

# **Negara-Bangsa atau Negara-Teritorial?: Refleksi Historis Dinamika Perkembangan Geopolitik Indonesia**

**Andi Achdian<sup>1</sup>**

## **Pendahuluan**

dari Sabang sampai Merauke  
berjajar pulau-pulau  
sambung-menyambung menjadi satu  
itulah Indonesia ...

Lirik di atas adalah sebuah bentuk populer bagaimana ruang geopolitik Indonesia terpetakan dalam imajinasi publik. Indonesia yang kita kenal sekarang telah menjadi sebuah negara berdaulat dengan luas total mencapai sekitar 1.900.000 km persegi. Dari segi perbandingan, luas ini mencakup lima puluh tujuh kali lebih besar dari Belanda, lima kali Jepang, hampir empat kali Prancis, dan dengan jarak kepulauan dari timur ke barat sepanjang 5000 km dan dari utara ke selatan 2000 km, maka jaraknya sebanding dengan jarak kota Lisbon, Portugal ke wilayah Ural, atau dari pantai Pasifik ke pantai Atlantik Amerika Serikat.<sup>2</sup> Membayangkan keluasan ini sudah pasti bayangan kongkrit dari keanekaragaman Indonesia terlalu mahal dan sulit untuk dapat dinikmati oleh mayoritas rakyat Indonesia. Di luar para perwira militer dan kepolisian, pejabat tinggi birokrasi dan kalangan bisnis, sebagian besar tetap terkungkung di unit-unit teritorial kecil di kampung halaman masing-masing. Pertanyaannya adalah bagaimana masyarakat yang begitu beragam dari segi etnis, budaya, dan agama dapat tetap disatukan dalam sebuah negara bangsa yang berdaulat dan menganut prinsip negara kesatuan sesuai dengan konstitusi Republik Indonesia? Bagaimana persoalan-persoalan daerah diselesaikan dalam ruang politik Indonesia yang begitu luas?

Tulisan ini adalah sebuah upaya melihat kaitan antara Indonesia sebagai sebuah ruang teritorial politik dengan upaya membangun sebuah negara-bangsa yang belum selesai sampai saat ini. Apa yang dimaksud dengan belum selesai dalam kaitan ini adalah, pertama, berkait dengan kenyataan dalam sejarah politik masyarakat Indonesia yang sejak pembentukannya sampai saat ini telah memunculkan harapan-harapan separatisme

---

<sup>1</sup> Penulis adalah direktur Onghokham Institute, Jakarta.

<sup>2</sup> Denys Lombard. Nusa Jawa: Silang Budaya. Batas-Batas Pembaratan. Gramedia, Jakarta. 1996. hal. 16.

seperti yang dalam pengalaman kontemporer kita terjadi di Aceh dan Papua Barat.<sup>3</sup> Dalam kasus Aceh sekarang, dengan tercapainya kesepakatan damai Helsinki pada bulan Agustus 2005, maka secara praktis dapat dikatakan bahwa baru pada dua tahun ini kesepakatan politik “menjadi Indonesia” lahir di wilayah tersebut. Sementara dalam persoalan Papua Barat, sampai sekarang kita tetap menunggu bagaimana sebuah penyelesaian akhir dapat dibuat dari konflik berlarut-larut antara pemerintahan Jakarta dan kekuatan politik yang menamakan diri mereka Organisasi Papua Merdeka (OPM).

Kedua, sebuah pokok masalah yang menjadi tantangan bagi sebuah negara-bangsa di Indonesia saat ini setelah keruntuhan rejim Orde Baru adalah kenyataan merebaknya konflik-konflik komunal yang menjadikan sentimen etnis dan agama sebagai dasar benturan kekerasan antar kelompok. Hantu SARA (Suku, Agama, dan Ras) yang dalam periode Orde Baru telah dianggap sebagai ancaman utama bagi stabilitas tatanan politik—diluar ancaman komunisme dan fundamentalisme agama—telah menjadi mimpi buruk yang menelan nyawa ribuan orang-orang Indonesia, seperti mereka yang berasal dari suku Madura di Kalimantan, atau kelompok Muslim dan Kristen di Maluku. Gelombang kekerasan ini seakan-akan melontarkan kepada kita sebuah gambaran bahwa hanya salah satu kelompok suku atau agama yang berhak mendapatkan status penuh sebagai warga negara Republik Indonesia, sementara yang lainnya berada dalam posisi kedua atau ketiga.

Aspek ketiga yang menjadi masalah adalah pengalaman dalam eksperimen politik dalam periode reformasi sekarang ini yang mencoba menawarkan sebuah model tata-pemerintahan yang dianggap lebih baik dalam melayani masyarakat pada tingkat akar rumput, dan sekaligus diharapkan dapat menjadi alat efektif dalam mengatasi ketimpangan ekonomi antar-wilayah, atau politik desentralisasi. Dalam praktek, kita menyaksikan bagaimana agenda ini ternyata telah bertumpang tindih dengan elemen-elemen ‘kedaerahan’—seperti putra daerah atau sentimen primordial lainnya—dalam pemilihan kepala daerah langsung. Dalam kaitan ini, kita menyaksikan bagaimana agenda politik desentralisasi sebagai jalan keluar yang dianggap lebih efektif harus menghadapi sebuah kenyataan tentang “persoalan-persoalan daerah dan ke-daerahan” yang tetap muncul dalam tataran politik Indonesia sebagai sebuah negara-bangsa.

Dengan berfokus pada pembahasan mengenai bagaimana ruang politik Indonesia terbentuk—seperti diwakili oleh peta dan simbol lainnya—tulisan ini menegaskan bahwa konstruksi teritorial negara Republik Indonesia tidak serta-merta berjalan seiring dengan perkembangan kesadaran di antara warga-negara bahwa mereka merupakan satu bagian dari sebuah negara-bangsa bernama Indonesia. Pertimbangan-pertimbangan geopolitik telah menjadi satu landasan yang kemudian berpengaruh terhadap bagaimana konstruksi negara-bangsa dirumuskan.

## **Perimbangan Geopolitik Nusantara Pra-Kolonial**

---

<sup>3</sup> Selama dua dekade setelah terbentuknya pemerintahan Republik Indonesia, terdapat rangkaian peristiwa yang memunculkan gejolak politik anti-pemerintahan pusat, sekaligus tuntutan kemerdekaan seperti dalam apa yang disebut sejarawan sebagai pemberontakan daerah.

Tidak lama setelah dinobatkan sebagai raja Mataram menggantikan ayahnya Panembahan Krapyak, Raden Mas Rangsang, lebih terkenal dengan nama Sultan Agung, menyampaikan pidatonya kepada utusan VOC yang datang berkunjung ke istana pada tahun 1614 berkait dengan permohonan mereka membangun sebuah pos pertahanan dan perdagangan VOC di pantai Jepara:

Buatlah sebuah benteng atau bila dikehendaki sebuah rumah sedemikian kuat sehingga dapat bertahan bila diserbu musuh, sampai saya dapat memberi bantuan. Saya bukan seorang pedagang seperti mereka dari Banten dan Surabaya, saya tidak menginginkan bea cukai, sebab keadaanku sudah cukup dan tidak kekurangan apa-apa. Saya tahu benar bahwa Tuan-Tuan datang untuk tidak menduduki tanah Jawa; saya mengalahkan Gresik dan Jortan, saya sekarang akan mengalahkan Surabaya, dan saya akan memberikan Jortan sebagai hadiah kepada Jenderal (bila dikehendakinya), saya tidak bermusuhan dengan Banten, tetapi kalau Tuan-Tuan diganggu oleh Banten, saya akan memberi 40 gorap sebagai bantuan kepada Tuan-Tuan, balaslah perbuatan mereka.<sup>4</sup>

Dalam imajinasi kedaulatan negara sekarang ini, kata-kata Sultan Agung nampak sulit diterima dan dimengerti apa dan bagaimana seorang penguasa bisa menerima sebuah kekuatan asing—dan berjanji memberikan segala bantuan—yang kemudian menjadi penguasa tunggal di wilayah nusantara atau Hindia Belanda selama hampir satu abad? Sultan Agung bisa kita anggap sebagai seorang naif yang tidak menyadari ancaman besar yang akan dihadapi dalam menanggapi permintaan VOC seperti disampaikan oleh utusan mereka. Namun, apabila kita menempatkan ucapan tersebut dalam konteks kesejarahannya saat itu, maka kita akan segera melihat sebuah kebijakan geopolitik yang realistik—dan bahkan cenderung Machiavelian—dari seorang penguasa pribumi Jawa pra-kolonial berhadapan dengan situasi politik domestik dan internasional yang mereka hadapi.

Perlu dipahami, bahwa pada masa itu belum ada sebuah konsepsi kewarganegaraan modern—yang juga memberi inspirasi bagi gerakan nasionalisme Indonesia pada awal abad 20—yang pengaruhnya dalam dunia modern mulai muncul ketika kaum borjuis di Prancis menumbangkan kekuasaan dinasti Bourbon yang telah berkuasa sejak awal abad 12.<sup>5</sup> Dalam kaitan ini, ketika Sultan Agung menyebut ‘tanah Jawa’ dalam pidatonya tersebut, pertama-tama konsepsi itu mengacu pada masalah kekuasaan teritorial dinasti Mataram dibandingkan kedudukan penduduk yang tinggal di dalam wilayah kekuasaan mereka. Dan kedua berkait dengan kedudukan raja-raja yang masih merdeka dan bebas dari pengaruh Mataram yang menjadi sumber ancaman bagi kekuasaan dinasti Mataram.

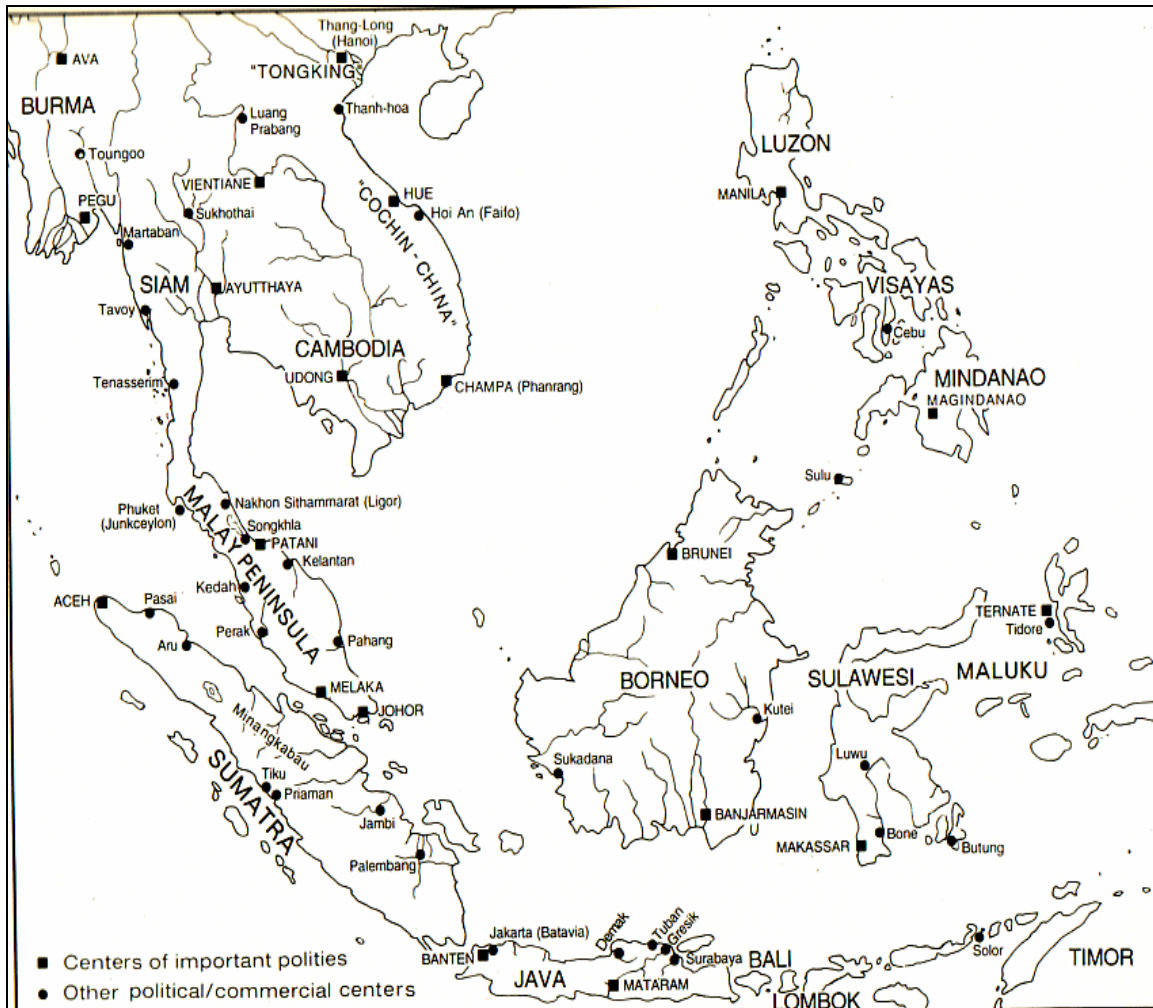
---

<sup>4</sup> H.J. de Graeff. *Puncak Kekuasaan Mataram*. Cetakan Ketiga. Grafiti: Jakarta. 2001. p. 64-65.

