

**BAB III**

**PEMERINTAH HINDIA BELANDA DALAM MENYIKAPI AWAL**

**KEMUNCULAN FLU SPANYOL TAHUN 1918**

**3.1 Sikap Pemerintah Hindia Belanda terhadap Awal Kemunculan wabah Flu Spanyol pada Tahun 1918.**

Pemerintah kolonial Belanda sudah menerima telegram dari konsulnya yang berada di Hongkong dan Singapura, isi telegram tersebut mengenai kemungkinan Flu Spanyol akan masuk ke wilayah Hindia Belanda. Pada bulan April 1918, hasil riset yang dilakukan oleh konsul Belanda di Singapura, memperingatkan kepada pemerintah Hindia Belanda di Batavia untuk mencegah kapal-kapal yang berasal dari Hongkong berlabuh di pelabuhan Batavia dan melarang penumpang kapal yang turun disana sebelum diperiksa terlebih dahulu oleh dokter. Tiga bulan kemudian, pada bulan Juli 1918, terdapat laporan bahwa pasien influenza di sejumlah rumah sakit di Hindia Belanda. Meskipun jumlah pasien yang terinfeksi masih tergolong rendah<sup>92</sup>

Pemerintah Hindia Belanda pada saat itu tidak begitu memedulikan mengenai perkembangan wabah influenza tersebut. Ada dua faktor yang membuktikan wabah ini. Pertama, ketika wabah flu Spanyol mulai menyebar ke wilayah Asia, diduga Cina sebagai titik awal penyebarannya, karena disinyalir Cina merupakan negara pertama yang terinfeksi virus influenza tersebut. Beberapa Provinsi di Cina, khususnya yang

---

<sup>92</sup>Ravando. *Perang Melawan Influenza: Pandemi Flu Spanyol di Indonesia Masa Kolonial 1918-1919*. Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara hlm. 138

terletak di sepanjang pantai barat, memiliki hubungan transportasi yang rutin dengan negara-negara lain. Pelabuhan Hongkong menjadi salah satu pintu masuk dan keluar transportasi maritim.<sup>93</sup>

Kebijakan yang dilakukan oleh Hindia Belanda pertama kali untuk menanggulangi atau mencegah adanya Flu Spanyol ini adalah dengan mengeluarkan instruksi agar masyarakat Hindia Belanda melakukan pembersihan tempat tinggal dari debu dan tidak boleh terlalu letih dalam bekerja. Adapun kebijakan lain mengenai tempat keramaian seperti di bioskop dan pasar malam tidak boleh di datangi, begitu pun orang yang sakit tidak boleh di jenguk. Akan tetapi kebijakan pemerintah Hindia Belanda tersebut bisa dikatakan terlambat.

Media-media di Hindia Belanda sebenarnya sudah membahas mengenai wabah flu Spanyol tersebut sejak bulan Juli 1918. Seluruh media di berbagai daerah seperti berlomba melaporkan segala macam kasus yang berkaitan dengan virus influenza tersebut. Salah satu media yang melaporkan kejadian wabah flu Spanyol ini adalah Koran Tjhoen Tjhioe yang menulis:

*Correspondent-correspondent dari antero soerat kabar, saben hari masing-masing tempatnja pada kirim kabaran pada soerat kabarnja, dan semoea itoe kabaran rida laen pada tjeritaken tentang influenza, dan lagi sekali influenza.*<sup>94</sup>

Koran tersebut menjelaskan bahwa media-media di Hindia Belanda setiap hari menulis mengenai wabah Flu Spanyol yang telah menginfeksi wilayah-wilayah di Hindia Belanda, dengan melaporkan segala macam terkait virus influenza tersebut.

