

# Organisasi VOC

*F.S. Gaastra*

*Diterjemahkan oleh Syahrita Chairaty Kasim dan Dr. Th. van den End.*

Di antara semua perserikatan dagang yang ada di abad ke-17 dan ke-18, Perserikatan Dagang Hindia Timur (VOC), yang didirikan pada tahun 1602, pasti merupakan yang paling sukses. Tidak lama sesudah kelahirannya, badan ini berhasil menyingkirkan orang Portugis, yang satu abad sebelumnya telah membangun imperium perdagangan di Asia, dan hampir menyisihkan saingan di perdagangan Asia-Eropa itu. Saingan utama VOC, yaitu *East India Company* (EIC), yang telah didirikan di London pada tahun 1600, mula-mula tidak cukup memiliki kemampuan keuangan dan kehandalan keorganisasian, serta tidak cukup mendapat dukungan dari pihak pemerintah Inggris, sehingga tidak dapat menandingi Kompeni Belanda itu. Baru pada akhir abad ke-17 EIC berkembang sebagai lawan yang benar-benar patut disegani, yang kemudian, di sepanjang abad ke-18, mengungguli saingannya di beberapa bidang. Bagaimanapun, sampai akhir sejarahnya pada tahun 1800 VOC tetap merupakan yang terbesar di antara perusahaan-perusahaan dagang yang beroperasi di Asia.<sup>1</sup>

Kompeni Belanda itu bertumbuh pesat berkat beberapa faktor. Pertama sekali, berlimpahnya modal di Republik memungkinkan VOC maju jauh dibandingkan dengan lawannya. Dengan demikian VOC mampu membiayai operasi-operasi militer yang perlu untuk meraih kedudukan sebagai pemegang monopoli sedunia dalam hal perdagangan rempah-rempah. Penaklukan Kepulauan Banda pada tahun 1622 membuat VOC memperoleh monopoli pala dan kembang pala. Sebaliknya, upaya memonopoli cengkih membutuhkan jangka waktu yang lebih lama. Dengan jalan menghancurkan pohon-pohon cengkih di sejumlah pulau di Kepulauan Maluku, VOC berhasil memusatkan pembudidayaan rempah ini di Ambon. Makassar merupakan pelabuhan terakhir tempat para saudagar dari Eropa dan Asia masih sempat memasok rempah-rempah bukan dengan perantaraan VOC – yang oleh VOC dipandang sebagai ‘penyelundupan’ – tetapi penaklukan kota itu pada tahun 1667 berarti jalur itu pun tertutup. Terakhir, monopoli dalam perdagangan kayu manis diperoleh dengan cara mengusir orang Portugis dari Sri Lanka. Hal

ini terjadi dalam dua tahap: antara tahun 1627 dan 1642, dan dalam kurun waktu 1654-1658.

VOC tidak hanya mengangkut barang-barang dari Asia ke pasaran Eropa. Kompeni berhasil juga mengumpulkan modal besar di Asia sendiri (pada masa itu wilayah perdagangan VOC biasanya disebut *Indië*, ‘Hindia’), sehingga sanggup membangun jaringan perdagangan antara kantor-kantor perdagangan mereka di Asia. Perdagangan dalam kawasan Asia itu sendiri menghasilkan keuntungan besar bagi VOC sepanjang abad ke-17 dan ke-18. Selama kurun waktu 1635-1690 pemasukan yang didapat darinya melebihi pengeluaran; usaha VOC di Asia menghasilkan keuntungan yang membawa manfaat kepada perusahaan VOC di Belanda. Di atas itu, sejak tahun 1639 Kompeni Belanda itu adalah satu-satunya saudagar dari Eropa yang memiliki izin memasuki Jepang. Selama abad ke-17 hubungan perdagangan dengan Jepang ini menghasilkan keuntungan yang sangat besar dan memberi kesempatan kepada VOC untuk memperoleh perak dengan harga rendah. Seluruh pelaku dagang bangsa Eropa di Asia membutuhkan perak untuk membeli bahan tekstil dari India dan merica dari kepulauan Indonesia. Berkat ‘koneksi Jepang’ ini, VOC tidak usah mendatangkan perak dalam jumlah besar dari Eropa.

Pada akhir abad ke-17 volume perdagangan dan pelayaran antara Eropa dan Asia meningkat dengan pesat. Kain-kain dari India, kopi dari Jazirah Arab, kemudian juga dari Jawa, dan teh dari Cina merebut pasaran Eropa. Pertumbuhan perdagangan ini merupakan gejala umum, yang dirasakan juga oleh perserikatan dagang Eropa lainnya. Lama kelamaan VOC kehilangan posisi uniknya. Monopoli di bidang rempah-rempah menjadi kurang berarti. Pendapatan dari perdagangan di Asia sendiri tidak mampu lagi mengimbangi pengeluaran, yang telah membubung disebabkan antara lain biaya administrasi yang tinggi. Akibatnya, dalam abad ke-18 kegiatan VOC di Asia dari tahun ke tahun hanya mengalami kerugian. Lagi pula, perdagangan dengan Jepang makin menyusut dan sesudah tahun 1700 tidak berarti lagi. Keuntungan yang didapat dari penjualan barang-barang dari Asia di tanah air ternyata masih mencukupi untuk membiayai pembekalan armada kapal yang setiap tahun berlayar ke Asia dan menutupi kerugian

perdagangan di kawasan itu yang diderita tiap-tiap tahun. Namun, persediaan cadangan keuangan semakin menipis.

Perubahan-perubahan yang cukup mendasar ini membawa akibat VOC semakin bersandar pada hasil penjualan di Belanda sendiri. Pendanaan perusahaannya langsung terkait dengan hasil penjualan itu. Hal ini menempatkan Kompeni di posisi yang lemah. Maka pecahnya Perang Inggris ke-IV pada tahun 1780 tidak dapat tidak membawa malapetaka. Selama beberapa tahun tidak masuk lagi kapal-kapal dari Asia, sehingga tidak mungkin lagi menyelenggarakan perlelangan yang berarti. Secara mendadak Kompeni kehilangan kredibilitasnya dan terjebak di lubang hutang yang dalam. Perang itu berakhir pada tahun 1784, tetapi sesudahnya juga Kompeni mengalami persoalan yang begitu besar, sehingga hanya mampu berdiri dengan dukungan penuh pemerintah Belanda. Pendudukan negeri Belanda oleh tentara Perancis dan transformasi tataan politik negeri Belanda yang dicetuskan olehnya menentukan nasib VOC. Pada awal tahun 1796, tidak lama sesudah berdirinya Bataafse Republiek, Direksi harus mundur dari jabatannya dan menyerahkan pimpinan kepada *Comité tot de zaken van de Oost-Indische handel en bezittingen* (Komite untuk Urusan Perdagangan dan Jajahan di Hindia Timur). VOC dinasionalisasi. Mulai dari tanggal 1 Januari 1800 oktroi (piagam) VOC, yang merupakan dasar hukum organisasi itu, sudah tidak berlaku lagi. Akibat peperangan di Eropa yang berlangsung terus, pelayaran tidak mungkin mengadakan perubahan besar di bidang pelayaran dan perdagangan ke Asia. Kendati demikian, tindakan tersebut tetap saja menandakan akhir keberadaan VOC.

Bila kita meninjau dua abad kegiatan Kompeni, angka-angka total sangat mengesankan, baik yang di bidang omzet perdagangan maupun yang menyangkut jumlah kapal dan tenaga yang diangkut dengan kapal itu. Walau rendemen terus menurun, ternyata selama abad ke-18 perusahaannya lebih besar daripada dalam abad sebelumnya. Umpamanya, kapal-kapal yang oleh VOC diluncurkan menuju Asia berjumlah 4.700, di antaranya 1.700 dalam abad ke-17 dan 3.000 lebih dalam abad ke-18. Dalam kurun waktu 1602-1700 kapal-kapal tersebut membawa 317.000 orang ke Asia, sedangkan dari tahun 1700 sampai 1795 jumlahnya 655.000. Angka-angka di bidang perdagangan membuktikan pertumbuhan perusahaan Kompeni sesudah tahun 1700. Jumlah pengeluaran untuk *equipage*, artinya pembuatan dan pelengkapan kapal-kapal serta dana dan barang-barang yang dikirim ke Asia, mencapai 370 juta *gulden* di tahun-tahun 1640-1700, tetapi

mencapai 1.608 juta *gulden* selama kurun waktu 1700-1795. Dalam periode yang sama, nilai beli barang-barang yang oleh kapal-kapal dibawa kembali dari Asia berjumlah masing-masing 205 juta dan 667 juta *gulden*. Dalam kurun waktu tersebut pertama, hasil penjualan barang-barang itu berjumlah 577 juta *gulden*, sedangkan dalam periode kedua 1.633 juta *gulden*.<sup>2</sup>

### ***Pendirian VOC – Oktroi***

VOC terbentuk pada tahun 1602 dari penggabungan enam perusahaan kecil. Setelah *Compagnie van Verre* yang berpangkal di Amsterdam menyelenggarakan ekspedisi yang pertama ke Asia (1595-1597) dan dengan demikian membuktikan bahwa orang Belanda pun sanggup melakukan pelayaran ke Asia, langsung juga didirikan perusahaan-perusahaan serupa di Amsterdam, Rotterdam, dan di provinsi Zeeland.<sup>3</sup> Perusahaan-perusahaan tersebut biasa memodali satu ekspedisi sekali. Kendati demikian ada kesinambungan dalam susunan direksi, sebab saudagar-saudagar atau anggota pengurus itu juga yang mengusahakan ekspedisi berturut-turut. Setiap kali kapal-kapal yang berlayar menuju Asia kembali maka para penanam modal, baik anggota pengurusnya maupun para pemegang saham atau partisipan lainnya, mendapatkan kembali modal yang mereka tanam, tentu ditambah sebagian keuntungan yang telah diraih. Para perusahaan ini saling menyaingi dengan seru, dengan akibat persentase laba menurun terus. Berkurangnya keuntungan ini membuat jera para penanam modal dan mengancam kelanjutan pelayaran menuju Asia.

Para pemimpin perusahaan-perusahaan tersebut tentunya bukan tidak menyadari perkembangan ini. Dalam waktu singkat terbentuk kerja sama di tingkat lokal. Pada tahun 1600 kompeni-kompeni yang berbasis di Amsterdam melebur menjadi satu *Geünieerde Amsterdamsche Oostindische Compagnie* (Kompeni Hindia Timur Serikat Amsterdam), yang kemudian oleh para walikota Amsterdam diberi hak monopoli untuk berlayar dari Amsterdam menuju Asia. Di provinsi Zeeland pun orang bekerja sama. Akan tetapi, kerja sama ini tidak meluas lebih jauh. Para pengusaha di Zeeland tidak suka melebur dengan perusahaan-perusahaan dari provinsi Holland; mereka khawatir kalau-kalau dalam satu perusahaan bersama Amsterdam akan memperoleh kedudukan yang terpenting. Di samping itu berdirilah kompeni-kompeni baru di kota-kota lain (Hoorn, Enkhuizen, Delft). Maka agaknya sesudah tahun 1600 pun persaingan akan berjalan terus.

Peleburan semua perusahaan tersebut menjadi satu Kompeni tidak terjadi secara spontan, tetapi dipaksakan kepadanya oleh pemerintah Belanda. Pada zaman itu Republik Belanda sedang dalam peperangan dengan Raja Spanyol dan Portugal. Kompeni-kompeni yang sudah berdiri – selanjutnya disebut sebagai *voortcompagnieën* (pra-kompeni) – tidak sanggup memainkan peranan dalam perjuangan melawan Spanyol dan Portugal. Sebaliknya, Kompeni bersatu dapat menjadi senjata ampuh di bidang militer dan ekonomi. Maka pemerintah (*Staten*) provinsi Holland, yang dipimpin oleh Johan van Oldenbarnevelt, kemudian juga pemerintah negeri Belanda (*Staten-Generaal*), berusaha meyakinkan semua pihak yang bersangkutan untuk melakukan fusi. Akhirnya, setelah *stadhouder* Pangeran Maurits campur tangan, perusahaan-perusahaan dari Zeeland pun tidak dapat lagi menghindari. Pada tanggal 20 Maret 1602 *Staten-Generaal* mengeluarkan oktroi. Dengan demikian berdirilah *Generale Vereenichde Geoctroyeerde Compagnie*.<sup>4</sup> Oktroi ini dinyatakan berlaku untuk jangka waktu 21 tahun. Unsur persaingan sudah disingkirkan; oktroi tersebut menetapkan bahwa tidak satu pihak pun selain VOC diperbolehkan mengirimkan kapal-kapal dari negeri Belanda ke daerah di sebelah timur Tanjung Harapan dan di sebelah barat Selat Magalan atau menyelenggarakan kegiatan perdagangan di wilayah tersebut.