<sup>5</sup> J.G.A Pocock, ‘The Ideal of Citizenship since Classical Time,’ dalam Ronald Beiner (eds). *Theorizing Citizenship*. State University New York: New York. 1995. hal. 29-52. Pocock mengatakan bahwa perbedaan mendasar antara gagasan kewarganegaraan modern (dan post-modern) dibanding periode klasik adalah gagasan bahwa warga negara adalah sosok sosial yang terlibat dalam serangkaian aksi sosial yang tak terbatas berkait dengan klaim-klaim mereka tentang hak-hak sipil. Gagasan ini menemukan bentuk paling kongkrit setelah kaum borjuis di Prancis berhasil menumbangkan kekuasaan monarki dalam revolusi mereka. Pocock, hal. 46-47.

Gambaran ini bisa kita lihat dalam peta berikut yang menggambarkan formasi-formasi negara merdeka di kawasan Nusantara dalam periode hidup Sultan Agung saat itu.

**Peta 1: Formasi negara-negara merdeka pada abad 17 dan 18**



Sumber: Anthony Reid. *Southeast Asia in the Age of Commerce 1450-1680. Vol. Two Expansion and Crisis*. Yale University Press. New Haven. 1993. hal. 209.

Seperti ditunjukkan dalam gambar peta di atas, wilayah nusantara pada masa itu tampak seperti jaring laba-laba di antara para dinasti yang berkuasa di sekitar wilayah kepulauan—dan masing-masing memiliki klaim kedaulatan tersendiri—serta bentuk kekuasaan- kekuasaan lainnya di wilayah Asia Tenggara dan Asia daratan (Cina dan India). Nampak menjadi keharusan bagi para penguasa tradisional pada masa itu untuk memperhatikan bagaimana perkembangan kawasan dan pengaruhnya pada kelangngan kekuasaan dinasti mereka. Masing-masing saling memandang mata atas apa yang terjadi—baik dengan jalan peperangan dan penundukan, atau kerjasama—diantara para penguasa di kepulauan nusantara. Di Pulau Jawa sendiri, yang menjadi wilayah kekuasaan Mataram berada, kita bisa melihat bagaimana Surabaya, Gresik, Tuban, dan

Demak di wilayah pesisir tetap bebas dari pengaruh Mataram, termasuk juga kekuasaan sultan Banten di bagian barat pulau Jawa.<sup>6</sup>

Selain itu—yang juga menjadi ciri dari kekuasaan raja-raja Nusantara pra-kolonial—tidak ada sebuah sistem administrasi kekuasaan kerajaan seperti sistem *mandarinate* di Cina atau *shogunate* di Jepang yang menghubungkan kekuasaan pusat para raja dan bangsawan di pusat dengan kaum petani di pedesaan yang menjadi produsen pangan dan tenaga kerja yang sekaligus sumber kekayaan bagi rejim-rejim penguasa tersebut.<sup>7</sup> Moertono Soemarsaid saat menggambarkan bagaimana bekerjanya mesin kekuasaan kerajaan Mataram, menyebutkan bahwa daerah-daerah bawahan Mataram (sekali-gus raja dan bangsawan taklukan) adalah daerah-daerah otonom yang mengurus diri mereka sendiri. Mereka berhubungan dengan kekuasaan pusat tiga bulan dalam setahunnya untuk membawa persembahan pajak hasil bumi dan sekaligus para petani di wilayah kekuasaan mereka untuk melakukan pekerjaan di lingkungan istana, dan terpenting adalah ketika ada kebutuhan mobilisasi militer ketika kerajaan berperang.<sup>8</sup>

Dalam hal ini kita masih menyaksikan sebuah kelanjutan dari konsepsi tradisional dari periode Majapahit mengenai bagaimana sistem kekuasaan pra-kolonial menjaga kekuasaan mereka yang luas, dan sekaligus dalam hal menjaga hubungan mereka dengan penguasa-penguasa daerah. Para penguasa pra-kolonial telah menyusun sebuah geopolitik sistem kekuasaan mereka yang membagi wilayah masing-masing adalah *negaragung* (pusat kekuasaan tempat raja dan keluarganya tinggal), *mancanegara* (yang merupakan propinsi-propinsi di sekitar kerajaan di bagian barat dan timur), *pasisir* (wilayah propinsi yang terdapat di sekitar pantai utara Jawa) dan *tanah-sebrang* (wilayah kekuasaan di luar Jawa).<sup>9</sup> Konsepsi ini menunjukkan prinsip lingkup konsetrik geopolitik kekuasaan yang dimulai dari pusat dan berakhir sampai dengan wilayah terjauh di seberang. Kekuasaan terkuat berada di pusat dan dengan jarak yang semakin jauh, kekuasaannya semakin lemah seperti perbandingan pijar cahaya lampu. Artinya, tidak ada pengertian batas teritorial dalam imajinasi peta yang menjadi dasar tatanan geopolitik negara-negara modern setelah revolusi Prancis.<sup>10</sup>

---

<sup>6</sup> H.J. de Graeff. *Op.cit.* Lihat juga H.J. De Graaf & Dr. Th. G. Th. Pigeaud. *Kerajaan-Kerajaan Islam di Jawa: Peralihan Dari Majapahit Ke Mataram*. Grafiti Press, Jakarta. 1989 (Cetakan Ketiga)

<sup>7</sup> Onghokham. 'The Jago in Colonial Java: Ambivalent Champion of the People,' dalam Andi Achdian (eds). *The Thugs, the Curtain Thief, and the Sugar Lord*. Metafor Publishing, Jakarta. 2003. hal. 117-119.

<sup>8</sup> Dalam kaitannya dengan fungsi militer ini, gambarannya bisa dilihat ketika Sultan Agung melakukan dua kali pengepungan terhadap Batavia pada tahun 1628 dan 1629 yang sumber tentaranya diambil dari penguasa Jepara.

<sup>9</sup> Moertono Soemarsaid. *State and Statecraft in Old Java: A Study of the Later Mataram Period, 16<sup>th</sup> to 19<sup>th</sup> Century*. Cornell Modern Indonesian Project, Ithaca. Monograph Series. 1968. hal. 101.

<sup>10</sup> Soemarsaid., *ibid.* hal. 112. Benedict Anderson telah mengembangkan gambaran ini dalam artikelnya tentang konsepsi tradisional kekuasaan Jawa yang menegaskan bahwa konsepsi kekuasaan pusat ini tidak akan memberi toleransi terhadap adanya kekuasaan seimbang dalam lingkup pengaruh mereka, dan sekaligus batas-batas teritorial bersifat relatif tergantung pada bentuk kekuasaan lain yang dapat menandingi pengaruh pusat. Lihat Anderson, 'The Idea of Power in Javanese Culture,' dalam Claire Holt et.al. *Culture and Politics in Indonesia*. Cornell University Press, Ithaca. 1981. hal. 28-33. Bagaimanapun bukan berarti batas teritorial tidak dikenal. Batas teritorial pada masa itu lebih ditandai oleh kondisi alam seperti sungai dan hutan dibandingkan sebuah garis imajiner yang diwakili oleh peta.

Pertanyaannya adalah bagaimana teknologi kekuasaan penguasa-penguasa pra-kolonial itu dijalankan, khususnya dalam berhubungan dengan persoalan daerah (atau kekuasaan bawahan mereka) dan juga lingkup Nusantara yang luas? Seperti dikatakan seorang sejarawan Prancis, Denys Lombart, teknologi yang kemungkinan diwarisi dari periode Majapahit adalah pertama adalah kewajiban bagi penguasa-penguasa lokal, terutama yang kuat, untuk tinggal di kraton selama beberapa bulan dalam setahun. Dan apabila penguasa itu pulang, maka ia harus meninggalkan anggota keluarga dekatnya sebagai sandera di kraton. Dengan mengutip laporan seorang pejabat kolonial mengenai sistem kekuasaan Mataram saat itu, Lombart mengatakan bahwa ‘kita melihat tidak kurang dari dua puluh kediaman untuk para pembesar (pangeran) yang dihuni apabila mereka tinggal di kraton ... Dengan demikian ibukota disusun sebagai sebuah mikrokosmos sentral: setiap daerah harus diwakili dan kekuasaan terpusat hanya dari satu pusat saja.’<sup>11</sup>

Teknologi kedua adalah politik perkawinan, yang telah berkembang jauh sejak periode Singasari dan Majapahit. Setelah menang perang, raja dan pengikutnya lazim menikahi putri atau saudara perempuan raja-raja yang kalah, dalam kedudukan yang bahkan menjadi permaisuri raja.<sup>12</sup> Sumber-sumber sejarah Jawa cukup kaya menggambarkan bagaimana politik perkawinan antara penguasa menjadi bagian dalam pola pengembangan persekutuan dan kerjasama di antara mereka. Bahkan politik perkawinan ini juga ditujukan dalam pembentukan hubungan internasional seperti ketika kerajaan Singasari harus menghadapi ancaman invasi pasukan Mongol ke tanah Jawa. Raja Kertanegara yang merupakan raja keempat dari dinasti Singasari telah melakukan sebuah manuver dengan mempererat hubungan dengan kerajaan-kerajaan di wilayah Indo-Cina sekarang, yaitu Annam dan Campa, melalui perkawinan putri raja dengan raja Campa. Persahabatan ini dimaksud untuk membendung langkah ekspansi dan serbuan Kubilai Khan dari arah Selatan.<sup>13</sup> Dalam sejarah Eropa, metode ini juga cukup lazim seperti yang terjadi dalam persekutuan antara dinasti Bouborn Prancis dan Austr-Hungaria melalui perkawinan Raja Louis XV dengan putri Marie Antoinette yang terkenal akan kecantikan dan hidup mewahnya.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> Dennys Lombart, *Nusa Jawa Silang Budaya: Warisan Kerajaan-Kerajaan Konsentris*. hal. 39.

<sup>12</sup> Lombart, *ibid.* hal. 39

<sup>13</sup> Langkah ini terbukti efektif dengan penolakan penguasa Annam dan Campa untuk mengizinkanendaratan pasukan Tartar. Slamet Mulyana, *ibid.*, hal. 178. Di luar bentuk persahabatan, langkah militer untuk mencoba membendung invasi dari Selatan telah dilakukan oleh Raja Kertanegara dengan apa yang dikenal sebagai ekspedisi Pamalayu. Langkah ini kelak dilanjutkan oleh Gajah Mada yang terkenal dengan Sumpah Palapa-nya, yang secara tidak langsung dapat dilihat sebagai Politik Nusantara jilid dua dari apa yang telah dilakukan oleh pendahulunya. Lihat Slamet Mulyana. *Menuju Puncak Kemegahan: Sejarah Kerajaan Majapahit*. LkiS: Yogyakarta. Hal. 151-156. Slamet Mulyana yang mempelajari era tersebut menyebut tindakan dan kebijakan tersebut sebagai Politik Nusantara. Bagaimanapun, doktrin politik nusantara saat itu lebih merupakan sebuah upaya menjaga keamanan dalam negeri menghadapi ancaman dari luar, yang berbeda dengan dinasti politik di Eropa yang berusaha mencoba mencari sumber akumulasi kapital melalui penguasaan sumber-sumber komoditi perdagangan internasional. Nusantara memiliki arti negara atau pulau lain yang dapat dimengerti dalam arti geopolitik sebagai sebuah wilayah (berdaulat) yang berada di seberang lautan dari kekuasaan pusat. Politik Nusantara adalah sebuah manifestasi kesadaran tentang bagaimana kebijakan luar negeri masing-masing penguasa dibentuk dan latarbelakangnya telah muncul sejak periode Raja Kertanegara—raja keempat Singasari—yang telah dihadapkan pada persoalan menghadapi ancaman kerajaan Mongol yang menuntut pengakuan kedaulatan mereka atas tanah Jawa.

<sup>14</sup>

Teknologi ketiga, dan lebih modern serta efisien, adalah pembentukan korps polisi negara yang berada langsung dibawah pengawasan raja. Pejabat Belanda yang mengunjungi Mataram melukiskan bahwa saat itu terdapat sekitar 4000 petugas pengadilan yang kedudukannya berada di atas semua bangsawan yang berkuasa, menjelajahi negeri seperti rombongan anjing pemburu untuk mengamati dan mendengarkan segala sesuatu yang terjadi. Mereka bebas menghadiri semua pertemuan dan menanyakan apa yang dilakukan. Korps ini juga memiliki jaringan informan, atau mata-mata yang melaporkan segala-galanya kepada raja.<sup>15</sup> Ini mengingatkan kepada kita sosok korps *Bhayangkara* yang berada di bawah kekuasaan mahapatih Gajah Mada dalam era kekuasaan Majapahit, dan sekaligus menjelaskan mengapa kemudian Gajah Mada tampil sebagai sosok yang memiliki kekuasaan begitu besar dalam puncak kejayaan Majapahit saat itu. Dalam konteks Indonesia modern, keberadaan pasukan seperti itu juga mengingatkan kita pada fungsi badan intelejen dalam periode Orde Baru dan kebijakan kontra-insurgensi yang dijalankan pasukan khusus (Kopassus misalnya) di wilayah-wilayah yang bergolak seperti Aceh, Papua dan juga Timor-Timur.

