

SINDROM SUMPAAH PALAPA VERSUS KEBANGGAAN ETNIK: Sebuah Eksplanasi Teoretikal ter- hadap Kebijakan Penanggulangan Pemberontakan Daerah

Saafroedin Bahar*)

Ada suatu fenomena yang menarik dalam proses nation- and state-building di Indonesia. Walaupun bagian terbesar etnik dan propinsi-propinsi di Indonesia bersikap loyal terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia – khususnya terhadap Pemerintah Pusat – dan hanya sebagian kecil yang benar-benar mempunyai aspirasi separatis, namun hampir tanpa kecuali pejabat-pejabat Pemerintah Pusat, baik pada cabang legislatif maupun pada cabang eksekutif, selama ini terkesan tetap mengandung rasa curiga terhadap seluruh ekspresi kedaerahan. Jika ada indikasi bahwa suatu masyarakat hukum adat atau suatu etnik menampilkan sikap yang berbeda – apalagi bertentangan – dengan kebijakan Pemerintah Pusat, maka reaksi standar Pemerintah Pusat terhadap ekspresi kedaerahan yang dicurigai tersebut adalah melakukan ‘tindakan tegas’.

Kesan adanya kecurigaan berlarut tersebut tidak hanya disampaikan dalam pembicaraan informal antara sesama pejabat, tetapi juga sampai tercantum secara resmi dalam berbagai per-

syaratan (*conditionalities*) dalam undang-undang untuk diakuinya secara yuridis suatu masyarakat hukum adat¹. Di seluruh dunia, mungkin hanya di Republik Indonesia saja terdapat per-

¹ Dr. Saafroedin Bahar, Brigjen TNI (Purnawirawan); Ketua Dewan Pakar Sekretariat Nasional Masyarakat Hukum Adat; Dosen Etnisitas dan Integrasi Nasional dan Prinsip-prinsip Organisasi dan Manajemen Pertahanan, Sekolah Pascasarjana Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta; Komisioner Hak Masyarakat Hukum Adat Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, 2004-2007.

¹ Ada empat syarat yuridis yang ditetapkan untuk pengakuan terhadap eksistensi masyarakat hukum adat, yaitu : sepanjang masih ada, sesuai dengan perkembangan zaman, sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia; dan diatur dalam undang-undang.

aturan perundang-undang yang memberikan persyaratan terhadap masyarakat hukum adat, yang per definisi justru termasuk dalam kategori kelompok rentan (*vulnerable groups*).

Hebatnya lagi, kesan kecurigaan tersebut tidak hanya didapatkan pada ekspresi kedaerahan di tingkat daerah, tetapi juga terhadap ekspresi kedaerahan di tingkat Pemerintah Pusat sendiri. Demikianlah, terhadap Dewan Perwakilan Daerah RI, sebuah lembaga negara yang *by design* dalam era pasca Reformasi dirancang secara konstitusional justru untuk mewujudkan asas *territorial representation*, telah dikembangkan berbagai *political tricks* untuk mengurangi peranannya, bukan saja dengan

memperlakukannya sekedar sebagai *co-legislator* tetapi juga untuk menyusupi keanggotaannya dengan unsur-unsur partai politik yang dengan sendirinya tetap akan berorientasi sentralistik dan bersifat oligarkik.²

Ringkasnya, baik secara terbuka maupun tertutup, para pejabat Pemerintah Pusat menganggap adanya demikian banyak masyarakat hukum adat serta etnik di daerah – terutama di luar Jawa – bagaikan suatu ancaman potensial yang tetap ‘harus diwaspadai’. Dalam istilah Francis Fukuyama, dapat dikatakan bahwa para pejabat Pemerintah Pusat tidak mempunyai *trust* terhadap daerah-daerah serta terhadap masyarakat di daerah-daerah³. Sikap tidak percaya dan

² Upaya untuk mereduksi peranan Dewan Perwakilan Daerah RI ini terlihat dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum, yang meniadakan klausula domisili di daerah dan membuka peluang bagi anggota partai politik untuk mencalonkan diri sebagai anggota Dewan Perwakilan Daerah RI. Dapat diduga, bahwa upaya ini mendapat reaksi keras, bukan hanya dari jajaran Dewan Perwakilan Daerah RI sendiri, tetapi juga dari organisasi masyarakat hukum adat dan kaum intelektual, dengan cara mengajukan *judicial review* kepada Mahkamah Konstitusi RI.

³ Francis Fukuyama menyebut suasana saling percaya mempercayai ini sebagai suatu ‘modal sosial’ atau *social capital* untuk berfungsinya masyarakat. Sesuai dengan sifat resiprokal dalam hidup bermasyarakat, sikap tidak percaya Pemerintah Pusat terhadap daerah-daerah ini dapat mendorong timbulnya sikap tidak percaya daerah terhadap Pemerintah Pusat. Mungkin dari menipisnya suasana saling percaya ini berawal kesadaran tentang kemerosotan semangat kebangsaan yang dikeluhkan banyak pemimpin dalam tahun-tahun belakangan ini.

kesediaan untuk setiap saat melakukan 'tindakan tegas' terhadap daerah ini dapat kita sebut sebagai 'sindrom Sumpah Palapa'⁴.

Namun ada keanehan dalam cara berpikir berlarut para pejabat Republik kontemporer yang selalu bersikap 'waspada' terhadap aspirasi dan kepentingan daerah ini, oleh karena baik secara historis, ideologik, maupun konstitusional, para Pendiri Negara justru mengakui adanya kemajemukan masyarakat, etnik, ras, dan agama, yang tentu saja berdomisili di daerah-daerah. Adanya inkonsistensi antara pengakuan para Pendiri Negara dengan sikap pejabat Republik kontemporer ini terekam jelas dalam bunyi Pasal 18 B (2), Pasal 28 I (3), Pasal 32 (2), dan Pasal 36 A Undang-Undang Dasar 1945 Republik Indonesia serta berbagai undang-undang organik yang melaksanakannya, baik yang diundangkan sebelum maupun setelah Reformasi da-

lam tahun 1998. Sungguh tidak mudah bagi suatu masyarakat hukum adat atau suatu etnik untuk mewujudkan hak konstitusionalnya itu ke dalam kenyataan⁵.

Dengan demikian, jika secara historik, ideologik, dan konstitusional sesungguhnya tidak ada masalah dengan eksistensi masyarakat hukum adat dan etnik, adalah wajar jika kita bertanya: apa tidak mungkin akar kecurigaan berlarut dari pejabat Pemerintah Pusat kontemporer itu bersifat non-historik, non-ideologik, dan non-konstitusional, katakanlah lebih banyak bersifat *kecurigaan kultural*? Jika memang demikian halnya, dapat kita pertanyakan, bagaimanakah caranya agar kecurigaan kultural ini bisa kita tangkal dan kita atasi demi terwujudnya suatu Indonesia suatu yang sepenuhnya bertumpu pada suasana saling percaya mempercayai antara Pusat dan Daerah-daerahnya? Bisakah dengan mengkaji pengalaman

⁴ Seperti kita ketahui, Sumpah Amukti Palapa diucapkan oleh Mahapatih Gajah Mada dari Imperium Majapahit, untuk tidak memakan buah palapa - dan tidak akan kawin - sebelum seluruh kepulauan Nusantara takluk ke bawah kekuasaan Majapahit. Dapat diduga, bahwa yang paling rentan terkena 'sindrom Sumpah Palapa' ini adalah para anggota Dewan Perwakilan Rakyat RI serta jajaran Tentara Nasional Indonesia yang mempunyai tanggung jawab untuk mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang lazimnya difahami dalam makna yang sangat harfiah, sangat legalistik, dan sangat sentralistik.

⁵ Lihat himpunan dokumen Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) yang memuat perjuangan masyarakat hukum adat dewasa ini, serta respons Pemerintah Pusat yang lebih bersifat akomodatif terhadapnya, dalam Republik Indonesia, 2007, *Mewujudkan Hak Konstitusional Masyarakat Hukum Adat*. Komnas HAM, Mahkamah Konstitusi, Departemen Dalam Negeri. Jakarta.

konkrit dapat ditimbulkan kesadaran bahwa ada sesuatu yang salah dalam sikap pejabat Pemerintah Pusat terhadap daerah?

Pengalaman selama ini memang menunjukkan bahwa hanya bila penanganan aspirasi dan kepentingan daerah sudah tidak lagi sepenuhnya berada dalam kemampuan kendali Pemerintah Pusat, atau bila campur tangan internasional sudah sedemikian intensif, seperti dalam kasus Aceh dan Papua, dan sebelumnya dalam kasus Timor Timur, Pemerintah Pusat dengan penuh rasa enggan akan memberi konsesi terhadap ekspresi kedaerahan tersebut, sampai pada batas yang hampir tidak masuk akal jika ditinjau dari perspektif teoretikal.

Sudah barang tentu fenomena tersebut sangatlah tidak sehat pada suatu Negara yang bangsanya bermasyarakat sangat majemuk dan berdiam di demikian banyak pulau, seperti Republik Indonesia. Cepat atau lambat perlu dikembangkan adanya paradigma kebangsaan yang lebih tepat dan kerangka teoretikal yang lebih andal, yang selain dapat memberikan eksplanasi terhadap latar belakang kecurigaan Pemerintah Pusat serta ancaman pemberontakan tersebut, juga dapat menunjukkan arah kebijakan yang perlu diambil untuk masa datang.

Salah satu kerangka teori yang dapat dimanfaatkan untuk mewujudkan tujuan ini adalah apa yang dapat kita sebut sebagai 'paradigma Gregory-Ellinwood'.

Paradigma Gregory-Ellinwood tentang Hubungan Pemerintah Pusat dan Etnik di Daerah

Dalam menerangkan hubungan antara suatu pemerintah pusat dengan etnik yang ada di daerah, Ann Gregory dan DeWitt Ellinwood, dua orang ahli ilmu politik, bertitik tolak pada *kebijakan pemerintah pusat tentang kebudayaan, kelembagaan, dan alokasi sumber daya*. Memang dalam tiga hal inilah terdapat akar konflik mendasar yang dapat terjadi antara para pejabat Pemerintah Pusat yang membuat kebijakan di ibu kota, dengan warga masyarakat hukum adat dan etnik di daerah-daerah.

