginapan yang terbentang dari Buitenzorg hingga Surabaya. Penginapan itu akan dibangun antara lain di Cisarua, Sumedang, Cirebon, Tegal, Pekalongan, Semarang, Juana, Banjar, Sedayu, dan Surabaya. Untuk menampung para pelancong itu, di masing-masing penginapan harus dibangun enam atau delapan kamar yang cukup representatif, dengan sebuah gudang barang untuk menyimpan barang bawaan mereka, garasi kereta, dan kandang kuda. Agar penginapan ini tetap terpelihara dengan baik, akan ditunjuk seorang pengelola yang pekerjaannya mengurus penginapan itu. Para pelancong juga harus membayar sebagai ganti pelayanan fasilitas penginapan di tempat-tempat yang telah ditentukan tersebut. Pembangunan tempat penginapan ini menjadi tanggungan pemerintah. Kayu, besi, paku, dan peralatan lain yang diperlukan akan diambil dari kas negara.

Untuk membedakan pegawai dinas pos dan bukan, pegawai dinas pos akan diberikan seragam jas warna biru, celana dengan garis merah, menggunakan selempang putih dengan tanda pos di lengan kirinya. Penggunaan seragam ini penting karena kadang-kadang mereka mengalami gangguan keamanan di perjalanan. Oleh karena itu, setiap kantor harus dilengkapi dengan dua orang yang memiliki kuda yang baik, yang bertugas sebagai penunjuk jalan dan sekaligus pengawal pos, terutama pada malam hari. Dalam kondisi tidak aman, para petugas

pos akan dikawal oleh pasukan Jayeng Sekar yang bersenjata. Bagi petugas pos, keamanan karung pos harus diprioritaskan. Apabila perlu, petugas harus rela mati demi keselamatan karung pos, karena itu semua sudah menjadi tanggung jawabnya. Mereka yang diketahui telah merusak atau lalai terhadap karung pos ini akan dikenai sanksi dan dihukum.

Dalam hal pengamanan surat atau paket, tugas Kepala Dinas Pos selain mencatatnya dalam buku pos yang disusun berdasarkan model yang telah ditentukan, yang setiap hari akan diperiksa, juga harus menyertakan jumlah uang yang harus dibayar oleh pengirim surat. Setelah diterima di kantor pos, surat yang sudah dimasukkan dalam karung akan dikemas, dimasukkan dalam troli, disegel dengan menggunakan cap pos, dilengkapi dengan gembok yang kuncinya disimpan pada setiap kantor pos. Di setiap kantor pos, troli ini akan dibuka oleh Kepala Dinas Pos setempat, paket yang ditujukan di wilayah itu dikeluarkan. Setelah dikeluarkan, troli kembali disegel dan digembok, kemudian dibawa oleh pembawa pos ke stasiun pos berikutnya. Demikian seterusnya, sampai di kantor pos umum terakhir. Para petugas pos ini dilarang keras untuk menerima troli dalam kondisi terbuka tanpa segel. Apabila hal ini terjadi, harus segera dilaporkan kepada Prefek dan kepada petugas dinas pos lainnya. Dalam troli pos ini juga dilampiri jadwal jam keberangkatan dan kepergian gerobak pos dari kantor pos umum di Banten, Batavia, Semarang, dan Surabaya, sehingga akan

diketahui dengan cepat di jalur mana keterlambatan pos terjadi. Wakil Kepala Dinas Pos akan menyerahkan laporan tertulis setiap bulan kepada kepala pos di daerahnya, disertai dengan laporan keuangan yang berupa saldo bersih dari penerimaan dinas pos ini.