Dengan memperhatikan konteks kesejarahan ini, maka cukup jelas bagi kita memahami pernyataan Sultan Agung dalam pidato yang dikutip di atas terhadap pihak VOC yang menjadi tamunya di kraton pada saat itu. Pertama, dalam proses pembentukan negara dan bina-negara pra-kolonial, meminjam istilah Moertono Soemarsaid, prioritas utama dari dinasti yang baru muncul pada saat itu adalah bagaimana membangun stabilitas politik internal yang dapat melanggengkan kekuasaan setiap dinasti. Dinasti politik yang baru muncul pertama-tama harus membuktikan terlebih dahulu kekuasaan militer dan politik mereka terhadap dinasti-dinasti lama yang mereka gantikan—atau dihancurkan melalui pemberontakan internal yang memunculkan dinasti baru—serta memastikan tidak ada lagi potensi perlawanan dari kekuasaan lama yang mereka gantikan. Dan persoalan daerah, yang menjadi tema penting dalam pembahasan kita dalam tulisan ini, dibangun melalui berbagai mekanisme

Selain itu, dinasti penguasa yang baru juga dihadapkan pada kenyataan berhadapan dengan kekuasaan-kekuasaan saingan yang belum takluk oleh kekuasaan mereka. Dinasti Mataram dibawah Sultan Agung pada saat itu—dengan pusat kekuasaan di Surakarta—mewarisi sebuah problem geopolitik yang dihadapi pendahulunya dalam persaingan mereka menghadapi kekuatan ekonomi, politik dan militer dinasti penguasa keturunan Sunan Giri yang berbasis di Surabaya. Dalam hal ini, seperti dikatakan de Graeff, adalah penting bagi Sultan Agung membangun sebuah hubungan internasional yang dapat memberikannya sebuah prestise bagi dinasti Mataram yang sebelumnya merupakan keturunan orang biasa. Untuk memberikan ijin tersebut, pihak Mataram telah meminta persembahan berupa empat buah meriam yang dipenuhi oleh penguasa VOC saat itu. Persembahan meriam ini sesungguhnya juga menjadi perdebatan di antara pejabat VOC yang merasa khawatir bahwa di kemudian hari mungkin saja raja Mataram itu akan menggunakan senjata yang mereka berikan untuk menyerang kedudukan mereka, yang terbukti melalui pengepungan dua kali Batavia oleh pasukan Mataram pada tahun 1628

---

<sup>15</sup> Lombart, *Op.cit.*, hal. 39-42.

dan 1629.<sup>16</sup> Kedua penguasa Mataram juga tengah merencanakan aliansi dengan VOC yang memiliki angkatan laut yang kuat dan dapat diandalkan untuk menundukan Surabaya. Sultan Agung menyadari kesulitan yang dihadapi VOC berhadapan dengan penguasa di Surabaya yang mengganggu jalur perdagangan mereka dengan kepulauan rempah-rempah di bagian timur Nusantara. Dengan memberikan ijin dan bantuan bagi pembangunan sebuah benteng pertahanan VOC di Jepara, penguasa Mataram hendak membawa kekuatan VOC dalam melakukan konsolidasi kekuasaan mereka di sebelah timur pulau Jawa, dan juga sekaligus harapan menguasai wilayah-wilayah lain di luar kontrol VOC, seperti penguasa Banten, dengan kekuatan angkatan laut yang dimiliki oleh VOC pada saat itu. Kelemahan kekuatan laut memang cukup mendasar bagi para penguasa pra-kolonial di Jawa—berbeda dengan kekuasaan Sultan Iskandar Muda yang pada tahun sama telah melakukan pengepungan militer terhadap kedudukan Portugis di Malaka—dan menjadi ciri kelemahan yang umum bagi penguasa tradisional untuk dapat melakukan kontrol terhadap wilayah Nusantara yang merupakan wilayah kepulauan yang luas, dan bahkan sampai sekarang Republik Indonesia tetap memiliki persoalan ini dalam menjaga kedaulatan teritorial laut yang luas.

Menarik untuk menggarisbawahi pernyataan Sultan Agung kepada tamunya dengan mengatakan “keadaanku sudah cukup dan tidak kekurangan apa-apa”. Ketika Sultan Agung mengatakan bahwa dirinya ‘tidak kekurangan apa-apa’ dihadapan utusan VOC, Surakarta dan wilayah bawahannya di pedalaman telah menjadi tempat terpadat di seluruh Jawa<sup>17</sup> dan juga produsen utama beras yang memberikan suplai makanan kepada wilayah pesisir. Dalam hal ini, kontrol terhadap beras oleh penguasa pedalaman memiliki pengaruh terhadap stabilitas kawasan pesisir yang tergantung terhadap suplai makanan dari wilayah pedalaman.<sup>18</sup> Sultan Agung sedang menyatakan orientasi utama penguasa prakolonial Jawa yang terfokus pada kekuasaan konsentrik mereka dengan kraton sebagai pusat. Disini terdapat perbedaan mendasar antara konsepsi geopolitik kerajaan pra-kolonial Indonesia dengan konsepsi Eropa yang mendatangi wilayah Nusantara pada saat itu. Kebijakan geopolitik Sultan Agung jelas berorientasi pada bagaimana menjaga keamanan internal kerajaan dengan membangun aliansi dengan VOC dalam menghadapi kekuatan dinasti politik Surabaya yang independen, yang sama-sama orang Jawa dan

---

<sup>16</sup> Pengepungan dua kali Batavia pada tahun 1628 & 1629 adalah sebuah aksi militer terbesar dalam sejarah Mataram. Meskipun sulit dipastikan, diperkirakan sekitar 400,000 tentara Mataram dikerahkan dalam aksi militer ini. Bagaimanapun ini adalah aksi militer yang gagal. Pertama, kekuatan Mataram menghadapi masalah logistik bagi pasukan dan merajalelanya penyakit yang menyebabkan kemerosotan moral pasukan. Kedua, dari segi teknik, adalah tidak mudah bagi pasukan Mataram menembus model pertahanan benteng yang dibangun secara Eropa di Batavia saat itu. Perlengkapan meriam yang mereka gunakan tidak dapat menembus pertahanan modern tersebut, sehingga kekuatan Mataram praktis harus mengandalkan kuantitas orang berhadapan dengan sistem pertahanan dan persenjataan yang lebih canggih dari pihak VOC. Sebuah eksperimen untuk menciptakan kelaparan dan kehausan di benteng pertahanan, dengan membendung aliran sungai Ciliwung oleh pasukan Mataram tidak berhasil secara efektif. H.J. De Graaf. *Op.cit.*, hal. 67.

<sup>17</sup> Penguasa Inggris dibawah pimpinan Raffles telah membuat perhitungan statistik secara kasar dan menunjukkan wilayah Surakarta dengan jumlah penduduk yang paling pada saat itu di seluruh wilayah Nusantara. Lihat Raffles. *The History of Java*.

<sup>18</sup> Cukup menarik bahwa obsesi menjadikan Indonesia sebagai daerah swasembada beras telah menjadi bagian dari sejarah politik Orde Baru yang nampaknya memahami bagaimana dimensi politik komoditi beras dalam kestabilan politik rejim tersebut.



berdekata jarak, dan merupakan sumber ancaman utama bagi kestabilan politik internal Mataram.

Bagaimanapun ucapan Sultan Agung terhadap utusan VOC tidak sesungguhnya tulus dan bukan tanpa perhitungan politik. Penguasa Mataram itu tidak pernah menepati janji memberikan bantuan terhadap pembangunan loji di Jepara dan terbukti lima belas tahun kemudian Mataram melancarkan serangan besar-besaran terhadap markas utama VOC di Batavia saat itu. Nampaknya serangan itu dilakukan setelah penguasa Mataram merasakan tidak lagi ada kekuatan efektif dari dalam yang dapat mengganggu stabilitas politik kekuasaan mereka.

Dalam kasus pengepungan Batavia oleh pihak Mataram, kita kembali menyaksikan sebuah manuver menarik dari Sultan Agung, sekaligus pemahamannya terhadap situasi geopolitik kawasan Nusantara pada saat itu. Sebelum serangan dilangsungkan, Sultan Agung telah berkirim surat kepada penguasa Portugis di Malaka—yang merupakan pesaing utama VOC dalam perdagangan rempah-rempah—meminta dukungan dari Portugis untuk dukungan serangan laut terhadap Batavia. Permintaan dukungan itu menunjukkan kepada kita sebuah konteks tentang kompleksitas geopolitik kawasan Nusantara pada saat itu dalam abad merkantilisme. Kawasan itu telah dihuni oleh dinasti-dinasti politik yang saling bersaing, termasuk juga persaingan antara bangsa Eropa yang datang di kawasan ini. Belum ada sebuah kekuasaan tunggal yang pada saat itu mampu menguasai sepenuhnya ruang geopolitik yang membentang begitu luas dari wilayah barat sampai pulau-pulau di bagian timur yang menjadi produsen utama rempah-rempah.

Memperhatikan bagaimana perkembangan politik kawasan—kelemahan dan kekuatan pesaing dan sekutu mereka—menjadi bagian penting mempertahankan survival politik masing-masing dinasti yang berkuasa di kawasan Nusantara saat itu. Membangun kekuatan sekutu dalam penyerangan bersama ini pernah dilakukan oleh Sultan Iskandar Muda, yang berusaha bekerjasama dengan kerajaan Mataram, untuk menghentikan suplai beras ke Malaka, dan melakukan aksi terkoordinasi dengan mereka dalam menyerang kaum kafir.<sup>19</sup> Dalam kaitan ini, penguasa Mataram menyadari bahwa dalam tahun 1629, pihak Portugis telah menunjukkan kemampuan militer mereka di lautan menghadapi serangan Sultan Iskandar Muda dari Aceh, kekuatan laut ini dianggap penting oleh pihak Mataram dalam mempermudah mereka menyerang kedudukan VOC lewat laut di Batavia. Dalam menanggapi permohonan itu, penguasa Portugis di Malaka merasakan mendapat peluang menghadapi saingan utama mereka tersebut, dan mengirimkan surat itu ke markas utama mereka yang berbasis di Goa dalam menanggapi permintaan tersebut. Tetapi dukungan tanggapan itu datang terlambat berkait dengan konteks transportasi dan komunikasi pada masa itu. Utusan Portugis baru datang pada tanggal 25 Februari 1631. Tetapi perang telah usai meskipun Portugis menasehati raja untuk kembali menyerang batavia dengan menjanjikan bantuan 40 kapal. ini dilakukan dalam rencana pengepungan ketiga terhadap batavia.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Anthony Reid. *Southeast Asia in the Age of Commerce 1450-1680. Vol. Two Expansion and Crisis*. Yale University Press. New Haven. 1993. hal. p. 274-275.

<sup>20</sup> De Graaf 202-203

Serangan ketiga kalinya tidak pernah terwujud. Dalam beberapa hal kekuatan militer Mataram di lautan dalam beberapa hal memang masing-masing dapat mengganggu keamanan perdagangan VOC dalam perjalanan ke bagian timur Nusantara. Tetapi tidak pernah ada aksi militer lainnya yang cukup signifikan yang dapat menggoyahkan kedudukan VOC di Batavia. Dan terbukti kekuatan Mataram yang cukup diperhitungkan pada masa Sultan Agung, melemah dan hancur justru dari dalam setelah sultan mangkat melalui perebutan kekuasaan antar pangeran yang menyebabkan kekuasaan kerajaan Mataram terpecah-pecah menjadi kekuatan kecil memasuki abad 18.<sup>21</sup>

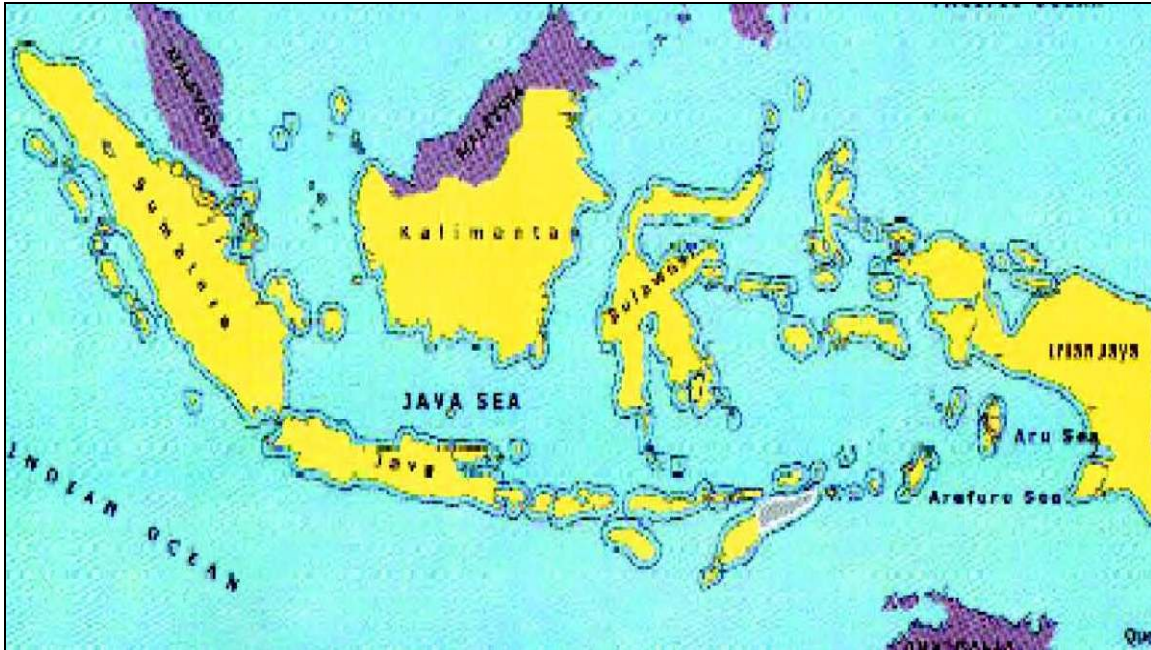
### **Kolonialisme dan Pembentukan Wilayah Indonesia Modern**