Dari butir-butir lain yang tercantum dalam oktroi, banyak yang mengatur tata cara Kompeni, kedudukan para direktur (*bewindhebbers*) dan para partisipan, serta cara pengumpulan modal. Dalam naskah artikel-artikel ini masih terlihat betapa rumitnya perundingan yang harus dilakukan mendahului penetapan oktroinya. Isi dan perincian ketentuan-ketentuan yang tercantum di dalamnya akan dijelaskan dalam pasal-pasal berikutnya. Tetapi kami akan lebih dahulu memusatkan perhatian pada sifat kompromi oktroi itu dan pada struktur federal yang menjadi ciri khas *Compagnie* Belanda itu.

Menurut oktroi, semua pra-kompeni menjadi cabang (Belanda *kamer*) dalam kerangka VOC. Jumlahnya enam: Amsterdam, Zeeland (berpusat di Middelburg), Delft, Rotterdam, Hoorn, dan Enkhuizen. Ternyata tidak sulit untuk mencapai kesepakatan tentang andil masing-masing dalam usaha bersama pelayaran dan perdagangan di Asia. *Kamer* Amsterdam mendapat separuh, sedangkan kepada Zeeland diberikan seperempat, dan keempat *kamer* kecil mendapat seperenambelas bagian masing-masing. Penerapan kunci pembagian ini, yang dengan tegas disebut dalam naskah oktroi, berhasil menenangkan pengusaha-pengusaha dari Zeeland; tadinya

mereka khawatir kalau-kalau penaruhan modal oleh *kamer* dijadikan dasar bagian masing-masing dalam pelaksanaan kegiatan, lebih dari separuh akan diraih oleh *Kamer* Amsterdam.

Sudah tentu para pengurus pra-kompeni menjadi pengurus *kamer* di daerahnya. Di atas *kamer* tersebut dibentuk badan pengurus umum, yang bertugas menyelenggarakan pimpinan tertinggi dan yang akan terdiri atas wakil-wakil *kamer* masing-masing. Di sini timbul masalah besar. Bagaimana perbandingan antar-*kamer* harus diterapkan dalam pimpinan tertinggi? Zeeland ingin supaya dalam badan pengurus umum dilakukan pemberian suara menurut *kamer*, sehingga bobot setiap *kamer* sama saja. Mula-mula tuntutan ini menyebabkan tidak mungkin mencapai kesepakatan. Pada akhirnya Zeeland harus puas dengan pemungutan suara perorangan, sedangkan badan pengurusnya ditetapkan akan terdiri atas tujuh belas orang. Dalam badan ini Amsterdam akan diwakili oleh delapan utusan, Zeeland mendapat empat wakil, dan keempat *kamer* lainnya masing-masing satu wakil, sedangkan wakil yang ketujuh belas akan ditunjukkan secara bergilir oleh salah satu *kamer* di luar Amsterdam. Wakil-wakil dari Amsterdam menganggap wajar bahwa badan pengurus umum ini, yang biasanya disebut dengan nama singkat *Heren Zeventien* (Tujuh Belas Tuan), akan berkumpul di Amsterdam, tetapi dalam hal ini mereka melakukan konsesi untuk menenggang rasa Zeeland. Diputuskan untuk menetapkan putaran delapan tahunan. Selama enam tahun berturut-turut Amsterdam akan menjadi tempat persidangan dan selama jangka waktu itu *Kamer* Amsterdam akan bertindak selaku ketua sidang; sesudah itu untuk dua tahun lamanya Middelburg akan menjadi tempat kedudukan *Heren Zeventien* dan jabatan ketua akan dipangku oleh pengurus *Kamer* Zeeland.

Dengan demikian dalam naskah oktroi sudah ditetapkan seberapa besar pengaruh dan hak suara yang dimiliki setiap *kamer*. Di atas kertas semuanya beres. Akan tetapi, bagaimana struktur yang lumayan rumit ini berfungsi dalam praktek nyata? Selama abad ke-17 sedikit demi sedikit berkembanglah bentuk pemerintahan yang juga terdapat dalam pemerintah Republik Belanda sendiri. Perkembangan ini tidak mengherankan, karena sebagian besar para direktur VOC termasuk elite politik dan mengenal baik seluk-beluk pemerintahan Republik itu. Hubungan badan-badan pengurus pada tingkat *kamer* dengan sidang *Heren Zeventien*, yang memang terdiri atas wakil-wakil dari badan-badan tersebut, dalam banyak hal dapat disamakan, umpamanya, dengan hubungan badan-badan pemerintah

kota di Holland, yang mengutus wakil-wakil mereka ke rapat *Staten* van Holland (pemerintah daerah Holland), dengan *Staten* itu. Menjelang setiap sidang *Heren Zeventien*, *kamer* van menjabat ketua mengirim agenda rapat ke *kamer-kamer* lain. Selanjutnya setiap *kamer* merumuskan petunjuk mengenai sikap yang harus diambil oleh wakilnya bila akan terjadi pemungutan suara, dan menitipkan instruksi tersebut kepada wakil itu. Jika kemudian dalam sidang *Heren Zeventien* ternyata muncul urusan-urusan penting yang tidak tercantum dalam agenda, para wakil harus berembuk dulu dengan *kamernya* sendiri.

Oktroi VOC mengandung kompromi dalam hal lain juga, yaitu dalam hal modal. Karena oktroi ini memiliki masa berlaku 21 tahun, VOC bukanlah perusahaan tambal sulam yang melakukan satu ekspedisi saja, seperti halnya pra-kompeni. Akan tetapi, dalam menetapkan peraturan untuk pengumpulan modal, orang tidak mau atau tidak berani menghadapi konsekuensi kenyataan itu.

Sudah sebelum terbentuknya VOC pra-kompeni mengumpulkan dana untuk membiayai perlengkapan kapal-kapal yang hendak berlayar ke Asia. Kini kapal-kapal itu digabungkan menjadi satu armada; ‘armada empat belas kapal’ ini merupakan ekspedisi pertama ke Asia yang dibiayai oleh VOC. Selanjutnya, begitulah yang tertulis di dalam oktroi, masyarakat akan diberi kesempatan melakukan penanaman modal yang baru, tidak hanya untuk satu ekspedisi, tetapi untuk jangka waktu sepuluh tahun. Selama masa itu modal tersebut akan dipakai untuk memperengkapi beberapa armada. Pada tahun 1612 para pemegang saham atau partisipan dapat menerima kembali uang yang mereka tanam, ditambah keuntungan yang telah diraih sampai saat itu, dan sekali lagi akan diadakan pendaftaran bagi para penanam modal untuk sepuluh tahun mendatang. Selain itu, telah ditetapkan pula bahwa sesegeranya lima persen modal awal masuk lagi ke kas Kompeni sebagai hasil penjualan barang-barang yang dibawa oleh kapal-kapal yang kembali dari Asia ke negeri Belanda, haruslah dilakukan pembayaran dividen kepada para pemegang saham.

Ketentuan-ketentuan ini mencegah VOC membangun modal sendiri. Hal ini tidak seirama dengan cita-cita mereka yang telah mengupayakan fusi sejumlah perusahaan kecil menjadi satu Kompeni besar, yaitu penciptaan basis yang kukuh-kuat bagi perdagangan dengan Asia. Maka pengurus VOC tidak berpegang padanya. Pembayaran dividen kepada para partisipan baru dilakukan terjadi sesudah waktu yang lama, dan setelah sepuluh tahun berlalu

tidak terjadi pengembalian modal awal kepada para penanamnya. Sepanjang berdirinya VOC jumlah modal yang disediakan pada awalnya tidak pernah berubah. Pemerintah Belanda, yang telah menetapkan oktroi tersebut, mendukung kebijakan pimpinan pusat VOC dalam hal ini.<sup>5</sup>

Pada tahun 1622/23 oktroi VOC diperpanjang untuk waktu dua puluh satu tahun lagi. Di dalamnya keluhan yang telah diajukan oleh para partisipan dihiraukan; hak mereka mengeluarkan pendapat diperluas, tetapi oktroi tidak mengalami perubahan penting. Dalam perpanjangan oktroi di kemudian hari sering diskusi-diskusi politik yang rumit. Berbagai kota dan provinsi-provinsi lain menggunakan kesempatan itu dan sebagai imbalan persetujuan mereka menuntut hak-hak istimewa, umpamanya kursi luar biasa dalam salah satu *kamer*. Pemerintah Belanda (*Staten-Generaal*) juga dapat saja pada kesempatan itu, khususnya pada waktu perang, meminta dukungan berupa uang atau kapal-kapal. Baru dalam bagian terakhir abad ke-18 timbullah keraguan akan keadaan Kompeni, sehingga pada saat oktroi harus diperpanjang situasi di Asia sendiri dijadikan pokok pembicaraan. Meski demikian, pada waktu itu pun tidak dikeluarkan kritik mendasar. Secara keseluruhan VOC selalu mendapat dukungan Pemerintah Belanda, yang tetap mempertahankan pula monopoli Kompeni dengan ketat.

### **Para Direktur dan para penanam modal**

Pada masa sebelum VOC didirikan, *voor-compagnieën* dipimpin oleh sebanyak 76 orang direktur. Pada tahun 1602 mereka semua mendapat tempat dalam pimpinan perusahaan yang baru itu. Monopoli yang ditetapkan dalam oktroi VOC, bersama dengan kesinambungan perusahaan itu – walau untuk sementara lama masa operasinya dibatasi menjadi 21 tahun – menyebabkan para direktur memiliki kedudukan yang berbeda dari posisi yang mereka miliki sebelumnya. Kini mereka merupakan badan direksi dalam arti yang sebenarnya, sebuah *managerial group*, dengan tujuan tersendiri, yang berbeda dengan tujuan para partisipan. Sesungguhnya, mereka sendiri pun telah menanam modal besar dan selaku penanam modal posisi dan kepentingan mereka sama dengan para penanam modal lainnya. Akan tetapi, selaku direksi mereka tidak dapat tidak mementingkan peningkatan omzet dan kesinambungan serta pertumbuhan sehat perusahaan di atas keuntungan jangka waktu singkat, yang mengasikkan keuntungan cepat bagi para pemberi modal.<sup>6</sup> Dalam hal ini direksi dilindungi oleh oktroi. Barulah sesudah sepuluh tahun – sesudah berakhirnya rekening



modal (*capital account*) kesepuluh tahun pertama – mereka wajib membuka pembukuan dan mempertanggungjawabkan perbuatan mereka berhadapan dengan para partisipan.

Menurut ketentuan oktroi, pendapatan para direktur berupa persentase omzet yang tertentu, yaitu satu persen seluruh pengeluaran untuk perlengkapan (*equipages*) ditambah satu persen keuntungan yang diperoleh dari dari penjualan muatan kapal-kapal yang kembali dari Asia ke negeri Belanda. Kedudukan selaku direktur berlaku untuk seumur hidup. Bila diangkat direktur baru, para partisipan sama sekali tidak memiliki hak bersuara. Para direktur diharuskan memiliki saham VOC yang jumlahnya minimal 6.000 *gulden* (di *Kamer* Hoorn dan Enkhuizen 3.000 *gulden*). Jumlah ini bisa dipandang sebagai uang jaminan. Bila terjadi salah urus atau penipuan, seorang direktur dapat dituntut untuk mempertanggungjawabkannya. Akan tetapi, oktroi mengandung ketentuan bahwa para direktur tidak bertanggung renteng atas hutang-hutang perusahaan. Sebaliknya, sebagaimana telah disinggung di atas, para direktur tidak mematuhi ketentuan-ketentuan oktroi yang menguntungkan para partisipan – yaitu pembayaran dividen dari hasil penjualan muatan kapal yang kembali dari Asia, dan pencairan modal awal setelah berlangsung sepuluh tahun. Singkatnya, oktroi memberi para direktur wewenang mengelola VOC, tetapi kewajiban-kewajiban mereka tidak seimbang dengannya, dan kewajiban itu pun tidak dipatuhi.