---

<sup>93</sup> Priyanto Wibowo, dkk. *Yang Terlupakan” Pandemi Influenza 1918 di Hindia Belanda*. Depok: Departemen Sejarah FIB UI-UNICEF, hlm.92-93

<sup>94</sup> 1918-1919, *tjhoen Tjhioen*, 31 Desember 1918, dalam Ravando, hlm. 139

Menariknya dalam penyebutan wabah Flu Spanyol tersebut di Hindia Belanda berbagai istilah diantaranya, mulai dari ‘Penjakit Baroe’, ‘Penjakit Resia’, ‘Penjakit Aneh’, ‘Penjakit Hari ini,’ dan lain sebagainya. Sematan tersebut muncul dari minimnya pengetahuan masyarakat mengenai wabah tersebut. Media-media Belanda di Hindia Belanda biasa menyebut penyakit tersebut dengan nama ‘Spaanshe Ziekte’ (Penyakit Spanyol), merujuk dengan terminologi pada saat itu sering digunakan di media-media Eropa. Sedangkan media-media di Hindia Belanda dan Tiong Hoa menyebut penyakit tersebut secara berbeda-beda, meskipun istilah ‘Penjakit Spankol’ atau ‘Penjakit Influenza’ merupakan istilah yang sering disebutkan.<sup>95</sup>

Fenomena wabah Flu Spanyol menjadi perbincangan hangat di kalangan para dokter dan pembesar di Hindia Belanda. ANETA (Algemeen Nieuws- en Telegraaf Agentschap), yang merupakan kantor berita pertama di Hindia Belanda, menerima informasi bahwa beberapa agen pengiriman barang bahwa selama tiga minggu ke belakang, ada banyak kelasi-kelasi kapal di Sumatera yang mendadak menderita demam tinggi dan lemas badannya. Bahkan mereka sampai tidak mampu melakukan aktivitas selain hanya terbaring di kasur<sup>96</sup>.

BGD menerima laporan dari Medan bahwa Pada tanggal 19 Juli 1918, bahwa penyakit yang tengah menyerang di Sumatera Timur tersebut dikenal dengan sebutan Spaanische Ziekte. Telegram tersebut menjelaskan bahwa virus yang menginfeksi merupakan gabungan antara penyakit demam dan pilek. BGD berpendapat penyakit

---

<sup>95</sup>Ravando. *Perang Melawan Influenza: Pandemi Flu Spanyol di Indonesia Masa Kolonial 1918-1919*. Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara. hlm 141

<sup>96</sup> Ravando. *Ibid*, hlm. 146-147

tersebut hanyalah influenza biasa yang tidak begitu berbahaya. Alasan BGD berpendapat seperti itu karena belum ada korban jiwa yang ditimbulkan oleh virus tersebut. Pernyataan tersebut sangatlah ironis, lantaran wakil inspektur BGD juga sedang terbaring lemas karena wabah flu Spanyol, begitu juga dengan penggantinya tidak bisa langsung bertugas lantaran terkena virus Spanyol tersebut.<sup>97</sup>Permasalahan mengenai wabah Flu Spanyol di Hindia Belanda telah dibahas juga di dalam sidang Volkstraad.

Persidangan Volkstraad<sup>98</sup> kala itu berbeda dengan persidangan sebelumnya, biasanya tema persidangan yang dilaksanakan lebih fokus pada politik dan ekonomi. Dr. Rivai berperan membawa masalah wabah Flu Spanyol di Hindia Belanda ke dalam persidangan Volkstraad. Sekalipun wabah tersebut telah merengut banyak korban jiwa di Hindia Belanda, akan tetapi terhitung dari persidangan tahun 1918 sampai 1920 pemerintahan Hindia Belanda masih bersikap pasif dalam menghadapi wabah Flu Spanyol. Tidak ada kebijakan atau strategi yang signifikan yang mereka usulkan dan terapkan untuk menekan jumlah korban akibat serangan Flu Spanyol

Dr. Rivai terus mengkritik dan menyindir sikap BGD mengenai masalah wabah Flu Spanyol. Dalam majalah *Het Indische Volk* juga ikut mengkritik mengenai sikap Volksraad, yang isinya:

---

<sup>97</sup> Ravando. *Ibidt*, hlm. 148-149

<sup>98</sup> Volksraad merupakan proses desentralisasi produk hukum Hindia Belanda. Volksraad pertama kali didirikan pada tanggal 18 Mei 1918. Lembaga legislatif ini merupakan lembaga perwakilan pertama di Indonesia. (Nazirwan Rohmadi & Marto. *Volksraad; Radicale Concentratie Political Arena and National Fraction, 1918-1942*. Dalam jurnal *Humaniora*, Vol 31, No. 2, 2019)