Sejak kapan dan bagaimanakah sebuah imaji yang mencakup gugusan pulau-pulau yang membentuk Indonesia dalam benak publik saat ini terbentuk? Apabila kita memperhatikan gambar peta yang sesuai dengan perundangan kolonial pada tahun 1939 tentang Ordonansi Laut Teritorial dan Lingkungan Maritim Hindia Belanda, yang menegaskan kedaulatan jarak laut tiga mil dari wilayah daratan, maka tidak dapat disangkal bahwa visualisasi Indonesia dalam bentuk peta tersebut adalah kreasi penguasa kolonial, bukan warisan empirium tradisional yang pernah ada di Indonesia. Visualisasi teritorial Indonesia seperti inilah yang kemudian menjadi dasar acuan bagi para pemimpin pergerakan dan perjuangan nasionalisme Indonesia—yang sebagian besar bersekolah di sekolah dasar dan menengah yang dibuat oleh pemerintah kolonial Belanda saat itu—ketika mereka membayangkan bentuk wilayah Republik Indonesia yang berdaulat pada tahun 1945.

#### **Peta 2: Gambar Peta Indonesia Sesuai Perundang-Undangan kolonial 1939**

---

<sup>21</sup> Sekali lagi ini pola yang umum di mana kekuatan politik tradisional pra-kolonial. Suksesi selalu menjadi masalah dan berpengaruh besar terhadap keberlangsungan kekuasaan masing-masing dinasti. Model yang sama sama terjadi terhadap kekuasaan empirium Majapahit sebagai salah satu kekuasaan besar yang diperhitungkan di kawasan Asia Tenggara pada saat itu. Secara rata-rata, periode waktu dinasti-dinasti politik di wilayah Nusantara ini relatif pendek bila dibandingkan kelanggengan dinasti-dinasti politik Eropa seperti dinasti Bourbon di Prancis atau dinasti Tudor di Inggris yang masih tetap berlanjut hingga sekarang ini.



Sumber: Prof. Dr. Ir. Jacob Rais Msc. Pedoman Penentuan Batas Wilayah Laut Kewenangan Daerah Menurut UU No. 22/1999. USAID-Indonesia Coastal Resources management Project. Koleksi Dokumen Proyek Pesisir 1997-2003.

Sesungguhnya, diperlukan rentang waktu yang panjang—yang melibatkan sebuah cerita panjang tentang peperangan dan penundukan terhadap penguasa-penguasa lokal di sepanjang wilayah Nusantara<sup>22</sup>—melebihi tiga abad lamanya sampai akhirnya pewarnaan peta yang seragam seperti tampil dalam visualisasi di atas terbentuk pada dekade kedua dan ketiga awal abad dua puluh. Seperti ditunjukkan pada bagian sebelumnya, sampai pertengahan abad 17, kawasan Nusantara bagaimanapun masih merupakan sebuah jaringan kompleks dari kekuasaan mandiri para raja dan pangeran di masing-masing pulau seperti ditunjukkan dalam peta mengenai formasi negara-negara merdeka di Nusantara sampai pertengahan abad 17. Dan sistem kekuasaan tradisional pra-kolonial tidak pernah berhasil membentuk sebuah lingkup kekuasaan yang dapat divisualisasikan dalam bentuk Indonesia modern seperti yang tergambar dalam peta di atas. Kesatuan teritorial itu adalah produk kolonialisme Belanda di Indonesia.

Kuncinya terletak pada keunggunan teknologi perang melalui mesiu dan meriam, ekonomi modern, navigasi peta dan teknologi kapal yang dapat menjelajahi pulau-pulau di benua berbeda. Dengan memperhatikan hal ini kita bisa menelusuri proses perkembangan yang terjadi di kepulauan Nusantara dan bagaimana kemudian Nusantara secara geopolitik disatukan dalam apa yang dengan penuh kesombongan disebut sebagai *Pax-Neerlandica* oleh para pejabat kolonial Belanda pada awal abad 20.

Awal pembentukan empirium Belanda di Nusantara secara kronologis—meskipun pelaut-pelaut Portugis dan Spanyol telah lebih dahulu berlayar di wilayah Nusantara—urutan sederhananya bermula ketika armada Belanda yang dipimpin Cornelis de Houtman

<sup>22</sup> Belanda bagaimanapun telah tertinggal oleh bangsa-bangsa Eropa lainnya, seperti Portugis, dalam mendapatkan jalur pelayaran ke pulau-pulau penghasil rempah-rempah yang menguntungkan di pasaran internasional saat itu.

menyinggahi beberapa pelabuhan di sekitar Nusantara dan membuat peta topografi kawasan pada tahun 1596, maka perkumpulan dagang Hindia Timur (Vereenigde Oostindische Compagnie, VOC) dibentuk untuk tujuan mengawasi jalur perdagangan sekitar wilayah Nusantara, sampai dengan Srilangka dan Tanjung Harapan. Kemudian sejak tahun 1610, VOC dibawah Jan Pieterszoon Coen mulai membangun sebuah loji di sekitar pelabuhan Jayakarta dan kemudian membangun sebuah benteng kecil yang di Batavia yang dalam proses sejarahnya kemudian menjadi cikal bakal bagi berkembangnya sebuah empirium yang menguasai hampir seluruh pulau-pulau di wilayah Nusantara pada abad 19 dan 20.

Meskipun sejak awal armada-armada yang datang tersebut memiliki motivasi utama menguasai monopoli perdagangan rempah-rempah yang menguntungkan, sampai pertengahan dan akhir abad 17 wakil-wakil VOC telah terlibat dalam serangkaian intervensi militer—dalam persekutuan dengan penguasa-penguasa pribumi setempat—yang memberikan mereka klaim kewilayahan di sepanjang wilayah pesisir sebagai konsesi yang diberikan atas dukungan militer mereka. Dalam kaitan ini jelas terlihat keunggulan teknologi perkapalan dan mesiu telah menempatkan para pedagang merkantilis itu berperan bukan saja sekedar pedagang, tetapi juga sebuah entitas negara yang memiliki kedudukan sederajat dengan penguasa-penguasa tradisional di wilayah Nusantara saat itu. Klaim-klaim wilayah ini telah menempatkan VOC dalam kedudukan yang sangat kuat dalam menjalankan monopoli perdagangan di wilayah tersebut, mengatasi kekuatan bangsa Eropa lainnya.

Sebuah titik tolak penting dalam sejarah kolonialisme bangsa Eropa, dan sekaligus menentukan arah kedaulatan teritorial Republik Indonesia sekarang ini dimulai memasuki abad 19 sejak kedatangan Marshall Deandels, seorang pengagum revolusi Prancis, yang mewakili pemerintahan Louis Bonaparte di wilayah koloni Hindia Belanda.<sup>23</sup> Deandels datang ke Jawa pada bulan Januari 1808 dengan tugas membangun sistem pertahanan Hindia Belanda dari ancaman Inggris dan—sesuai dengan Regulasi dan Instruksi VOC tahun 1803—untuk memperbaiki sistem VOC dan memperbaiki nasib rakyat dari penindasan.’ Deandels telah mengawali bentuk baru ekspansi kekuasaan kolonial Belanda yang tidak lagi terbatas pada bagaimana memenangkan pertarungan monopoli perdagangan rempah-rempah, baik terhadap raja-raja pribumi maupun pesaing lainnya dari bangsa Eropa, tetapi bagaimana menjadikan koloni yang mereka kuasai menjadi produsen komoditi-komoditi yang laku di jual dipasaran internasional.

Bagaimanakah kebijakan-kebijakan baru Deandels di Nusantara pada saat itu menjadi dasar perubahan penting. Pertama-tama yang layak disebut adalah kreasinya atas sistem transportasi yang menghubungkan ujung timur dan barat Pulau Jawa dalam apa yang disebut sebagai Jalan Raya Pos.<sup>24</sup> Meskipun pada awalnya pembangunan jalan raya ini

---

<sup>23</sup> Dalam perang Napoleononic pada awal abad 19 Belanda diduduki oleh pasukan Napoleon dan Herman Willem Deandels diangkat menjadi gubernur jendral yang mewakili pemerintahan baru di wilayah koloni. Deandels adalah seorang pengagum Napoleon dan konon dikabarkan sempat mengibarkan bendera Prancis saat mendarat di Batavia ketika Belanda diintegrasikan dalam kekaisaran Prancis. Lombart. *Op.cit* ,, hal. 74.

<sup>24</sup> Pramoedya Ananta Toer telah memberikan ulasan mendetail yang hidup mengenai bagaimana riwayat Jalan Pos ini dalam bukunya yang menarik. Lihat Pramoedya Ananta Toer.

ditujukan dalam upaya membangun sistem pertahanan menghadapi ancaman Inggris<sup>25</sup>, tetapi terdapat arti penting lainnya yang mana untuk pertama kali dimungkinkan sebuah mobilitas lewat darat dari penduduk yang tinggal di pulau Jawa, dan sekaligus juga kemungkinan interaksi lebih tinggi antara komunitas-komunitas masyarakat yang berbeda yang berada di sepanjang jalur pos tersebut.<sup>26</sup>

Pengaruh besar lainnya yang ditinggalkan Deandels di Jawa adalah pembentukan negara *Napoleonic* di Jawa yang menjadi cikal bakal struktur birokrasi kolonial Belanda yang modern pada akhir abad 19 dan awal abad 20, dan kemudian diwarisi oleh pemerintahan Republik Indonesia. Berdasarkan mandat yang diberikan kepadanya pada tahun 1803, Deandels telah melakukan perombakan yang merubah para pegawai merkantilis pada abad-abad sebelumnya menjadi sebuah korps pegawai negeri dengan sistem hirarki jabatan, membagi pulau Jawa menjadi sembilan wilayah keresidenan yang mengadopsi sistem *perfecture* Prancis setelah Revolusi. Langkah penting dalam perombakan birokrasi ini adalah perubahan kedudukan para bupati di wilayah kekuasaan kolonial Belanda menjadi pegawai negeri dan menjadi bawahan pada residen dengan imbalan tanah dan cacah.<sup>27</sup>

Perang Jawa (1825-1830) menandai perkembangan baru yang sangat penting dalam sejarah kekuasaan kolonialisme Belanda di Indonesia. Setelah perang itu, Belanda mendapatkan klaim atas tanah-tanah subur di wilayah propinsi kerajaan Mataram di bagian barat dan timur Timur, dan sekaligus membuka peluang bagi pemerintahan baru dibawah Gubernur Jendral Johannes van den Bosch untuk menjadikan wilayah-wilayah yang baru mereka kuasai itu sebagai tempat produksi komoditi tanaman keras yang menguntungkan di pasaran internasional. Sampai awal abad dua puluh—setelah melewati periode sistem ekonomi liberal yang diberlakukan pada tahun 1870 dan memungkinkan para pengusaha swasta Belanda mengambil untung dari produksi gula—Jawa telah menjadi produsen utama komoditi gula di dunia, disamping produk-produk penting lainnya seperti kopi, kina, kapuk dan lainnya. Dalam kaitan ini, kita bisa melihat bahwa dalam proses perkembangan sejarah sampai akhir abad 19, telah muncul sebuah sistem ekonomi yang bersifat nasional—mengintegrasikan ekonomi kepulauan dalam satu kesatuan nasional—meninggalkan perdagangan antar-pulau yang menjadi ciri dari periode merkantilis sebelumnya.

Konsekuensi yang terjadi dengan terjadinya perubahan arah penguasaan kolonial Belanda di wilayah Nusantara sejak periode tersebut secara ringkas dapat diuraikan sebagai berikut.. Pertama, Jawa telah menjadi basis dan fokus perhatian seluruh perkembangan yang terjadi. Kesuburan tanah di pulau ini, berikut ketersediaan tenaga kerja manusia yang tersedia menjadikan pulau Jawa menjadi tempat yang paling cocok bagi maksud-

---

<sup>25</sup> Eropa saat itu tengah berada dalam peperangan Napoleonik yang menempatkan Prancis dan Inggris sebagai pihak bermusuhan. Perang ini secara tidak langsung juga berpengaruh terhadap situasi politik yang di koloni masing-masing negara. F.R. Bridge & Roger Bullen. *The Great Powers and the European System. 1815-1914*. Longman, London. 1980.