Dalam oktroi jumlah para direktur ditetapkan sebanyak 60 orang: 20 orang di *Kamer* Amsterdam, 12 orang di Zeeland, dan 7 orang di setiap *kamer* kecil. Dikarenakan pada saat pembentukan VOC di semua *kamer*, kecuali di Hoorn, jumlah para direktur lebih besar, untuk sementara waktu jika terjadi kelowongan tidak akan diangkat seorang direktur baru. Menurut prosedur pengangkatan direktur yang telah ditetapkan pada tahun 1602, *Staten* (pemerintah) seprovinsi (Holland atau Zeeland) berwenang memilih seorang direktur dari antara tiga orang yang dicalonkan oleh para direktur *kamer* yang bersangkutan. Ketentuan ini dicantumkan dalam oktroi atas desakan pihak Zeeland, tetapi tidak pernah diterapkan di daerah Holland. Beberapa hari sebelum oktroi VOC diresmikan, atas usul kota Amsterdam *Staten* daerah Holland menerima resolusi yang menyerahkan pemilihan seorang direktur dari tiga calon kepada para walikota kota-kota yang bersangkutan. Alasannya, menurut pemerintah kota Amsterdam para walikota ini sungguh-sungguh mengetahui kualitas para calon.

Desakan pihak Zeeland agar pemilihan direktur

diserahkan kepada *Staten* seprovinsi mungkin berdasarkan keinginan mencegah terjadinya persoalan dalam lingkungan sendiri. Situasi di Zeeland lebih rumit dibandingkan dengan di Holland. Di beberapa pra-kompeni yang berbasis Zeeland penduduk kota Veere dan Vlissingen ikut memiliki saham, dan pada tahun 1602 kota-kota ini tidak bersedia untuk begitu saja melepaskan bagian mereka dalam pelayaran ke Asia. Pada akhirnya, sesudah perselisihan yang panjang, kedua kota tersebut berhasil menduduki dua kursi masing-masing dalam direksi *Kamer* Zeeland. Hanya saja, pada tahun 1603 kota Veere sudah kehilangan satu kursi, yaitu ketika Direktur Balthasar de Moucheron (seorang pedagang terkemuka di Zeeland) melepaskan kursinya, sedangkan pada saat itu jumlah direktur masih melebihi jumlah yang ditetapkan dalam oktroi (13 lawan 12). Sesengit apa pun upaya Veere, bahkan setiap kali terjadi pemilihan direktur, kota kecil itu tidak berhasil lagi merebut kembali kursi yang hilang itu. Middelburg bersikeras untuk mempertahankan sembilan kursi yang telah mereka dapat dan didukung oleh pemerintah provinsi Zeeland. *Staten* Zeeland itu sampai tahun 1646 memegang teguh hak pemilihan yang mereka punyai; sesudah itu hak itu beralih ke kota-kota, yang dalam hal kelowongan dalam direksi boleh mengisi kursi yang menjadi hak masing-masing.

Akibat prosedur tersebut terbentuk hubungan erat antara para anggota pemerintahan kota (*regenten*) dengan para direktur. Maka perselisihan antar-partai dan pembentukan kongsi-kongsi dapat dengan mudah menembus masuk ke dalam direksi *kamer* yang bersangkutan. Meskipun demikian, janganlah hendaknya hubungan tersebut membawa kita ke kesimpulan bahwa unsur saudagar dalam direksi lama-lama diganti oleh *regenten*. Khususnya di Amsterdam orang menjaga agar dalam direksi tetap terdapat orang-orang yang mengetahui seluk-beluk perdagangan. Salah satu dampak langsung prosedur pengangkatan direktur ialah berlimpahnya informasi mengenai pengangkatan direktur-direktur dalam arsip-arsip kota.

Di samping jumlah 60 direktur yang tercantum dalam oktroi tahun 1602, lama-kelamaan masuklah direktur-direktur dari luar kota-kota yang menjadi tempat kedudukan *kamer* masing-masing. Jabatan direktur ‘luar biasa’ atau ‘istimewa’ ini muncul akibat tuntutan-tuntutan yang diajukan oleh sejumlah provinsi setelah *Staten-Generaal* memberikan subsidi yang amat besar kepada VOC (1606). Berdasarkan keinginan mereka agar dapat mengawasi pemakaian dana tersebut, maka pada tahun 1613 dan 1614

provinsi-provinsi Gelderland, Utrecht, dan Friesland serta kota Dordrecht (sebagai kota pertama provinsi Holland, yang biasa mengetahui sidang *Staten* daerah itu) masing-masing mendapat hak mengangkat satu orang direktur. Tentang Dordrecht dapat dicatat bahwa pada tahun 1602 kota itu sudah berdaya upaya untuk memperoleh pengaruh dalam kepengurusan VOC dengan cara mengusahakan penanaman modal oleh sejumlah besar penduduknya. Ternyata dua belas tahun kemudian ikhtiar itu terwujud. Dalam tahun 1647, pada saat perpanjangan kedua oktroi VOC, Overijssel dan Groningen mendapatkan kursi dalam dewan direktur.

Kericuhan-kericuhan yang terjadi menjelang perpanjangan kedua oktroi VOC (1647) memberi beberapa kota di provinsi Holland peluang memperoleh kursi direktur. Sebenarnya pada tahun 1636 sudah timbul perselisihan antara Dordrecht, Amsterdam, dan Haarlem. Alasannya, kedudukan direktur luar biasa yang dimiliki kota tersebut pertama itu secara tidak resmi berubah menjadi kursi biasa, karena wakil kota Dordrecht, Elias Trip, selama masa jabatannya berpindah ke Amsterdam dan kemudian terhitung para direktur biasa dari kota besar itu. Setelah Trip meninggal dunia, Dordrecht ingin agar situasi ini dipertahankan. Keinginan ini ditentang oleh kota Haarlem, yang mengemukakan bahwa berdasarkan sistem kepangkatan kota-kota dalam pemerintahan Holland (*Staten*) giliran jatuh ke kota mereka. Maka Haarlem menuntut agar kursi direktur yang sebelumnya dipegang oleh kota Dordrecht kini beralih kepada mereka. Perdebatan tentang perpanjangan oktroi yang mulai tidak lama sesudah itu menyadarkan pimpinan Kompeni tentang perlunya melakukan konsesi kepada kota-kota sebagai imbalan dukungan mereka dalam perundingan mengenai perpanjangan itu. Haarlem dan Leiden mendapat hadiah yang paling besar, sebab kedua kota itu meraih sebuah kursi direktur biasa dalam *Kamer* Amsterdam (yang baru dapat mereka duduki secara nyata pada tahun 1648). Di samping kursi direktur luar biasa dalam *Kamer* Amsterdam, Dordrecht mendapat posisi serupa dalam satu dari kedua *kamer* di bagian selatan daerah Holland (*Zuiderkwartier*), yaitu Delft atau Rotterdam, kemudian hanya di *Kamer* Rotterdam. Kota Alkmaar boleh mengangkat satu orang direktur, yang berkedudukan secara bergantian di Hoorn dan Enkhuizen. Kota Gouda datang belakangan, tetapi pada tahun 1665 akhirnya berhasil meraih kursi direktur di *Kamer* Amsterdam. Jauh sesudahnya, pada tahun 1696, *Ridderschap van Holland* (para bangsawan provinsi Holland) memperoleh dua kursi direktur dalam *kamer-kamer*

provinsi Holland yang kecil. Kedua kursi ini dihitung di atas jumlah enam puluh biasa yang sudah ada.

Jadi, menurut tata cara yang sudah lama berlaku di pemerintahan Republik Belanda, struktur kepengurusan VOC telah menjadi amat rumit. Lagi pula, *kamer-kamer* yang kecil tidak mematuhi aturan-aturan resmi. Di *kamer-kamer Noorderkwartier* (daerah Holland Utara), yaitu *Kamer* Hoorn dan *Kamer* Enkhuizen, direktur luar biasa dari Alkmaar dianggap sebagai *ordinaris* (direktur biasa). Direktur tersebut selalu menduduki tempat di *kamer* yang kebetulan satu kursi tidak terisi. Maka sekali-sekali di antara para direktur *Kamer* Hoorn atau *Kamer* Enkhuizen hanya enam orang saja yang berasal dari kota itu sendiri. Aturan serupa berlaku sejak tahun 1696 berkenaan dengan direktur wakil *Ridderschap* dalam *Kamar-kamar* Holland Selatan (*Zuiderkwartier*).<sup>7</sup>

Dalam abad ke-17 tidak hanya jumlah direktur, tetapi juga imbalan yang mereka terima dan prosedur pemilihan mereka serta peranan para partisipan mengalami perubahan. Di antara para partisipan tumbuh rasa ketidakpuasan mengenai tidak ditepatinya kewajiban-kewajiban yang telah ditetapkan pada tahun 1602 berkaitan dengan pembayaran dividen dan pembayaran kembali modal awal serta tentang minimnya keterbukaan para direktur dalam hal-hal yang menyangkut keuangan VOC. Di samping itu, timbul dugaan bahwa para direktur sedang mengisi kantong mereka sendiri dari dana Kompeni. Selama masa berlakunya oktroi periode pertama, semua isu tersebut mencetuskan pertengkaran hebat. Pada waktu perpanjangan oktroi, *Staten-Generaal* dalam beberapa hal kecil berusaha memperhatikan keluhan-keluhan tersebut. Pertama, mereka mengubah sistem imbalan yang dinikmati para direktur. Untuk seterusnya mereka akan menerima komisi sebesar satu persen pengeluaran untuk perlengkapan kapal dan hasil bersih (bukan lagi hasil kotor) penjualan barang. Hal ini menghasilkan pengurangan honorarium. Pada tahun 1647 seluruh peraturan di atas dihapuskan dan diganti pemberian honor tetap sebesar 3.100 *gulden* setahun bagi para direktur *Kamer* Amsterdam, 2.600 *gulden* bagi para direktur di Zeeland, dan 1.200 *gulden* bagi direktur-direktur *kamer* di kota-kota kecil. Selanjutnya pada tahun 1623 masa jabatan seorang direktur dibatasi menjadi tiga tahun. Akan tetapi, peraturan terakhir ini tidak dipatuhi; sesudahnya pun para direktur biasanya memegang kedudukan mereka sampai ajalnya.

Pada tahun 1623 diambil juga tindakan lain. Melalui jalan yang rumit dan berliku-liku, para partisipan sekadar diberi kuasa dan kesempatan

melakukan pengawasan. Hal ini terlaksana dengan jalan mengadakan tiga komisi yang terdiri atas *hoofdparticipanten*, artinya penanam modal yang memenuhi syarat yang berlaku juga bagi para direktur, yaitu menanam modal yang minimal 6.000 *gulden* di *Kamer* Amsterdam dan Zeeland, atau 3.000 *gulden* di *kamer* lainnya.<sup>8</sup>

Komisi pertama, yaitu para rekeningpneemers atau akuntan, bertugas untuk bersama para direktur memeriksa *generale rekeninge* (account umum), yang untuk pertama kalinya harus didipresentasikan pada saat oktroi habis berlaku (1622). Mulai tahun 1647 pertanggungjawaban keuangan seperti ini berlangsung empat tahun sekali, di hadapan baik para *rekeningpneemers* maupun sebuah komisi yang terdiri atas anggota-anggota *Staten-Generaal*.

Komisi yang kedua dari lingkungan *hoofdparticipanten* menjalankan fungsinya dalam *kamer* masing-masing. Mereka diminta berkumpul setiap kali terjadi lowongan dalam jajaran para direktur. Dengan jalan menempelkan kertas-kertas pemberitahuan dipanggillah sejumlah partisipan utama yang sama besar dengan jumlah direktur yang masih berfungsi. Selanjutnya, para direktur dan partisipan utama secara bersama merupakan badan pemilih, yang boleh mengajukan tiga calon. Dalam kenyataan setiap *kamer* mengikuti peraturan sendiri. Di Zeeland jumlah *hoofdparticipanten* yang berkumpul dua kali lipat jumlah direktur. Sebaliknya, di Amsterdam minat *hoofdparticipanten* pada sidang ini sangat kecil; biasanya hanya beberapa dari mereka yang hadir.

