

## **PEMERINTAHAN PUSAT DAN SWAPRAJA: MASALAH SENTRALISASI DAN DESENTRALISASI<sup>1</sup>**

---

I Ketut Ardhana<sup>2</sup>

### ***Abstract***

*This paper discusses the historical process in the context of the government system in Nusa Tenggara. This paper particularly analyses the bargaining position of the people of Nusa Tenggara in gaining the status of their region as a province. Indeed, the name of Nusa Tenggara as a region in the Indonesian archipelago had not been known before the formation of the Republic of Indonesia. Based upon the historical evidences, the external factors had considerably affected the patterns of the traditional political and social systems. Prior to the colonial era, there were several chiefdoms which were fragmented and competed to one another. The coming of the colonial Dutch has transformed the traditional political systems to a more modern system in which the colonial Dutch introduced a new system, the province of Timor, Residentie Timor en onderhoorigheden. This province has been changed to be the province of Nusa Tenggara since the Indonesian independence.*

### **Pendahuluan**

Adanya gambaran sistem pemerintahan di Asia Tenggara sebenarnya merefleksikan bagaimana dinamika sejarah di wilayah itu. Dengan diperkenalkannya dan kemudian terbentuknya sistem pemerintahan itu banyak dilatarbelakangi oleh berbagai pengaruh seperti masuknya kekuasaan kolonial di wilayah itu. Dapat dikatakan bahwa terbentuknya sistem pemerintahan di wilayah itu, merupakan hasil kebijakan pemerintah kolonial di masa lalu (Ruland, 1998: 68).

---

<sup>1</sup> Makalah dipresentasikan pada diskusi tentang “Otonomi Daerah Dalam Perspektif Sejarah” di Kupang, Nusa Tenggara Timur pada tanggal 4 sampai dengan 6 Agustus 2004.

<sup>2</sup> Staf pengajar pada Jurusan Sejarah Fakultas Sastra Universitas Udayana yang diperbantukan sebagai Kepala Bidang Perkembangan Asia Tenggara pada Pusat Penelitian Sumber Daya Regional (PSDR-LIPI).

Namun demikian, bentuk sistem pemerintahan masa lalu itu tampaknya banyak dipengaruhi oleh kondisi sosial-politik daerah itu, sehingga kadangkala memberikan ciri tersendiri terhadap bentuk sistem pemerintahan, dalam hal ini adanya sistem pemerintahan sentralistis dan desentralistis. Sentralisasi dan desentralisasi adalah dua bentuk sistem pemerintahan yang seringkali masih dipersoalkan di Nusa Tenggara. Manfaat positif dan negatif dari kedua sistem ini sudah sering diperdebatkan dalam referensi ilmu politik sebagaimana berkembang dewasa ini. Sentralisasi adalah orientasi dari sistem pemerintahan yang lebih menguntungkan kebijakan pemerintah pusat. Desentralisasi adalah memberikan sistem pemerintahan yang tidak hanya mementingkan pemerintahan pusat, tetapi lebih memperhatikan peran pemerintahan daerah untuk merencanakan, dan mengelola kepentingan daerahnya.

Sejak masa kolonial Belanda desentralisasi telah menjadi fenomena sejarah politik di Nusa Tenggara. Desentralisasi ini lazim dikaitkan dengan pemberian otonomi kepada suatu wilayah untuk mengatur pelaksanaan pemerintahan di suatu daerah dalam batas-batas tertentu. Sejak masa pemerintahan kolonial Belanda tampak bahwa pemerintah kolonial tidak mungkin untuk menjalankan pemerintahan dengan efektif dan efisien di wilayah yang begitu luas. Sebagaimana kita ketahui, dibandingkan dengan luas wilayah Eropa, luas wilayah Indonesia itu terbentang dari Inggris ke Italia. Inilah alasannya mengapa pemerintah kolonial Belanda menerapkan reorganisasi dalam berbagai aspek pemerintahan. Dalam tulisan ini akan dibahas secara kronologis bagaimana penerapan sistem pemerintahan di Nusa Tenggara sejak masa lalu hingga sekarang.