<sup>26</sup> Toer. *Op.cit.*

<sup>27</sup> J.S. Furnival. *Netherlands India. A Study of Plural Economy*. Cambridge University Press. New York. 1944. hal. 64-65. Cacah adalah satuan jumlah tenaga kerja yang berada dalam wilayah kekuasaan para bangsawan Jawa. Berbeda dengan bangsawan feodal Eropa, kekuatan dan kekuasaan para penguasa tradisional Jawa ditentukan oleh seberapa banyak jumlah keluarga petani yang tinggal di wilayah mereka.

maksud kolonialisme Belanda abad 19 di Indonesia.<sup>28</sup> Kedua, penetrasi yang semakin mendalam sistem Eropa dalam kehidupan masyarakat pribumi. Dalam pengalaman Jawa, apabila dalam periode-periode sebelumnya persentuhan antara bangsa pribumi dan Eropa secara intensif terjadi di wilayah-wilayah pesisir, maka memasuki abad ke-19 penetrasi sistem Eropa terjadi sampai wilayah-wilayah pedalaman dengan semakin menyusutnya kekuasaan raja-raja dan pangeran tradisional digantikan oleh sistem birokrasi modern barat yang sebelumnya telah dirintis Deandels pada awal abad 19, dan sekaligus bentuk tata hukum, dan yang terpenting adalah sistem pajak dan penguasaan/pemilikan tanah pribumi.

Ketiga, sebagai konsekuensi logis perkembangan tersebut, pulau Jawa mengalami proses modernisasi yang lebih cepat dibandingkan pulau-pulau lainnya di wilayah nusantara—yang juga berada dalam kekuasaan kolonial Belanda—melalui perkembangan infrastruktur modern seperti jalur kereta api, pelabuhan dan pabrik-pabrik, berikut juga fasilitas-fasilitas modern seperti sistem pendidikan dan kesehatan. Jaringan kereta api di Jawa—yang mengangkut barang dan orang—mulai dibangun sejak tiga dasawarsa terakhir abad 19. Jalur pertama yang menghubungkan Semarang dan Kedung Jati dibangun pada tahun 1871, dan jalur kedua dibuka dua tahun berikutnya yang menghubungkan Batavia dan Buitenzorg (jaringan kereta api Jabotabek sekarang ini) pada tahun 1873. Perkembangan ini tidak berhenti sampai dekade kedua abad 20 yang menjadikan jaringan kereta-api di Jawa saat itu sebagai jaringan terlengkap dan terpadat di Asia.<sup>29</sup> Di sinilah sesungguhnya kita mendapatkan awal modern terjadinya ketimpangan wilayah antara Jawa dan pulau-pulau lain di Indonesia dan terus menjadi permasalahan mendasar sampai saat ini. Perubahan orientasi kebijakan kolonial telah menjadikan Jawa terus berkembang dalam berbagai segi penting syarat-syarat kehidupan masyarakat modern jauh meninggalkan wilayah-wilayah lainnya. Jawa menjadi perhatian utama: mulai ada kebijakan-kebijakan terhadap sistem penguasaan tanah dan mobilisasi penduduk untuk kerja.<sup>30</sup>

Dengan perkembangan Jawa sebagai epicentrum dari kemajuan kolonialisme Belanda, maka pengembangan wilayah-wilayah lain seperti Sumatera, Kalimantan dan kepulauan rempah-rempah tidak lagi penting. Dari sini, nampaknya telah berkembang sebuah landasan yang meletakan persoalan daerah dari sudut pandang pusat. Ketika penguasa kolonial Belanda abad 19 menjalankan politik ekspansi dan penundukan terhadap daerah-daerah di luar Jawa, motivasi mereka tidak lagi pada pengembangan pos-pos perdagangan yang dapat menjalankan kontrol monopoli atas jalur perdagangan, tetapi lebih pada prinsip tidak mengizinkan adanya negara merdeka di kepulauan nusantara dilihat dari posisi pemerintah kolonial di Batavia. Seperti yang dikatakan oleh J.S. Furnival dalam pandangannya terhadap kebijakan kolonial yang ditulis pada awal abad 20, kebijakan-kebijakan kolonial Belanda pada abad 19 dan politik ekspansi mereka menggambarkan sebuah imaji bahwa kekuasaan Belanda dikepulauan Nusantara ‘was

---

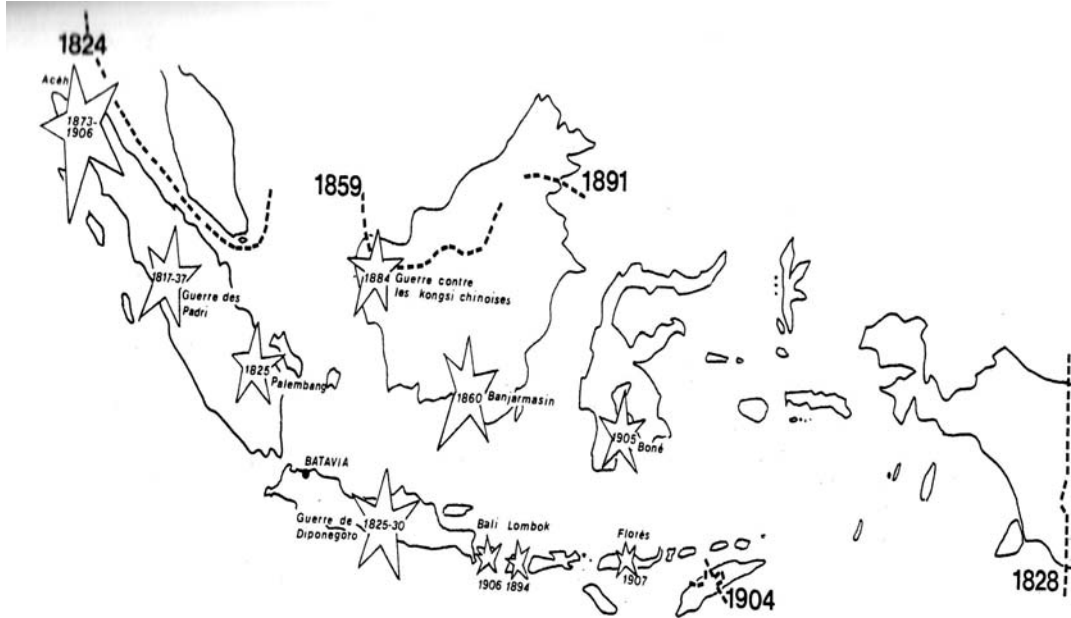
<sup>28</sup> Penguasaan orang menjadi faktor penting dalam pertumbuhan kolonialisme modern Belanda. Sepanjang periode kekuasaan kolonial, persoalan bagaimana mendapatkan lebih banyak tenaga kerja yang bekerja untuk perkebunan tanaman keras di dataran tinggi telah menjadi dasar kebijakan-kebijakan agraria kolonial.

<sup>29</sup> Lombart. *Op.citt.* hal. 130-140.

<sup>30</sup> Keberadaan penduduk sebagai sumber tenaga kerja merupakan kunci utama kekayaan para penguasa tradisional pribumi, khususnya Jawa yang menekankan pada hitungan cacah (jumlah penduduk yang tinggal di wilayah) dibandingkan luas tanah seperti penguasa feodal Eropa.

represented merely by officials planted out as animated coats of arms (levende wapenborden) to warn off trespassers.<sup>31</sup> Gambar peta berikut dibawah ini memberikan ilustrasi bagaimana sebuah tahapan sejarah mengenai terbentuknya wilayah Hindia-Belanda yang menjadi dasar bagi lingkup teritorial Republik Indonesia yang merdeka.

**Peta 3: Perang Kolonial & Perjanjian Internasional Pembentukan Kawasan Hindia-Belanda**



Sumber: Dennys Lombart, *Nusa Jawa: Silang Budaya. Batas-Batas Pembaratan*. Hal. 77.

Dalam peta ini, kita melihat bagaimana perjanjian-perjanjian antara penguasa kolonial Belanda dengan bangsa-bangsa Eropa yang memiliki kepentingan dagang di Asia Tenggara membentuk sebuah peta wilayah bernama Hindia Belanda. Periode paling awal adalah perjanjian antara Belanda dengan Inggris pada tahun 1824 berkait dengan kedaulatan masing-masing kekuasaan kolonial di Selat Malaka, lalu klaim Belanda atas batas wilayah di Papua Barat pada tahun 1828, perbatasan yang terbentuk dengan Inggris di wilayah Kalimantan, yang membentuk wilayah Malaysia dan Brunei sekarang ini, pada tahun 1859 dan 1891, serta terakhir adalah batas wilayah dengan Portugis di wilayah Timor-Portugis, sekarang Timor-Timur yang menjadi negara merdeka pada tahun 1999.<sup>32</sup> Kelengkapan teritorial inilah yang kemudian menjadi warisan yang mewadahi entitas politik Republik Indonesia ketika diproklamkan pada tanggal 17 Agustus 1945.

Bagaimanapun terdapat sebuah ironi dalam pembentukan empirium kekuasaan kolonial Belanda di Indonesia pada saat itu. Apabila pada awalnya kekuasaan kolonial telah dibangun atas kejayaan militer Belanda di lautan melalui mesiu dan armada laut, dalam perjalanan waktu kita melihat kekuatan utama itu memudar dan penguasa kolonial

<sup>31</sup> Furnivall., *Op.cit.* hal. 178.

<sup>32</sup> Lombart,

tersebut nampak semakin mapan dengan bangunan kekuasaan mereka yang semakin berorientasi pada kekuasaan di daratan. Dan dalam periode Perang Dunia II, kesadaran betapa lemahnya armada laut Kerajaan Belanda dalam melindungi wilayah kekuasaan mereka atas agresi Jepang yang datang dari utara Sulawesi terlihat dengan jelas dengan kehancuran armada laut Belanda dalam perang di sekitar laut Jawa yang hanya memakan waktu sekitar enam jam. Belanda memang mengambil strategi militer dengan melepaskan wilayah-wilayah lain seperti Sumatera, Kalimantan, Sulawesi dan Papua dan mencoba mempertahankan secara mati-matian pulau Jawa. Tetapi, tanpa armada laut yang kuat, pendaratan-pendaratan balatentara Jepang dapat dilakukan dengan mudah dan akhirnya Belanda menyerah kepada Jepang pada bulan Maret 1942 tanpa ada perlawanan yang berarti dari pertahanan-pertahanan yang telah dibangun di wilayah daratan, khususnya sekitar wilayah Bandung, sebagai antisipasi Belanda atas serbuan Jepang.<sup>33</sup>

Satu persoalan penting yang patut dibahas mengenai proses keruntuhan negara kolonial yang begitu cepat di tangan Jepang, seperti diuraikan oleh Onghokham, adalah ketidakmampuan rejim kolonial Belanda membangun sebuah dukungan populer bagi usaha perang menghadapi Jepang. Meskipun ada seruan dari kalangan nasionalis yang secara tidak langsung menunjukkan komitmen mereka terhadap kemungkinan invasi Jepang sejak periode tahun 1930-an,<sup>34</sup> rejim kolonial Belanda adalah tetap sebuah pemerintahan asing di bumi Hindia Belanda. Mobilisasi penduduk untuk kepentingan perang bersandar pada prinsip kewarganegaraan modern yang mensyaratkan sebuah prinsip kesamaan di depan hukum dan pemenuhan hak-hak warga negara seperti dicontohkan dalam pengalaman Prancis setelah revolusi dengan semboyan *liberte, egalite* dan *fraternite* yang menjadi dasar mobilisasi rakyat Prancis menghadapi serangan koalisi negara-negara Eropa yang khawatir akan pengaruh revolusi tersebut.<sup>35</sup> Penguasa kolonial Belanda dalam sejarahnya memang telah berhasil membangun sebuah kedaulatan teritorial yang luas di Hindia Belanda, tetapi mereka tidak dapat berhubungan dengan orang yang tinggal dalam teritorial tersebut menjadi sebuah bangsa yang menjadi landasan pelaksanaan geopolitik negara-negara modern pada abad dua puluh.

### **Republik Indonesia dan *Levee en masse***

Dua bagian terdahulu telah menguraikan dengan panjang lebar mengenai proses pembentukan ruang geopolitik yang kemudian menjadi Indonesia sekarang ini. Penguasa-penguasa tradisional pra-kolonial memang tidak memiliki syarat yang cukup untuk membangun sistem kekuasaan mereka—terkait dengan sistem ekonomi, teknologi perkapalan dan senjata—seperti yang dilakukan oleh penguasa kolonial Belanda. Di bawah kekuasaan kolonial Belanda, kita melihat bagaimana supremasi Belanda atas modal, teknologi modern, jaringan komunikasi dan transportasi modern telah menjadi

---

<sup>33</sup> Lihat Onghokham. *Runtuhnya Hindia Belanda*. Gramedia: Jakarta. 1989.