Petugas pos memiliki jadwal tugas yang sudah pasti. Mereka akan meninggalkan Banten pada hari Jumat pukul 12.00 menuju Batavia. Dari Batavia ke Banten pos akan diberangkatkan pada hari Kamis dan Sabtu pukul 07.00 atau satu jam setelah kedatangan gerobak surat dari Buitenzorg. Dari Batavia menuju Semarang diberangkatkan pada pada hari Kamis dan Sabtu pukul 10.30; Dari Semarang ke Batavia satu jam setelah kedatangan gerobak pos dari Surabaya; Dari Semarang ke Surabaya dan wilayah kerajaan satu jam setelah kedatangan pos dari Batavia. Dengan jadwal yang ketat seperti ini, Prefek Surabaya, Semarang, dan Banten tidak dapat menahan gerobak pos lebih lama karena jadwal kedatangan dan pengiriman pos sudah diatur dengan ketat.

Dalam hal tarif, berbeda dengan peraturan sementara yang menaikkan tarif pos sebesar 100%, peraturan yang dikeluarkan pada akhir tahun 1809 ini menetapkan biaya paket dan surat sebagai berikut:

- Dari Batavia ke Banten dan Cirebon atau sebaliknya sebesar $7 \frac{1}{2}$ *stuiver*;
- Dari Batavia ke semua tempat di Distrik Semarang atau sebaliknya serta dari Semarang ke Surabaya atau sebaliknya sebesar 10 *stuiver*;

- Dari Batavia ke semua tempat yang termasuk Distrik Surabaya atau sebaliknya sebesar 15 *stuiver*;
- Surat-surat yang berbobot satu timbangan timah, ukurannya dua kali lipat surat biasa yang mencapai berat 1 ons, dikenakan biaya dua kali lipat dari tarif yang ditetapkan;
- Surat-surat dengan ukuran standar yang bobotnya melebihi satu ons, ongkosnya akan dihitung secara khusus; antara lain: dari dan ke Banten dikenakan tarif 1 ringgit; dari Semarang dan Surabaya atau sebaliknya sebesar 2 ringgit; dan, dari Batavia ke Surabaya atau sebaliknya, tarifnya 3 ringgit.

Sementara itu, pemerintah juga menetapkan tarif yang harus dibayar oleh penerima apabila menerima kiriman surat dari luar negeri yang dibawa oleh kapal-kapal swasta. Dengan alasan demi kepentingan perawatan dinas pos, ditetapkan tarif sebagai berikut:

- surat dari Eropa dan Amerika sebesar 2 sampai ringgit;
- surat dari Tanjung Harapan dan Isle de France sebesar 2 ringgit;
- surat dari Hindia Barat 1,12 ringgit;
- surat dari India Timur, Cina, dan Jepang sebesar 1 ringgit;
- surat-surat lain yang beratnya melebihi standar umum, sebesar dua kali lipat dari biaya yang ditetapkan.

Tidak seorang pun dibebaskan dari pembayaran pos surat, termasuk surat-surat resmi pemerintah, tembusan surat, ataupun hal yang bersifat kedinasan.

Dinas Pos setelah Daendels

Daendels mengakhiri tugasnya sebagai Gubernur Jenderal di Hindia Timur pada 16 Mei 1811. Perintah yang ia terima dari Menteri Angkatan Laut dan Koloni menyebutkan bahwa 24 jam setelah bertemu dengan Jan Willem Janssens, penggantinya, Daendels harus menyerahkan kekuasaannya kepada Janssens. Namun, banyak hal yang harus ia selesaikan sebelum kembali ke Paris menghadap Kaisar Napoléon sesuai pesan yang diterimanya melalui Janssens.²⁸ Ia baru meninggalkan pulau Jawa pada 29 Juni 1811 melalui pelabuhan Surabaya. Sementara itu, Janssens—pengganti Daendels—belum genap 4 bulan memerintah, tepatnya 18 September 1811, harus menyerahkan pulau Jawa kepada Inggris setelah menandatangani kapitulasi di kota Tuntang (di Jawa Tengah). Sejak tanggal 18 September 1811 pulau Jawa berada di bawah kekuasaan Inggris.