Dapat diasumsikan, bahwa pada tahap awal – khususnya pada saat suatu negara dibentuk – dan dalam keadaan normal, ada suatu kondisi *ekulibrium* antara kebijakan pemerintah pusat dengan persepsi etnik di daerah terhadap pemerintah pusat dan kebijakan yang dianutnya dalam berbagai bidang. Masalah hubungan antara pemerintah pusat dan daerah baru akan timbul kemudian, pada saat pemerintah pusat mengadakan suatu kebijakan tertentu yang dirasakan

sangat merugikan aspirasi dan kepentingan etnik di daerah.

Artinya, bagi kedua ahli ini kesetiaan etnik di daerah terhadap pemerintah pusat sesungguhnya merupakan suatu *dependent variable*. Awal dan akhir dari reaksi etnik terhadap kebijakan pemerintah pusat akan bergantung sepenuhnya pada kebijakan pemerintah pusat itu sendiri, yang dalam hal ini berfungsi sebagai *independent variable*. Bagaimanapun, warga etnik di daerah memang tidak berada pada posisi untuk membuat kebijakan. Mereka hanya dapat memberikan reaksi terhadap kebijakan pemerintah pusat, baik dengan memberikan dukungan atau dengan melakukan protes, dan dalam hal-hal tertentu, melancarkan pemberontakan. Dapat diperkirakan bahwa jika kebijakan pemerintah pusat itu menguntungkan atau setidaknya tidak merugikan etnik, tidak akan ada reaksi negatif dari etnik. Orang puas pasti tidak akan pernah memberontak.

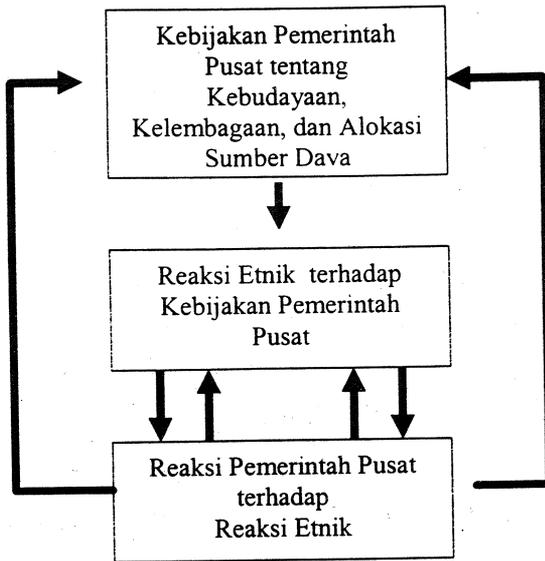
Sudah barang tentu masalah akan timbul jika kebijakan pemerintah pusat dalam tiga bidang tersebut – kebudayaan, kelembagaan, dan alokasi sumber daya – bukan saja merugikan tetapi

juga dirasakan mengancam eksistensi, identitas kultural, dan hak-hak tradisional etnik, atau terlebih-lebih jika melanggar kebanggaan etnik mereka yang berakar dalam sejarahnya yang panjang.⁶ Terhadap kebijakan pemerintah pusat yang dipandang merugikan tersebut, para pemimpin daerah yang bersangkutan akan melakukan berbagai cara untuk memperoleh keadilan, dari bentuk yang lunak seperti melancarkan kritik, protes, sampai pada bentuk yang keras seperti pemberontakan bersenjata.

Terhadap reaksi daerah tersebut, demikian Gregory dan Elinwood, pemerintah pusat juga memberikan reaksi, mulai dari reaksi yang lunak dan akomodatif sampai pada reaksi yang keras dan represif. Dapat diperkirakan bahwa reaksi pemerintah pusat ini akan menimbulkan kontra-reaksi daerah, yang akan berlanjut sampai ditemukan suatu kata sepakat, berupa perubahan dari kebijakan pemerintah pusat yang lebih akomodatif. Kebijakan pemerintah pusat yang mengakomodasi aspirasi dan kepentingan daerah tersebut akan menciptakan suatu *ekuilibrium* baru dalam hubungan antara pemerintah pusat dan etnik di

⁶ Di Indonesia, sebelum terbentuknya Republik Indonesia dalam tahun 1945 di beberapa daerah sudah berdiri beberapa kerajaan tradisional yang mempunyai akar kultural yang kuat dalam sejarah dan budaya daerahnya. Beberapa di antaranya bahkan sudah terkenal di dunia internasional dan masih ada pada awal abad ke 20, seperti Kerajaan Aceh, Kesultanan Deli Serdang, Kesultanan Siak Sri Indrapura, Kesultanan Yogyakarta, Kesultanan Ternate dan Tidore.

Paradigma Gregory-Ellinwood Tentang Hubungan Antara Pemerintah Pusat dengan Etnik.⁷



daerah. Keseluruhan paradigma Gregory-Ellinwood tersebut divisualisasikan sebagai berikut.

Menurut pandangan penulis, paradigma hubungan antara pemerintah pusat dan etnik di daerah tersebut bukan saja dapat dimanfaatkan untuk mengadakan eksplanasi terhadap demikian banyak pemberontakan yang terjadi dalam 63 tahun usia Republik Indonesia, tetapi juga dapat dimanfaatkan untuk memperkirakan kemungkinan reaksi etnik terhadap berbagai kebijakan yang akan diambil

oleh pemerintah pusat, dalam bidang politik, ekonomi, dan sosial budaya.

Dalam hubungan ini, ada dua masalah mendasar di Indonesia, yang mudah terlihat secara kasat mata tapi jarang disadari dan diakui secara terus terang, yaitu: (1) oleh karena komposisi demografinya, baik secara alamiah maupun secara politik, para pejabat yang berasal dari etnik Jawa mau tidak mau akan mendominasi sebagian besar jabatan pada struktur pemerintah pusat; dan (2) sistem nilai yang dianut

⁷ Ann Gregory dan DeWitt Ellinwood, "Pengendalian Etnis dan Rekrutmen Calon Prajurit Militer di Asia Selatan dan Asia Tenggara" dalam Morris Janowitz, ed. 1985. *Hubungan-hubungan Sipil dan Militer: Perspektif Regional*. PT Bina Aksara. Jakarta. h.52-54

oleh kultur politik Jawa sangat didominasi oleh 'sindrom Sumpah Palapa', yaitu obsesi terhadap kekuasaan dan kepatuhan mutlak terhadap kekuasaan pemerintah pusat.⁸ Seiring dengan itu, dapat diperkirakan bahwa perubahan yang bersifat signifikan terhadap sikap curiga berlarut dari para pejabat Pemerintah Pusat hanya mungkin terwujud jika ada perubahan paradigma pada sistem nilai budaya politik Jawa tentang hubungan pemerintah pusat dan daerah.

Marilah kita ujicobakan paradigma ini ke dalam pengalaman empirik, dengan mengadakan ekplanasi terhadap dua tipe pemberontakan daerah, yaitu tipe 1 pada daerah-daerah yang sejak awal tahun 1945 telah bergabung pada Republik Indonesia seperti Aceh dan Sumatera Barat; dan tipe 2, pada daerah-daerah yang baru kemudian bergabung dengan Republik Indonesia, seperti Papua dan eks Timor Timur.

Eksplanasi Pemberontakan Daerah Tipe 1: Aceh dan Sumatera Barat.

Rasanya tidak akan ada yang membantah, bahwa setidaknya sampai penyerahan kedaulatan dari Kerajaan Belanda kepada Republik Indonesia Serikat pada tanggal 27 Desember 1949 kedua daerah ini merupakan daerah andalan Republik.

Aceh tidak pernah diduduki kembali oleh pasukan-pasukan Hindia Belanda pasca Proklamasi Kemerdekaan tahun 1945, dan pejuang Aceh ikut melancarkan perang gerilya di sekitar Medan Area. Sedangkan Sumatera Barat, walaupun secara fisik diduduki oleh pasukan Hindia Belanda, namun bukan saja rencana pembentukan negara boneka bernama 'Daerah Istimewa Sumatera Barat' (DISBA) dapat digagalkan pejuang setempat, juga di daerah inilah lokasi bergerilyanya Pemerintah Darurat Republik Indonesia (PDRI) di bawah Ketua PDRI Mr. Sjafruddin Prawiranegara, pasca tertawannya Presiden Soekarno dan Wakil Presiden Mohammad Hatta. Dengan dukungan rakyat setempat PDRI bukan saja ternyata mampu menyelamatkan diri dari kejaran pasukan Belanda, juga

⁸ Mengenai obsesi kultur politik Jawa terhadap tatanan yang sentralistik ini lihat Soemarsaid Moertono, 1985, *Negara dan Bina Negara di Jawa Masa Lampau, Studi tentang Masa Mataran II, Abad XVI sampai XIX*, Tesis M.A. Yayasan Obor Indonesia. Jakarta.

mampu mengoordinasikan perjuangan gerilya di dalam negeri juga mengendalikan perjuangan diplomasi di luar negeri melalui penggunaan pemancar radio Angkatan Udara⁹.

Masalah yang layak menjadi pertanyaan dan perlu dijawab adalah (1) apakah wujud kebijakan Pemerintah Pusat yang menyebabkan mengapa dalam kurun waktu satu dasawarsa setelah penyerahan kedaulatan, kedua daerah tersebut melancarkan pemberontakan terbuka terhadap Pemerintah Republik Indonesia yang pernah ikut mereka bela?; (2) bagaimanakah wujud akomodasi dan solusi yang dicapai untuk menyelesaikan pemberontakan tersebut?; dan (3) bagaimanakah kondisi kedua daerah tersebut pada saat ini dan perkiraan perkembangannya dalam tahun-tahun mendatang?

Aceh

Jika kita amati benar-benar, sesuai dengan konteksnya, kita dapat membedakan adanya dua babak pemberontakan etnik Aceh ini.

Babak pertama adalah pemberontakan dalam tahun 1950-an, sewaktu etnik Aceh ini memberontak karena Pemerintah Pusat dirasakan tidak menepati janji untuk menghormati kebanggaan

daerah Aceh yang pernah dinyatakan sebagai 'daerah modal' Republik, dengan menurunkan statusnya dari propinsi menjadi semacam keresidenan, dan menyatukan daerah itu dengan Propinsi Sumatera Utara, yang dari segi latar belakang sejarah dan kultural masyarakatnya sangat berbeda. Pemberontakan ini dapat diakhiri oleh Missi Hardi, yang atas nama Pemerintah Pusat mengambil keputusan yang sesuai dengan aspirasi dan kepentingan daerah Aceh. Namun solusi Missi Hardi ini ternyata tidak seluruhnya dapat menyelesaikan masalah, seperti terbukti dalam bangkitnya kembali pemberontakan di daerah ini.