<sup>34</sup> Bagaimanapun kaum nasionalis Indonesia sebagian besar telah mengembangkan sejak lama pandangan yang bersifat anti-fasis dalam politik internasional saat itu. Kerjasama dengan pihak Belanda dalam menghadapi agresi militer Jepang yang fasis nampak menjadi pilihan yang lebih rasional di luar unsur praktis ketika balatentara Jepang pada akhirnya memang menduduki Jawa pada saat itu.

<sup>35</sup> Gambaran mengenai mobilisasi dan pembentukan tentara Prancis dapat dilihat dalam Richard Cobb,



alat penting dalam pembentukan sebuah teritorial berdaulat mencakup Indonesia sekarang. Tetapi, mereka tidak memiliki sebuah syarat penting lainnya yang menjadi dasar kekalahan cepat menghadapi invasi Jepang, yaitu warga-negara yang siap membela dan mempertahankan kedaulatan teritorial tersebut. Dalam bagian ini, kita akan melihat bagaimana sendi-sendi kewarganegaraan Indonesia muncul melengkapi warisan teritorial yang telah terbentuk sebelumnya sebagai dasar pembentukan negara modern Republik Indonesia.

Sebelum membahas tentang persoalan itu, pertama-tama kita perhatikan terlebih dahulu bagaimana pandangan tentang lingkup geopolitik Indonesia muncul dalam wacana para pendiri bangsa ketika prinsip-prinsip dasar Republik Indonesia dirumuskan. Wacana itu muncul dalam rapat BPUPKI pada bulan Juli 1945 yang saat itu memperdebatkan tentang kedaulatan teritorial negara Republik Indonesia. Dalam sidang yang dihadiri 62 anggota, muncul tiga pilihan berkait dengan bagaimana penentuan wilayah teritorial Indonesia masa depan, yaitu bahwa Indonesia adalah 1) wilayah bekas jajahan Hindia Belanda, 2) wilayah bekas jajahan Hindia-Belanda, termasuk Malaya, New Guinea, Borneo Utara, dan Timor Portugis; 3) bekas Indies minus New Guinea. Memang tidak dapat dihindarkan disini munculnya sebuah romantisme ketika Mr. Mohammad Yamin, seorang tokoh kawakan gerakan nasionalis, menyampaikan pidatonya yang menyinggung bagaimana lingkup teritorial republik Indonesia didefinisikan. Yamin mengatakan:

Selainja dari pada itu garuda negara Indonesia tidak mau mengenal enclaves atau tanah kepunjaan dalam ruangan hidup bangsa Indonesia, jang telah ditentukan sedjak 4 ribu tahun oleh Sang Alam dan sudah diberkati dengan takdir Tuhan Ilahi mendjadi tumpah darah Indonesia jang tentu dengan batas dan luasnja. Garuda negara Indonesia hendak terbang membubung tinggi dengan gagahnja, meliputi daerah jang terhampar dari gentingan Kera di tanah Semenandjung Melaju dan pulau Weh dipunjtak Utara Sumatera sampai ke kandung Sampanmangio di kaki gunung Kinibalu dan pulau Palam Sangihe di sebelah Utara Sulawesi melipu daerah jang delapan (Sumatera, Djawa, Borneo, Malaja, Selebes, Sunda-Ketjil, Maluku dan Papua) dengan segala pulau-pulau sekelilingnja<sup>36</sup>

Romantisme sejarah dalam pandangan Yamin atas klaim wilayah Indonesia sedikit banyak mendapat dukungan dari Sukarno yang juga merupakan seorang nasionalis kawakan dan memiliki kecenderungan romantisme seperti Yamin tentang kejayaan Nusantara. Meskipun demikian, pandangan ini nampaknya tidak mendapat dukungan penuh dari anggota sidang yang hadir. Nampaknya para peserta sidang BPUPKI pada saat itu lebih memilih pandangan yang dilontarkan Mohammad Hatta yang mengatakan:

Tuntutan kita dulu tidak lebih daripada Indonesia atau dari pada Hindia Belanda dulu, malahan dari *dulu*, ketika duduk dalam perhimpunan Indonesia saja sendiri mau mengurangi daerah itu. Bagian Papua saja serahkan kepada orang lain. Akan tetapi kalau pemerintah Nipon

---

<sup>36</sup> Muhammad Yamin. Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945. Jilid 1. Cetakan Kedua. Siguntang: Jakarta. 1971. hal. 141.

memberikan Papua yang dulu dibawah Pemerintah Belanda kepada Indonesia, saja tidak berkeberatan, hanja saja tidak menuntutja dan kalau sekiranya bagian Papua itu ditukar dengan Borneo Utara, saja tidak berkeberatan, malah bersjukur, karena seperti saja katakan dahulu, *saja tidak minta lebih daripada tanah air Indonesia yang dulu didjadjah Belanda*, tetapi kalau ditukar memang merupakan satu kebulatan.<sup>37</sup> [cetak miring penulis]

Kalimat Hatta yang menyinggung pangalaman ‘dulu’ dalam pergerakan kebangsaan yang sejak awal telah menegaskan sebuah gambaran menarik tentang keberhasilan pemerintah kolonial Hindia-Belanda menanamkan gagasan kedaulatan teritorial mereka—melalui sarana pendidikan dan konstruksi peta kolonial khususnya—yang menjadi dasar berpikir tokoh-tokoh nasionalis Indonesia saat itu yang notabene adalah produk pendidikan modern Belanda. Tidak dapat disangkal bahwa gagasan Hatta adalah produk pendidikan kolonial yang telah mengajarkan bagaimana imajinasi Indonesia telah dibentangkan dalam peta-peta yang dibuat oleh pemerintah kolonial. Ringkasnya, tidak ada sesuatu yang baru yang ditawarkan oleh para pendiri republik ini berkait dengan dimensi teritorial Indonesia sebagai negara-bangsa, termasuk juga unsur negara itu sendiri yang telah berkembang sejak Deandels berkuasa di Jawa pada awal abad 19. Keputusan sidang BPUKI pada akhirnya telah menetapkan wilayah Republik Indonesia yang tidak berbeda dengan kekuasaan teritorial pemerintah kolonial Hindia Belanda yang proses pembentukannya telah dimulai sejak awal abad 19 sampai awal abad 20.<sup>38</sup>

Tidak dapat disangkal bahwa pemerintah Republik Indonesia yang baru terbentuk itu juga mewarisi sebuah permasalahan sama dengan pendahulu-pendahulunya dalam membangun sistem kekuasaan meliputi lingkup geopolitik Indonesia yang begitu luas, yaitu bagaimana berhubungan dengan masalah daerah dalam satu lingkup kesatuan politik bernama Indonesia. Republik Indonesia telah mewarisi perangkat teknologi yang secara obyektif telah berkembang dalam proses sejarahnya selama berabad-abad, sampai dengan berkembangnya kapitalisme-cetak yang memungkinkan Indonesia sebagai sebuah komunitas terbayangkan dalam bahasa dan visualisasi dalam peta.

Namun kondisi obyektif itu saja belum cukup. Terdapat satu perangkat kunci lain yang akarnya telah berkembang sejak awal abad dua puluh: yaitu mobilisasi massa yang dibangun oleh kaum nasionalis Indonesia sejak awal abad dua puluh. Mogok, boikot, demonstrasi,vergadering, partai politik dan organisasi massa adalah unsur penting yang dapat menjadi alat munculnya kesadaran warga-negara dalam komunitas politik Indonesia. Dengan memperhatikan hal ini, maka Indonesia jelas bukan sekedar warisan

---

<sup>37</sup> *Ibid.* hal. 205.

<sup>38</sup> Benedict Anderson dalam karya masterpiece-nya mengatakan bahwa telah mengatakan bahwa rujukan utama kalangan nasionalis di negara-negara yang baru merdeka berasal dari imajinasi peta kolonial yang telah membentuk teritori kekuasaan mereka, dibandingkan sebuah warisan dari penguasa pribumi tradisional. Seperti dikatakan Anderson, “[p]andangan saya terdahulu telah mengandaikan gagasan bahwa nasionalisme resmi di negara-negara terjajah telah dibangun atas model dinasti Eropa pada abad sembilan belas ... Refleksi selanjutnya telah mengantarkan saya untuk menyimpulkan bahwa pandangan itu keliru dan terburu-buru. Geneologi gagasan itu justru datang dari imajinasi yang dibangun oleh negara-negara kolonial.” Lihat Benedict Anderson, p. 163.

dari penguasa kolonial sebelumnya, tetapi juga konstruksi sejarah yang telah dibangun oleh para pendiri bangsa dalam perjuangan selama beberapa dekade di awal abad 20, dan membangun partisipasi rakyat dalam gerakan tersebut adalah kunci utama pembentukan Indonesia sebagai sebuah negara-bangsa.

Menarik untuk diperhatikan bagaimana misalnya Sukarno—sebagai salah seorang tokoh penting gerakan kebangsaan Indonesia—terus menerus menempatkan rakyat sebagai pemain utama dalam proses pembentukan Indonesia merdeka. Dalam artikel berjudul “Menudju Indonesia Merdeka” pada bulan Maret 1933, Sukarno menyampaikan:

Oleh karena itu, maka kemerdekaan adalah sjarat jang maha penting untuk menghilangkan kapitalisme dan imperialisme, sjarat jang penting mendirikan masjarakat jang sempurna. Gedung Indonesia Sempurna, dimana semua Rakja-djelata bisa bernaung dan menjimpan segala buah-buah kerezekian dan kekulturan sendiri .... Gedung Indonesia Sempurna itu hanjalah bisa didirikan di atas bumi Indonesia jang Merdeka. Gedung Indonesia sempurna itu hanjalah bisa didirikan djikalau pandemen-pandemenja tertanam didalam tanahnja Indonesia jang Merdeka.

Tetapi, ... Gedung Indonesia sempurna itu djuga hanjalah bisa didirikan oleh Marhaen Indonesia, bilamana Marhaen adalah leluasa mendirikannya, ..., ja’ni bilamana Marhaen, dan tidak fihak lain, mempunyai kemerdekaan gerak-bangkit jang ta’ terhalang-halang. Oleh karena itu, maka Marhaen tidak sahadjah harus mengichtiarkan Indonesia Merdeka, tidak sahadjah harus mengichtiarkan kemerdekaan-nasional, tetapi djuga harus mendjaga jang didalam kemerdekaan-nasional itu kaum Marhaenlah jang memegang kekuasaan ...<sup>39</sup>

Meskipun dalam tulisan ini Sukarno berulang kali menyebut tentang ‘Gedung Indonesia Sempurna’ dan juga kalimat ‘bumi Indonesia’, namun tekanan kata-katanya lebih tertuju pada bagaimana tindakan Marhaen dalam menjalankan Indonesia Merdeka. Indonesia Merdeka ketika Sukarno menuliskan artikelnya bagaimanapun masih sebuah konsepsi abstrak. Tetapi bagaimana peran dari ‘Marhaen’ menjalankan agenda politik Indonesia Merdeka telah terbentuk sejak berkembangnya gerakan radikal kerakyatan di Hindia Belanda bersifat anti-kolonial dan anti-feodal (termasuk anti-kapitalis) pada awal abad dua puluh. Partisipasi rakyat dalam politik—yang membedakan dengan periode pra-kolonial dan kolonialisme Belanda—dengan demikian adalah faktor penting yang menjadi sumbangan para pendiri bangsa dalam proses pembentukan Indonesia sebagai sebuah negara bangsa melengkapi kedaulatan teritorial Indonesia yang diwarisi dari rejim kolonial.

Untuk mengerti sejauh mana tempat dan kedudukan rakyat dan bentuk partisipasinya dalam politik dalam pemikiran para pendiri bangsa, kutipan pemikiran Sukarno dalam artikel yang sama sedikit banyak menjelaskan kepada kita:

---

<sup>39</sup> Ir. Sukarno. *Dibawah Bendera Revolusi*. (tanpa tempat) 1963. hal. 286.

... apakah arti massa itu? Massa bukanlah tjuma “Rakjat-djelata jang berdjuta-djuta” sahadj, massa adalah Rakjat djelata jang sudah terluluh mempunjai semangat satu, kemauan satu, roch dan njawa satu. Massa adalah berarti deeg, djladren, luluhan. Ia dus bukan gundungkan Rakjat djelata sadja jang berlain-lainan semangat dan kemauan, ia bukan mitsalnja gundukan Rakjat djelata pada waktu hari Lebaran ... ia adalah suatu luluhan jang satu semangatnja, satu kemauannja, satu tekadnja, satu rohani dan djasmaninja.<sup>40</sup>

Dan memang, proses pembentukan sebuah negara-bangsa prosesnya berjalan seiring dengan terbentuknya sosok warga-negara seperti ditunjukkan dalam riwayat revolusi Prancis saat kaum republiken menghancurkan kekuasaan monarki absolut. Adalah tokoh-tokoh seperti Robespierre atau Marrat (yang dijuluki *l'ami du peuple*) yang terus mendorong mobilisasi rakyat dalam panggung politik dan sekaligus menimbulkan efek ketakutan terhadap arus politik kaum *Jacobin* Prancis di kalangan kelas menengah pendukung revolusi.<sup>41</sup>

Dengan membaca kembali konsepsi Sukarno dalam tulisan itu, dan mengikuti tindakan-tindakan politiknya, upaya membangkitkan antusiasme rakyat menuju Indonesia Merdeka adalah satu pikiran yang konsisten dari Sukarno sebelum terbentuknya pemerintahan republik, dan tetap konsisten selama ia menjabat presiden sepanjang dua dekade setelah proklamasi kemerdekaan Indonesia. Dalam kaitan ini pula tidak mengherankan bila pada dekade 1960an, Sukarno nampak memiliki kedekatan dengan Partai Komunis Indonesia (PKI) yang memberikannya sosok *massa* yang telah mengisi pemikiran Sukarno sejak usia mudanya. Di sini Sukarno sepertinya mengingatkan kita pada radikalisme tokoh-tokoh *Jacobin* dalam periode Revolusi Prancis, yang terus menyuarakan ‘revolusi belum selesai’ dan sekaligus membangkitkan kecemasan dari lawan-lawan politik Sukarno yang membayangkan sebuah Regim Teror atas kebijakan-kebijakan Sukarno sebagai presiden pada dekade 1960an.