Di bawah pemerintahan Inggris, pada awalnya peraturan tentang pos yang dicanangkan Daendels tetap dipertahankan. Hanya perubahan kecil yang dilakukan. Lalu lintas pelayanan surat khusus di wilayah Batavia dan Buitenzorg kondisinya menjadi lebih baik. Antara Batavia dan Buitenzorg, ada dinas harian. Antara kedua tempat ini pukul 9 malam diberangkatkan kereta pos. Beberapa

²⁸ Sejak bulan Juli 1810, setelah Louis Napoléon Bonaparte diberhentikan sebagai Raja Belanda berdasarkan kesepakatan Rambouillet, status negara Belanda berada langsung di bawah kaisar Napoléon Bonaparte.



Foto Kantor Pos Umum Surabaya 1930 - Koleksi KITLV No. 30320 (www.kitlv.nl)



Kantor Pos Umum di Semarang 1910 Koleksi KITLV No. 6079 (www.kitlv.nl)

kantor pos kecil didirikan setiap 6 *paal*. Di setiap kantor pos kecil ini gerobak pos harus berhenti untuk menu-runkan dan menaikkan surat ataupun paket yang ditujukan khusus untuk wilayah Batavia dan Buitenzorg. Pada saat ini dibuat ketentuan, jika pos tidak sampai ke alamatnya menjelang matahari terbenam pada hari berikutnya, petugas pos akan diberikan peringatan. Sementara itu, apabila diperlukan, gerobak pos dapat digunakan untuk mengirimkan surat ke alamat tujuan apabila jaraknya dianggap terlalu jauh.²⁹

Tanggal 9 Maret 1813 dikeluarkan lagi peraturan dinas pos di pulau Jawa yang baru. Selain peraturan yang telah ada, peraturan yang baru ini memperbaiki cara pelaporan yang telah ada, khususnya pelaporan tentang pengiriman paket. Disebutkan bahwa surat-surat yang harus dibayar oleh penerima akan dikirimkan ke alamat penerima. Apabila penerima menolak pembayaran itu, ia akan dikenai denda dengan membayar dua kali dari tarif yang sudah ditentukan, dengan alasan bahwa petugas pos harus pergi dan pulang kembali ke kantor pos dengan tetap membawa kiriman itu. Untuk pengiriman surat-surat resmi pemerintah, ditunjuk orang-orang khusus yang menangani masalah itu. Untuk jenis surat ini, pemerintah Inggris memberikan pembebasan biaya pengiriman. Sementara kiriman pribadi, baik surat maupun paket, besar kecilnya tarif tetap didasarkan atas

bobot dan jarak alamat penerimanya. Untuk pengiriman barang cetakan seperti koran atau surat terbuka (amplop dibiarkan terbuka, tidak dilem), tarif pengirimannya lebih rendah dari pada tarif normal.

Di tahun 1816, peraturan tentang kuda untuk pelayanan pos yang dibebankan kepada para bupati berdasarkan peraturan yang dikeluarkan Daendels dihapuskan oleh pemerintah Inggris. Penghapusan kuda untuk keperluan dinas pos ini dilakukan dengan mempertimbangkan beban yang harus ditanggung oleh penduduk dianggap sudah terlalu berat. Dua tahun kemudian, pada tahun 1818 ketika pulau Jawa dikembalikan oleh Inggris kepada Belanda sebagai konsekuensi ditandatanganinya Kongres Wina, pemerintah Komisaris Jenderal Hindia Belanda mengeluarkan Lembaran Negara (*Staatsblad*) nomor 64 yang intinya mengatur kembali besarnya tarif yang harus dibayar oleh penerima atau pengirim pos. Dalam Lembaran Negara nomor 64 ini ditetapkan surat atau paket yang bobotnya tidak lebih dari 1 *lood* [jelaskan], dikenakan tarif sebesar 12 *stuiver* Belanda atau sama dengan 15 *stuiver* Hindia.³⁰ Lembaran Negara ini dilengkapi dengan tabel yang mengatur tentang tarif pos yang bervariasi besar-

²⁹ Paulus 1918:466.