*De bewering. Dst de Inlander welrender is geworden, is onjuist: het gros van de bevolking leidt geen menschelijk bestaan. Het heft het slechter dan de arme bewoner van de plaggehut op de Drentsche heide. Hoe aemelijk woont de Inlander niet, wat voor huisraad bezit hij, hoe voedt en kleedt hij zich? De bevolking is ondervoed en ondervoed en ondermijnd door ziektes, hitgeen de slachting door de Spaansche griep we bewezen heft.<sup>99</sup>*

Majalah tersebut menjelaskan bahwa pernyataan dewan mengenai penduduk pribumi yang telah makmur adalah tidak benar, karena mayoritas penduduk masih tidak menjalani sebagaimana manusia mestinya, penduduk miskin, rumah gubuk, banyak penduduk kurang gizi, kemudian serangan wabah Flu Spanyol yang telah membantai mereka.

Perlakuan diskriminatif terhadap penduduk pribumi menjadi salah satu tingginya angka mordibitas dan mortalitas di Hindia Belanda selama wabah Flu Spanyol berlangsung. Banyak pasien yang kurang mampu tidak mendapatkan fasilitas kesehatan yang layak, mereka juga tidak mampu menebus obat-obatan dari apotek milik pemerintah. Sehingga banyak pasien kurang mampu yang terinfeksi Flu Spanyol lebih memilih pengobatan tradisional, meskipun metode pengobatan tersebut bersifat spekulatif yang tidak didasarkan pada kajian ilmiah. Pemerintah Hindia Belanda terus membuat kebijakan-kebijakan untuk mengatasi wabah Flu Spanyol di Hindia Belanda.

---

<sup>99</sup> “*Het Indische Volk*”, 18 Juni 1920-1921

### **3.2 Kebijakan Pemerintahan Hindia Belanda dalam Mengatasi Dampak Wabah Flu Spanyol pada tahun 1918-1920**

Gelombang pertama wabah Flu Spanyol yang telah berlangsung di wilayah Hindia Belanda, membuat para dokter dilanda kepanikan karena mereka baru pertama kali melihat virus tersebut. Para dokter hanya bisa merekomendasikan penggunaan kina atau aspirin sebagai pertolongan pertama bagi pasien yang sudah terinfeksi, sekalipun obat-obatan tersebut tidak terlalu efektif dalam proses penyembuhannya, lantaran hanya bisa mengobati demam dan sakit kepalanya saja. Kedua obat tersebut dijadikan oleh pemerintah Hindia Belanda sebagai obat utama dalam menghadapi wabah Flu Spanyol tersebut.<sup>100</sup> Selama gelombang pertama berlangsung belum ada upaya dari pemerintah dalam menanggulangi wabah Flu Spanyol di daerahnya. Keterlambatan pemerintah dalam menghadapi wabah tersebut berdampak pada tingginya tingkat kematian di Hindia Belanda.

Departemen Dalam Negeri (Binnenlandsch Bestuur) di Sumatera Timur, terus mendesak BGD untuk melakukan tindakan tegas dan memberikan rekomendasi kepada masyarakat Hindia Belanda untuk menghadapi wabah flu Spanyol. Tindakan tersebut diharapkan dapat menekan jumlah korban dan mengurangi kebingungan masyarakat karena ketidaktahuan mereka terhadap cara menghadapi wabah tersebut.

---

<sup>100</sup> G.W. Scott. *Epidemic Pneumonic Influenza as Seen in Mayala*. (British. Medical Journal 1, 1919), hlm. 306

Akan tetapi BGD hanya menyatakan tidak ada hal apapun yang bisa mereka lakukan.<sup>101</sup>

Penanggulangan yang lambat dan terkadang tidak tepat sasaran yang dilakukan oleh pemerintahan Hindia Belanda pada saat itu membuat masyarakat melakukan tindakan sendiri-sendiri. Mereka sering kali datang ke pengobatan tradisional hingga melakukan ritual-ritual mistik untuk menghadapi wabah. Sehingga jumlah korban jiwa akibat wabah Flu Spanyol terus meningkat. Menurut De Java Post yang terbit pada tanggal 27 Juni 1919, mengatakan bahwa korban jiwa akibat virus tersebut di mencapai 40% dari populasi penduduknya, dan satu di antara korban tersebut pernah mengalami penyakit kelamin. Sehingga system imun mereka secara permanen kehilangan daya tahan tubuhnya.<sup>102</sup>