### **Otonomi dan Dominasi Kekuasaan**

Sebagaimana halnya dengan kerajaan-kerajaan di Indonesia lainnya, tampaknya pemerintahan tradisional di Nusa Tenggara memiliki karakteristik yang sama. Namun demikian, perlu dicatat bahwa kalau di Jawa dan Bali tampak terlihat adanya pengaruh Hindu, namun di Nusa Tenggara dan beberapa daerah lainnya di Indonesia keadaannya sangatlah berbeda, yaitu kurangnya pengaruh-pengaruh yang membentuk tradisi budaya Hindu di daerah itu.

Pengaruh Jawa atau Majapahit sebagaimana disebutkan dalam *Negarakrtagama* sudah dirasakan di Nusa Tenggara pada abad ke-14. Misalnya saja adanya kepercayaan di kalangan orang Sawu bahwa nenek moyang mereka berasal dari keturunan Majapahit (Wetering, 1926: 486-487). Di Larantuka atau Flores Timur misalnya penduduk asli sudah mengenal istilah *Jawa* atau *Jawa Muhang*, yang berarti desa Jawa (Dietrich, 1984: 317-318). Penguasa lokal dikenal dengan sebutan *Sang Adipati* atau *Sengaji* yang mencerminkan adanya pengaruh gelar kebangsawanan seperti di Jawa (Barnes 1987: 219).

Selain itu, terdapat sederetan nama-nama pulau di Indonesia Timur yang disebutkan dalam *Negarakrtagama*: Timor, Galiyao, Sumba, Solot (Solor), Taliwang, Dompu, Sapi, Sanghyang Api dan Bhima (Bima). *Negarakrtagama* itu tidak hanya menyebutkan nama-nama daerah, yang dianggap berada di bawah kekuasaannya, tetapi juga dijelaskan bagaimana penaklukan terhadap wilayah-wilayah itu dilakukan. Dalam hal ini adanya beberapa ekspedisi yang dilakukan laskar Majapahit ke Dompu dan Sumbawa, yang selanjutnya mereka berlayar ke timur untuk menyerang Larantuka dan Flores (Barnes, 1982: 410).

Selanjutnya dikatakan bahwa Timor harus mengakui kekuasaan Majapahit (Heijmering 1847: 12). Akan tetapi, pengaruh-pengaruh Majapahit di Nusa Tenggara itu tidaklah sekuat di Jawa dan Bali. Seperti di Jawa dan Bali misalnya pengaruh Hindu itu memberikan corak tersendiri terhadap sistem pemerintahan tradisional. Berbeda dengan beberapa daerah di Nusa Tenggara, dalam hal sistem pemerintahan tampaknya tidak banyak dipengaruhi oleh Majapahit, sehingga sistem pemerintahannya masih bersifat asli. Di Timor Leste misalnya dengan minimnya pengaruh Hindu, memberikan peluang yang lebih besar pada pengaruh yang datang kemudian seperti tradisi agama Katolik, karena tidak kuatnya pengaruh-pengaruh Hindu di daerah itu.

Selain pengaruh-pengaruh Majapahit sebagaimana disebutkan di atas, tampak pula pengaruh tradisi lainnya seperti pengaruh Islam. Kerajaan Goa di Sulawesi Selatan misalnya telah menyatakan bahwa Flores secara keseluruhan dan Bima sebagai bagian dari kekuasaannya. Naskah Bima menyebutkan bahwa “tanah Manggarai” merupakan hadiah dari Goa pada tahun 1658. Karena Bima bukan merupakan bagian dari Flores, jadi sangat bergantung pada Goa. Ketika Belanda atas permintaan Bima menyerang Goa, akhirnya Bima dilepaskan dari pengaruh Goa. Persaingan antara Bima dan Goa atas Manggarai berlangsung sampai abad ke-19 (Erb, 1997: 49-50). Pada tahun 1929 Manggarai dilepaskan dari kekuasaan Bima dan dijadikan bagian wilayah Flores (Van Dijk 1934: 710).