³⁰ Setelah kepergian Inggris, jenis mata uang yang digunakan di wilayah ini ada dua, yakni mata uang Inggris dan mata uang Belanda. Baru pada tahun 1823 pemerintah Belanda menetapkan hanya mata uang Belanda saja yang berlaku di wilayah koloni ini (Paulus 1918: 467).

nya, tergantung dari bobot kiriman pos itu. Apabila bobotnya bertambah akan dikenakan tarif tambahan setiap setengah *lood*. Apabila kiriman mencapai 200 *lood*, tarif yang harus dibayar mencapai 23½ kali lipat dari tarif biasa. Dalam Lembaran negara ini ditetapkan bahwa pemberian prangko pos surat fakultatif sifatnya. Pengirim boleh menggunakan prangko atau dengan membayar langsung kepada petugas pos. Pada masa peralihan ini surat-surat yang dikirimkan ke Hindia melalui kapal, hanya dapat dilayani melalui Kantor Pos Besar di Batavia, Semarang, dan Surabaya. Untuk keperluan itu, nahkoda kapal wajib menurunkan kantong pos ke wilayah tujuan dengan imbalan sebesar 5 *stuiver* Hindia per suratnya.

Pada tahun 1823 pengaturan tentang pos dikeluarkan melalui Lembaran Negara nomor 3 tahun 1823. Lembaran negara ini mengatur tentang surat dan kereta pos di Jawa. Berdasarkan Lembaran Negara ini, dinas pos yang sebelumnya berada di bawah direksi keuangan dan pengawasan lokal para residen, untuk wilayah Batavia, Buitenzorg, dan Semarang kini berada di bawah kepala kantor pos besar masing-masing. Sementara untuk kantor pos di luar ketiga wilayah itu, diserahkan kepada petugas pos yang selama itu bertanggung jawab atas pengurusan pos di wilayahnya masing-masing. Dengan demikian, masalah pengiriman dan penerimaan pos kini sepenuhnya otonom berada di tangan kepala pos, yang harus membuat laporan secara periodik kepada pemerintah. Selain mengatur posisi dinas pos, Lembaran

Negara nomor 3 ini juga menyesuaikan tarif pos. Sebagai dasar tarif pos, diperhitungkan satu *duit* untuk setiap jarak 1 *paal*, dengan tarif minimum 10 *duit*. Surat bebas bea diterapkan untuk pengiriman barang cetakan dari percetakan negara yang ditujukan kepada orang-orang Eropa dan lembaga-lembaga yang berada di bawah perlindungan pemerintah seperti: yayasan gereja, panti asuhan, dan sebagainya. Pengiriman uang harus dicatat secara khusus, dengan menggunakan ongkos kirim khusus. Tentang surat-surat yang tidak sampai ke alamat tujuan, daftarnya setiap kuartal dimuat dalam koran *Javasche Courant*.³¹

Pada tahun 1828 kembali dikeluarkan peraturan tentang dinas pos. Peraturan tahun 1828 ini mengatur pengiriman pos dari dan ke kota-kota besar yang semula dilayani tiga kali per minggu, kini menjadi dua kali per minggu. Peraturan ini juga mengatur tentang kewajiban memasang prangko, sesuai tarif yang ditentukan untuk menghindarkan diri dari penyelewengan yang mungkin timbul. Bagi para penerima surat, khususnya surat dari luar negeri, para penerima harus membayar dalam bentuk uang dan bukan dalam bentuk perangko. Akibat ketidakrapihan administrasi pos, setahun kemudian, tepatnya 1829, dikeluarkan Lembaran Negara nomor 102 yang menganjurkan agar di semua kantor pos dibuat buku besar yang mencatat semua surat yang dikirim maupun diterima di kantor pos

³¹ Paulus 1918:466.