Sukarno, Hatta dan juga Muhammad Yamin, adalah generasi-generasi yang hidup ketika pergerakan anti-kolonial telah muncul di Hindia Belanda sejak dekade kedua abad dua puluh. Dalam benak generasi tersebut, pokok perhatian terpenting bagi mereka adalah bagaimana membebaskan bangsa yang telah diikrarkan pada bulan Oktober 1928 dari belenggu kolonialisme dan feodalisme, dibanding sebuah kejelasan kedaulatan teritorial. Konsepsi Indonesia merupakan sebuah konsepsi progresif dibanding sebuah definisi mengenai ruang geopolitik yang konservatif. Para founding fathers berbicara tentang emansipasi manusia dibanding sebuah kedaulatan teritorial sebuah bangsa. Dan penting untuk digarisbawahi bahwa partisipasi rakyat—dengan tekanan dan arahan berbeda dari masing-masing tokoh pendiri bangsa—adalah tema pokok yang memberikan isi bagi pembentukan negara-bangsa di luar prasyarat-prasyarat obyektif yang sudah ada.

---

<sup>40</sup> *Ibid*, hal. 301.

<sup>41</sup> Dalam sejarah Prancis, posisi radikalisme kerakyatan seperti ini terus bertarung dengan sikap moderat dan konservatif yang mewarnai dinamika sejarah politik Prancis seperti dalam republik kedua dan ketiga, dan kemudian dihancurkan oleh kelompok Gaulis yang membayangkan sistem demokrasi politik yang stabil. Lihat David Thomson. *Democracy in France since 1870*. Oxford University Press, London. 1989.

Dan bentuk kesadaran seperti ini—yaitu perjuangan nasional anti-kolonial dan feodal dan partisipasi rakyat di dalamnya—telah menjadi sebuah gagasan yang memberi inspirasi bagi aktivis-aktivis gerakan kemerdekaan di semenanjung Malaya yang mengikrarkan diri dan mencita-citakan wilayah Malaysia dalam bentuk Melayu Raya atau Indonesia Raya. Dalam percakapan antara seorang tokoh pergerakan kebangsaan Malaysia, Entjek Ibrahim Yaacob, dengan Sukarno yang saat itu mengadakan perjalanan ke Saigon dan singgah di Kuala Lumpur, Yaacob mencoba meyakinkan Sukarno bahwa kaum pergerakan di Malaysia berupaya menciptakan sebuah kesatuan dengan Indonesia yang hendak diproklamkan. Yaacob dalam kaitan ini telah mengirimkan delegasi ke Jakarta saat itu untuk mengikuti perkembangan yang terjadi di Indonesia dan berharap dapat melakukan hal yang sama di semenanjung Malaya.<sup>42</sup>

Sukarno sendiri sesungguhnya memiliki antusiasme atas gagasan ini, namun real-politik telah menyebabkan para pemimpin Indonesia untuk lebih memfokuskan diri pada pembentukan Indonesia di wilayah-wilayah bekas jajahan Belanda. Pertimbangannya lebih bersifat praktis bahwa perjuangan pembentukan Indonesia akan jauh lebih sulit dengan adopsi gagasan Indonesia Raya yang memasukan pula Malaysia sebagai bagian dari Republik Indonesia, dengan menimbang kedudukan kolonialisme Inggris di wilayah itu. Sukarno tidak menginginkan bahwa pada waktu yang sama Indonesia harus menghadapi Belanda dan Inggris sekaligus.<sup>43</sup> Dalam kaitan ini, pandangan politik praktis para pendiri bangsa berkait dengan penolakan memasukan Malaysia sebagai bagian dari pembentukan Indonesia Raya sekali lagi mengingatkan kita pada sebuah kerangka perjanjian yang dibuat Inggris dan Belanda pada akhir abad 19. Pada tahun 1871, kedua kekuatan kolonial itu telah menandatangani “Perjanjian Sumatera” yang memberikan kebebasan untuk bertindak dari masing-masing kekuasaan kolonial di wilayah Sumatera (Belanda) dan Semenanjung Malaya (Inggris). Di sini, dalam proses pembentukan negara Republik Indonesia, kita menyaksikan sebuah pengulangan proses pemisahan dua wilayah Melayu yang sejak lama berkebudayaan sama dalam sejarahnya.<sup>44</sup>

#### **Peta 4: Pola Hubungan Tradisional Melalui Laut**

---

<sup>42</sup> Cheah Boon Kheng, *The Japanese Occupation of Malaya, 1941-45: Ibrahim Yaacob and the Struggle for Indonesia Raya*. Indonesia, 1978. hal. 90-114.

<sup>43</sup> Kalangan pergerakan di Malaysia yang progresif umumnya berasal dari kalangan intelektual dan kelas menengah. Sejak periode pergerakan anti-kolonial, kalangan ini memiliki kedekatan dengan gagasan dan tokoh-tokoh pergerakan Indonesia. Posisi ini menempatkan mereka untuk bertentangan dengan kalangan bangsawan feodal yang pandangan politiknya lebih pro-Inggris. *Ibid*, hal. 117.

<sup>44</sup> Dan sekali lagi kita menyaksikan bagaimana pengaruh sejarah kolonialisme bangsa-bangsa Eropa pada abad 19 dan 20 dalam perkembangan politik dan formasi negara-negara modern di Asia Tenggara. Dalam peta berikut, ditunjukkan bahwa jauh sebelum kedatangan armada laut Eropa yang kemudian memisahkan antara Sumatera dan semenanjung Malaya, laut telah menjadi penghubung di antara kedua bangsa Melayu tersebut dalam menjalin hubungan perdagangan, budaya dan politik yang telah terbentuk sebelumnya. Kolonialisme modern telah memutuskan sebuah imajinasi bersama yang menginspirasi gagasan-gagasan mengenai pembentukan sebuah uni antara Indonesia dan Malaysia. Lihat Lombart, *op.cit.*, hal. 76.



Sumber: Denys Lombart. *Nusa Jawa Silang Budaya: Batas-Batas Pembaratan*. hal. 17

### **Memudarnya Partisipasi Rakyat dan Menguatnya Negara**

Adalah rejim Orde Baru yang berusaha membentuk rumah Indonesia dengan konsepsi ‘wawasan nusantara’ dan sekaligus menjadi bahan pembelajaran kewarganegaraan melalui teks-teks sejarah di sekolah dasar dan menengah Indonesia.<sup>45</sup> Tidak dapat disangkal, dibawah kekuasaan rejim Orde Baru kedaulatan teritorial Indonesia secara keseluruhan dapat dilengkapi melalui perumusan doktrin wawasan nusantara yang menjadikan batas-batas laut wilayah Indonesia menjadi lebih luas dibandingkan teritorial laut dalam konsepsi Juanda pada tahun 1957. Perbandingan dua peta berikut ini menunjukkan bagaimana capaian kedaulatan itu terbentuk dengan diterimanya penerapan konsepsi Zone Ekonomi Eksklusif di perairan Indonesia oleh dunia internasional.

### **Peta 5: Perbandingan Wilayah Indonesia Konsepsi Juanda 1957 dan ZEE 1982**

<sup>45</sup> Sejarawan Nugroho Notosusanto telah berdiri dibelakang konsepsi kesejarahan yang memberi legitimasi terhadap kekuasaan politik rejim Orde Baru melalui pengembangan Pendidikan Sejarah Perjuangan Bangsa (PSPB) sebagai materi pengajaran kewarganegaraan. Model pendidikan ini bagaimanapun memiliki kecenderungan militeristik dengan orientasi pada negara (statis) yang kuat dengan menekankan peran penting kaum militer dalam sejarah Indonesia.

Peta Indonesia Konsepsi Juanda 1957



Peta Indonesia Konsepsi ZEE 1982



Sumber: Prof. Dr. Ir. Jacob Rais Msc. Pedoman Penentuan Batas Wilayah Laut Kewenangan Daerah Menurut UU No. 22/1999. USAID-Indonesia Coastal Resources management Project. Koleksi Dokumen Proyek Pesisir 1997-2003.

Dan nampaknya—dari sudut pengertian kedaulatan negara—pemerintahan Orde Baru cukup berhasil membangun konsepsi kedaulatan itu di dalam benak warga negaranya. Imajinasi Indonesia sebagai sebuah wilayah berdaulat—diwakili oleh peta—telah hadir dalam benak publik. Sejauh mana imajinasi tentang gugusan pulau-pulau yang membentuk rumah Indonesia bekerja secara efektif dalam kesadaran publik dapat kita lihat dengan munculnya gelombang sentimen anti-Malaysia berkait insiden perbatasan antara Malaysia dan Indonesia di sekitar kepulauan kecil Ambalat. Insiden itu menjadi berita panjang di media massa nasional Indonesia, sampai pada ulasan cukup detail melukiskan dari sudut pandang Indonesia—yang secara militer lemah—berhadapan dengan kekuatan militer Malaysia yang lebih canggih dan modern. Insiden tersebut dengan cepat membangkitkan gelombang sentimen anti-Malaysia di Indonesia. Media Indonesia menyebutkan bagaimana perang urat syaraf antara dua negara tersebut dilakukan dalam mempertahankan kedaulatan masing-masing pemerintahan di wilayah yang dipersengketaan, disusul kemudian pembicaraan diplomatik di antara kedua negara.<sup>46</sup>

Banyak faktor yang mungkin terlibat seperti kecemburuan terhadap tetangganya yang lebih maju dan kaya secara ekonomis, dan juga faktor historis ketegangan dan konflik antara Indonesia dan Malaysia pada dekade 1960an.<sup>47</sup> Popularitas blok Ambalat—yang

<sup>46</sup> 'Soal Ambalat Perlu Reaksi Lebih Keras', Kompas, 5/03/2005. Menarik bahwa dalam ketegangan-ketegangan ini, terjadi perang *hackers* dari kedua negara yang dikabarkan telah merusak lebih dari 80 situs-situs resmi masing-masing negara. Lihat Mokhzani Zubir. Exchange of 'cyber-fire' during the Malaysia-Indonesia Ambalat Dispute: a lesson for the future. Centre for Maritime Security and Diplomacy, MIMA ([www.mima.gov.my/mima/htmls/papers/pdf/mokhzani/cyber-ambalat.pdf](http://www.mima.gov.my/mima/htmls/papers/pdf/mokhzani/cyber-ambalat.pdf))

<sup>47</sup> Dari sudut sejarah dan strategi militer, ketegangan antara kedua negara tidak lebih dari sekedar sebuah retorika—terutama di Indonesia—karena sesungguhnya tidak pernah terjadi pertentangan yang mengharuskan kekuatan militer masing-masing negara berhadapan. Dokumen yang dikeluarkan pemerintah Amerika Serikat mengenai periode tersebut menunjukkan bagaimana pejabat militer dari kedua negara masing-masing memiliki jalur komunikasi intensif. Di samping itu, pejabat militer Indonesia juga nampak enggan meningkatkan ketegangan politik ke dalam skala militer dengan kekhawatiran pada

dalam tahun-tahun sebelumnya tidak pernah menjadi perhatian media dan publik Indonesia—menunjukkan kepada kita tentang efektifitas kesadaran ruang geopolitik dalam imajinasi publik yang mengacu pada kedaulatan teritorial sebuah bangsa. Meskipun penduduk Indonesia dapat dikatakan cukup beragam dari segi etnis, ras, agama, budaya dan kelas sosial, tapi perbedaan itu dapat diatasi oleh bungkus kesadaran kolektif tentang ancaman bersama dari tetangga kita. Memang belum sampai pada tingkat kesadaran ekspansi militer, tapi Malaysia sebagai sebuah ancaman bersama sudah cukup menjadi modal memobilisasikan pikiran dan orang di Indonesia tentang prinsip kedaulatan negara. Melalui peristiwa tersebut, garis-garis matematis dan imajiner dalam peta yang memisahkan komunitas politik bernama Indonesia *di sini* berhadapan dengan Malaysia *di sana*. Dalam hal ini, peta telah menjadi instrumen efektif dalam membangun imajinasi politik publik—berkait dengan kesadaran mengenai kedaulatan dan teritori politik negara—menjelaskan fungsi peta dalam apa yang dikatakan seorang ilmuwan politik, M. Neocleous, sebagai “the crucial political technology of space”.<sup>48</sup>

Dengan demikian pertanyaannya adalah apakah konsepsi geopolitik yang dibangun rejim Orde Baru dapat menjawab ketiga pokok masalah yang muncul berkait dengan pembentukan ruang geopolitik Indonesia dan proses pembentukan negara bangsa. Berkaca pada insiden yang terjadi di Ambalat, konsepsi geopolitik yang ada walau bagaimanapun masih terbatas pada sekedar ruang teritorial. Indonesia hanya dibayangkan sebagai sebuah gugusan pulau yang bersatu dan saling menyambung, tapi pada saat yang sama kesadaran itu mengabaikan kondisi kongkrit kondisi orang-orang yang hidup di antara gugusan pulau tersebut. Bagaimanakah pandangan orang-orang yang tinggal di Jakarta, atau Sumatera Utara sekalipun, terhadap saudara-saudara mereka yang tinggal di Papua. Sejauh ini, penggambaran itu sedikit sekali disinggung dalam eforia mengenai insiden laut tersebut tentang watak manusia dan masyarakat yang berada dalam lingkup teritorial Indonesia dalam peta. Dalam kaitan ini, kesadaran ruang geopolitik kita masih terbatas pada kedaulatan yang ditentukan oleh batasan-batasan teritorial, sebuah nasionalisme resmi, dibandingkan sebuah kesamaan nasib dan problem hidup dari orang-orang yang hidup dalam kesatuan geopolitik bernama Indonesia.