Yang ketiga, dari pengurus-pengurus *kamer* masing-masing ditunjuk sembilan *hoofdparticipanten*, yang menghadiri sidang-sidang dan beberapa komisi *Heren Zeventien* serta boleh memberi suara penasihat di dalamnya. Empat dari mereka berasal dari Amsterdam, dua dari Zeeland, dan tiga dari *kamer-kamer* lainnya. Maka secara bergilir salah satu dari keempat *kamer* kecil tersebut tidak diwakili dalam dewan *Heren Zeventien* oleh seorang *hoofdparticipant*. Prosedur pemilihan mereka kurang lebih sama dengan yang berlaku dalam pemilihan seorang direktur: Para partisipan menyusun daftar calon yang menandung nama tiga orang, kemudian para walikota setempat memilih salah seorang diantara ketiga calon tersebut. Sesudah pemilihannya, partisipan itu mengangkat sumpah di hadapan walikota (sama seperti para direktur). Maka mereka dinamakan *Beëdigde hoofdparticipanten* (partisipan utama yang tersumpah).

Dalam tahun 1749 prosedur direktur dan *hoofdparticipant* sekali lagi mengalami perubahan. Atas usul 60 orang *hoofdparticipant* VOC, *stadhouder* Willem IV diangkat menjadi Direktur

Utama. Kepada *stadhouder* itu dilimpahkan hak memilih direktur-direktur dan partisipan utama tersumpah yang baru dari antara tiga calon yang telah diajukan. Di luar itu, Willem IV dan penggantinya, Willem V, tidak mencampuri soal direksi secara langsung; dalam dewan direksi *kamer* masing-masing dan dalam sidang *Heren Zeventien* mereka diwakili oleh seorang *representant* (wakil).<sup>9</sup>

Perubahan terakhir berlangsung pada tahun 1786. Ketika itu, VOC membutuhkan suntikan dana dari pihak pemerintah. Maka atas usul pemerintah (*Staten*) provinsi Holland jumlah anggota *Kamer* Amsterdam ditingkatkan dengan enam orang. Perluasan ini didahului oleh perselisihan politik yang sengit. Mula-mula *Staten* daerah Holland ingin supaya di Zeeland pun diangkatlah beberapa orang direktur lagi. Pada saat itu pemerintah dikuasai oleh fraksi *patriotten*, yang mengikhtiarkan reformasi tata negara, dan direktur-direktur yang mereka angkat tentu akan mendukung usaha membawa pembaharuan. Dari mereka diharapkan agar mereka secara khusus mencurahkan perhatian pada kegiatan VOC di seberang laut. Akan tetapi, pemerintah daerah Zeeland menentang rencana itu, sehingga penambahan jumlah direktur tetap terbatas pada *Kamer* Amsterdam. Dalam *kamer* itu, para direktur yang baru diangkat ini membentuk *departement tot de Indische zaken* (Departemen Urusan Hindia), juga dikenal sebagai *Vijfde Departement* (Departemen yang kelima). Di daerah Holland kaum *patriot*, yang anti-Oranye, sedang naik daun, maka mula-mula pengangkatan direktur-direktur baru itu tidak dilakukan oleh *stadhouder*, tetapi oleh pemerintah se-Belanda (*Staten-Generaal*), setelah pemerintah daerah Holland mengajukan calon-calon. Pada tahun 1788 situasi politik berubah lagi dan *stadhouder* memperoleh kembali kedudukannya yang lama. Maka terpulihkan pulalah hak beliau dalam pelaksanaan pemilihan tersebut di atas. Pada tahun 1790 akhirnya *Kamer* Zeeland menyatakan setuju atas pembentukan badan kepengurusan tersebut, yang kemudian dinamakan *Preparatoir Besogne* (Komisi Persiapan)<sup>10</sup>

Masuknya tentara Perancis (Januari 1795) dan didirikannya *Bataafse Republiek* mengakhiri masa direksi lama. Menurut dekret yang dikeluarkan oleh pemerintah Belanda (*Staten-Generaal*) pada tanggal 24 Desember 1795, para direktur dibebastugaskan dari fungsi mereka pada tanggal 1 Maret 1796. Pengurusan VOC diserahkan kepada *Comité tot de zaken van de Oost-Indische handel en bezittingen* (Komite untuk Urusan Perdagangan dan Jajahan di Hindia Timur).

## Pimpinan pusat; tugas-tugas dan cara kerja *Heren Zeventien*

Tidak lama sesudah tahun 1602 tata cara *Heren Zeventien* mulai mengikuti pola yang tetap. Selama abad ke-17 badan tersebut hanya bersidang tiga kali setahun selama satu atau beberapa minggu. Kadang-kadang hanya terjadi dua kali persidangan dalam setahun; sejak 1751 ini menjadi kebiasaan. Dalam waktu selang berlangsung rapat-rapat komisi-komisi dari para direktur, yang mempersiapkan keputusan-keputusan *Heren Zeventien* atau mengadakan pengawasan terhadap pengelolaan urusan VOC oleh *kamer* masing-masing. Sama seperti *Heren Zeventien* sendiri, komisi-komisi ini, yang tidak tercantum di dalam oktroi dan secara berangsur terbentuk dalam paruhan pertama abad ke-17, beranggotakan utusan-utusan dari dewan direktur *kamer* masing-masing.<sup>11</sup>

Di bawah ini kami menyebutkan komisi-komisi yang aktif:

1. Komisi untuk menyusun neraca tahunan.
2. Komisi untuk menghadiri dan mengawasi berjalannya perlelangan *kamer* masing-masing.
3. Komisi untuk mengawasi pembukuan *kamer* masing-masing.
4. Komisi yang bertugas membaca surat-menyurat dan dokumen-dokumen yang masuk dari Asia, kemudian menyusun rancangan surat untuk pimpinan VOC di Asia. Komisi ini beranggotakan empat direktur dari Amsterdam, dua dari Zeeland, dan satu dari *kamer* kecil masing-masing. Mereka berkumpul di Den Haag dan dinamakan *Haags Besogne*.
5. Dalam masa perang kapal-kapal VOC diharuskan untuk berlayar melewati jalur rahasia dan memakai sinyal-sinyal rahasia. Kesemuanya ini disusun oleh *secrete commissie* (komisi rahasia).

Waktu *Heren Zeventien* bersidang dan topik-topik yang hendak dibahas dalam sidang itu sebagian besarnya tergantung pada musim perdagangan dan pelayaran kapal-kapal. 'Sidang musim gugur' dapat dipandang sebagai sidang pertama dalam kisaran tahunan itu. Sidang ini diadakan sekitar akhir Agustus setelah kembalinya armada kapal dari Asia. Di dalamnya dibahas soal-soal berikutnya:

- Tanggal-tanggal pelelangan yang diselenggarakan oleh keenam *kamer*, jumlah barang yang hendak ditawarkan, dan syarat-syarat yang berlaku dalam penjualannya. Hal terakhir ini terpaksa diselesaikan secepatnya, pada awal persidangan, karena poster-poster

pemberitahuan lelang harus dikirim tepat waktu ke kota-kota besar pusat perdagangan di Eropa. Pelelangan sendiri pun sebaiknya tidak diadakan ketika sebagian besar musim gugur sudah berlalu, supaya kedatangan musim dingin tidak mencegah para saudagar tidak dapat lagi mengirim

barang-barang yang mereka beli kepada pembelinya di dalam dan di luar negeri. Berkali-kali terjadi bahwa sidang musim gugur mengadakan reses selama beberapa waktu, dengan maksud memberi kesempatan mengadakan lelang-lelang dan supaya para anggota komisi perlelangan dapat melaksanakan tugas mereka. Dalam hal itu tahap kedua sidang musim gugur berlangsung menjelang akhir tahun; terkadang rapat *Heren Zeventien* malah berlangsung terus hingga Natal atau Tahun Baru.

- Jumlah kapal dan tenaga yang harus dikirim ke Asia. Hal ini berkenaan dengan kapal-kapal yang sudah sejak bulan September – jadi, selagi persidangan masih sedang berlangsung – sampai dengan musim panas tahun berikutnya harus berlayar meninggalkan *patria* (tanah air). Dikarenakan *kamer-kamer* tentunya sudah harus memperlengkapi kapal-kapal pertama armada ini jauh sebelum bulan September tiba, sebenarnya sebelumnya sudah diambil keputusan sementara tentang hal ini. Pada musim gugur ditetapkan daftar definitif kapal-kapal yang akan berlayar.
  - Seberapa banyak barang-barang yang hendak dikirim ke Asia. Keputusan ini merupakan tanggapan atas *eis der behoeften* (pesan kebutuhan-kebutuhan) yang telah diterima dari Pemerintah Tinggi di Batavia.
  - Seberapa banyak emas dan perak yang hendak dikirim ke Asia, apakah dalam bentuk uang logam atau batangan, dan seberapa banyak jumlah uang logam tembaga. Ini merupakan tanggapan *eis der contenten* (pesan uang tunai) yang telah diterima dari Batavia. Keputusan mengenai uang logam mulia dan tembaga itu bersifat sementara; pada musim semi dipertimbangkan lagi apakah perlu menyediakan persediaan tambahan.
  - Penyusunan *eis van retouren*, yaitu daftar barang-barang yang oleh para direktur mau diterima dengan armada kapal pertama yang masuk kembali dari Asia ke tanah air. Biasanya orang menyusun lebih dulu daftar sementara; *eis* definitif baru disusun sesuai perlelangan. Selain angka-angka hasil penjualan dari pelelangan sendiri, para direktur memperhitungkan hasil pelelangan di London. Jika sidang musim gugur terpaksa



dihentikan untuk sementara waktu karena harus diadakan pelelangan, keputusan akhir dapat diambil dalam tahap kedua sidang musim gugur itu. Tetapi, kadang kala tugas menyusun daftar definitif diserahkan kepada para direktur yang menghadiri lelang bersama dengan direktur-direktur dari *Kamer* Amsterdam. Sesekali hasil penjualan rempah-rempah yang dilakukan di musim semi menuntun untuk mencantumkan lagi tambahan-tambahan dalam daftar akhir ini.

- Susunan Pemerintah Tinggi atau *Raad van Indië* di Batavia dan kenaikan pangkat pejabat tinggi di kantor-kantor di seberang lautan. Hanya *Heren Zeventien* yang berhak mengangkat seseorang menjadi anggota *Raad van Indië* atau direktur salah satu kantor VO.C. Acap kali keputusan-keputusan di bidang ini sekadar pengukuhan pengangkatan yang telah terjadi sebelumnya di Asia. Selanjutnya, butir agenda rapat ini memberi kesempatan kepada para direktur *kamer* masing-masing untuk mengajukan kenaikan pangkat salah seorang kesayangan.
- Dalam semua persidangan *Heren Zeventien*, termasuk yang di musim gugur, orang memasukkan pula laporan mengenai situasi keuangan di *kamer* masing-masing: jumlah uang kas, saldo di bank wesel, beban hutang, dan tagihan-tagihan. Selain itu, dalam musim gugur (terkadang dalam musim semi) diperiksa pula persediaan meriam.
- Pada beberapa saat selama sidang musim gugur ini dibacakanlah bagian-bagian *generale missive* yang telah dikirim oleh gubernur jenderal dan *Raad van Indië*. Surat kiriman itu berisikan tinjauan situasi VOC di Asia di bidang perdagangan, keuangan, dan politik. Urusan-urusan mendesak atau yang menurut penilaian *Heren Zeventien* dapat saja diselesaikan dengan segera, dirangkum dalam sebuah surat ke Batavia. Urusan-urusan lainnya bersama dengan sisa berkas-berkas tebal dari Asia dirujuk ke *Haags Besogne*.

Persidangan pertama *Heren Zeventien* sesudah sidang musim gugur diselenggarakan pada awal musim semi, sering sudah dalam bulan Februari, jika tidak dalam bulan Maret. Dalam rapat ini diambil keputusan-keputusan tentang pelelangan musim semi (di sana VOC biasanya menawarkan rempah-rempah semata). Selain itu, perkumpulan itu memberi para direktur peluang untuk mengawasi berjalannya pekerjaan memperlengkapi kapal-kapal. Pada saat itu juga ditentukan pula jumlah definitif uang tunai yang hendak dikirim. Selain itu, di musim semi dilakukan *liquidasi en*

*egalisatie van de retouren en van de timmeringhe van schepen* (penyelesaian dan pengimbangan barang-barang yang masuk dari Asia dan pembangunan kapal-kapal). Artinya, berdasarkan data-data yang masuk dari *kamer* masing-masing, para direktur meninjau seberapa jauh orang berpegang pada kunci pembagian yang telah ditetapkan dalam oktroi. Berkenaan dengan barang-barang yang masuk dari Asia, hal ini dapat membawa akibat bahwa salah satu *kamer* wajib memasok produk tertentu kepada *kamer* yang lain, atau dilakukan pembayaran untuk mencapai perbandingan yang seimbang. Dalam hal pembangunan kapal-kapal cara-cara ini tidak mungkin diterapkan. Akan tetapi, dalam penetapan program pembangunan kapal baru, beberapa bulan sesudahnya, orang memperhatikan hasil perbandingan dan ketidakseimbangan yang mungkin terjadi dalam pelaksanaan pembangunan kapal-kapal hingga saat itu.