itu. Buku besar pos ini dalam perkembangan selanjutnya menjadi alasan terlambatnya pengiriman pos, mengingat semakin lama semakin banyak surat maupun paket yang ditangani oleh dinas pos ini. Bukti penerimaan surat yang ada di kantor pos juga tidak menjamin surat itu sampai ke alamatnya. Banyak tanda tangan penerima yang tidak terbaca, atau pembantu rumah tangga yang menerima tidak menyerahkannya kepada penerima. Kondisi ini terus berlangsung hingga tahun 1873 ketika dikeluarkan Lembaran Negara 1873 nomor 232 yang mencabut aturan pembuatan buku besar untuk dinas pos. Penghapusan ini dilakukan dengan alasan tidak lagi sebanding dengan manfaat yang diperolehnya.

Khusus tentang pengangkutan surat di Hindia Timur, masalah ini bukan merupakan monopoli pemerintah, tetapi juga dilakukan oleh raja-raja setempat demi kepentingan pemerintah. Untuk wilayah Jawa, khususnya yang menggunakan jalan Anyer sampai Banyuwangi dan daerah sekitarnya, pengangkutan gerobak pos dilakukan oleh pemerintah. Sedangkan di Madura, dinas pos ditanggung oleh raja-raja Madura yang dilaksanakan demi kepentingan pemerintah kolonial. Sementara itu, penerimaan pos dari luar wilayah Hindia Timur tetap didasarkan pada peraturan dinas pos tahun 1809, yaitu penerimanya tetap dikenakan tarif pos.³² Sementara itu untuk pengiriman surat dari Hindia Timur ke wilayah lain, ditetapkan

pemerintah melalui Lembaran Negara. Lembaran Negara nomor 53 tahun 1848 mengatur tentang tarif pengiriman surat yang dibawa melalui Southampton³³; Lembaran Negara nomor 22 tahun 1849 mengatur tarif pengiriman surat yang dibawa melalui Marseille. Pengiriman pos melalui kedua kota itu ditangani oleh administrasi pos di Singapura yang dibawa dengan memanfaatkan kapal uap yang menjalani rute Batavia Singapura. Lembaran negara ini secera tegas menyebutkan pentingnya kedua kota itu mengingat bahwa kota Marseille merupakan pelabuhan pusat pos di Eropa. Semua surat dari dan ke Eropa, dipusatkan di pelabuhan Marseille, Prancis Selatan, kemudian dikirimkan ke Southampton. Sedangkan di Asia, peranan Singapura sangat penting karena merupakan tempat bertemunya semua kapal uap pos internasional, karena pemerintah Inggris menjadikan Singapura sebagai pelabuhan samudera pengganti Ceylon. Akibatnya, pelabuhan Singapura memiliki fasilitas yang paling lengkap di seluruh Asia.

Untuk mengatur dan memenuhi kebutuhan yang muncul dengan dihapuskannya kewajiban yang dibebankan kepada penduduk, pekerja wajib untuk mengirimkan surat, melalui Peraturan 17 Mei 1882 (Lembaran Negara nomor 136), pemerintah menetapkan pada tahun 1883

³² Kapal yang membawa surat harus melalui Southampton di Inggris karena di kota itulah kantong-kantong surat itu akan didistribusikan ke wilayah-wilayah lain di dunia.

³² Paulus 1918: 467.

bahwa di setiap karesidenan sebuah kantor pos distrik harus dibangun dengan tetap mempertimbangkan penghematan biaya pembangunannya. Dinas pos yang baru dibangun ini akan berada di bawah residen. Pembangunan dinas pos di tingkat karesidenan ini bertujuan untuk meningkatkan pelayanan bagi pertukaran surat dinas rutin antarpejabat yang ditempatkan di wilayah itu. Lalu-lintas rutin harus tetap diprioritaskan dengan mempertimbangkan trayek yang menghubungkan ibukota karesidenan ke ibukota *afdeeling*³⁴ dan kantor pemerintahan distrik yang dipimpin oleh seorang kontrolir.³⁵