Babak kedua yang berlangsung dalam dasawarsa 1980-an sampai tahun 2005, mempunyai sebab yang jauh lebih kompleks. Selain dari masalah ketersinggungan kebanggaan etnik, juga ditambah oleh perasaan ketidakadilan dalam alokasi sumber daya alam, serta rasa dendam yang membara akibat banyaknya rakyat biasa yang jadi korban dalam rangkaian operasi militer Pemerintah Pusat (Aceh disebut sebagai "Daerah Operasi Militer", DOM) di daerah itu. Pemberontakan daerah Aceh dalam babak kedua ini lebih terorganisir rapi, dengan dukungan

⁹ Amrin Imran, *et.al.* Edisi Pertama, 2003. *Pemerintah Darurat Republik Indonesia (PDRI) dalam Perang Kemerdekaan*. Perhimpunan Kekerabatan Nusantara. Jakarta.

persenjataan yang walaupun ringan namun cukup modern. Aksi gerilya Gerakan Aceh Merdeka (GAM) ini bukan hanya berlangsung di dalam negeri tetapi juga di luar negeri, dipimpin oleh tokoh-tokoh Aceh yang selain bermukim di luar negeri juga telah menjadi warga negara asing. Tuntutan GAM ini hanya satu, yaitu merdeka dari Republik Indonesia.

Operasi gerilya GAM dengan strategi dan taktik baru serta operasi anti-gerilya Pemerintah Pusat yang bersifat konvensional tersebut bukan hanya bersifat berlarut tetapi juga telah menguras sumber daya yang luar biasa, khususnya setelah Republik Indonesia didera oleh krisis ekonomi berkepanjangan. Tidak dapat diperkirakan kapan dan bagaimana pergolakan daerah Aceh itu akan berakhir, sampai datangnya tsunami sebagai suatu *act of God* yang memberi peluang bagi kedua belah pihak untuk mengambil keputusan final. Dengan mediasi mantan Presiden Finlandia, kedua belah pihak berunding di Helsinki, bersetuju

untuk menandatangani sebuah *Memorandum of Understanding*, yang ditindaklanjuti dengan Undang-undang Tentang Pemerintahan Aceh¹⁰. Undang-undang ini memenuhi demikian banyak tuntutan GAM, sehingga jika diamati benar-benar, sesungguhnya kedaulatan NKRI di daerah Aceh dewasa ini hanya bersifat nominal belaka. Kemenangan GAM menjadi lengkap sewaktu dua tokoh GAM dipilih oleh masyarakat Aceh menjadi gubernur dan wakil gubernur.¹¹

Bagaimana wujud masa depan daerah Aceh pasca terbentuknya Pemerintahan Aceh dalam format yang sangat khusus ini masih perlu dikaji secara cermat, karena memenangkan suatu perang gerilya adalah suatu hal, sedangkan sukses memerintah *nota bene* dalam konteks NKRI adalah hal yang lain lagi. Media massa akhir-akhir memberitakan maraknya perampokan bersenjata yang terjadi di daerah tersebut, yang diperkirakan terjadi karena masih banyak senjata yang tidak diserahkan

¹⁰ Tentang peliknya upaya mencari kesepakatan antara Pemerintah RI dengan pihak GAM lihat Ferry Mursyidan Baldan, 2007. *Pondasi Menuju Perdamaian Abadi: Catatan Pembahasan RUU Pemerintahan Aceh*. Penerbit Suara Bebas. Jakarta.

¹¹ Masalah daerah Aceh ternyata tidak sepenuhnya selesai dengan pembentukan Pemerintahan Aceh. Berbagai etnik Aceh lainnya yang berada di bagian selatan dan di bagian pegunungan Aceh menuntut untuk pemekaran Propinsi Aceh, sedangkan unsur-unsur GAM yang tidak berdisiplin dan merasa tidak puas ditengarai melakukan perampokan bersenjata di daerah-daerah terpencil. Korupsi dan pemerasan ditengarai juga menghinggapi aparatatur pemerintahan daerah tersebut.

kepada Pemerintah dalam rangka pelaksanaan perdamaian.

Sumatera Barat¹²

Berbeda dengan pemberontakan “daerah modal” Aceh yang setelah selesai dalam babak 1 bangkit kembali secara lebih dahsyat dan berhasil mencapai tujuannya dalam babak 2, pemberontakan “basis PDRI” Sumatera Barat dalam wujud Pemerintah Revolusioner Republik Indonesia (PRRI) hanya berlangsung selama tiga tahun, 1958-1961, dan tidak pernah mampu bangkit kembali dalam bentuk apa pun. Konsekuensi kekalahan di bidang militer terhadap etnik Minangkabau jauh lebih buruk, bukan saja oleh karena menimbulkan rasa rendah diri, tetapi juga telah mengubah watak etnik Minangkabau ini dari suatu etnik yang percaya diri menjadi etnik yang menyesali diri berkepanjangan¹³.

Menurut pengamatan penulis, ada beberapa faktor penyebab pemberontakan PRRI, yaitu: (1) setelah mendukung PDRI sebagai pelanjut pemerintahan RI

pasca ditawannya Presiden dan Wakil Presiden dalam Agresi Militer Kedua, etnik Minangkabau merasa sebagai ‘penyelamat Republik’, namun kemudian secara beruntun merasa dilecehkan oleh Pemerintah Pusat, bukan saja dengan membekukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Sumatera Tengah (DPRD ST), tetapi juga karena dibubarkannya Batalyon Paguruyung di Jawa Barat setelah ditugaskan beroperasi di berbagai daerah; (2) karena kehidupan ekonomi yang tidak kunjung membaik pasca Penyerahan Kedaulatan; (3) karena kebijakan Presiden Soekarno yang semakin lama semakin cenderung ke ‘kiri’, dan (4) aksi subversif Amerika Serikat, yang mendorong kekuatan anti komunis untuk melawan Presiden Soekarno, dengan memberikan bantuan senjata.

Pemberontakan PRRI ini dapat ditumpas dengan mudah karena beberapa faktor: (1) sesungguhnya ultimatum terhadap Kabinet Djuanda untuk meletakkan jabatan awal tahun 1958 - yang menjadi *casus belli*

¹² Lihat Audrey Kahin. 2005. *Dari Pemberontakan ke Integrasi: Sumatera Barat dan Politik Indonesia, 1926-1998*. Yayasan Obor Indonesia. Jakarta.; dan Amrin Imran et.al. 2003. *PDRI (Pemerintah Darurat Republik Indonesia) dalam Perang Kemerdekaan*. Perhimpunan Kekerabatan Nusantara. Jakarta.

¹³ Fenomena ini sudah menjadi perhatian pimpinan pasukan Hindia Belanda, *Koninkrijk Nederlansch Indische Legel* (KNIL) dalam menghadapi para pejuang Paderi (1821-1838) yang walaupun cukup berani - bahkan beringas - dalam pertempuran, namun tidak bangkit lagi melawan jika dapat dikalahkan. Perilaku etnik Minangkabau demikian berulang dalam pemberontakan PRRI ini, 1958-1961.

– hanyalah suatu gertak sambal belaka (*bluff*) yang belum didukung oleh kekuatan militer yang dipersiapkan dengan matang; (2) tidak kompaknya etnik Minangkabau, yang terpecah antara yang mendukung dan yang tidak mendukung pemberontakan itu¹⁴; (3) kekuatan militer PRRI yang sangat tidak seimbang, yaitu kekuatan satu setengah batalyon infanteri reguler ditambah beberapa ratus anggota tentara pelajar yang tidak terlatih, yang ditekan oleh Pemerintah Pusat dengan tiga resimen tim pertempuran, didukung oleh angkatan laut dan angkatan udara; (4) adanya kekuatan efektif anti PRRI di Sumatera Barat, yang terdiri dari anggota Partai Komunis Indonesia dan organisasi massanya, yang kemudian diangkat sebagai pasukan anti gerilya oleh Komando Operasi

“17 Agustus”; (5) kemahiran komando dan pengendalian dari para perencana operasi Pemerintah Pusat, di bawah pimpinan Kolonel Infanteri Ahmad Yani, yang baru lulus *US Command and General Staff School* di Fort Leavenworth, Texas; (6) tidak efektifnya dukungan luar negeri, dengan beralihnya dukungan Amerika Serikat dari PRRI ke TNI; (7) ironinya, pemberontakan PRRI malah dimanfaatkan oleh Presiden Soekarno untuk memperkuat posisinya, baik dalam bidang politik maupun dalam bidang militer, dengan mengumumkan Dekrit 5 Juli 1959, yang selain membubarkan Konstituante hasil Pemilihan Umum 1955 dan dengan kembali ke Undang-Undang Dasar 1945 juga menambah persenjataan TNI dengan pembelian dari Uni Soviet.¹⁵

¹⁴ Penulis sudah lama menengarai bahwa struktur sosial etnik Minangkabau ini memang tidak dirancang untuk bersatu, tetapi untuk tetap terfragmentasi, sehingga tidaklah demikian sulit untuk memecahbelahnya. Kasus kegagalan tuntutan ‘spin off’ PT Semen Padang, 1999-2003, menunjukkan kesimpulan yang sama, sewaktu Cemex S.A dengan PT Semen Gresik dengan mudah saja mencari ‘tokoh-tokoh’ etnik Minang untuk dikooptasi, – dengan atau tanpa imbal jerih payah – untuk menghadapi tuntutan ‘spin off’ tersebut. Pada saat ini sama sekali tidak terdengar lagi gema tuntutan ‘spin off’ itu. PT Semen Padang tetap merupakan anak perusahaan PT Semen Gresik.

¹⁵ Kelihatannya Presiden Soekarno mempunyai rasa benci yang teramat sangat terhadap pemberontakan PRRI ini, sehingga menamakan operasi penumpasannya sebagai suatu *Pancasila Crusade*, Perang Salib Pancasila. Bahkan terhadap pemberontakan DI/TII yang selain bersifat sangat ideologis dan berlangsung dalam kurun waktu yang sama istilah tersebut tak beliau terapkan. Dengan posisi politik yang semakin kuat pasca Dekrit Presiden 5 Juli 1959, ditambah dengan sudah mundurnya Wakil Presiden Mohammad Hatta pada tahun 1956, Presiden Soekarno dapat menerapkan sepenuhnya wawasan Nasakom yang telah dianutnya sejak tahun 1926, yang akhirnya berujung pada tragedi Gerakan 30 September/PKI pada tahun 1965, yang mengakibatkan kejatuhan beliau dari jabatan kepresidenan pada tahun 1967.