Di Sumba misalnya, sudah terdapat pengaruh-pengaruh luar seperti pengaruh migrasi penduduk sejak lama. Di Sumba Timur misalnya dipercaya bahwa telah terdapat orang Bima yang menghuni wilayah itu. Namun dipercaya, bahwa bukannya tidak mungkin bahwa orang yang bermigrasi pertama-tama ini juga mempunyai asal-usul keturunan Jawa. Sebagaimana disebutkan juga dalam *Negarakrtagama* bahwa raja-raja Sumba mendapat gelar *Hundarangga-Rupatola*, *Tokunge*, *Mbitangu* atau *Kandunu* (Oemboe Hina Kapita, 1976: 26-27). Pada abad ke-15 disebutkan tentang kemunculan raja Bima untuk menaklukkan Sumba. Namun raja Sumba dapat menghindarkan diri dari serangan ini serta dapat menunjukkan kemandiriannya. Menurut kepercayaan tradisi orang Sumba mereka mempercayai bahwa mereka merupakan keturunan Jawa dan Sumba, meskipun secara resmi raja-raja Sumba secara formal tetap merdeka. Sebuah contoh misalnya raja Sumba diberikan

gelar *Hanggula Ratu Jawa-Hanganji Ratu Ndima* sebagaimana halnya raja Jawa dan Bima yang artinya penguasa tertinggi di wilayah tersebut (Kapita 1976, 26-27). Dengan demikian dapat dikatakan bahwa para raja tidak hanya mempunyai gelar *Maramba*, tetapi *Hanganji* yang menunjukkan adanya pengaruh-pengaruh Hindu Jawa.

Di samping tradisi lokal di Nusa Tenggara, tampak pula pengaruh-pengaruh Hindu Jawa pada sistem pemerintahan di wilayah ini. Selain itu, dapat disebutkan juga bahwa ada kecendrungan dominasi kekuasaan dari luar terhadap Nusa Tenggara. Meskipun demikian terjadi pula upaya untuk mempertahankan kemerdekaan masing-masing di wilayah itu. Van Dijk (1939: 509) mencatat bahwa pulau Sumba terbagi dalam banyak wilayah yang menunjukkan adanya sistem demokrasi di wilayah itu.

Dari uraian tersebut dapat dikatakan bahwa Nusa Tenggara sebenarnya sudah sejak lama mengenal sistem pemerintahan meskipun dalam perjalanan sejarahnya kita melihat tarik menarik antara kekuasaan yang satu dengan kekuatan yang lainnya untuk saling mendominasi atau mempengaruhi. Namun di lain hal kita melihat adanya wilayah mempunyai otonominya sendiri-sendiri. Ketika masuknya pengaruh Belanda dimulailah upaya-upaya pensentralisasian sistem pemerintahan, terutama setelah jatuhnya kekuasaan pribumi di Nusa Tenggara seperti kesultanan Sumbawa dan Bima di Sumbawa dan beberapa kekuasaan kerajaan di Timor, Flores dan Sumba ke kekuasaan pemerintah kolonial Belanda (Ardhana, 1994: 45-51)

### **Ke Arah Sentralisasi Kekuasaan**

Jauh pada masa sebelumnya, wilayah Nusa Tenggara sudah dikenal memiliki produk kayu cendana yang bernilai tinggi tidak hanya di pasaran dalam negeri tetapi juga di Eropa (Ptak, 1987: 89). Oleh karena itu, tidaklah mengherankan apabila kemudian wilayah ini mempunyai daya tarik sendiri sehingga ada keinginan-keinginan kekuasaan asing untuk menaklukkannya.

Munculnya ekspansi kolonial Belanda, tidaklah terlepas dari aspek kepentingan ini, sebagaimana terjadi di kepulauan Indonesia lainnya pada masa perkembangan imperialisme modern dari tahun 1870 sampai 1914 (Locher Scholten 1994: 93). Hubungan ketergantungan Hindia Belanda pada kekuasaan kolonial disahkan yang secara teritorial dilihat sebagaimana dengan terciptanya wilayah Indonesia ini (Wesseling 1988: 62-63).