Menonjollah bahwa sering keputusan mengenai pembayaran dividen sudah diambil dalam rapat musim semi, sebelum berlangsung pelelangan rempah-rempah dalam bulan Maret, dan sebelum akhir tahun buku, yang biasanya ditutup pada pertengahan bulan Mei atau pada akhir bulan itu. Maka pembayaran dividen dimasukkan ke dalam pembukuan tahun buku yang tengah berjalan. Sesungguhnya, pada tahun 1669 atas usul *Kamer* Amsterdam telah diputuskan bahwa besarnya dividen baru akan ditetapkan setelah buku-buku ditutup dan neraca keuangan disusun. Akan tetapi, sekitar tahun 1684 praktek lama tersebut sudah diberlakukan kembali.

Yang terakhir, pada rapat musim semu orang menentukan tanggal *Haags Besogne* akan berkumpul. Para direktur yang diwakilkan ke rapat ini terpaksa menerima kenyataan bahwa mereka akan menghabiskan waktu cukup lama di Den Haag. Sekali-sekali *Haags Besogne* bersidang selama tiga bulan. Soalnya, bersama kapal-kapal yang datang dari Asia masuk tidak hanya *generale missive* gubernur jenderal dan *Raad van Indië* kepada *Heren Zeventien*, tetapi juga salinan surat-menyurat antara Batavia dan kantor-kantor VOC lainnya di Asia. Berkas-berkas korespondensi ini disusun menurut kantor dan dibaca serta dijawab oleh *Haags Besogne* bersama dengan bagian-bagian terkait dari *generale missive* dan dari surat-surat yang telah ditulis sebelumnya atas nama *Heren Zeventien*. Laporan *Haags Besogne*, yaitu 'Haags Verbaal', pada dasarnya merupakan daftar surat-surat yang telah dibaca disertai rujukan ke konsep-*missive*, yang biasanya dilampirkan pada *Verbaal* itu. Sekali-sekali disisipkan catatan-catatan singkat, terkadang juga diberikan penjelasan panjang lebar, umpamanya bilamana para direktur di Den Haag

telah mendengar penjelasan-penjelasan lisan dari seorang pegawai VOC yang baru saja kembali dari Asia.

*Haags Besogne* meninjau juga *navale magt*, yaitu ikhtisar armada kapal VOC yang berada di Asia. Oleh sebab itu, lembaga inilah yang paling tepat untuk menginventarisasikan semua kapal milik VOC dan berdasarkan informasi ini memberi nasihat berkenaan dengan pembangunan kapal-kapal baru. Dalam abad ke-18 para direktur yang berkumpul di Den Haag memasukkan lebih banyak lagi informasi ke dalam *Verbaal*, misalnya tentang penjualan barang-barang yang berasal dari Eropa di Asia. Di samping itu, *Haags Besogne* juga dibebani tugas membahas pelbagai urusan yang tidak diselesaikan atau tidak mau diselesaikan oleh *Heren Zeventien* dalam rapat mereka. Secara berkala para direktur di Den Haag itu diminta juga untuk mempercepat atau mengakhiri proses-proses pengadilan yang oleh VOC diajukan ke *Hof van Holland* (Pengadilan Provinsi Holland). Terakhir, para Direktur yang berkumpul di Den Haag memanfaatkan kesempatan itu untuk membicarakan pelengkapan kapal-kapal yang sedang berjalan. Jika para direktur *Kamer* Amsterdam belum melakukannya dalam sidang musim semi, biasanya mereka mengajukan usul ke *Haags Besogne* agar sejumlah uang logam mulia dikirim dengan kapal-kapal yang sedang diperlengkapi, sebagai kiriman muka sebelum masuk *eis der contenten* dari Batavia. Dengan perkecualian topik yang disebut terakhir ini, *Haags Besogne* tidak mengambil keputusan-keputusan. Segala persoalan yang dibahas dalam sidangnya selanjutnya diajukan kepada sidang berikutnya *Heren Zeventien* untuk dipertimbangkan.

Kemudian, dalam bulan Juni, berkumpullah komisi yang bertugas memeriksa buku-buku dan membuat neraca tahunan. Tidak hanya direktur yang duduk dalam komisi ini (dua dari Amsterdam, satu dari Zeeland, dan tiga dari *kamer-kamer* lainnya; satu *kamer* tidak diwakili dalam komisi ini), tetapi juga para pemegang buku dari keenam *kamer* tersebut menuju *Oost-Indisch Huis* (Wisma Hindia Timur) yang merupakan kantor *Kamer* Amsterdam. Di sini secara bergilir para pemegang buku memberikan laporan mereka mengenai pembukuan dan situasi keuangan tiap *kamer* kepada Komisi ini. Pada akhirnya komisi menyusun neraca umum VOC di tanah air berdasarkan keenam neraca sekamer. Dokumen-dokumen yang dikumpulkan oleh komisi tersebut mencakup antara lain daftar-daftar barang-barang yang terjual pada setiap *kamer*, persediaan, hutang-piutang, uang simpanan di kas dan saldo di bank wesel. Empat tahun sekali, yaitu waktu menurut ketentuan oktroi VOC wajib

melakukan pertanggungjawaban keuangan di hadapan wakil-wakil pemerintah Belanda dan para *hoofdparticipanten*, setiap penutupan tahun buku, pembukuan diperiksa sekali lagi *kamer* demi *kamer*.

Komisi yang berbasis Amsterdam ini tidak mungkin melakukan pengawasan ketat atas pembukuan *kamer*. Karenanya dari waktu ke waktu dibentuk sebuah komisi yang bertugas melakukan pemeriksaan dan pengawasan langsung di tempat. Tindakan ini dicetuskan oleh kecurangan besar yang terjadi pada *Kamer* Hoorn pada tahun 1670. Pemeriksaan jenis ini tidak terjadi menurut jadwal yang pasti. Kadang kala seusai sidang *Heren Zeventien* di Zeeland, beberapa direktur tetap tinggal di Zeeland untuk melakukan tugas ini. Sembari melakukan perjalanan kembali menuju Amsterdam dilakukan pula pemeriksaan atas *Kamer* Delft dan *Kamer* Rotterdam, sedangkan dalam bulan-bulan berikutnya orang melakukan kunjungan ke Amsterdam, Hoorn dan Enkhuizen.

Sidang ketiga *Heren Zeventien* berlangsung di musim panas, biasanya pada bulan Juli atau Agustus. Rapat ini membahas konsep surat jawaban yang telah disusun oleh *Haags Besogne*. Setelah konsepnya disetujui dan setelah dilakukan perubahan-perubahan seperlunya atasnya, surat jawaban tersebut dapat dikirim ke Batavia dengan kapal-kapal pertama armada baru, yang menuju Batavia pada bulan September. Dalam sidang musim panas ini diambil pula keputusan-keputusan sementara berkenaan dengan kapal-kapal, tenaga, dan barang-barang muatan yang hendak dikirim dalam musim berikutnya. Selain itu, diputuskan pula seberapa banyak logam mulia yang hendak dikirim dengan kapal-kapal yang akan berlayar pada bulan September. Jadi, keputusan ini pun pada dasarnya mendahului permintaan (*eis*) yang baru akan diterima pada akhir bulan Agustus dan keputusan definitif yang baru akan dikeluarkan beberapa bulan sesudahnya. Dalam abad ke-18 disusun *eis van retouren* (permintaan barang yang harus dikirim kembali ke Belanda) yang bersifat sementara, dengan maksud agar pihak Batavia dapat sesegera mungkin memulai pengumpulan barang-barang yang harus dikirim ke tanah air. Maka keputusan-keputusan yang diambil oleh *Heren Zeventien* pada musim gugur karenanya lama-kelamaan bersifat tambahan saja.

Sesekali, disebabkan kejadian istimewa, tidak mungkin lagi mengumpulkan semua wakil *kamer* untuk sidang paripurna *Heren Zeventien*. Dalam hal itu dianggap cukup kalau berkumpul *halve Zeventien* (separuh XVII) saja. Umpamanya, sesudah pecahnya perang dengan Inggris dan Perancis pada bulan Juli tahun 1672 diadakan sidang tambahan *halve Zeventien* di Den Haag hanya untuk

satu hari saja, ‘agar tidak terjadi kehebohan atau halnya menarik perhatian orang’. Juga buruknya cuaca bisa menghalangi pengadaan sidang, seperti pada tahun 1681, ketika cuaca yang luar biasa dingin mencegah direktur-direktur dari daerah Holland menuju Zeeland. Untuk mengatur soal lelang musim semi, orang terpaksa mengadakan rapat *halve Zeventien* di Den Haag. Akan tetapi, pertemuan-pertemuan semacam ini menyinggung perasaan banyak orang. Para direktur dari Zeeland khawatir kalau-kalau *kamer* yang lain akan dengan senang hati menggunakan keadaan darurat untuk dalam periode Zeeland menjabat ketua memindahkan tempat persidangan ke Den Haag. Padahal, Amsterdam keberatan terhadap diadakannya *halve Zeventien* dikarenakan kumpulan itu terdiri atas empat direktur dari Amsterdam, dua dari Zeeland, dan empat (kadang-kadang juga hanya dua) wakil dari *kamer-kamer* kecil, sehingga Amsterdam relatif kurang terwakili. Lagi pula, karena jumlah hadirin genap, pemberian suara dapat saja menemukan jalan buntu. Maka Amsterdam menghendaki agar suara diberikan per *kamer*, dengan delapan suara bagi keempat direktur dari Amsterdam dan empat bagi kedua wakil dari Zeeland (atau lima bila *Kamer* Zeeland menjabat sebagai ketua).

Dalam abad ke-18, pertumbuhan perusahaan, seiring dengan meningkatnya beban pekerjaan *Heren Zeventien*, menyebabkan para direktur semakin tedesak waktu. Jadwal rapat semakin terganggu, terutama disebabkan berlarutnya perundingan di Den Haag. Kadang kala rapat musim panas baru dapat dimulai menjelang akhir bulan Agustus – padahal, pada saat itu kapal-kapal dari Asia sudah mulai masuk. Pada waktu itu para direktur harus mengerjakan banyak tugas di *kamer* mereka sendiri, dan terpaksa menaruh perhatian juga pada penyiapan sidang *Heren Zeventien* di musim gugur. Oleh karena itu, pada tahun 1751 diputuskan untuk membatalkan sidang musim panas. *Provisionele besluiten* (keputusan-keputusan sementara) tentang pelengkapan kapal-kapal dan semacamnya, yang besar sekali jumlahnya, diserahkan kepada *Haags Besogne*, sedangkan konsep *missive Haags Besogne* dibahas langsung sesudah acara pembukaan sidang musim gugur, dengan maksud agar keterlambatan dalam pengirimannya seminimal mungkin.