Secara retrospektif dapat dikatakan bahwa kebijakan Pemerintah Pusat terhadap penanggulangan pemberontakan daerah Sumatera Barat antara tahun 1958-1961 bersifat demikian tuntas, bukan hanya dalam bidang politik dan militer, tetapi juga dalam bidang sosial budaya, sehingga terkesan sudah bersifat *overkill*. Tidak ada semacam GAM atau *MoU Helsinki* atau 'Undang-undang Pemerintahan Sumatera Barat' di Sumatera Barat pasca PRRI. Daerah ini telah berubah sepenuhnya menjadi '*a good boy*'. Peranan tokoh-tokoh etnik Minangkabau yang dahulu pernah menjadi pelopor dalam berbagai bidang kehidupan berbangsa dan bernegara, telah sirna dari panggung politik nasional. Wacana yang berkembang di kalangan etnik Minangkabau pasca PRRI lebih banyak mengenang 'kegemilangan' masa lampau. Memang menyedihkan¹⁶. Republik Indonesia telah kehilangan potensi salah satu etniknya yang ditengarai pernah paling dinamis di antara berb-

agai etnik yang ada di Indonesia.

Dalam kurun pasca Gerakan 30 September/PKI Pemerintah Pusat ["Orde Baru"] berusaha untuk membangun kembali struktur kepemimpinan sosial etnik Minangkabau yang telah dihancurkan secara sistematis oleh para aktivis Partai Komunis Indonesia di daerah ini dengan, antara lain, membentuk Badan Kontak Perjuangan Umat Islam (BKPU), Lembaga Kerapatan Adat Alam Minangkabau (LKAAM), dan Sekretariat Bersama Golongan Karya (Sekbergolkar), namun kelihatannya sungguh teramat sukar untuk membangkitkan kembali semangat dan dinamika yang pernah dimiliki oleh etnik Minangkabau ini¹⁷. Hampir tidak ada tokoh terkemuka etnik Minangkabau ini yang tampil dalam era Reformasi.

Rangkuman Pemberontakan Daerah Tipe 1

Perbandingan antara dua etnik yang terlibat dalam pemberontakan daerah tipe 1 ini me-

¹⁶ Sejak tahun 2004 penulis ikut dalam upaya untuk mengadakan semacam konsolidasi sistem nilai sosio kultural etnik Minangkabau ini secara mendasar, dengan memprakarsai wacana tentang 'Adat Basandi Syarak, Syarak Basandi Kitabullah' - atau ABSBK - dalam konteks NKRI. Awal tahun 2008 prakarsa penulis melalui Gebu Minang ini ditanggapi oleh Gubernur Propinsi Sumatera Barat dengan membentuk sebuah Tim Perumus.

¹⁷ Lihat disertasi penulis, Saafroedin Bahar, 1996, *Peranan Elite Sipil dan Elite Militer dalam Dinamika Proses Integrasi Nasional: Kasus Etnik Minangkabau di Daerah Sumatera Barat, 1945-1984*. Dipertahankan di depan Sidang Senat Terbuka Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 26 Agustus 1996. Belum diterbitkan.

nyimpulkan bahwa kata putus terletak pada imbangan kekuatan antara Pemerintahan Pusat dan etnik yang memberontak. Dalam kasus Aceh, kompaknya kekuatan pemberontak berhadapan dengan lemahnya kekuatan Pemerintah Pusat, ditambah efektifnya dukungan luar negeri, telah menghasilkan kemenangan kaum pemberontak yang hampir bersifat total. Dalam kasus Sumatera Barat, lemahnya pemberontak secara militer dan secara sosial, berhadapan dengan kuatnya Pemerintah Pusat yang selain secara cerdas mampu memanipulasikan kelemahan etnik yang memberontak itu juga mampu menetralsir dukungan luar negeri, telah menghasilkan kemenangan total Pemerintah Pusat dan kelumpuhan total etnik daerah yang memberontak.

Bagaimanapun, di dua daerah ini kebijakan represif dalam penanggulangan pemberontakan yang digunakan oleh Pemerintah Pusat bersifat kontra-produktif, yang menyebabkan Pemerintah Pusat kehilangan dukungan sukarela, pro aktif, dan kreatif dari dua etnik yang sesungguhnya

loyal terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kebijakan represif total dalam penanggulangan pemberontakan yang dianut Pemerintah Pusat telah "berhasil" mengubah dua etnik pendukung NKRI menjadi etnik yang satu tetap bersikap bermusuhan, sedang etnik yang lain merupakan etnik yang kecewa dan patah semangat. Keadaan ini jelas sama sekali tidak menguntungkan untuk mewujudkan empat tujuan nasional yang tercantum dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945¹⁸.

Eksplanasi Pemberontakan Daerah Tipe 2: Papua dan Eks Timor Timur

Berbeda dengan pemberontakan daerah Tipe 1, di mana pemberontakan dilakukan oleh etnik yang pada dasarnya sangat loyal terhadap NKRI dan Pemerintah Pusat, tetapi kemudian sangat kecewa dengan berbagai kebijakan dan perlakuan Pemerintah Pusat, pada pemberontakan daerah Tipe 2 ini pemberontakan dilakukan oleh etnik yang selain belum begitu akrab

¹⁸ Sungguh menarik untuk memperhatikan bahwa dua etnik lainnya yang sama-sama ikut dalam pemberontakan PRRI-Permesta dengan etnik Minangkabau di Sumatera Barat – yaitu etnik Batak dan Minahasa – sama sekali tidak menunjukkan sindrom kehilangan kepercayaan terhadap diri sendiri, yang menghinggapi etnik Minangkabau. Jawaban terhadap pertanyaan mengapa hal itu bisa terjadi memerlukan kajian tersendiri. Terdapat kesan kuat, bahwa etnik Batak malah mengalami kemajuan yang sangat pesat hampir di semua lini kehidupan berbangsa dan bernegara, beraliansi dengan para pejabat dari etnik Jawa.

dengan NKRI dan Pemerintah Pusat, juga kemudian sangat kecewa dengan berbagai kebijakan dan perlakuan Pemerintah Pusat.

Papua

Dalam mempersiapkan pembentukan Negara Republik Indonesia pada tahun 1945 dua tokoh utama Pendiri Negara mempunyai sikap yang sangat berbeda terhadap Papua, yang secara formal merupakan bagian dari wilayah Hindia Belanda yang akan dijadikan wilayah Republik Indonesia.

Drs Mohammad Hatta yang — bersama Soetan Sjahrir — pernah dibuang ke Boven Digoel di pedalaman Merauke, dan karena itu banyak sedikitnya mengenal masyarakat Papua dan kebudayaannya, berpendapat bahwa sebaiknya kepada orang Papua diberikan kesempatan untuk menentukan masa depannya sendiri¹⁹. Tidak demikian halnya dengan Ir Soekarno, yang berpendirian bahwa karena Papua merupakan bagian dari wilayah Hindia Belanda, maka daerah itu harus masuk ke dalam wilayah Republik Indonesia²⁰. Hatta tidak membantah

sewaktu sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) akhirnya memutuskan untuk menyatakan Papua termasuk dalam wilayah Republik Indonesia.

Namun, dalam Konferensi Meja Bundar di Negeri Belanda dalam tahun 1949, delegasi RI di bawah pimpinan Hatta bisa menerima penundaan penyerahan wilayah Papua selama satu tahun setelah penyerahan kedaulatan pada tanggal 27 Desember 1949. Tidak demikian halnya dengan Soekarno, yang dalam tahun 1958 membatalkan hasil Perjanjian Konferensi Meja Bundar. Soekarno semakin bearing sewaktu Kerajaan Belanda malah membentuk Negara Papua dalam tahun 1961 dengan segala atribut kenegaraannya, sehingga dalam tahun itu juga beliau mengumandangkan Tri Komando Rakyat (Trikora), berwujud suatu operasi gabungan militer terbesar yang pernah dirancang dan dilancarkan Tentara Nasional Indonesia untuk membebaskan daerah tersebut dari kekuasaan Kerajaan Belanda, operasi militer gabungan

¹⁹ Dalam tahun-tahun belakangan ini, pendapat Hatta ini sering dikutip oleh tokoh-tokoh Papua yang menginginkan merdeka dari Republik Indonesia.

²⁰ Amatlah menarik untuk diperhatikan, bahwa jika Hatta memperhatikan *manusia* Papua, Soekarno memperhatikan *wilayah* Papua, suatu sikap yang mungkin berasal dari apa yang kita namakan sebagai 'sindrom Sumpah Palapa'.

yang didukung oleh kekuatan persenjataan yang baru dibeli dari Uni Soviet tidak jadi dilancarkan secara penuh, oleh karena adanya intervensi dari Perserikatan Bangsa Bangsa, yang menghasilkan kesepakatan bahwa pada tahun 1963 wilayah Papua diserahkan ke bawah penguasaan *de facto* Republik Indonesia, untuk kemudian pada tahun 1969 diadakan Pernyataan Pendapat Rakyat (Pepera). Pepera ini berlangsung pada tahun 1969 sesuai dengan jadwal, melalui pemungutan suara para tokoh-tokoh masyarakat Papua. Hasilnya masyarakat Papua dinyatakan memilih berintegrasi dengan Republik Indonesia, yang kemudian disahkan oleh Sidang Umum Perserikatan Bangsa Bangsa.

Masalah sudah mulai timbul sebelum, selama, dan setelah pelaksanaan Pepera tersebut. Pada tahun 1967, sebelum Papua bergabung secara formal dengan Republik Indonesia, Pemerintah Republik Indonesia yang baru di bawah Presiden Soeharto sudah memberikan konsesi penambangan emas kepada PT Freeport²¹. Walaupun ada tokoh-tokoh Papua yang pro integrasi dengan Republik Indonesia, namun juga ada tokoh-tokoh Pa-

pua yang merasa sudah mempunyai negara sendiri sejak tahun 1961, dan karena itu melakukan perlawanan.