Untuk meningkatkan hubungan antaribukota karesidenan dan wilayah yang berada di bawahnya, khususnya jalur-jalur yang dilewati oleh pos negara, jalan kereta api atau jalur perhubungan lain akan dibuka, yang juga dapat memberikan keuntungan lain bagi perkembangan penduduk di sekitarnya. Trayek-trayek pos antara ibukota karesidenan dan wilayah-wilayah yang lebih kecil, pelayanan pos dilakukan secara maksimal, yakni enam kali per minggu. Sementara untuk trayek antara ibukota distrik dan onderdistrik pelayanan pos dilakukan maksimal tiga kali per minggu. Para

pegawai yang tinggal di luar jalur yang dilewati pos tersebut akan diperhatikan. Jika memungkinkan mereka akan diberikan fasilitas rumah dinas. Dengan demikian mereka dapat menjalankan tugasnya dengan baik. Pengiriman surat-surat dan paket dapat dilakukan tanpa mengalami keterlambatan. Residen akan mengatur anggaran yang diperlukan untuk keperluan itu.³⁶

Menurut keputusan pemerintah, *staatsblad* tanggal 28 Juni 1892 nomor 9 dan Keputusan dari Raja Belanda tanggal 27 Juli 1907, penanganan dinas pos untuk wilayah Jawa dan Madura diserahkan kepada Badan Usaha Milik Negara (*Gouvernement Bedrijven*), sementara dalam keputusan pemerintah itu juga ditetapkan bahwa tempat-tempat di mana kantor pos dan kantor pos pembantu berada, keduanya tetap dibebani dengan penerimaan dan pengiriman berkas-berkas dari dan ke masing-masing distrik. Untuk itu, akan ditunjuk pejabat khusus yang diberi tugas untuk menangani berkas-berkas ini.³⁷ Pejabat ini juga ditugaskan untuk menyimpan dan mempertanggungjawabkan prangko yang diperlukan bagi kepentingan umum. Pada tahun 1907 Kereta api Negara (*Staatspoor*) membuat kontrak dengan Dinas Pos Negara yang intinya menunjuk perusahaan kereta api negara sebagai satu-satunya perusahaan yang menangani pengangkutan surat dan

³⁴ *Afdeeling* adalah satuan pemerintahan di bawah karesidenan, atau setara dengan kabupaten sekarang.

³⁵ Dalam satu *afdeeling* terdapat beberapa kantor pemerintahan yang dipimpin oleh seorang kontrolir yang menguasai sebuah distrik.

³⁷ Lihat *Staatsblad* nomor 136 tanggal 17 Mei 1882 dan *hijblad* nomor 3875, 4476, 4801, dan 5738.

paket di darat, sementara Koninkrijk Paketvaart Maatschappij ditunjuk untuk menangani pengiriman surat dan paket melalui laut. Mengingat kantor pusat Kereta Api Negara berada di Bandung, maka juga dibuka Kantor Dinas Pos Pusat.³⁸

Kesimpulan

Sejarah pos di Indonesia merupakan suatu kajian yang menarik untuk ditelusuri. Meskipun tugasnya lebih terbatas pada mengurus komunikasi tertulis, dalam sejarahnya dinas pos menunjukkan perkembangan institusi yang kompleks. Kekompleksan ini tampak tidak hanya dari bentuk pos yang berubah tetapi juga sifat dan fungsi pos yang ikut terpengaruh oleh perubahan zaman.