Beberapa tindakan pemerintah oleh para dokter Hindia Belanda dalam mencegah penyebaran Flu Spanyol baru dilakukan setelah gelombang kedua berlangsung. Para dokter tersebut merekomendasikan mulai dari mengisolasi orang yang sudah terinfeksi. Melarang pertemuan dan acara yang berpotensi kerumunan, penutupan sementara sekolah-sekolah dan tempat umum lainnya, pengurangan tenaga kerja, melarang orang bekerja ketika hujan, membuat tambahan ventilasi pada rumah, berkumur secara rutin, menggunakan obat-obatan yang direkomendasikan oleh pemerintah, dan menggunakan masker ketika keluar rumah.<sup>103</sup> Akan tetapi, perintah-

---

<sup>101</sup>Ravando. *Perang Melawan Influenza: Pandemi Flu Spanyol di Indonesia Masa Kolonial 1918-1919*. Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara, hlm. 267

<sup>102</sup>“Zuid Niueyw-Guinea starft uit” De Java Post, 27 Juni 1919.

<sup>103</sup>MBGD. (1920), hlm. 137

perintah tersebut hanya segelintir masyarakat yang mematuhi, bisa jadi karena informasi tersebut tidak sampai ke mereka, ataupun tindakan pemerintah yang bersifat otoriter yang menyebabkan korban jiwa selama gelombang kedua terus bertambah.

Langkah-langkah lain yang dilakukan oleh pemerintah Hindia Belanda pada saat itu dengan mengirimkan tambahan dokter-dokter dari Belanda untuk menekan jumlah korban jiwa akibat wabah Flu Spanyol<sup>104</sup>. Kemudian Pemerintah juga menyebarluaskan informasi melalui sarana propaganda, pemerintah melakukan birokrasi karena dianggap paling mudah. Informasi yang disampaikan merupakan rangkuman penjelasan mengenai wabah tersebut, yang mencakup gejala-gejala, proses penularannya, orang yang sudah terinfeksi, akibat-akibatnya dan proses pencegahan serta penyembuhannya. Dengan metode birokrasi, pemerintah tidak perlu menurunkan tim khusus untuk melakukan penyebaran tersebut. Selain melalui metode tersebut, pemerintah juga melakukan penyampaian informasi melalui kesenian<sup>105</sup>

BGD menyadari bahwa penyebaran wabah Flu Spanyol di Hindia Belanda tidak terlepas dari kebingungan masyarakat terkait upaya penanggulangan dan pencegahan virus tersebut. Mereka harus berpikir keras bagaimana informasi yang diberikan bisa diterima oleh masyarakat, upaya yang dilakukan dengan menyisipkan gambar-gambar

---

<sup>104</sup> “*Kawat Sin Po*”, Sin Po, 17 Februari 1920.

<sup>105</sup> Priyanto Wibowo. *Op Cit*, hlm. 113-114

menarik, menggunakan bahasa melayu pasar atau Jawa Ngoko, dan mengemas cerita dalam bentuk dongeng atau cerita rakyat.<sup>106</sup>

Pemerintah Hindia Belanda menginstruksikan secara khusus kepada pimpinan dari Departemen Pendidikan dan Agama (Onderwijs en Eeredienst), untuk memikirkan format buku yang kira-kira cocok didistribusikan kepada masyarakat. Buku pertama yang diterbitkan oleh Commissie voor de Volkslectuur pada tahun 1920 di Weltevreden. Buku tersebut berjudul *Lelara Influenza (Penyakit Influenza)*, buku tersebut ditulis dengan aksara Jawa ngoko dan dikemas dalam bentuk cerita rakyat. Sementara buku yang kedua berjudul *Awas! Penyakit Influenza* yang juga diterbitkan oleh Balai Pustaka di Weltevred pada tahun yang sama. Buku yang kedua ini mempunyai keunikan tersendiri yaitu menggunakan bahasa Melayu rendah dikemas dengan cerita sederhana dan dengan gambar karikatur, sehingga buku ini mempunyai daya tarik sendiri bagi masyarakat Hindia Belanda pada masa itu.<sup>107</sup> Akan Tetapi penggunaan media buku, majalah dan pamflet belum efektif dalam memberikan informasi kepada masyarakat.