Hal yang lebih runyam adalah kenyataan bahwa lumayan banyak sikap para pejabat Republik yang bertugas di daerah tersebut yang dirasakan kurang menghormati masyarakat Papua, yang dalam kehidupannya memang belum semaju orang Indonesia lainnya. Rangkaian kekerasan yang dilakukan oleh aparat keamanan di daerah itu ikut memperparah keadaan, yang akhirnya direspons oleh etnik Papua dengan aksi gerilya Organisasi Papua Merdeka (OPM). Walaupun sampai saat ini OPM belum pernah mampu mengembangkan kekuatan militer sampai pada tingkat yang pernah dicapai oleh GAM, namun kenyataan bahwa aksi *hit and run* yang dilancarkan oleh OPM masih berlanjut menunjukkan bahwa OPM masih mempunyai pendukung dalam masyarakat Papua.

Berbeda dengan pemberontakan daerah Aceh yang melakukan operasi gerilya dengan perlawanan bersenjata penuh, pemberontakan di Papua memilih strategi yang amat berbeda, yang bertitik berat pada peng-

²¹ Dalam pemberian konsesi pertambangan ini ditengarai beberapa pejabat teras Republik memperoleh bagian saham.

galangan opini dunia untuk melawan keabsahan proses integrasi dengan Republik Indonesia, dengan tema *pelurusan sejarah*. Peluang besar untuk keberhasilan strategi damai ini terbuka dalam era Reformasi, dimana segala kebijakan masa lampau bisa ditinjau kembali.

Demikianlah, pada bulan Februari 1999 sejumlah 100 orang tokoh masyarakat Papua secara terbuka menyatakan di depan Presiden B.J Habibie beserta 21 orang menteri di Istana Negara, Jakarta, bahwa mereka ingin merdeka. Sejak tahun 2000 diadakan serangkaian kongres rakyat Papua, membentuk lembaga-lembaga adat yang mempersatukan demikian banyak etnik Papua, dan pada tahun 2001 berhasil memperjuangkan pembentukan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Papua, yang bukan saja mengakui *etnik* Papua tetapi juga *ras* Papua.

Upaya untuk merdeka tidak berhenti dengan diundangkannya Undang-undang Tentang Otonomi Khusus Papua. Dengan memanfaatkan berbagai temuan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia tentang dugaan terjadinya pelanggaran hak asasi manusia yang berat di daerah tersebut, tokoh-tokoh Papua

yang tetap menginginkan pemisahan dari Republik Indonesia tetap melanjutkan kegiatannya, bukan hanya di dalam negeri, tetapi juga diluar negeri, antara lain dengan bantuan dua orang simpatisan anggota Kongres Amerika Serikat. Selain itu juga secara berkelanjutan dipersoalkan bahwa kekayaan sumber daya alam Papua tidak dimanfaatkan untuk mensejahterakan masyarakat Papua.

Dapat dipertanyakan, apakah otonomi khusus Papua yang sudah berusia tujuh tahun tersebut sudah benar-benar memberi manfaat bagi masyarakat Papua? Ternyata juga belum. Kemiskinan dan keterbelakangan masih mendera masyarakat Papua di tingkat *grass roots*. Argumen bahwa kemiskinan dan keterbelakangan tersebut disebabkan oleh eksploitasi Pemerintah Pusat tidak dapat dikedepankan lagi. Dalam sebuah pertemuan dengan masyarakat Papua, Wakil Presiden Jusuf Kalla menegaskan bahwa tidak satu sen pun uang masyarakat Papua diambil Republik. Dari hasil tambang emas PT Freeport senilai Rp 26 triliun, Republik telah mengembalikan sebanyak Rp 27 triliun. Pertanyaan mengapa sampai tidak menetas ke bawah harus dijawab oleh tokoh-tokoh Papua sendiri²².

²² Cukup banyak informasi tentang dugaan maraknya korupsi, kolusi, dan nepotisme di kalangan birokrasi pemerintahan di Papua, yang antara lain terlihat pada kurang rapinya pertanggungjawaban penggunaan dana anggaran pendapatan dan belanja Negara di daerah tersebut.

Eks Timor Timur

Para Pendiri Republik dalam tahun 1945 sepakat bahwa Timor Portugis [baca: eks Timor Timur] secara historis bukanlah bagian dari wilayah Hindia Belanda, karena itu bukan bagian dari Republik Indonesia. Secara ideologis dan politis masyarakat Timor Timur juga bukanlah bagian dari bangsa Indonesia, walau secara kultural mereka mempunyai hubungan kekerabatan dengan penduduk Propinsi Nusa Tenggara Timur. Integrasi Timor Timur ke dalam Republik Indonesia lebih merupakan bagian dari strategi Amerika Serikat dalam Perang Dingin, untuk mencegah terbentuknya suatu 'Cuba' di Asia Tenggara setelah jatuhnya Vietnam Selatan ke rezim Komunis.

Pada mulanya secara tegas Pemerintah menyatakan bahwa Republik Indonesia tidak mempunyai ambisi teritorial di daerah itu. Namun faksi yang pro Indonesia di Timor Timur berhasil meyakinkan Pemerintah - dengan atau tanpa dukungan dari Amerika Serikat dan Australia - sehingga akhirnya daerah tersebut bergabung secara resmi dengan Republik Indonesia.

Secara retrospektif dapat dikatakan bahwa sesungguhnya Republik Indonesia tidak siap untuk memerintah daerah 'asing' tersebut, baik secara ideologi,

politik, ekonomi, sosial budaya, maupun militer. Terdapat kesan kuat bahwa petinggi-petinggi Indonesia, baik sipil maupun militer, terlalu menganggap ringan kemampuan daerah tersebut untuk memperjuangkan kemedekaannya. Tokoh-tokoh politik Timor Timur, yang sebagian di antaranya adalah keturunan Indo Portugis, mampu memobilisir pendapat umum dunia melalui negara Portugal dan gereja Katolik. Perjuangan gerilya yang dilancarkan Fretilin ternyata lumayan efektif, dan mampu memaku pasukan-pasukan Republik selama hampir 24 tahun. Kucuran dana yang luar biasa banyaknya untuk membangun daerah tersebut tidak berhasil menumbuhkan semangat kebangsaan yang memadai. Isu pelanggaran hak asasi manusia di Timor Timur - dengan dukungan pegiat-pegiat hak asasi manusia dari Indonesia sendiri - telah dimanfaatkan untuk menekan Republik Indonesia di dunia diplomatik. Seperti dikatakan Menteri Luar Negeri Ali Alatas, masalah Timor Timur telah demikian lama menjadi 'kerikil' dalam 'sepatu' Indonesia.

Peluang untuk merdeka terbuka setelah Republik Indonesia mengalami krisis ekonomi dalam tahun 1997, sewaktu Perdana Menteri John Howard dari Australia mengubah pendirian, dari

yang selama ini secara formal mendukung posisi Republik Indonesia, menjadi menyarankan agar memberi otonomi khusus selama lima tahun untuk selanjutnya mengadakan referendum. Presiden B.J Habibie mengambil keputusan yang sangat 'rasional', dengan mempercepat jejak pendapat, *nota bene* tanpa persiapan yang memadai, baik dalam bidang politik maupun dalam bidang militer. Didukung oleh sikap petugas Perserikatan Bangsa Bangsa sebagai pelaksana jajak pendapat yang ditengarai sangat memihak, sebagian besar rakyat Timor Timur memilih untuk merdeka dari Republik Indonesia.

Kini Republik Timor Leste telah terbentuk. Di dalam 'sepatu' Republik Indonesia kini tidak ada lagi 'kerikil' yang mengganggu. Republik yang muda itu kini harus menghadapi masalah integrasi nasionalnya sendiri, antara warga etnik Timor Timur di kawasan Barat dengan warga etnik Timor Timur yang di kawasan Timur. Pengalaman integrasi Timor Timur dengan Republik Indonesia dapat diibaratkan bagai mimpi buruk bagi kedua belah pihak.

Rangkuman Pemberontakan Daerah Tipe 2

Berbeda dengan penanggulangan pemberontakan daerah

Tipe 1, di mana Pemerintah Republik Indonesia bisa menganggap melancarkan serangan untuk memberantas pemberontakan sebagai suatu 'masalah dalam negeri', maka dalam menanggulangi pemberontakan daerah Tipe 2 ini sejak taraf yang paling awal Pemerintah Republik Indonesia harus memperhitungkan pengaruh kekuatan luar negeri yang bersimpati kepada etnik pemberontak, yang – baik secara obyektif maupun secara subyektif – belum sepenuhnya merasa sebagai 'orang Indonesia'. Dua buah pemberontakan daerah yang terjadi di daerah Tipe 2 ini, Papua dan eks Timor Timur, walaupun dengan strategi yang sangat berbeda, antara strategi damai dan strategi perlawanan bersenjata, namun tokoh-tokohnya sama-sama sangat mahir dalam memainkan 'kartu luar negeri'-nya pada saat Pemerintah Pusat berada dalam posisi yang sangat lemah, sehingga mampu mencapai tujuannya dengan hasil yang optimal. Papua berhasil memperoleh Otonomi Khusus dengan kewenangan yang sangat luas, sedangkan eks Timor Timur berhasil memperoleh kemerdekaannya.

Mengapa Pemerintah Pusat Bisa Keliru dalam Menilai Aspirasi dan Kepentingan Rakyatnya?

Walaupun dalam tahun 1945 para Pendiri Negara memberikan perhatian yang amat besar pada masalah kelembagaan negara, khususnya kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat, Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, para Menteri, namun beliau-beliau sangat sadar bahwa pada taraf terakhir yang akan membuat keputusan adalah *manusia yang mengorangi lembaga-lembaga* tersebut. Beginilah jalan pikiran para Pendiri Negara, menurut ejaan aslinya pada tahun 1946.