Dari sejarahnya, bisa diketahui bahwa pada awalnya pos merupakan aktivitas individu. Masing-masing orang berhak menjadi dan melayani posnya sendiri sesuai dengan kebutuhan dan kesempatan yang ada padanya. Ini disebabkan oleh belum dikenalnya paket pengiriman secara teratur dan rutin secara administratif. Ketika jumlah pengiriman surat pribadi semakin banyak, seiring dengan semakin luasnya hubungan antarwilayah, kebutuhan untuk mengkoordinasi aktivitas pengiriman menjadi semakin terasa. Ini menjadi awal bagi pengelolaan dinas pos profesional. Namun demikian, kontrol dan pengawasan lembaganya terlalu besar

untuk pengiriman surat. Hal ini terjadi karena surat-surat yang dikirimkan terlebih dahulu disensor oleh pemerintah. Perubahan sifat terjadi ketika tuntutan administrasi modern mulai memerlukan kelancaran hubungan korespondensi. Gubernur Jenderal Daendels yang merombak sistem administrasi dan birokrasi VOC lama dan menggantikannya dengan sistem pemerintahan modern yang baru, memandang perlu mengkoordinasi dinas pos. Dinas pos kemudian dijadikan sarana komunikasi modern satu-satunya di Hindia Timur. Jangkauannya tidak hanya di wilayah Hindia saja tetapi juga dari Hindia ke luar negeri termasuk ke Eropa sejauh memungkinkan. Akibatnya, Daendels menggabungkan dinas pos dalam struktur birokrasi modern dan kemiliteran yang dibangun di Hindia Timur di bawah pemerintahannya. Dinas pos memiliki fasilitas, infrastruktur, dan kepegawaiannya sendiri dengan perhitungan anggaran, gaji, dan tunjangan yang diatur langsung oleh Gubernur Jenderal.

Konsep Daendels ini diteruskan oleh pemerintah kolonial pada masa berikutnya. Seiring dengan itu, fungsi pos berubah. Dinas pos tidak lagi terbatas pada pengiriman surat-menyurat melainkan juga melayani pengiriman paket dan mengelola penginapan bagi para pelancong. Selama abad sembilan belas pemerintah memegang monopoli atas pengelolaan dinas pos, dengan memonopoli pengiriman paket dan surat-surat dari dan ke wilayah koloni ini.

Ketika teknologi semakin berkembang dan aktivitas kehidupan manusia semakin

³⁸ *Regeeringsalmanak van Nederlandsch Indie over het jaar 1920, eerste deel* : 422-423.

kompleks, jarak dirasakan semakin dekat. Dampak dari kondisi yang muncul pada akhir abad ke-19 ini adalah meningkatnya sistem administrasi modern dengan kebutuhan komunikasi yang semakin intensif. Dinas pos mengalami kesulitan dalam mengatasi tuntutan komunikasi tertulis, sebagai salah satu sarana hubungan yang paling memungkinkan. Untuk itu dinas pos harus mengakhiri dominasinya atas pelayanan pengiriman surat dan paket. Infrastruktur lain yang berada di luar jangkauan dinas pos harus dilibatkan untuk memperlancar aktivitas pelayanannya. Ini bisa dilakukan dengan adanya kerja sama antara dinas pos dan dinas kereta api negara pada awal abad dua puluh. Meskipun dalam hal ini monopoli dinas pos berakhir dalam hal pengangkutan, dominasi negara masih tetap dipertahankan dalam hal pengiriman dan pengelolaan paket barang dan surat.

Dengan demikian, sifat dan sistem administrasi kolonial yang telah diletakkan dasarnya oleh Daendels tetap mewarnai sistem dan aktivitas komunikasi antarindividu dan instansi di wilayah koloni. Kepentingan kolonial tetap menjadi prioritas utama bagi para pembuat kebijakan baik di negara induk (negeri Belanda) maupun di Batavia. Kepentingan ini hanya bisa terpenuhi ketika pemerintah kolonial bertumpu pada infrastruktur administratif dan birokrasi kolonial. Hal ini terus berlangsung hingga berakhirnya sistem pemerintahan kolonial di Indonesia. □

DAFTAR PUSTAKA

Sumber Manuskrip (Koleksi ANRI)

Arsip Karawang Bundel nomor 79
Arsip Cirebon bundel nomor 39/8

Sumber Leksikografi (Koleksi ANRI dan Perpustakaan Nasional RI)