Berbagai cara yang dilakukan pemerintah Hindia Belanda untuk menanggulangi wabah Flu Spanyol tersebut sudah dilakukan, akan tetapi kebijakan-kebijakan yang di keluarkan belum efektif dalam menekan jumlah korban. Melalui pimpinan BGD, Dr. Thomas de Vogel, melakukan analisis mengenai pola dan titik dari penyebaran wabah tersebut, menyimpulkan bahwa awal mula wabah flu Spanyol

---

<sup>106</sup> Waruno Mahdi. *The First Decade of the Commissie voor de Volkslectuur*. (Berlin, Paper for 10<sup>th</sup> European Colloquium on Indonesian and Malay Studies, 1996), hlm. 7-13

<sup>107</sup> Ravando. *Op Cit*, hlm. 328-339

berasal dari aktivitas transportasi di pelabuhan. Para penumpang yang berasal dari luar negeri dianggap sebagai pembawa penyakit dan menjadi sumber penularan utama<sup>108</sup>.

Menurut Dr, de Vogel, pengawasan yang dilakukan terhadap aktivitas penumpang yang naik-turun di pelabuhan sangatlah buruk. Hal tersebut dibuktikan dengan kota-kota yang berada di wilayah pelabuhan jauh lebih rentan terkena wabah Flu Spanyol dan penyakit menular lainnya. Dr, de Vogel kemudian memerintahkan agar dilakukan pengawasan lebih ketat di wilayah sekitar pelabuhan. Selain itu, Dr. P.C. Flu juga menyatakan kepada Dr. de Vogel untuk setiap melalui *checkpoint* di pelabuhan harus mempunyai sertifikat bebas wabah Flu Spanyol.<sup>109</sup>

Dari situasi tersebut, Dr. de Vogel membentuk tim khusus yang bertujuan untuk mengusulkan sebuah rancangan peraturan untuk menangani wabah Flu Spanyol tersebut. Peraturan tersebut harus mengikat secara nasional, agar dalam proses penerapannya lebih efektif. Melalui peraturan tersebut diharapkan seluruh kepala daerah bisa memiliki pedoman hukum dalam menanggulangi wabah tersebut. Rancangan peraturan tersebut terlebih dahulu akan diserahkan kepada Gubernur Jendral untuk disetujui, sebelum disahkannya sebagai undang-undang, rancangan undang-undang tersebut dikenal sebagai *Influenza Ordonnantie*.<sup>110</sup>

Peraturan tersebut mirip dengan salah satu peraturan yang dilakukan oleh pemerintahan Australia, dengan memperketat pelabuhan-pelabuhan dan menerapkan

---

<sup>108</sup> Priyanto Wibowo. *Op Cit*, hlm 127-128

<sup>109</sup> Ravando. *Op Cit*, hlm. 346

<sup>110</sup> Priyanto Wibowo, dkk. *Op Cit*, hlm. 124-125

karantina. Strategi yang dilakukan oleh Australia semenjak kasus yang terinfeksi masih belum banyak<sup>111</sup>. Di Jepang juga menerapkan peraturan yang sama seperti di Australia dengan melakukan karantina terhadap kapal-kapal yang berlabuh di sana. Peran penting dari pegawai pelabuhan dan karantina menjadi kunci kesuksesan pemerintah Jepang dalam menekan jumlah kasus terinfeksi akibat wabah flu Spanyol di negaranya.<sup>112</sup> Rancangan undang-undang yang di usulkan oleh Dr. de Vogel kemungkinan besar terinspirasi dari pemerintah Australia dan Jepang yang pada saat itu sukses menekan jumlah korban jiwa.

Rancangan ordinasi tersebut berhasil diselesaikan oleh Dr. de Vogel dan tim nya pada awal tahun 1919, dan langsung diserahkan kepada Gubernur Jendral Hindia Belanda yang pada saat itu oleh, Johan Paul van Limburg Stirum. Rancangan tersebut juga kembali diserahkan kepada dinas dan instansi pemerintahan dan swasta, pada bulan Maret 1919. Namun tidak semua pihak setuju dengan usulan undang-undang tersebut. Beberapa pihak aturan tersebut merugikan bisnis mereka. Protes paling keras dari KPM (Koninklijk Paketvaart Maatschappij) yang merupakan perusahaan pelayaran kerajaan.<sup>113</sup>