Tidak lama sesudah pertengahan abad ke-18 diterapkan perubahan lain lagi dalam organisasi *generaal bestuur* (pimpinan umum). Pada tahun 1755 diputuskan untuk mengubah pola perdagangan dan pelayaran kapal ke Cina. Untuk seterusnya, kapal-kapal dari tanah air akan langsung menuju Kanton. Tindakan ini mengurangi peran Batavia sebagai pengurus arus lalu-lintas pelayaran di

Asia. Di atas itu, perdagangan dan arus lalu-lintas pelayaran menuju Cina dibuat tanggungan sebuah komisi tersendiri. *China commissie* ini, yang beranggotakan direktur-direktur dari semua *kamer*, menentukan pelengkapan kapal-kapal yang hendak menuju Kanton, dan menetapkan seberapa banyak teh, porselen, dan barang-barang lain yang harus dibeli, serta melakukan surat-menyurat dengan para pegawai VOC di Cina. Dalam rapat-rapat *Heren Zeventien* hubungan dagang dengan Cina ini hanya dibahas dengan sepiantas. Akan tetapi, pola organisasi ini, yang mempercayakan urusan perdagangan dan pelayaran kapal ke satu wilayah kepada satu badan khusus, tidak pernah diikuti berkaitan dengan wilayah lain, sehingga tetap merupakan unikum dalam lingkungan Kompeni.<sup>12</sup>

Secara keseluruhan, *generaal bestuur* VOC memiliki struktur yang lemah. Sidang *Heren Zeventien* tidak berkumpul secara tetap. Susunan sidangnya berubah terus, dan *Heren Zeventien* tidak memiliki staf administratif sendiri. Namun, pelbagai penyesuaian yang berkembang dalam praktek badan pengurus itu cukup ampuh. Keputusan-keputusan *Heren Zeventien* memiliki kekuatan mengikat pengurus semua *kamer*. Disebabkan setiap *kamer* memiliki terwakili dalam sidang *Heren Zeventien*, para direktur *kamer* benar-benar melaksanakan keputusan-keputusan yang telah diambil dalam sidang tersebut. Dalam penunjukan utusan ke sidang *Heren Zeventien Kamer* Amsterdam dan *Kamer* Zeeland, agaknya juga *kamer* lainnya, berpegang pada aturan-aturan tertentu, yang tak tertulis. Di Amsterdam, direktur yang merangkap walikota, dan mantan walikota didahulukan; selanjutnya orang memperhatikan tingkat kesenioritasan. Di Zeeland berlaku aturan serupa. Akan tetapi, acap kali para direktur tidak mau mempergunakan hak mereka untuk mewakili *kamer* mereka dalam sidang *Heren Zeventien*. Khususnya bila badan itu bersidang di Zeeland, cukup sulit bagi wakil dari Amsterdam untuk mengisi penuh delegasi mereka yang terdiri atas delapan anggota. Boleh diduga bahwa banyak direktur yang selama masa jabatan mereka satu kali atau lebih menghadiri sidang *Heren Zeventien*; yang pasti, sejumlah direktur menghadiri sidang itu dengan teratur. Maka sebanyak-banyaknya pergantian anggota, namun terbentuk kesinambungan.<sup>13</sup>

Pengaruh *Kamer* Amsterdam atas pimpinan pusat sungguh besar. Persiapan sidang-sidang *Heren Zeventien* selalu mereka tangani dengan sungguh-sungguh dan mereka mengikuti jalannya sidang dengan penuh perhatian. Dalam pembicaraan agenda persidangan *Heren Zeventien*, para direktur Amsterdam sudah menyusun

usul-usul terinci berkenaan dengan masalah-masalah penting, seperti pelengkapan kapal-kapal atau pesan barang-barang dari Asia, yang kemudian dititipkan kepada anggota perwakilan Amsterdam dalam sidang *Heren Zeventien*. Jika selama jalannya persidangan direktur-direktur dari *kamer* lain melontarkan kritik terhadap pandangan-pandangan Amsterdam, delegasi Amsterdam berembuk dengan rekan-rekan mereka di Amsterdam. Tentu saja sulit untuk menempuh siasat ini bila rapat bersidang di Middelburg (Zeeland); dalam hal ini mereka terpaksa meminta pendapat sejabatnya di Amsterdam secara tulisan.

Terakhir, kesinambungan dalam kepemimpinan ditingkatkan juga oleh kegiatan para pengacara VOC. Mereka ini – ada pengacara pertama dan pengacara yang kedua – bertindak sebagai sekretaris direksi, sehingga ia adalah satu-satunya pejabat tinggi tetap yang memiliki fungsi dalam *generaal bestuur* (badan pengurus umum). Pengacara mendampingi *kamer* yang menjadi ketua sidang dalam menyusun agenda sidang *Heren Zeventien* dan ia menghadiri baik sidang-sidang *Heren Zeventien* maupun pertemuan-pertemuan komisi-komisi badan tersebut. Di samping itu, ia juga bertugas di *Kamer* Amsterdam. Pengacara Kompeni yang paling terkenal ialah Pieter van Dam, yang memegang jabatan itu selama lima puluh tahun lebih (1652-1706). Sekitar tahun 1700 ia menulis karya penting, yaitu *Beschryvinge van de Oostindische Compagnie* (Deskripsi VOC).

### **Kepengurusan dan pengelolaan dalam Kamer-kamer**

Selaku pengurus *kamer* masing-masing, para direktur harus melaksanakan keputusan-keputusan yang telah diambil oleh *Heren Zeventien*. Tidak lama sesudah pembentukan VOC, *kamer-kamer* mendapat fasilitas yang diperlukan untuk tugas itu. Di semua kota tempat *kamer* berkedudukan berdirilah *Oost-Indisch Huis* (Wisma Hindia Timur), yang menjadi tempat para direktur bersidang dan yang berfungsi sebagai tempat kerja para penata buku, kasir, dan juru tulis. Tidak jarang juga Wisma tersebut bahkan dijadikan gudang, tempat menyimpan barang-barang. Selain itu, *kamer-kamer* memiliki gudang-gudang dan gedung lainnya untuk membangun dan memperlengkapi kapal-kapal, seperti galangan kapal, bengkel layar, bengkel tali, bengkel tukang besi, dan rumah jagal, apotik, serta pelbagai sarana lain.<sup>14</sup> Organisasi intern *kamer-kamer* berbeda-beda. Besarnya *Kamer* Zeeland empat kali lipat besarnya *kamer-kamer* kecil; besarnya *Kamer* Amsterdam bahkan delapan kali. Maka organisasi kedua *kamer* besar ini tidak dapat tidak bersifat lain.

Di Amsterdam, para direktur biasanya berkumpul seminggu dua kali, yaitu pada hari Senen dan hari Kamis. Pada masa persidangan *Heren Zeventien* atau saat terjadi peristiwa lain yang mendesak, disisipkan rapat-rapat luar biasa (*extra-ordinaris*). Akan tetapi, banyak urusan diselesaikan dalam komisi-komisi. Mula-mula para direktur mengikuti kebiasaan yang telah bertumbuh pada masa pra-kompeni: setiap kali ada kapal yang harus diperlengkapi mereka membentuk komisi tersendiri. Direktur-direktur ditunjuk untuk selama satu musim atau satu tahun duduk dalam komisi pembangunan kapal, pengadaan bekal, amunisi, pembukuan, atau penjualan barang. Sekitar pertengahan abad ke-17 terbentuk empat komisi tetap, yang dalam abad ke-18 dinamakan ‘departemen’. Saat diangkat seorang direktur ia langsung ditempatkan dalam salah satu komisi, dan biasanya mereka tetap duduk dalam komisi itu selama masa jabatannya.<sup>15</sup>

Medan kegiatan komisi-komisi ini mencakup pelbagai bagian administratif dan unit perusahaan. Pembagian tugas adalah sebagai berikut:

1. *Commissie voor de rekenkamer* (Komisi untuk Badan Pengawas Keuangan) bertugas mengawasi kepala pembukuan, *liquidatiekantoor*, *soldijkantoor*, dan *klerkenkantoor*. Kepala pembukuan menyusun buku kas induk dan jurnal (buku untuk mencatat transaksi) *kamer*-nya dan membukukan penyerahan saham serta pembayaran dividen-dividen. *Liquidatiekantoor* membuat pembukuan transaksi-transaksi dengan para pedagang. *Soldijkantoor* bertanggung jawab atas administrasi personel dan bertugas menyimpan buku-buku pembayaran gaji awak kapal. *Klerkenkantoor* merupakan sekretariat.
2. *Commissie van de ontvang* (acap kali bersama dengan *rekenkamer*) harus melakukan pengawasan terhadap sang kasir. Komisi ini bertugas juga melakukan pembelian perak dan emas yang hendak dikirim ke Asia. Kasir bersama asisten-asistennya bekerja dalam *ontvangkamer* (‘ruang penerimaan’).
3. Para *heeren van ’t pakhuis* (tuan-tuan gudang), atau, menurut nama lebih anggun yang dipakai di kemudian hari, *departement van de commercie* (departemen perdagangan) mengawasi para penata buku di kantor pergudangan. Di sana orang mencatat barang yang dibeli, bagiannya yang dikirim ke Asia, barang masuk dari Asia, dan harga penjualan yang diraih di lelang-lelang. Di samping itu, para direktur yang duduk dalam komisi ini mengemban tugas lain lagi: mereka harus memeriksa para pendeta yang ingin dikirim ke Asia.



4. *Commissie van de equipage* bertugas mengawasi segala sesuatu yang berkaitan dengan pembangunan dan pelengkapan kapal-kapal. Direktur-direktur ini mengawasi galangan kapal; mereka hadir saat kapal-kapal berangkat dari labuhan lepas Texel atau tiba di sana; dan mereka harus merekrut awak kapel serta serdadu baru.

Di *Kamer Zeeland* para direktur membentuk tiga komisi, yaitu komisi *thesaurie* (perbendaharaan), komisi *koopmanschappen* (perdagangan), dan komisi *equipage* (pelengkapan kapal).<sup>16</sup> Dalam *Kamer* itu juga seorang direktur baru segera diberi kedudukan dalam salah satu komisi. Akan tetapi, ternyata orang paling suka masuk komisi *equipage* dan komisi *koopmanschappen*, sebab kedudukan itu membuka peluang lebih besar untuk memberikan tempat kerja kepada sanak-saudara atau handai-taulan. Oleh sebab itu, sering terjadi pertukaran tempat. Bilamana terjadi lowongan dalam *equipage* maka acap kali seorang anggota komisi perbendaharaan berpindah ke sana, sedangkan direktur yang baru diangkat ditempatkan dalam komisi tersebut pertama. Pembagian administratif di Zeeland sama seperti di Amsterdam. Hanya saja, dibandingkan dengan Amsterdam, jumlah pegawai di kantor-kantor Zeeland jauh kurang. Di Zeeland pun terdapat seorang kepala pembukuan, kantor kasir, kantor perdagangan, dan *soldijkantoor*. Selain itu, sama seperti di Amsterdam ada penata buku dan juru tulis (*klerken*) di gelanggang kapal. Kantor yang bernama *buitenkantoor* adalah kantor pergudangan.

### **Organisasi VOC di Asia**

Dalam oktroi tahun 1602, organisasi VOC di negeri Belanda digambarkan dengan jelas dan rinci. Sebaliknya, pasal-pasal mengenai struktur pemerintahan di Asia samar-samar saja. Oktroi (piagam) tersebut memberi VOC wewenang luas di seberang laut, tegasnya di wilayah yang terbentang dari Tanjung Harapan sampai Selat Magelan Kompeni boleh membangun benteng-benteng, mengerahkan serdadu, mengikat perjanjian dengan raja-raja, dan mengangkat hakim-hakim. Namun, wewenang ini tidak digambarkan dengan lebih rinci; agaknya pada masa itu orang belum menyadari besarnya perluasan kekuasaan VOC dalam tahun-tahun mendatang.

Armada-armada kapal pertama yang diluncurkan oleh VOC sesudah tahun 1602 membawa persenjataan yang jauh lebih berat daripada yang dimiliki oleh kapal-kapal pra-kompeni yang telah berangkat sebelumnya. Tujuannya bukan untuk merebut wilayah tertentu

di Asia, melainkan untuk menyerang orang Portugis dan menimbulkan kerusakan sebesar-besarnya di jajahan mereka. Mula-mula Kompeni mengikuti kebiasaan yang berlaku sebelum tahun 1602. Laksamana armada yang keluar memiliki kuasa tertinggi di Asia dan kepadanya semua pegawai Kompeni harus patuh, apakah mereka sedang berada di kapal-kapalnya atau di salah satu kantor dagang. Tetapi sesudah beberapa tahun ternyata praktek ini membawa dampak negatif. Lebih baik mengikuti pola yang dipakai di jajahan Portugis, yaitu adanya penguasa pusat di satu tempat yang tetap.

Pada tahun 1609 direksi VOC memutuskan untuk menyerahkan kekuasaan sentral di Asia kepada seorang gubernur jenderal, yang akan didampingi oleh dewan penasihat yang bernama *Raad van Indië*.<sup>17</sup> Setelah berlangsung pertempuran hebat, pada 1619 didirikanlah Batavia di tempat pelabuhan orang Jawa yang bernama Jakatra. Kota Batavia menjadi residensi *Hogere Regering* (sebutan gubernur jenderal bersama *Raad van Indië*), dan merupakan pusat administratif dan titik temu berbagai jalur pelayaran Kompeni.