Penting untuk dijelaskan di sini bahwa dalam kasus Nusa Tenggara sebagaimana halnya dengan daerah-daerah lainnya di Indonesia, tampaknya bukan aspek ekonomi dan perdagangan yang menjadi alasan utama ekspedisi militer pemerintah kolonial Belanda. Hanya dalam beberapa hal dorongan kepentingan ekonomi menjadi alasan ekspansi itu (Locher-Scholten 1994: 111).

Pada permulaannya pemerintah kolonial Belanda berusaha mengadakan penelitian tentang kekayaan alam setempat. Meskipun kemudian penelitian itu mengalami kegagalan, akan tetapi akhirnya diputuskan juga untuk mengkonsolidasikan kekuasaan kolonial Belanda dalam konteks *Pax Neerlandica*. Atas dasar kepentingan-kepentingan untuk meraih kekuasaan formal dan kepentingan ekonomi, akhirnya Nusa Tenggara ditaklukkan pada tahun 1915. Setelah tahun 1900 mulailah era baru di Indonesia, suatu fase dimulainya ekspansi teritorial dan terfokusnya kekuasaan kolonial Belanda dari Jawa ke wilayah-wilayah di luarnya (Ardhana, 2000: 83).

### **Dari Otonomi Sampai Sentralisasi**

Pada abad ke-19 (1830-1880) terdapat tiga kategori wilayah di Hindia Belanda (Dietrich 1989: 98-99). Kategori yang pertama adalah yang disebut daerah pemerintah, yang langsung diwakili oleh pemerintahan propinsi. Kategori yang kedua mencakup wilayah yang disebut "*Zelfsbesturende Landschappen*" atau daerah pemerintahan tidak langsung. Daerah ini dikuasai oleh raja-raja yang mandiri yang berada dalam perjanjian dengan pemerintahan di Batavia. Daerah-daerah ini adalah Sumbawa Besar, Bima, Dompu, Sanggar, Sonbait Ketjil, Tabenu dan Semau, Roti, Sabu, Sumba, Solor dan Alor. Kategori yang ketiga mencakup wilayah yang tidak menerima hubungan perjanjian dengan pemerintahan Hindia Belanda yang disebut dengan negeri merdeka, namun tetap diperhitungkan sebagai bagian dari Hindia Belanda. Daerah-daerah ini adalah Amarasi, Amanuban, Amanatun, Sonbait, Amfuang dan Wewiku-Waihale (Lihat lebih jauh tentang hal ini: Francis, 1838: 353-361).

Akhir tahun 1911 sampai pada permulaan Agustus 1913 dibentuklah daerah pemerintahan yang disebut dengan "*Residentie Timor en onderhoorigheden*" atau Keresidenan Timor dengan luas wilayah 63.551 km<sup>2</sup> suatu wilayah yang luasnya dua kali lipat dari Belanda. Kemudian daerah-daerah yang dikelompokkan sebagai daerah perwakilan langsung: sub-distrik Wetar, Kupang, daerah enam *Pfahl* di pelabuhan Kupang, pulau Semau dan Atapupu (ARA, MMK: 341, Maier, 1918: 101, lihat juga: *Adatrechtsbundels* XXIX, 1928: 257). Pulau-pulau kecil yang termasuk Timor adalah Kera, Tikus, Roti, Sawu, Alor dan Pantar (lihat: *Nederlandsch Staatsblad* 1906, No. 382 dan *Indisch Staatsblad* 1906). Kemudian daerah perbatasan dengan Timor Leste (Oekoessi) ditetapkan dalam perjanjian di Den Haag tertanggal 1 Oktober 1904.

Uraian di atas menyimpulkan bahwa di bawah pemerintahan van Heutsz pemerintah kolonial telah berhasil merencanakan kesatuan wilayah itu. Itulah saat ketika Nusa Tenggara untuk yang pertama kalinya sejak tahun 1596 diatur kembali menjadi suatu struktur bersama yang menyatu (Furnivall 1939: 237).