Direksi KPM mengatakan bahwa undang-undang tersebut akan menyulitkan bagi bisnis perkapalan mereka. Menurut mereka, tidak mudah bagi nakhoda untuk mengawasi seluruh awak kapalnya, apalagi jika harus juga mengawasi

---

<sup>111</sup> G.H. Knibbs. *The Influenza Pandemic of 1918-1919*. (Australia, Transactions, 1921), hlm. 321-328

<sup>112</sup> Geoffrey W, Rice and Edwina Palmer. *Pandemic Influenza in Japan*. Hlm. 401

<sup>113</sup> Priyanto Wibobo, dkk. *Op Cit*, hlm. 135

penumpangnya. Pihak dari KPM mengusulkan rancangan tersebut diserahkan kepada kepala pelabuhan, karena merekalah yang mempunyai otoritas untuk melakukan pengawasan terhadap penumpang dan awak kapal yang naik-turun di pelabuhan. KPM berpendapat bahwa menghukum nakhoda hanya akan memperuncing masalah. Mereka juga mengatakan bahwa Influenza-Ordonnatie ini juga akan menghambat para kuli dalam proses bongkar-muat barang. Kemudian mengenai penumpang kapal yang sedang transit tidak boleh turun dari kapal, menurut KPM hal tersebut akan berpengaruh pada perekonomian penduduk. Akan tetapi, Dr. de Vogel mengatakan bahwa jika peraturan tersebut berhasil diterapkan, maka wilayah Hindia Belanda akan bebas dari wabah Flu Spanyol.<sup>114</sup>

Dr. de Vogel terus melakukan tindakan yang menimbulkan reaksi dari sejumlah pihak yang terkena dampaknya. Untuk pencegahan lebih lanjut, Dr. de Vogel akan melarang sejumlah orang untuk melakukan perkumpulan yang dianggap akan menimbulkan keramaian, terutama jika di antara orang-orang tersebut terdapat yang sudah terinfeksi wabah Flu Spanyol. Akan tetapi, tindakan tersebut langsung tidak disepakati oleh direktur kehakiman Hindia Belanda yang pada saat itu dipimpin oleh D. Rutgers. Ia menganggap bahwa peraturan tersebut berlebihan karena akan membatasi hak warga negara, apalagi peraturan tersebut dibuat bukan didasarkan pada pertimbangan politik, namun pertimbangan medis. Rutgers khawatir aturan tersebut akan memunculkan keresahan masyarakat, terutama dalam sektor pendidikan, karena jika aturan tersebut disahkan maka banyak sekolah yang akan

---

<sup>114</sup> Ravando. *Op Cit*, hlm 349

tutup dan tidak dapat melakukan pembelajaran. Namun Rutgers sepakat mengenai pengawasan pelabuhan, sebab hanya dengan cara tersebut nakhoda kapal bisa terhindar dari fitnah atas menyebarnya wabah tersebut.<sup>115</sup>

Laksamana W.J.G. Umbgrove selaku panglima angkatan laut Hindia Belanda, berupaya menengahi perseteruan antara Dr. de Vogel dengan KPM, karena ia melihat tidak ada titik temu di kedua belah pihak. Menurut Umbgrove, alasan yang disampaikan kedua belah pihak tersebut sangatlah logis. Ia pun mendorong agar kedua belah pihak bisa duduk kembali dan saling bekerja sama. Umbgrove mengusulkan agar kepala pelabuhan juga diberikan wewenang untuk membantu dalam menanggulangi wabah flu Spanyol tersebut, terutama yang berada di pelabuhan pelosok. Ia juga siap menurunkan anak buahnya di pelabuhan-pelabuhan untuk membantu bila diperlukan.<sup>116</sup>

Kemunculan demam kuning yang terjadi di Hindia Belanda pada saat itu, di jadikan oleh Dr. de Vogel untuk merealisasikan peraturan Influenza-Ordonnantie. ia terus mendorong pemerintah untuk segera mengesahkan undang-undang tersebut, sebelum korban bertambah banyak. Akhirnya pada tanggal 20 Oktober 1920, Influenza-Ordonnantie resmi ditandatangani oleh Gubernur Jendral Hindia Belanda. Undang-undang tersebut setidaknya melibatkan empat komponen utama, yaitu BGD,