“ Jang sangat penting dalam pemerintahan dan dalam hal hidoepnya negara, ialah semangat, semangat para penyelenggara negara, semangat para pemimpin pemerintahan. Meskipun dibikin oendang-oendang dasar jang menoeroet kata-katanja bersifat kekeluargaan, apabila semangat para para penyelenggara negara, para pemimpin pemerintahan itoe bersifat perseorangan, oendang-oendang dasar tadi tentoe tidak ada artinja dalam praktek. Sebaliknya, meskipun oendang-oendang dasar itoe tidak sempurna, akan tetapi djikalau semangat para penyelenggara pemerintahan baik, oendang-oendang dasar itoe tentoe tidak akan merintangijalan-

nja negara. Djadi jang paling penting ialah semangat. Maka semangat itoe hidoep, atau dengan lain perkataan, dinamis. Berhoeboeng dengan itoe, hanja atoeran-atoeran pokok sadja haroes ditetapkan dalam oendang-oendang dasar, sedangkan hal-hal jang perloe oentoek menjelenggarakan atoeran-atoeran pokok itoe haroes diserahkan kepada oendang-oendang”.²³

Dengan kata lain, asumsi dasar yang melatarbelakangi penyusunan Undang-Undang Dasar 1945 tersebut adalah adanya semangat penyelenggara negara yang bersifat kekeluargaan dan baik, yang dalam istilah sekarang bisa kita fahami sebagai pemerintahan yang dikelola menurut prinsip-prinsip *good and clean government* serta bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Suatu implikasi logis dari kalimat yang memuat *original intent* para Pendiri Negara tersebut adalah bahwa seluruh bangunan Undang-Undang Dasar 1945 itu akan runtuh dengan sendirinya *apabila* semangat para pendiri negara tidak lagi bersifat kekeluargaan dan tidak lagi baik, tidak menurut prinsip *good and clean government*, serta sarat dengan korupsi, kolusi, dan nepotisme di segala bidang dan hampir di segala tingkat, seperti yang kita saksikan dalam tahun-tahun

²³ Berita Repoeblik Indonesia Tahun II Nomor 7 Tahun 1946, Pendjelasan Tentang Oendang-dasar Negara Indonesia, bagian Oemoem angka IV.

pasca Reformasi tahun 1998²⁴.

Sehubungan dengan itu, berikut ini akan kita coba mengkaji faktor-faktor apa yang dapat menyebabkan pejabat-pejabat Pemerintah Pusat bisa keliru dalam menilai aspirasi dan kepentingan Rakyatnya, yang secara langsung atau secara tidak langsung dapat menyebabkan Rakyatnya memberontak. Untuk kesederhanaan ulasan, penulis akan mengelompokkan keterangannya dalam dua golongan saja, yaitu teori-teori subjektif yang menekankan peranan aktor politik dan teori obyektif yang lebih memperhatikan kondisi-kondisi obyektif. Untuk lengkapnya pemahaman kita sudah barang tentu seluruh teori dapat dan perlu kita manfaatkan.

Teori-teori Subyektif, antara lain:

1. Teori kemerosotan moral

Eksplanasi moral – yang awalnya dipelopori oleh Dr.

Mohammad Hatta – lumayan banyak mendapat pendukung dewasa ini, khususnya jika melihat kenyataan bahwa hampir tidak ada tokoh pejabat yang didakwa melakukan korupsi yang merugikan negara dan mengabaikan kepentingan orang banyak yang menunjukkan rasa penyesalan. Tidak jarang mereka bahkan tampil dengan muka berseri-seri di depan kamera media massa.

2. Teori *state capture*

Para pendukung teori ini menengarai bahwa berbagai kelompok dalam masyarakat bisa melakukan manuver-manuver politik sedemikian rupa, sehingga suatu negara yang secara formal didasarkan atas faham kedaulatan rakyat, dalam kenyataannya hanya dikendalikan oleh sekelompok orang saja, demi kepentingan mereka sendiri, dan mengabaikan kepentingan orang banyak.²⁵

²⁴ Dalam hubungan ini sungguh menarik perhatian gagasan Ibn Chaldun, yang menengarai bahwa dalam sejarah terlihat jelas adanya perbedaan sifat antara generasi pertama pendiri Negara yang umumnya masih bersifat idealis, dengan generasi-generasi setelahnya, yang cenderung lebih bersifat pragmatis, seperti yang kita saksikan sendiri dewasa ini.

²⁵ Di Amerika Serikat sudah cukup lama dikenal peranan dari para *lobbyists* yang bekerja secara profesional untuk mendekati para pengambil keputusan di Kongres dan di jajaran Pemerintahan Amerika Serikat untuk kepentingan kliennya. Di Indonesia pakar politik Arbi Sanit menengarai peran ini dimainkan oleh partai-partai politik, yang cenderung memonopoli kekuasaan Negara (wawancara. 10 April 2008). Kelompok lain yang berpotensi 'membajak' Negara adalah apa yang disebut sebagai 'konglomerat hitam' yang berkolusi dengan para koruptor di dalam jajaran pemerintahan, baik dalam jajaran cabang legislatif, eksekutif dan yudikatif, yang menghasilkan kebijakan pemerintahan yang menguntungkan kelompok mereka dan merugikan rakyat banyak, yang jika sudah tidak dapat lagi menanggungan penderitaannya, akan memberontak.

3. Teori *budaya politik Mataram*

Teori ini dikembangkan oleh Soemarsaid Moertono, yang menengarai bahwa budaya politik Mataram sangat terobsesi oleh kekuasaan untuk dirinya sendiri, dan tidak punya perhatian kepada nasib rakyat banyak.

Teori-teori obyektif, antara lain:

1. Teori *kelompok elite*

Inti dari teori yang antara lain dikembangkan oleh ahli-ahli dari Italia seperti Vilfredo Pareto, Niccholo Macchiavelli, Gaetano Mosca menjelaskan bahwa pada dasarnya kelompok elite itu tidak pernah sungguh-sungguh memperhatikan rakyat banyak. Mereka hanya ingat akan kepentingannya sendiri serta kepentingan sesama kelompok elite.

2. Teori *relative deprivation*

Teori ini menerangkan bahwa pada dasarnya Rakyat akan menerima apapun kebijakan Pemerintah sepanjang kebijakan itu dirasakan adil, dan baru akan memberontak kalau kebijakan Pemerintah tersebut dirasakan tidak adil dan menyengsarakan mereka, terutama dalam bidang ekonomi atau alokasi sumber

daya.²⁶

3. Teori *political decay*

Seperti juga halnya dengan pandangan Ibn Chaldun tentang terjadinya perubahan watak dari generasi ke generasi pada suatu bangsa, teori yang digagas oleh Samuel P. Huntington ini menjelaskan bahwa suatu sistem politik bisa mengalami proses pembusukan dari dalam. Ibarat ikan yang mulai busuk dari kepala, kita dapat menyaksikan bahwa proses pembusukan politik biasanya bermula dari kalangan para pemimpin.

4. Teori *state failure*

Teori ini berkembang akhir-akhir ini, yang menjelaskan bahwa karena berbagai faktor, suatu negara secara bertahap bisa gagal melaksanakan tugas dan fungsinya, sedemikian rupa sehingga bisa runtuh sama sekali.

Bagaimana Memutus Lingkaran Setan 'Sindrom Sumpah Palapa' dan Kebanggaan Etnik Ini, demi Terwujudnya Integrasi Nasional yang Lebih Mantap?

Dapat diperkirakan, bahwa – sesuai dengan paradigma yang

²⁶ Para tokoh-tokoh Reformasi yang duduk dalam Pemerintahan dewasa ini perlu memperhatikan secara sungguh-sungguh teori ini, karena demikian banyak fakta menunjukkan bahwa pada saat sebagian besar Rakyat Indonesia masih hidup dalam kemiskinan, para pemimpinnya selain secara kasat mata menunjukkan gaya hidup mewah juga membuat rangkaian kebijakan yang menyengsarakan rakyat. Suatu contoh kebijakan yang menyolok adalah pengusuran dengan kekerasan yang terjadi di kota-kota pada saat lapangan kerja demikian sulit dan angka pengangguran demikian tinggi.

dikembangkan oleh Ann Gregory dan DeWitt Ellinwood di atas – jika jajaran Pemerintah Pusat tidak mengadakan perubahan mendasar terhadap kebijakan penanggulangan pemberontakan daerah berdasar 'sindrom Sumpah Palapa' ini, hasil akhirnya akan tetap sama, yaitu adanya ketegangan dan kecurigaan berkepanjangan antara Pemerintah Pusat dan etnik di Daerah.

Seperti dapat kita tengarai dalam empat kasus pemberontakan daerah di depan, pada taraf terakhir Pemerintah Pusat – yang pejabatnya bergonta-ganti itu – akan 'kalah' dan daerah-daerah – dengan satu dua pengecualian, seperti dalam kasus Sumatera Barat – akan menang. Apa yang harus dilakukan daerah yang ingin melepaskan diri dari Republik Indonesia adalah sambil terus memperkuat diri, baik di daerah sendiri maupun dengan bantuan luar negeri, menunggu momen melemahnya Pemerintah Pusat, untuk kemudian melakukan tekanan yang tidak akan mampu dihadapi oleh Pemerintah Pusat.

Dengan kata lain, 'sindrom Sumpah Palapa' yang demikian terobsesi pada aspek integrasi *territorial* dan mengabaikan aspek kemajemukan *kultural* rakyat Indonesia, ternyata telah menunjukkan kegagalan sebagai suatu kebijakan dan strategi yang andal untuk menjaga keutuhan NKRI.

Untuk mencari kebijakan dan strategi yang lebih andal, baik dalam upaya memahami dan mencegah terjadinya pemberontakan etnik maupun untuk mendayagunakan potensi etnik yang demikian banyak, sejak tahun 1983 sampai sekarang tidak putus-putusnya penulis secara pribadi mendorong segala kalangan untuk mendalami budaya etnik. Sungguh menarik untuk diperhatikan, bahwa tantangan terbesar untuk diadakannya pengkajian terencana terhadap implikasi kemajemukan etnik ke bidang politik dan pertahanan ini, hampir selalu berasal dari rekan-rekan yang berasal etnik Jawa; sedangkan dukungan untuk diadakannya pengkajian tersebut hampir selalu berasal dari rekan-rekan yang berasal dari etnik luar

Jawa, suatu fenomena yang menunjukkan adanya akar kultural dari sikap politik ini.²⁷

Sudah lama penulis mencari seorang tokoh etnik Jawa - di luar beliau-beliau yang menekuni ilmu antropologi seperti Prof. Dr. Koenjaraningrat - yang bukan saja mengerti tetapi juga dengan sadar dan jujur merasakan pentingnya pengakuan terhadap kemajemukan etnik di Indonesia²⁸.