Konstelasi pemerintahan yang dianut pemerintah kolonial Belanda sesuai dengan landasan politik untuk kepentingan negeri penjajah, dengan mengakui kedaulatan swapraja di bawah pimpinan raja-raja yang seluruhnya berjumlah 48 swapraja. Hal itu diatur dalam perjanjian politik yang dikenal dengan *korte verklaring*. Ini berarti hubungan antara raja-raja dengan pemerintah kolonial seolah-olah berada dalam kedudukan yang sama, akan tetapi dalam kenyataannya hanya menguntungkan Belanda. Pemerintah di Keresidenan Timor dipimpin oleh seorang pangreh praja Belanda yang bergelar residen dan dibantu oleh asiten residen.

Pada tahun 1916 propinsi Timor dan daerah sekitarnya dibagi menjadi tiga distrik yaitu distrik Timor dan pulau-pulau sekitarnya, Distrik Bima dan Sumba, dan distrik Flores. Distrik ini dibagi menjadi 15 sub-distrik yang terdiri dari beberapa wilayah. Otoritas berada di tangan pemimpin lokal yang memperoleh gelar raja. Menurut Keputusan Gubernur Jenderal Hindia Belanda tahun 1916 No. 331, residensi Timor dan daerah sekitarnya dikelompokkan menjadi lima distrik (*afdeelingen*). Struktur itu diharapkan untuk dapat memudahkan pemungutan pajak yang dilakukan oleh pemerintah Belanda. Sekitar tahun 1920 dilakukan kembali pengelompokkan Nusa Tenggara menjadi empat distrik yaitu Timor, Flores, Sumbawa dan Sumba yang selanjutnya terdiri dari 16 sub-distrik (lihat: KITLV H 1112, Couvreur 1924: 80). Dengan demikian dapat dikatakan bahwa residensi Timor dalam perkembangan selanjutnya dibagi menjadi *afdeling-afdeling* seperti Sumbawa, Flores, Sumba dan Timor yang masing-masing *afdeling* dikuasai oleh seorang asisten residen. Di bawah *afdeling* terdapat onder *afdeling* yang meliputi beberapa swapraja yang dikepalai oleh seorang *controleur* dengan dibantu oleh beberapa *bestuur asisten* bangsa Indonesia. Ini berlaku sampai dengan masa pendudukan Jepang di Indonesia.

Selanjutnya kebijakan pemerintah kolonial pun akhirnya diterapkan berdasarkan pembagian wilayah itu. Misalnya dalam hal pemungutan pajak, sebelum dilakukan pemungutan itu, terlebih dahulu dilakukan sensus penduduk. Pertumbuhan penduduk di Residensi Timor dan Daerah Sekitarnya antara tahun 1913 sampai 1926 adalah sebagai berikut.

Tabel 1: Pertumbuhan Penduduk Residensi Timor dan Sekitarnya

<b>Wilayah</b>	<b>1913</b>	<b>1926</b>
Timor	309.148	309.645
Flores	319.445	472.177
Sumba	112.853	113.040
Sumbawa	194.911	247.559
Jumlah	936.357	1142421

Sumber: ARA, MMK: 340, Rietschoten 1913: 30, ARA MMK, 342: 1926.

Tabel di atas menunjukkan bahwa di Residensi Timor dan Daerah Sekitarnya terjadi peningkatan pertumbuhan penduduk yang sangat cepat. Tahun 1913 misalnya terdapat jumlah penduduk 936357 jiwa, kemudian menjelang tahun 1926 sudah tercatat 1.142.421 jiwa. Dengan demikian terjadi peningkatan 206.064 jiwa. Tidak hanya jumlah penduduk pribumi yang meningkat, terjadi juga peningkatan jumlah penduduk Cina dan Arab yang cukup pesat. Jumlah penduduk yang disebut orang timur asing, *Vreemde Oosterlingen* sekitar 2000 pada tahun 1917 (Stibbe, 1921: 341). Pada tahun 1922 jumlah penduduk Timur Asing ini sekitar 5191 jiwa. Mayoritas dari mereka adalah etnis Cina yang berjumlah sekitar 3755 jiwa pada tahun 1922. Kelompok yang kedua adalah etnis Arab (KITLV, H. 1112, Couvreur, 1934: 4) (lihat juga: ARA, MMK. 340, Lulofs (*De Adviseur voor de Bestuurzaken der Buitenbezittingen*: 8).