Surat-menyurat *Hoge Regering* dengan kantor-kantor cabang VOC di Asia, yang jumlahnya besar sekali, dilakukan oleh para anggota *Raad van Indië*. Pembagian tugas ini menentukan pula susunan *Generale missive* (surat kiriman umum), yakni laporan *Hoge Regering* kepada *Heren Zeventien* mengenai keadaan Kompeni di Asia. Tiap-tiap anggota *Raad* itu menulis bagian tertentu *missive* tersebut, lalu keseluruhannya diajukan kepada sidang paripurna *Raad van Indië* untuk disahkan dan ditandatangani. *Hoge Regering* menyusun juga *generale eis van Indië* (permintaan umum dari Asia), yaitu taksiran dana, barang, kapal dan tenaga yang dibutuhkan untuk perusahaan di seberang laut. Dalam sidang *Heren Zeventien* daftar ini menjadi pedoman dalam pengambilan keputusan berkaitan dengan hal-hal itu. Dalam *generale eis* tercantum pesanan dari kantor masing-masing, tetapi *Hoge Regering* berwenang memangkas atau menambah pesanan itu berdasarkan pertimbangannya sendiri. Hanya kantor-kantor di Sri Lanka selama beberapa tahun dalam abad ke-17 diperbolehkan mengajukan *eis* tersendiri kepada *Heren Zeventien*. Sebaliknya, *Hoge Regering* di Batavia harus meneruskan pesanan dari direksi di tanah air kepada kantor-kantor di Asia.

Besarnya kantor-kantor VOC di Asia dan bobot ekonomis serta kedudukan politisnya sangat berbeda-beda. Dalam *generale instructie* (instruksi umum) yang pada tahun 1650 dikirim kepada gubernur jenderal dan anggota *Raad van Indië*, direksi VOC menyatakan perdagangan di semua kantor dapat dibagikan atas tiga golongan,

yang mencerminkan kedudukan politis masing-masing.<sup>18</sup>

1. Kegiatan dagang yang dimiliki Kompeni karena telah direbutnya daerah yang bersangkutan dengan kekuatan militer, umpamanya Kepulauan Banda dan Taiwan.
2. Kegiatan dagang yang dilakukan berdasarkan perjanjian-perjanjian eksklusif, seperti dengan Sultan Ternate dan dengan masyarakat Amboina (Pulau Ambon dan daerah sekitarnya).
3. Kegiatan dagang yang dilakukan setelah tercapai kesepakatan dengan raja-raja atau bangsa-bangsa Asia berdasarkan asas berdiri sama tinggi duduk sama rendah.

Sebelumnya, yaitu pada tahun 1620, seorang gubernur jenderal yang baru pulang dari Asia ke tanah air telah melakukan pula pembagian atas tiga golongan yang serupa. Akan tetapi, pembedaannya bersifat agak artifisial. Perjanjian-perjanjian eksklusif sering dipaksakan kepada penduduk yang bersangkutan dengan pemakaian kekerasan. Misalnya, pulau-pulau di Maluku yang resminya mengikat perjanjian eksklusif, mestinya kita anggap sebagai daerah yang direbut oleh Kompeni.

Pentingnya dan kedudukan kantor-kantor tampak juga dalam pangkat dan gaji kepalanya masing-masing. Di cabang-cabang besar, yang sebenarnya merupakan daerah jajahan VOC, kepala itu memakai gelar 'gubernur'. Sekitar tahun 1685 golongan ini mencakup Ambon, Banda, 'Maluku' (Ternate), Koromandel (pantai timur India), Sri Lanka, dan Malaka. Satu abad kemudian Tanjung Harapan, pantai timurlaut Pulau Jawa, dan Makasar juga mempunyai seorang gubernur. Di samping itu ada sejumlah kantor lain, yang penting dari sudut ekonomi, seperti Benggala, Surat, dan Persia; kepala kantor-kantor ini disebut 'direktur' (pada masa Kompeni pangkat 'direktur' selalu berkaitan dengan kegiatan perdagangan). Kantor-kantor di Malabar (pantai barat India) dan di pantai barat Sumatra (Padang) dikepalai seorang *commandeur* (komendur). Cirebon, Banjarmasin, dan Palembang dipimpin oleh seorang *resident* (residen); kantor di Jepang dan di Pulau Timor oleh seorang *opperhoofd* (kepala besar). Semua penguasa tersebut tidak menjadi pimpinan tunggal; sama seperti gubernur jenderal di Batavia mereka menduduki tempat pertama dalam sebuah dewan. Keputusan-keputusan penting hanya dapat mereka ambil *in rade*, artinya bersama dengan dewan itu. Dalam dewan-dewan tersebut pun berlaku pembagian tugas. Orang kedua, atau *secunde*, sering berpangkat *opperkoopman* (saudagar besar) dan memegang urusan dagang. Selain dia, *raad* harus beranggotakan seorang komandan

militer, kepala pembukuan, dan *fiscaal* (yang bertugas mengurus kasus penipuan dan perbuatan pidana). Dalam praktek, formasi *raad* berbeda-beda.

### ***Batavia sebagai pusat administratif***

Semua kantor VOC di Asia (dan yang di Tanjung Harapan) tunduk pada *Hoge Regering* di Batavia. Selain itu, Batavia menjadi pelabuhan yang paling penting; di sana sebagian besar (selama sebagian abad ke-17 bahkan semua) kapal yang masuk dari Eropa membuang sauh dan dari sana pula kapal-kapal itu berangkat lagi. Maka komunikasi direksi di negeri Belanda dengan kantor-kantor yang tersebar jauh itu untuk sebagian besar berjalan lewat *Hoge Regering* dan aparat administratifnya.

Akan tetapi, ada beberapa kekecualian. Kantor VOC di Gamron (Persia), sekali-sekali juga yang di India, melakukan surat-menyurat dengan direksi di tanah air lewat jalan darat, artinya melalui Timur Tengah. Di samping itu, setelah VOC mendirikan pemukiman di Tanjung Harapan terus berlangsung surat-menyurat langsung para penguasa setempat dengan *Heren Zeventien*. Akhirnya, bilamana VOC memasukkan pelabuhan-pelabuhan selain Batavia dalam jalur pelayaran Eropa-Asia maka kantor-kantor yang bersangkutan dan direksi di negeri Belanda berkirir-kiriman surat-surat dan laporan-laporan secara langsung.<sup>19</sup>

Di mata *Hoge Regering*, izin berlayar ke Eropa dengan tidak singgah di pelabuhan Batavia menggerogoti kedudukannya sendiri. Mereka berpendapat pula, penciptaan perhubungan langsung itu menyebabkan Batavia tidak dapat lagi memainkan peranannya sebagai titik temu berbagai jalur pelayaran dengan semestinya. Oleh sebab itu, para penguasa di Batavia sungguh-sungguh puas ketika direksi VOC, pada tahun 1636, menghentikan pelayaran langsung ke pantai Koromandel, Surat, dan Gamron, yang telah dimulai sebelum kota Batavia didirikan. Akan tetapi, tiga puluh tahun kemudian gubernur jenderal dan *Raad van Indië* terpaksa menerima peningkatan status Sri Lanka menjadi pangkalan kedua, di samping Batavia, bagi kapal-kapal yang masuk dari Eropa atau berangkat ke sana. *Heren Zeventien* mengizinkan perhubungan langsung Sri Lanka-negeri Belanda agar VOC dapat memenuhi kebutuhan akan merica di pasaran Eropa, yang sedang bertumbuh dengan pesat. Kini merica dari Malabar, yang bagaimanapun dibawa lebih dahulu ke Sri Lanka, dapat diangkut ke negeri Belanda dengan lebih cepat. Di samping itu, dengan cara ini kayu manis dari Sri Lanka sendiri tidak usah lagi dipindahkan di Batavia ke kapal

yang akan membawanya ke Eropa, sehingga lebih cepat sampai dan mutunya lebih terjamin.

Tidak lama setelah Sri Lanka mendapat perhubungan langsung dengan negeri Belanda timbullah persaingan sengit antara gubernur pulau tersebut, Rijklof van Goens, dengan *Hoge Regering*. Menurut Van Goens, sebaiknya Sri Lanka, tegasnya kota Galle, yang menjadi tempat kapal-kapal VOC berangkat ke tanah air, dijadikan titik temu kapal-kapal yang hendak berlayar bersama-sama ke Eropa. Berkat upayanya, sekali-sekali armada yang berangkat dari Sri Lanka membawa muatan lebih kaya dibandingkan kapal-kapal dari Batavia. Lalu direksi VOC membuka pula jalur pelayaran langsung dari pantai Koromandel dan dari Bengkulu. Tetapi, jalur ini tidak sukses, mungkin karena Batavia tidak mendukung kebijakan ini atau bahkan menyabotnya. Bagaimanapun, sedikit demi sedikit *Hoge Regering* berhasil memperoleh kembali kedudukannya yang semula. Sekitar tahun 1700, selain Batavia hanya Galle yang masih mempunyai perhubungan langsung dengan tanah air.

Pergeseran pola perdagangan dalam abad ke-18 menyebabkan perubahan lain lagi dalam lalu lintas pelayaran. Selama kurun waktu 1700-1730 secara berkala berangkatlah kapal-kapal (yang dijuluki 'kapal-kapal kopi') dari Moka di pantai Laut Merah menuju negeri Belanda, lewat Galle. Ada juga perkembangan lain, yang lebih penting lagi: pada tahun 1728, setelah bentrokan sengit *Heren Zeventien* dengan *Hoge Regering*, tercipta perhubungan langsung antara negeri Belanda dan Kanton (Guangzhou). Sampai tahun 1733 *Kamer* Amsterdam dan *Kamer* Zeeland mengirim tiga belas kapal ke Kanton, tetapi tidak satu pun yang mencapai pelabuhan di Cina Selatan itu. Maka pengiriman kapal ke sana dipercayakan lagi kepada Batavia, dengan pengertian bahwa di antara dua atau tiga kapal yang setiap tahun berlayar dari Batavia ke Cina hanya satu yang akan kembali ke pelabuhan asal; yang lain akan mengangkut muatannya berupa teh dan perselen langsung ke tanah air, lewat Selat Sunda. Akhirnya, pada tahun 1756, bersamaan dengan pembentukan *Chinase commissie* (Komisi Cina), lalu lintas kapal ke Cina diurus di negeri Belanda sendiri; pelayaran langsung ke sana tetap dipertahankan.

Sesudah Galle dan Kanton, dalam abad ke-18 kantor VOC di Bengkulu, Hooghly, menjadi pelabuhan yang ketiga yang mempunyai perhubungan langsung dengan tanah air. Mulai 1734 setiap tahun dua (sejak 1742: empat) kapal berlayar dari Bengkulu ke negeri Belanda. Selain itu, sejak tahun 1750 setiap tahun *Kamer* Amsterdam mengirim satu kapal langsung ke

Hooghly. Mulai tahun 1770 Koromandel juga termasuk jaringan pelayaran ini.

Meski demikian, adanya perhubungan langsung dan surat-menyurat pimpinan di negeri Belanda dengan kantor-kantor di Asia pada hakikatnya tidak mengganggu posisi Batavia sebagai kantor pusat VOC di Asia. Batavia tetap menjadi pusat administrasi dan pembukuan. Lagi pula, direksi di tanah air tetap menerima salinan-salinan surat-menyurat antara *Hoge Regering* di Batavia dengan semua kantor yang tunduk padanya, termasuk yang dengan Sri Lanka, Kanton, dan Bengkulu.

### Akhir VOC

Lama sekali VOC seperti hidup segan, mati tidak hendak. Dalam bulan Desember 1780 pecah perang antara negeri Belanda dengan Inggris. Akibatnya, Kompeni mengalami krisis keuangan yang begitu genting, sehingga semua *kamer* di daerah Holland terpaksa meminta penangguhan pembayaran. Hanya *Kamer* Zeeland yang masih bertahan; *kamer* ini memang berhutang besar kepada *Kamer* Amsterdam, tetapi pinjamannya dari pihak ketiga tidak seberapa. Permohonan *Kamer* di Holland dikabulkan, tetapi dengan demikian VOC serta merta kehilangan kredibilitasnya. Perusahaan besar itu tidak dapat lagi bertahan tanpa bantuan dari luar. Bantuan itu datang dari pemerintah Belanda, yang menjamin pembayaran pelunasan hutang lama dan bunga hutang yang baru. Hanya dengan cara itu direksi VOC dapat meneruskan perusahaan.