Dari manakah akar-akar intelektual yang membentuk sifat konservatif dan reaksioner dalam kesadaran nasionalisme Orde Baru. Kita bisa melihatnya kembali pertama-tama dalam sifat perkembangan gagasan mengenai konsepsi geopolitik itu sendiri, khususnya kajian yang berkembang pada periode ketika politik dunia berada dalam era perang dingin. Dalam periode ini, kajian-kajian mengenai konsepsi geopolitik telah diisi oleh

---

keuntungan bagi pihak Partai Komunis Indonesia bila terjadi eksalasi ketegangan skala militer. Lihat Harold Crouch. *Indonesian Army and Politics in Indonesia*. Equinox, Jakarta. 2007.

<sup>48</sup> Dalam peristiwa itu, dapat dibayangkan bagaimana orang-orang Indonesia membayangkan sebuah kedaulatan dan teritori yang secara tidak langsung melihat persoalan dari sudut pandang negara. Dalam pembahasannya seorang ilmuwan politik, M. Neocleous, fenomena tersebut mewakili apa yang dikatakannya sebagai “the great movement of territorialization through which the whole earth has been turned into an object of state stewardship”. Lihat M Neocleous. *Imagining the State*. Open University Press, Philadelphia. 2003. hal. 124, dikutip dari William Walters, “The Contested Cartography of “Illegal Immigration”, [seminar paper] Carleton University, Dept. Of Political Science, Ottawa. Kanada. Kajian menarik lain dari Tongchai Winichakul menunjukkan bagaimana kaitan antara proses pemetaan wilayah dengan identitas politik bangsa Thai dalam sejarah Thailand pada abad ke-19. Lihat



sebuah arus pemikiran cenderung konservatif berkait dengan pertimbangan penguasaan tata politik dunia dalam doktrin Henry Kissinger dan persoalan security yang menjadi perhatian politisi kanan dan militer di Amerika Serikat.<sup>49</sup>

Lahirnya terminologi geopolitik sebagai disiplin ilmu di daratan Eropa ini berkait erat dengan perkembangan negara-modern setelah revolusi Prancis (1789- 1792) yang menjadi dasar lahirnya konsepsi negara-bangsa modern. Konsepsi Ratzel mengenai *Lebensraum* juga menjadi fondasi nasionalisme modern Jerman pada pertengahan abad 19. Ringkasnya, kaitan antara ruang geografis dan dinamika kehidupan politik manusia menemukan konsepsi intelektualnya setelah landasan politik dan ekonominya terbentuk melalui kemenangan revolusi kaum borjuis di Prancis-- yang menghasilkan pemerintahan republik-- dan juga revolusi industri yang melanda benua Eropa ketika itu. Apabila kemudian disiplin geopolitik atau geografi politik kemudian berkembang di universitas-universitas Amerika Serikat, maka bukanlah kebetulan bila perkembangan itu terjadi ketika negara itu memperluas pengaruh politik internasionalnya di dunia pada dekade 1930an dan 1940an, dan berkembang pesat pada dalam kondisi Perang Dingin berkembangnya kajian-kajian kewilayahan di Amerika Serikat.<sup>50</sup>

Dalam pengalaman Indonesia, wujud pemikiran itu tercetus melalui kebijakan para petinggi militer Indonesia untuk melakukan invasi terhadap Timor-Timur yang saat itu tengah berada dalam proses kemerdekaannya.<sup>51</sup> Motivasi melakukan invasi ini hampir mirip dengan apa yang dilakukan rejim kolonial Belanda ketika melakukan serangan terhadap Aceh pada akhir abad 19 sampai dengan awal abad 20.<sup>52</sup> Dalam pengalaman Orde Baru, Timor-Timur menjadi perhatian dengan alasan bahwa kemenangan golongan kiri—diwakili oleh kekuatan Fretilin—dalam proses transisi kemerdekaan wilayah tersebut dari penjajahan Portugis akan menjadi batu sandungan yang mengganggu keamanan dalam negeri rejim Orde Baru..

Pengaruh konsepsi geopolitik konservatif itu juga turut menyumbang bagi praktek politik kekerasan—melalui kebijakan kontra-insurgensi—dalam menghadapi tantangan politik gerakan kemerdekaan di beberapa wilayah yang bergejolak seperti Aceh, Papua dan Timor-Timur sepanjang Orde Baru. Berbagai laporan—yang dilakukan lembaga-lembaga HAM internasional—telah merujuk pada serangkaian praktek pelanggaran HAM berat yang memakan korban penduduk sipil yang dilakukan pasukan-pasukan khusus Indonesia

---

<sup>49</sup> Kecenderungan arah yang konservatif ini semakin mengemuka dengan pertimbangan penguasaan tata politik dunia sepanjang era perang dingin. Doktrin Henry Kissinger dan persoalan security yang menjadi perhatian politisi kanan dan militer di Amerika Serikat. Murphy A Basin et.al., Forum: Is there a politics to Geopolitics? dalam *Progress in Human Geography*[28;5: hal. 619-640.

<sup>50</sup> Pendekatan geopolitik memang tidak dapat disangkal memiliki kecenderungan yang konservatif dan reaksioner. Kita bisa melihat dari sudut perkembangan sebuah fokus studi berkait dengan masalah geografi politik. Akar intelektualnya bersumber pada tradisi pemikiran Eropa kontinental memasuki pertengahan abad 18. Gambaran ini diwakili oleh terbitnya karya ekonom merkantilis Prancis Turgot berjudul *Geographie Politique* (1751) dan buku Friedrich Ratzel--penulis berlatar belakang Prusia- Jerman-- berjudul *Politische Geographie* (1897). Lihat James Sidaway, "The Geography of Political Geography", draft paper in the forthcoming book *The Handbook of Political Geography*] p. 1-5

<sup>51</sup> Lihat, Benedict Kiernan dalam *War, Genocide and Resistance in East Timor* nad Cambodia. [http://www.yale.edu/gsp/east\\_timor/](http://www.yale.edu/gsp/east_timor/)

<sup>52</sup> Lihat Anthony Reid,. *Asal Mula Konflik Aceh* Yayasan Obor Indonesia, Jakarta. 2007.

ketika mereka menjalankan operasi-operasi kontra-insurgensi, termasuk juga merekrut kelompok sipil yang kemudian dipersenjatai untuk menghadapi tentara perlawanan di masing-masing wilayah. Adalah dalam periode pemerintahan saat ini kebijakan kontra-insurgensi masa lalu menjadi sorotan di kalangan aktivis-aktivis HAM di Indonesia, baik melalui mekanisme penungkapan kebenaran (truth-telling) dan pengadilan HAM terhadap pelaku-pelakunya.

Dalam kaitan ini, sejarah kekuasaan Orde Baru menunjukkan bahwa pencapaian kemajuan kedaulatan wilayah sepanjang periode Orde Baru telah diikuti dengan peningkatan kekuatan negara yang menjadikan sentimen bangsa semata-mata menjadi sebuah persoalan teritorial. Dominasi konsepsi militeristik mengenai kedaulatan wilayah Indonesia dalam versi rejim Orde Baru pada akhirnya telah memunculkan sebuah masalah dalam pembentukan Indonesia sebagai sebuah negara-bangsa. Sepanjang periode ini, gagasan bahwa Indonesia adalah sebuah medium pembebasan dalam imajinasi yang menguasai pikiran para pendiri bangsa dan partisipasi rakyat sebagai penggerak utama telah terkikis oleh pengertian yang mengingatkan kita pada pola ekspansi kekuasaan kolonial Belanda yang lebih mengutamakan aspek kedaulatan teritorial mereka di wilayah kepulauan Nusantara dibandingkan integrasi sosial, politik, budaya dan ekonomi rakyat dan penduduk yang tinggal di dalam wilayah politik Hindia Belanda saat itu.

### **Tantangan Periode Reformasi**

Dari perkembangan sejarah berabad-abad mengenai evolusi dan revolusi sebuah ruang politik bernama Indonesia, kita mendapatkan sebuah pelajaran tentang kompleksitas yang dihadapi oleh setiap sistem kekuasaan yang tumbuh dan berkembang di sekitar wilayah Nusantara pada saat itu, dan Indonesia sekarang ini. Tindakan-tindakan para penguasa pra-kolonial, seperti dilakukan oleh Sultan Agung, menunjukkan sebuah bentuk kesadaran tradisional mengenai keharusan mempertimbangkan aspek strategis geopolitik kekuasaannya berkait dengan stabilitas dan keberlanjutan dinasti. Lebih awal lagi, kepentingan-kepentingan mempertahankan diri dari ancaman luar telah menjadi landasan penting bagi munculnya strategi-strategi geopolitik yang pernah ada seperti ditunjukkan dalam konsepsi Politik Nusantara.

Bagaimanapun, seperti telah ditunjukkan dalam proses sejarahnya, kemampuan menguasai ruang geopolitik yang ada membutuhkan dukungan-dukungan teknis yang tak dapat dihindarkan, seperti besarnya kekuatan laut yang dimiliki oleh masing-masing penguasa tradisional. Mesiu, teknik perkapalan dan sistem navigasi yang lebih unggul telah melahirkan supremasi kaum merkantilis Eropa di wilayah perairan Nusantara. Raja-raja tradisional—yang mengetahui kelemahan mereka dalam bidang ini—telah terpaksa menghadapi realitas tersebut dengan memainkan sebuah kartu politik persekutuan dan persengketaan dalam menciptakan imbalan bagi posisi masing-masing.

Namun, seperti yang ditunjukkan melalui periode sejarah Republik Indonesia, termasuk sejarah kekuasaan rejim Orde-Baru selama tiga dekade, kedaulatan teritorial semata tidak cukup untuk menjadikan Indonesia sebagai sebuah kesatuan geopolitik. Sebuah negara

yang memiliki kedaulatan teritorial tanpa kemampuan memobilisasi dukungan politik rakyatnya, atau secara mendasar membangun partisipasi rakyat dalam politik yang menciptakan warga negara dalam wadah negara-bangsa, terbukti tidak dapat bertahan menghadapi benturan krisis dan ancaman-ancaman atas kedaulatan teritorial tersebut. Periode kekuasaan Orde Baru yang mematikan partisipasi politik rakyat pada akhirnya justru menimbulkan masalah yang kemudian diwarisi oleh pemerintahan di dalam periode reformasi ini berkait dengan gejolak konflik antar etnis, agama dan termasuk juga tuntutan separatisme yang belum selesai di wilayah Papua.

Melalui politik desentralisasi, pemerintahan baru dalam periode reformasi telah menciptakan sebuah mekanisme yang cukup demokratis untuk memberikan jawaban terhadap masalah-masalah daerah dan kedaerahan yang terus menjadi masalah sepanjang sejarah. Beberapa peristiwa belakangan ini—seperti dalam proses pemilihan kepala daerah langsung—telah menunjukkan bagaimana politik desentralisasi ternyata menciptakan masalah baru dengan munculnya sentimen kedaerahan seperti tuntutan pemekaran wilayah atas dasar kesatuan etnis dan agama, atau ditumpangi oleh elit-elit politik daerah yang membawa bendera primordialisme untuk kepentingan kelompok elit masing-masing. Di sinilah arti penting pembelajaran sejarah dari periode awal pembentukan negara Republik Indonesia mengenai proses *nation-building* yang bertumpu pada persoalan bagaimana membangkitkan partisipasi rakyat dalam kehidupan politik. Kebijakan desentralisasi—politik dan fiskal—sebagai jawaban terhadap persoalan-persoalan daerah dengan meninggalkan unsur partisipasi rakyat dalam politik dikhawatirkan hanya akan memunculkan masalah baru dalam ruang geopolitik Indonesia.