Setelah mencari demikian lama, akhirnya penulis menemukan seorang tokoh etnik Jawa, yang selain mengakui pentingnya pengakuan terhadap prinsip multikulturalisme bagi Indonesia yang bermasyarakat majemuk ini, juga menekankan perlunya revisi terhadap makna Sumpah Palapa dari Mahapatih Gajah Mada. Tokoh etnik Jawa dengan visi kultural yang *enlightened* itu ada-

²⁷ Masih segar dalam ingatan penulis perdebatan seru antara penulis - waktu itu berpangkat Kolonel - sebagai Sekretaris Kelompok Kerja Suku, Agama, Ras, dan Antar Golongan ('Pokja SARA') Lembaga Pertahanan Nasional (Lemhannas), didukung oleh rekan-rekan peneliti dari Direktorat Khusus Lemhannas sekitar tahun 1983, dengan seorang perwira menengah - dari etnik Jawa - yang berdinan dalam bidang intelijen, yang dengan sangat gigih menentang saran penulis agar diadakan pengkajian terhadap kemajemukan etnik ini. Perdebatan ini tidak berhasil mencapai kesepakatan, sehingga Gubernur Lemhannas saat itu, Mayor Jenderal TNI Soebiyakto dan Wakil Gubernur Lemhannas Drs Hidayat Mukmin, memutuskan untuk membekukan Pokja SARA. Pengkajian ilmiah terhadap dimensi politik dari etnisitas ini dilanjutkan 13 tahun setelah debat hangat tersebut, oleh Program S2 Ketahanan Nasional Universitas Gadjah Mada, dengan penulis sebagai dosen pengampu, setelah penulis menyelesaikan program doktor pada tahun 1996. Secara konseptual, etnik adalah 'payung' besar yang melingkupi masyarakat hukum adat. Dalam Sensus Tahun 2000 secara resmi Badan Pusat Statistik telah mencantumkan masalah etnik ini dalam sensus nasional, dengan hasil temuan bahwa ada 1.072 etnik di Indonesia, suatu angka yang jauh lebih tinggi dari angka yang pernah diduga sebelumnya. Sejak tahun 2004, dalam suasana kebebasan akademik yang tumbuh dalam era pasca Reformasi, sebagai komisioner yang mengampu hak masyarakat hukum adat di Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, penulis melanjutkan pengkajian ini, yang berujung dengan terbentuknya Sekretariat Nasional Perlindungan Hak Konstitusional Masyarakat Hukum Adat pada tahun 2007.

²⁸ Penulis berterima kasih kepada Presiden RI Susilo Bambang Yudhoyono yang telah menegaskan bahwa Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, NKRI, serta Wawasan Bhinneka Tunggal Ika - yang berate pengakuan kepada kemajemukan bangsa - adalah pilar-pilar tempat bertumpunya Bangsa dan Negara ini. Juga secara khusus penulis menampaikan terima kasih terhadap kebijakan beliau yang secara spontan menyatakan mendukung pembentukan rancangan undang-undang tentang perlindungan hak masyarakat hukum adat (TMII, 9 Agustus 2006).

lah Sri Sultan Hamengku Buwono X dari Yogyakarta²⁹. Simaklah tulisan beliau mengenai hal-hal tersebut di bawah ini.

Mengenai urgensi reinterpretasi terhadap Sumpah Palapa beliau menulis secara lugas, yang penulis yakin belum banyak diperhatikan oleh para pengambil kebijakan dalam bidang politik dan pertahanan, sebagai berikut:

“Mitos politik memang tidak harus negatif, tetapi Sumpah Gajah Mada tersebut mengekspresikan semangat ekspansionis dan hegemonik yang sentralistis: *“Saya akan berhenti berpuasa makan palapa, jika seluruh Nusantara bertakluk di bawah kekuasaan negara, dan jika Gurun, Seram, Tanjungpura, Haru, Pahang, Dempo, Bali, Sunda, Palembang, dan Tumasik sudah dikalahkan”*.

Dari visi kita sekarang, Sumpah itu bertolak-belakang dengan aspirasi bangsa pluralistis yang hendak menegakkan keadilan sosial berdasarkan kedaulatan rakyat. Sumpah Gajah Mada mengandung klaim wilayah, bukan

klaim penduduk! Gajah Mada bukan tertarik mempersatukan penduduk menjadi rakyat yang sederajat, melainkan untuk meluaskan wilayah kekuasaan kemaharajaan.

Diterjemahkan dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), Sumpah Gajah Mada keluar mejustifikasi *irredentisme*, ke dalam menjustifikasi sistem kekuasaan sentralistis-otoriter. Kesatuan (*unity*) didefinisikan sebagai pusat kekuasaan yang hirarkis dan hegemonik seperti gambaran Gajah Mada dari pusat Tanah Jawa mengarahkan pedangnya ke kerajaan-kerajaan di luar Majapahit sambil mengumumkan sumpahnya.

Dengan demikian, kesatuan versi Sumpah Palapa tersebut pada dasarnya sejalan dengan konsep negara integralistik Soepomo di bawah UUD 1945 (asli). Dari perspektif kesatuan ala Sumpah Palapa, misalnya, wilayah tertentu yang kaya sumber daya alam, bisa saja rakyatnya dianggap sebagai sumber kesulitan. Berbagai kekayaan alam yang dihisap bukan sebesar-besarnya bagi kesejahteraan penduduk lokal tersebut. Persepsi keliru ini dalam praktik

²⁹ Sri Sultan Hamengku Buwono X juga menyampaikan gagasan-gagasannya beliau tersebut secara terbuka dalam sarasehan yang diprakarsai oleh Pejuang Siliwangi Indonesia (PSI) dan Gerakan Ekayastra Unmada di Bandung. Bersama dengan para budayawan Sunda, beliau mengakui bahwa dari visi sekarang Sumpah Palapa yang dilahirkan oleh Gajah Mada bertolak belakang dengan aspirasi bangsa yang pluralistik, yang disuarakan oleh Sumpah Pemuda. Seperti diketahui, salah satu manifestasi negative dari Sumpah Palapa ini adalah terjadinya Perang Bubat, 1357, antara pasukan Maharaja Linggabuana dengan pasukan Majapahit. Maharaja yang membawa putrinya untuk dinikahkan dengan raja Hayam Wuruk tidak bersedia dihina dengan tuntutan Gajah Mada agar puterinya dipandang sebagai persembahan kepada raja Majapahit. Sehubungan dengan itu, Ketua Umum PSI Kiki Syahnakri mengajak masyarakat Jawa dan Sunda untuk mempelopori terjadinya rekonsiliasi bangsa, yang menjadi awal penguatan persatuan Indonesia yang berbhinneka. Jawa dan Sunda adalah entitas budaya terbesar di negeri ini. *Kompas*, 8 April 2008. Lihat juga majalah *Gatra*, No. 22 Tahun XIV, 10-16 April 2008, h. 86f. Bagi para pembaca yang berminat, baca novel sejarah karangan Langit Kresna Hariadi, cetakan kedua, 2007. *Gajah Mada: Perang Bubat*. Tiga Serangkai. Solo.

memang berpotensi memicu disintegrasi bangsa.

Pengalaman empat dasawarsa mitos Sumpah Palapa memperlihatkan manifestasi mengerikan ketika bertemu dengan keterlibatan militer dalam kehidupan sosial politik, sekaligus jalur-jalur ekonomi strategis sekarang ini juga bukan persoalan yang mudah untuk diurai".³⁰

Belum pernah penulis membaca pengakuan sejujur dan sejernih seperti yang ditulis oleh Sri Sultan Hamengku Buwono X ini, yang menunjukkan bahwa beliau bukan saja secara pribadi mampu mengatasi *ethnic bias* beliau, tetapi juga sudah tumbuh sebagai seorang *statesman* yang berkaliher nasional.

Mengenai kemajemukan etnik di Indonesia serta bangkitnya tuntutan untuk mengakuan identitas kultural dan hak tradisional masyarakat hukum adat serta etnik mari kita simak pandangan beliau, yang penulis kutip secara *in extenso* sebagai berikut.

Menurut Samuel P. Huntington (1992), saat ini telah terjadi fenomena kesadaran etnik, kultural, serta agama. Modernisasi, perkembangan ekonomi, urbanisasi, dan globalisasi telah mendorong

masyarakat untuk memperkecil jati diri mereka dan menerjemahkannya dalam pengertian kemasyarakatan yang lebih sempit dan intim.

Jati diri subnasional etnis, komunal, dan jati diri regional lebih diutamakan daripada jati diri nasional yang lebih luas. Akan tetapi, penyempitan ini berlangsung beriringan dengan perluasan jati diri karena masyarakat semakin banyak berinteraksi dengan bangsa lain yang memiliki adat istiadat dan peradaban yang berbeda. Penyempitan jati diri ini bisa dilihat dari, misalnya, gencarnya gerakan 'kembali ke etnisitas' di panggung politik Indonesia akhir-akhir ini. Hal ini jika tidak dicermati dengan saksama dapat menjadi salah satu pemicu disintegrasi bangsa.

Sedangkan ekspresi eksistensi etnisitas tersebut dibagi dalam tiga kategori (Harsono, 2000). *Pertama*, tuntutan pengakuan identitas etnis dalam wujud negara merdeka (*etnonationalism*) seperti di Irian Jaya, Aceh, Timor Timur. *Kedua*, keinginan mempertahankan identitas etnis dan agama (konflik horisontal) seperti di Ambon, Halmahera, Poso, Sambas, Sampit. *Ketiga*, perjuangan perlindungan hak-hak masyarakat adat terhadap eksplorasi sumber daya alam lokal seperti di Riau, Kutai, dan kasus Semen Padang³¹. Dengan memilah karakteristik dari

³⁰ Sri Sultan Hamengku Buwono X, 2007. *Merajut Kembali Keindonesiaan Kita*. PT Gramedia Pustaka Utama. Jakarta. H.70 f.

³¹ Sungguh menarik bahwa Sri Sultan Hamengkubuwono ke X mencantumkan kasus Semen Padang dalam tulisan beliau tersebut. Banyak sedikitnya penulis faham dengan kasus ini, karena antara tahun 1999-2003 penulis adalah komisaris utama pada badan usaha milik negara tersebut. Dapat penulis sampaikan bahwa dalam rangka meminta bantuan Ka Polri untuk mengerahkan pasukan untuk menundukkan tuntutan masyarakat Sumatera untuk memisahkan (*spin off*) PT Semen Padang dari Semen Gresik, Menteri Negara BUMN Ir Laksamana Sukardi terkesan juga dihinggap oleh 'sindrom Sumpah Palapa'. Menteri yang berasal dari Partai PDI Perjuangan yang dipimpin oleh Presiden Megawati Soekarnoputri ini menyebut tuntutan *spin off* tersebut 'membahayakan NKRI'!

masing-masing konflik etnis tersebut, kita bisa menelaah variasi sumber disintegrasi bangsa.