Ketergantungan dari pemerintah ini menyebabkan direksi diperkuat dengan menambahkan *Vijfde Departement* (lihat di atas). Di samping itu, pada tahun 1790 diangkat *Staatscommissie* (Komisi Negara), yang bertugas melakukan supervisi politik. Komisi ini beranggotakan empat orang dari Holland dan dua dari Zeeland, yang ditunjuk oleh *Staten* (pemerintah) daerah masing-masing. Sesudah masuknya tentara Perancis dan tumbangannya rezim lama (1795), keempat anggota dari Holland diganti oleh tokoh-tokoh pemerintahan yang termasuk partai *patriot*; beberapa bulan kemudian diangkat enam orang *patriot* lagi. Dengan demikian direksi telah ditempatkan di bawah pengampuan. Bagi mereka tinggal menunggu saat mereka akan diberhentikan. Sebab, komisi tersebut mengusulkan agar direksi lama diganti oleh *Comité tot de zaken van de Oost-Indische handel en bezittingen* (Komite untuk Urusan Perdagangan dan Jajahan di Hindia Timur). Usul ini diterima oleh pemerintah Belanda dan pada tanggal 1 Maret 1796 para direktur lama meletakkan jabatannya.

Kendati demikian, pada saat itu juga oktroi



lama VOC diperpanjang, mula-mula sampai akhir tahun 1798, kemudian sampai 31 Desember 1800. Jadi, VOC tetap berdiri. Namun, kegiatan *kamernya* dikurangi sampai tingkat minimum. Sejumlah pegawai diberhentikan dan bengkel-bengkel dibongkar. Pada 1803 tiga *kamer* dibubarkan, yakni Delft, Hoorn, dan Enkhuizen. Di Rotterdam dan Middelburg tinggal kantor penjualan. Oktroi tidak diperpanjang lagi. Dengan demikian perusahaan tidak mempunyai dasar hukum lagi. Selama tidak ada peraturan baru, Komite tersebut di atas dan badan yang menggantikannya, yaitu *Raad der Aziatische bezittingen en etablissementen* (Dewan Urusan Jajahan dan Kantor-kantor di Asia, dilantik tanggal 15 Mei 1800) berpedoman pada peraturan-peraturan yang berlaku pada masa orde lama.

Di Asia, dampak perubahan-perubahan yang sedang diadakan dalam pimpinan VOC bahkan lebih kecil lagi. Pada tahun 1793 dikirim dua *commisarissen-generaal* (komisaris umum), yaitu S.C. Nederburgh dan S. Frijkenius. Pengutusan mereka bertujuan menghentikan kemerosotan perusahaan. Akan tetapi, dua tahun kemudian Belanda terseret ke dalam perang yang sedang berlangsung antara Perancis dengan Inggris. Orang Inggris merebut bagian terbesar kantor-kantor VOC. Orang Belanda masih bertahan di Pulau Jawa dan bendera Belanda tetap berkibar juga di Kanton dan di Desima (Nagasaki, Jepang). Perang itu berdampak besar terhadap perdagangan dan lalu lintas kapal antara Eropa dan Jawa, yang tidak mungkin berjalan terus seperti biasa. Perubahan institusional yang besar di Batavia dan di Pulau Jawa harus menunggu kedatangan Gubernur Jenderal H.W. Daendels (1807-1810), yang menyelenggarakan reorganisasi besar-besaran. Akan tetapi, perubahan radikal terhadap tradisi baru terjadi ketika Pula Jawa beralih ke tangan orang-orang Inggris (1811).<sup>20</sup>

## Catatan-catatan

<sup>1</sup> Lihat, antara lain, angka-angka pelayaran kapal-kapal perusahaan-perusahaan Belanda yang melakukan perdagangan dengan Asia, dalam: J.R. Bruijn, F.S. Gaastra, dan I. Schöffner, eds., *Dutch Asiatic Shipping in the 17<sup>th</sup> en 18<sup>th</sup> Centuries*. Rijks Geschiedkundige Publicatiën, Grote Serie 165-167 (3 jilid; Den Haag 1979 dan 1987), khususnya jilid II dan III.

<sup>2</sup> Angka-angka ini diambil dari: *op. cit.*, jilid I (bidang pelayaran kapal, perdagangan, dan personel), dan dari J.P. de Korte, *De jaarlijkse financiële verantwoording in de Verenigde Oostindische Compagnie*. Werken uitgegeven door de vereniging Het Nederlandsch Economisch-Historisch Archief 17 (Leiden 1984) (tentang bidang perdagangan dan keuangan).

<sup>3</sup> Mengenai *voorcompagnieën*: R. Bijlsma, 'De archieven van de compagnieën op Oost-Indië, 1594-1603'. *Verslagen omtrent 's Rijks Oude Archieven* 49 (1926) I, 173-224; Hans de Haan, *Moedernegotie en grote vaart. Een studie over expansie van het Hollandse*

*handelskapitaal in de 16e en 17e eeuw* (Amsterdam 1977) 79-99; F.S. Gaastra, *De geschiedenis van de VOC* (Zutphen 1992) 13-29.

<sup>4</sup> Oktroi asli bisa disimpan di arsip-arsip VOC (no. inv. 1). Oktroi tahun 1602 dan perubahan yang diadakan dalam teksnya saat perpanjangan masa berlakunya dicetak di beberapa publikasi, antara lain dalam C.Cau, *Groot Placcaetboek I* (Den Haag 1658) 530 dyb., dan dalam Pieter van Dam, *Beschryvinge van de Oostindische Compagnie*. F.W. Stapel dan C.W. Th. van Boetzelaer ed., Rijks Geschiedkundige Publicatiën, Grote Serie 63, 68, 74, 76, 83, 96 (7 jilid; 's-Gravenhage 1927-1954) Eerste Boek, jilid I, 43.

<sup>5</sup> J.G. van Dillen, *Het oudste aandeelhoudersregister van de Kamer Amsterdam der Oost-Indische Compagnie*. Werken uitgegeven door de vereniging Het Nederlandsch Economisch-Historisch Archief 14 ('s-Gravenhage 1958) 20-45. Karya ini menjelaskan dengan panjang lebar persoalan-persoalan yang timbul dalam dasawarsa pertama dan frustrasi para penanam modal.

<sup>6</sup> N. Steensgaard, 'The Dutch East India Compagny as an Institutional Innovation', dalam: M. Aymard ed., *Dutch Capitalism and World Capitalism* (Cambridge dan Paris 1982) 235-257, khususnya 239-244.

<sup>7</sup> Tentang pengangkatan para direktur dan gaji mereka dst., lihat: Van Dam, *Beschryvinge*, Eerste Boek, jilid I, 156-229. Lihat selanjutnya Femme Gaastra, *Bewind en beleid bij de VOC. De financiële en commerciële politiek van de bewindhebbers, 1672-1702* (Zutphen 1989) 25-33.

<sup>8</sup> Mulai tahun 1648 modal minimum yang harus ditanam oleh para direktur *Kamer Delft* dan *Kamer Rotterdam* hanya berjumlah 3.000 *gulden*. Fungsi-fungsi yang boleh dilaksanakan oleh para *hoofdparticipanten* dengan jelas diuraikan satu per satu oleh F.W. Stapel dalam terbitannya karya *Beschryvinge* oleh Pieter Van Dam, Eerste Boek, jilid I, 295 c.k. 5.

<sup>9</sup> Latar belakang penunjukan Willem IV selaku *opperbewindhebber* (Direktur Utama) diuraikan dalam Isaac de Pinto, 'Anecdotes historiques touchant le Stadhoudérat des Indes dans l'illustre maison d'Orange en 1748 et 1749'. A.J. Veenendaal Jr. ed., dalam: *Nederlandse historische bronnen uitgegeven door het Nederlands Historisch Genootschap III* (Amsterdam 1983) 125-145.

<sup>10</sup> G.J. Schutte, *De Nederlandse Patriotten en de koloniën. Een onderzoek naar hun denkbeelden en optreden, 1770-1800* (Groningen 1974) 50-54, 96.

<sup>11</sup> Uraian paling mendasar tentang struktur kepengurusan VOC terdapat dalam Pieter van Dam, *Beschryvinge*, Eerste Boek, jilid I, yang antara lain membahas *Heren Zeventien*. Lihat selanjutnya Gaastra, *Geschiedenis van de VOC*, 140-146; Idem, *Bewind en beleid*, 47-62. Pembagian kerja dalam persidangan *Heren Zeventien* dapat ditemukan dalam resolusi-resolusi tentang penghapusan rapat-rapat musim panas; lihat VOC, no. inv. 115, resolusi-resolusi *Heren Zeventien*, 25 Juli 1721 dan 6 Maret 1722, dan no. inv. 123, resolusi-resolusi *Heren Zeventien*, 18 November 1750 dan 18 Maart 1751.

<sup>12</sup> Tentang Komisi Urusan Cina) lihat: C.J.A. Jörg, *Porcelain en the Dutch China Trade* (Den Haag 1982) 34-38.

<sup>13</sup> Gaastra, *Bewind en beleid*, 268-272, memberikan nama orang-orang yang oleh *Kamer Amsterdam* dan *Kamer Zeeland* diwakilkan ke rapat *Heren Zeventien* pada kurun waktu 1672-1701.

<sup>14</sup> Mengenai organisasi dan personel *kamer-kamer* VOC, lihat: F.S. Gaastra, 'Arbeid op Oostenburg. Het personeel van de kamer Amsterdam van de Verenigde Oostindische



Compagnie', dalam: J.B. Kist dll., eds., *Van VOC tot Werkspoor. Het Amsterdamse industrieterrein Oostenburg* (Amsterdam 1986); P.C. Jansen, 'Personeel en produktie van de Kamer Amsterdam van de VOC omstreeks/Personnel and Production of the Chamber Amsterdam of the VOC around 1750', dalam: J.H.G. Gawronski ed., *Jaarrapport van de stichting VOC-schip 'Amsterdam' 1986/Annual Report of the VOC-schip 'Amsterdam' Foundation 1986* (Amsterdam 1987) 58-64; E. van der Doe en A. Wiggers, 'De Kamer Zeeland van de VOC als werkgeefster: enige opmerkingen over haar personeel aan de wal in de tweede helft van de 18e eeuw', *Zeeuws Tijdschrift* 37, 3 (1987) 107-113; H.L. Houtzager dll., eds., *Delft en de Oostindische Compagnie* (Amsterdam 1987); R. Daalder en F. Scholte eds., *Rotterdam en de VOC*, Bulletin Historisch Museum Rotterdam 2 (Rotterdam 1988).

<sup>15</sup> Penempatan dalam sebuah komisi hampir selalu dicatat dalam resolusi-resolusi kamer yang bersangkutan. Mengenai kebiasaan yang berlaku sebelum tahun 1650, lihat: Noor Oosterhof, 'De politieke en bestuurlijke structuur van de Verenigde Oostindische Compagnie', dalam: F.M. Wieringa ed., 'De Verenigde Oostindische Compagnie in Amsterdam; verslag van een werkgroep' (Amsterdam 1982) 155-188.

<sup>16</sup> Dalam Arsip Keluarga Rademacher (dalam Nationaal Archief) terdapat sejumlah besar dokumen yang menyangkut organisasi intern *Kamer Zeeland*.

<sup>17</sup> P.J.A.N. Rietbergen, *De eerste landvoogd Pieter Both (1568-1615), gouverneur-generaal van Nederlands-Indië (1609-1615)*. Werken van de Linschoten-Vereeniging 86 en 87 (2 jilid; Zutphen 1987) I, 15-56, menggambarkan latar belakang pengadaaan jabatan gubernur jenderal. Van Dam, *Beschryvinge*, III, menggambarkan organisasi di Asia dengan panjang lebar.

<sup>18</sup> Pembagian ini telah dilakukan pula pada masa sebelumnya, demikianlah yang dinyatakan oleh M.E. van Opstall ed., 'Laurens Reael in de Staten-Generaal. Verslag van Laurens Reael over de toestand in Oost-Indië, uitgebracht in de Staten-Generaal op 30 maart 1620' dalam: *Nederlandse historische bronnen uitgegeven door het Nederlands Historisch Genootschap I* ('s-Gravenhage 1979) 175-213.

<sup>19</sup> Mengenai lalu lintas kapal di luar Batavia lihat Bruijn dll., eds., *Dutch-Asiatic Shipping*, I, 128-142.

<sup>20</sup> Plakat bertanggal 11 September 1811, dikeluarkan oleh gubernur jenderal Inggris, Lord Minto, menegaskan bahwa untuk sementara waktu pemerintahan orang Belanda di Asia sudah berakhir: 'The island of Java en all the late French or Dutch possessions in the eastern seas having fallen under the British dominion, are hereby declared to form part of the territorial possessions of the Honorable the English East India Company and the said Island and possessions will be subject to such laws, regulations and form of government as may be hereafter established, by His Britannick Majesty in Parliament, or by the Honorable the East India Company...?'