---

<sup>115</sup> Pryanto Wibowo, dkk. *Op Cit.* hlm. 141-145

<sup>116</sup> Ravando. *Op Cit.* hlm. 43

Pemerintah Daerah, Kepala Pelabuhan, dan Nakhoda kapal. Keempat komponen tersebut mempunyai peranan penting dalam penanggulangan wabah.<sup>117</sup>

Ordonasi tersebut dalam paragraf pembuka diterangkan mengenai aturan yang memang sangat dibutuhkan untuk mengambil beberapa kebijakan tertulis dalam mengendalikan epidemic Influenza yang mempunyai tujuan mengurangi resiko penularan penyakit tersebut. Undang-undang tersebut mulai berlaku sejak 1 Januari 1921, meskipun sudah di uji coba sejak undang-undang tersebut disahkan pada tanggal 29 Oktober 1920. Undang-undang tersebut mengikat semua pihak dan instansi tanpa terkecuali.<sup>118</sup>

Inspektur BGD memiliki kekuasaan penuh dari Gubernur Jendral Hindia Belanda untuk mengambil langkah-langkah pencegahan. Seluruh Institusi pemerintahan lainnya harus mendukung dan membantu bila diperlukan. Jika ada kasus meninggal dunia akibat wabah Flu Spanyol tersebut di wilayah Hindia Belanda, Inspektur BGD harus melaporkan kepada pimpinan daerah setempat. BGD juga harus memberikan informasi kepada masyarakat mengenai tata cara untuk menanggulangi wabah tersebut, seperti yang tercantum di dalam Pasal 1.<sup>119</sup>

Wabah Flu Spanyol memang tidak pernah dinyatakan secara resmi telah berakhir di Hindia Belanda, hal ini karena hilang dengan sendirinya, meskipun wabah tersebut tidak pernah benar-benar menghilang, karena muncul wabah baru

---

<sup>117</sup> Priyanto Wibowo, dkk. *Op Cit*, hlm. 159-160

<sup>118</sup> *Epidemie-Ordonnantie: Ontsmettingsreglement*, dalam bundle Departemen Pemerintahan dalam Negeri, tahun 1919, hlm. 9-11

<sup>119</sup> Priyanto Wibowo, dkk. *Op Cit*, hlm. 160-163

menggantikan wabah sebelumnya. Jumlah korban jiwa akibat wabah Flu Spanyol di Hindia Belanda dimulai dari kegagalan pemerintah dalam melakukan mitigasi dan pencegahan awal kedatangan wabah, kegagalan pemerintah dalam merespons pandemik yang berakibat pada tingginya angka kematian.

**Tabel 1.1.** Angka Mortalitas di wilayah Hindia Belanda, tahun 1916-1921

<b>Tahun</b>	<b>Mortalitas</b>
1916	586.757
1917	673.830
1918	1.227.121
1919	930.095
1920	764.316
1921	815.268

**Sumber:** Widjojo Nitasastro, Population Trends in Indonesia. (Ithca: Cornell University Press, 1970) dalam Ravando, hlm 268

Tabel tersebut menunjukkan antara tahun 1917 hingga 1920 Jumlah populasi terjadi penurunan secara signifikan di 17 keresidenan Jawa dan Madura, puncaknya terjadi pada akhir 1918-1919. Pada tahun tersebut jutaan orang meninggal karena berbagai faktor, Flu Spanyol diduga menjadi salah satu faktor utama dalam penurunan jumlah populasi tersebut.

Wabah Flu Spanyol memberikan perubahan di dalam tatanan masyarakat Hindia Belanda pada saat itu. Dalam teori of Change sebuah perubahan bisa terjadi pada kondisi tertentu dengan menghubungkan antara aktivitas, hasil dan konteks, perubahan yang terjadi tersebut mempunyai tiga elemen utama, yaitu, masalah, solusi dan perubahan yang di inginkan. Beberapa perubahan tersebut bisa dilihat dari beberapa faktor, seperti dalam bidang pemerintahan dan masyarakat.

Di dalam pemerintahan, perubahan yang terjadi adalah adanya kebijakan dilarang pertemuan dan acara yang berpotensi berkerumun, penutupan sementara sekolah-sekolah dan tempat umum lainnya. Sementara dalam bidang masyarakat wabah flu Spanyol menyebabkan pengurangan tenaga kerja yang berdampak pada meningkatnya angka pengangguran yang pada akhirnya meningkatkan angka kriminalitas di Hindia Belanda.