Namun demikian, fenomena "kembali ke etnisitas" tersebut bukanlah sesuatu yang selalu negatif. Tuntutan otonomi etnis di belahan dunia saat ini umumnya didasarkan pada alasan tidak adanya pengakuan atas perbedaan kultural dan survivalitas ekonomi kelompok. Kenyataan global ini menunjukkan bahwa kebudayaan tradisional tidak bisa begitu saja dipunahkan. Dengan demikian, kebijakan pemerintah untuk mengganti lembaga-lembaga adat dengan perangkat modern lembaga desa (ala desa di Jawa) sesuai diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tidaklah tepat. Ini merusak keberagaman kita.³²

Khusus tentang budaya etnik Jawa, Sri Sultan Hamengku Buwono X menulis sebagai berikut.

Di samping ketiga kategori etnisitas di atas, perlu ditambahkan kategori lain, yaitu etnik mayoritas. Kelompok mayoritas sering kali dikonosasikan sebagai kelompok yang mewakili simbol-simbol nasionalisme suatu bangsa karena merupakan kelompok dominan. Namun, hal ini tidak menutup kemungkinan bahwa kalangan mayoritas juga dapat tereksplotasi oleh kelompok minoritas yang berkuasa atau *the exclusive-majority*.

Merujuk pada era Orde Baru, realitas tersebut dialami oleh golongan etnis Jawa yang mayoritas, di mana oleh penguasa Orde Baru, banyak simbol budaya Jawa

yang digunakan secara salah-kaprah untuk membangun struktur dan budaya politik yang sentralistis. Hal itu mengakibatkan komunitas Jawa secara otomatis menjadi ikut tertuduh dalam pembangunan budaya politik Orde Baru.³³

Akhirnya tentang keindonesiaan itu sendiri beliau menulis sebagai berikut.

Sejarah memberi pelajaran amat berharga, bahwa perbedaan, pertentangan, dan pertukaran pikiran itulah sesungguhnya yang mengantarkan kita ke gerbang kemerdekaan. Melalui perdebatan tersebut, kita banyak belajar bagaimana toleransi dan keterbukaan para pendiri republik terhadap pendapat pihak lain, bahkan walaupun kritik itu tajam sekali pun. Melalui pertukaran pikiran itu kita juga bisa berkaca betapa kuat keinginan bangsa waktu itu untuk bersatu di dalam satu identitas kebangsaan sehingga perbedaan-perbedaan tidak menjadi persoalan lagi.

Perdebatan dan perbedaan pandangan mengenai masalah tersebut merupakan bagian dari pergulatan pemikiran tentang tradisi dan modernitas sejak periode awal pertumbuhan identitas kebangsaan dan ke-Indonesia-an di masa lalu. Ia bertolak dari pertanyaan mendasar tentang "asal-usul" identitas nasional kita apakah ia sesuatu yang baru atau semata-mata kelanjutan atau persembungan belaka dari yang lama.

Dalam belantara perantaraan pemikiran itu sebagian tokoh pergerakan cenderung memandang

³² Op.cit. h. 5.

³³ Op.cit. h. 7.

kebangsaan dan ke-Indonesia-an sebagai entitas yang sama sekali baru, yang "ditemukan" pada awal Abad ke-20 melalui kontak serta perkenalan elite pergerakan dengan peradaban Barat. Kebangsaan dan ke-Indonesia-an dilahirkan secara sengaja oleh elite terdidik bumiputera di atas semangat dan kesadaran mempersatukan masyarakat kepulauan Nusantara dalam suatu *nasion* yang bernama Indonesia. Ke-Indonesia-an dengan demikian bukanlah persambungan Sriwijaya, Majapahit, dan berbagai bentuk negara pra-Indonesia lainnya.³⁴

Penulis sepenuhnya setuju dengan pandangan Sri Sultan Hamengku Buwono X ini. Seandainya pandangan beliau ini bisa diterima secara umum, ada keharusan untuk merekonstruksi kembali visi kesejarahan serta kebijakan nasional kita, termasuk dalam memahami dan menangani berbagai pemberontakan daerah yang telah pernah terjadi atau - mudah-mudahan jangan sampai terjadi - yang akan terjadi dalam tahun-tahun mendatang.

Intinya adalah, 'sindrom Sumpah Palapa' yang dianut oleh [sebagian] pejabat Pemerintah Pusat dalam menegakkan NKRI harus ditinggalkan sama sekali, dan fenomena kebanggaan etnik perlu ditempatkan pada proporsinya yang wajar. Dari telaahan terhadap empat

pemberontakan daerah kita temukan bahwa sebagian kesalahan terjadinya pemberontakan daerah ternyata juga bersumber dari kekeliruan kebijakan Pemerintah Pusat sendiri dalam menangani aspirasi dan kepentingan daerah yang absah. Bagaimanapun perlu diingat bahwa rakyat Indonesia yang berdiam di daerah adalah bagian dari seluruh Rakyat Indonesia yang memiliki kedaulatan tertinggi di Republik ini, sedangkan bagaimanapun berkuasanya, Pemerintah Pusat hanyalah merupakan pemegang amanah dari Rakyat Indonesia itu. Tidak kurang dan tidak lebih.

Kesimpulan dan Penutup

Bagaimanapun *gonjang-ganjingnya* kehidupan berbangsa dan bernegara, kita harus bersyukur kepada Tuhan Yang Maha Esa serta dan berterima kasih kepada para pemimpin pergerakan kemerdekaan serta para Pendiri Negara, bahwa sebagian besar Rakyat Indonesia adalah setia kepada NKRI. Dengan kata lain, pilihan terhadap NKRI telah memperoleh legitimasi sejarah (*historical legitimacy*). Hanya sebagian kecil Rakyat yang sampai memberontak dan angkat senjata terhadap NKRI

³⁴ Op.cit. p. 10f.

serta Pemerintahnya.

Bersisian dengan kemungkinan adanya sebagian Rakyat yang secara *a priori* menolak NKRI, secara teoretikal juga terbuka kemungkinan – seperti ditunjukkan oleh paradigma Ann Gregory dan DeWitt Ellinwood – bahwa sebagian faktor penyebab pemberontakan Rakyat di daerah bersumber pada kesalahan kebijakan Pemerintahan Pusat sendiri, dalam tiga bidang utama, yaitu kebudayaan, kelembagaan, dan alokasi sumber daya, yang akan selesai dengan sendirinya jika kebijakan yang salah itu dikoreksi dan diperbaharui.

Perlu disadari, bahwa ke-Indonesia-an yang sedang kita bangun adalah suatu entitas yang sama sekali baru, dan bukan sekedar kesinambungan dari Sriwijaya, Majapahit, atau dari kerajaan-kerajaan pra-nasional lainnya. Visi, misi, dan paradigma yang akan kita gunakan dalam membangun ke-Indonesia-an kita harus benar-benar bersifat nasional dan dibangun bersama, dan sama sekali tidak boleh merupakan proyeksi paradigma suatu etnik tertentu melalui kekuasaan negara nasional.

Dua faktor yang selama ini tidak demikian banyak diperhitungkan dalam perumusan kebijakan penanggulangan pemberontakan adalah keterbatasan kemampuan Pemerintah Pusat

sendiri untuk memaksakan kebijakannya serta besarnya pengaruh faktor campur tangan luar negeri.

Di kalangan tokoh-tokoh etnik Jawa telah mulai timbul kesadaran bahwa pemerintahan yang lampau telah memanfaatkan simbol-simbol budaya Jawa untuk mendukung budaya politik sentralistik yang sedang dikembangkannya, sehingga etnik Jawa ikut jadi tertuduh dalam pengembangan budaya sentralistik itu.

Secara jujur harus diakui, bahwa seandainya pejabat-pejabat Pemerintah Pusat sudah benar-benar bersemangat kebangsaan dan tidak dihindangi oleh 'sindrom Sumpah Palapa', banyak pemberontakan daerah bukan saja bisa dicegah tetapi juga dapat diselesaikan secara lebih *elegant*.

Kebijakan penanggulangan pemberontakan daerah selama ini, yang sebagian di antaranya diresapi oleh semangat 'sindrom Sumpah Palapa', telah menimbulkan kegetiran sedemikian rupa, sehingga justru bersifat kontra produktif dengan semakin menguatnya semangat separatisme, yang hanya dapat ditangani dengan memberikan konsesi politik yang luar biasa kepada daerah yang bersangkutan, dalam format 'otonomi khusus'.

Sehubungan dengan itu ada

urgensi untuk memperbaharui doktrin operasional TNI sebagai Tentara Nasional dan Tentara Rakyat, yang secara sungguh-sungguh memperhitungkan dan menghormati implikasi kemajemukan etnik di Indonesia dalam merumuskan kebijakan, strategi, taktik, dan taktik militer. TNI tidak boleh dibiarkan – secara sadar atau secara tidak sadar – merosot menjadi semacam KNIL-nya Republik Indonesia.³⁵

Oleh karena demikian kuatnya pengaruh kultural tersebut, penerapan profesionalisme militer konvensional dalam artian

sempit – dalam bidang intelijen, operasi, personalil, dan logistik – tidaklah cukup memadai, baik untuk mempersiapkan operasi militer yang memerlukan dukungan rakyat Indonesia yang bermasyarakat majemuk, maupun untuk mencegah timbulnya akibat yang kontra-produktif. Profesionalisme militer Indonesia perlu disempurnakan dengan pemahaman dan penguasaan materi pluralisme kultural dari Rakyat Indonesia, yang untuk itu jika perlu diadakan suatu korps perwira ahli tersendiri³⁶.

³⁵ Mengenai KNIL ini lihat Petrik Matanasi, 2007. *KNIL, Koninklijk Nederlandsche Indische Leger, Bom Waktu Tinggalan Belanda*. MedPress. Yogyakarta.

³⁶ Untuk tujuan ini, Pemerintah dapat merekrut para sarjana ilmu politik, ilmu pemerintahan, atau ilmu antropologi budaya untuk berdinasi dalam staf umum, baik sebagai tenaga ahli maupun sebagai perwira pewajib militer. Penulis sendiri memasuki dinas militer TNI-Angkatan Darat sebagai perwira cadangan wajib militer darurat, 1959-1963, dan kemudian melanjutkan karir sebagai militer sukarela sampai pensiun dari dinas militer dalam tahun 1991.