Staatsblad tahun 1907 no. 406: *Oprichting van een Departement van Gouvernementsbedrijven en regeling van den werkkring van dat departement*

Bijblad nomor 4801 tahun 1892: *Bepalingen betreffende de districtspost*

Bijblad nomor 5738 tahun 1902: *Vaststelling van het bedrag ten behoeve van de districtspost in de residentie Soerakarta*

Bijblad nomor 3875 tahun 1883: *Instelling van de districtpost in verband met de ordonnantie van 17 Mei 1882 waarbij de heerendienstplichtige bevolking op Java en Madoera o.a. van de verplichting tot het overbrengen van brieven ontheven is.*

Bijblad nomor 4476 tahun 1887: *Benoeming en ontslag van het personeel bij de districtspost en van de wakers bij de Landspakhuizen op Java en Madoera*

Staatsblad tahun 1882 nomor 136: *Afschaffing van eenige persoonlijke diensten*

Artikel dan Buku

Buddingh, SA. 1850. "Rapport over de ontlusten te Cheribon in 1806: ingediend door Wijlen N. Engelhard, in lessen Gouverneur van Java's Oost-Kust", *Indisch Archief; Tijdschrift voor de Indiën* II [untuk 1850 adalah jilid II, untuk jilid III adalah tahun 1851]: 79-354. [Titel cek!]

- Chijs, J.A. van der., 1895, *Nederlandsch-Indisch Plakaatboek 1602 – 1811, veertiende deel*, Batavia, Landsdrukkerij.
- Daendels, H.W., 1814, *Staat der Nederlandsche Oostindische bezittingen, onder het bestuur van den gouverneur-generaal Herman Willem Daendels in de jaren 1808 tot 1811*. 's-Gravenhage: Gebroeders van Cleef.
- _____, 1814, *Staats der Nederlandsche Oost Indie bezittingen onder het bestuur van den Gouverneur Generaal Herman Willem Daendels in de jaren 1808-1811*. Eerste en tweede stuk. 's Gravenhage
- Eymeret, Joël. 1994. *Chapitre II: L'île de Java*. Disertasi Ecole des Hautes Etudes en Science Sociale. Paris: EHESS. Hal. 30-43.
- Groenewold, C.A. 1989. "Herman Willem Daendels: katalysator van de eenheidsstaat", di dalam: F. Pereboom dan H.A. Stalknect (ed.), *Herman Willem Daendels (1762-1818): 'een gul hartig Geldersman, even zo vif als buspoeder'*, hlm. 9-32. IJsselakademie, Kampen: Stichting de Gelderse Bloem.
- Marihandono, Djoko. 2005. *Sentralisme Kekuasaan Pemerintahan Herman Willem Daendels di Jawa 1808 – 1811: Penerapan Instruksi Napoléon Bonaparte*. Disertasi Fakultas Ilmu Pengetahuan Budaya, UI
- Paulus, J. 1918. *Encyclopaedie van Nederlandsch-Indië. Deel III*. The Hague: Nijhoff.
- Schama, Simon. 1989. *Patriotten en Bevrijders: Revolutie in de Noordelijke Nederlanden 1780 – 1813*. Amsterdam: Agon.
- Stapel, F.W. 1940. *Geschiedenis van Nederlandsch Indië. Deel 5: A. De Bataafsche Republiek en de Fransche tijd, B. Het Engelsche tusschenbestuur, C. Het koninkrijk der Nederlanden*. Amsterdam: Joost van den Vondel.
- Suroyo, A.M. Djuliaty. 2000. *Eksplorasi kolonial abad XX; Kerja wajib di karesidenan Kedu 1800-1890*. Yogyakarta: Yayasan Untuk Indonesia.
- Remmlink, Willem. 1994. *The Chinese War and the Collapse of Javanese State 1725 – 1743*. Leiden: KITLV
- Van Welderen Rengers, D.W. 1947. *The failure of a liberal colonial policy; Netherlands East Indies, 1816 – 1830*. The Hague: Nijhoff.