Ada beberapa alasan mengapa terjadinya peningkatan pertumbuhan penduduk yang cepat di Nusa Tenggara. Middendorp menyatakan bahwa ekspedisi yang dilakukan oleh pemerintah kolonial telah dapat menghindari jatuhnya korban akibat perang suku yang sering berlangsung secara berkepanjangan. Alasan yang lainnya adalah karena berjangkitnya epidemi kolera dan penyakit cacar, selain malaria, framboisie dan gonorrhoe sebagaimana terjadi di Sumba yang mengakibatkan banyaknya korban meninggal (KITLV H 1112, Couvreur 1924: 46). Hal ini telah menyebabkan kemudian terjadinya ledakan penduduk dalam periode selanjutnya. Ini adalah alasan-alasan yang dikemukakan oleh pemerintah kolonial untuk melakukan ekspedisi militernya.

Perubahan-perubahan selanjutnya terjadi, ketika mulainya pendudukan Jepang yang berada di bawah kepemimpinan Angkatan Laut (*Kaigun*) yang memiliki pusatnya di Makassar. Pemerintahan sipil dijalankan oleh seseorang yang bergelar *Minsaiifu*. Pada saat itu *afdeling* diubah menjadi kenken selanjutnya dibagi ke dalam *bunken* atau swapraja. Residensi Timor dan Daerah sekitarnya termasuk wilayah *Syoo Sunda Syu* (Daerah Sunda Kecil) yang berada di bawah *Minsefu Cokan* yang berkedudukan di Singaraja, Bali. dan sejak tahun 1944 menerima status propinsi, propinsi Sunda Kecil. Di samping *Menseifu Cokan* terdapat parlemen regional yang disebut *Syoo Sunda Sukai* di Singaraja. Pada pemerintahan lokal tampaknya tidak mengalami perubahan. Distrik misalnya yang dahulu sebagai *afdeling*, dirubah menjadi *ken*. Propinsi Timor dan daerah sekitarnya dibagi menjadi empat *ken* seperti *Timor ken*, *Flores ken*, *Sumba ken* dan *Sumbawa ken*. Pimpinannya adalah *Ken Kan Kanrikan*. Setiap *ken* terdiri dari *bincken* atau sub-distrik, yang dipimpin oleh seorang *Bunken Kanrikan*, yang mana jabatan itu dipimpin oleh seorang Jepang. Di bawah *Bunken Kanrikan* adalah *Gunco* sebagai pemimpin distrik, atau *Sonco* (swapraja) dan kepala desa, yang kebanyakan di antara mereka adalah para raja. Ini adalah kebijakan pemerintahan pendudukan Jepang di Indonesia yang memanfaatkan penguasa-penguasa tradisional lokal dalam

birokrasi pemerintahan. Selain itu, dapat dikatakan bahwa semua mantan pegawai pada pemerintahan kolonial diangkat menjadi pegawai pada masa pendudukan Jepang.

Pada masa pendudukan Jepang ini sudah dapat dilihat peranan pangreh praja yang diperankan oleh para raja. H. A. Koroh misalnya memberikan waktu satu bulan untuk mendapatkan wanita sebagai pekerja seks. Adanya wewenang yang diberikan kepada raja ini akhirnya menimbulkan beberapa persoalan. Raja misalnya dikatakan telah mendatangi desa Baun kemudian mengumpulkan mereka di kantor pemerintah di Amarasi kemudian mengangkutnya ke Kupang. Hal ini yang menyebabkan ketakutan wanita-wanita. Ini yang menyebabkan terjadinya protes yang dilakukan oleh pendeta Tabun, M. Haba, Manulai dan IH Doko. Pada masa pendudukan Jepang ini memang pengaruh politik tingkat nasional sangat dirasakan, akan tetapi tidak membangkitkan pergolakan karena rakyat menyadari akan kekuasaan Jepang ini. Selanjutnya didirikanlah Dewan Perwakilan Rakyat, *Sju Sunda Shukai In*, elit-elit lokal mengambil beberapa peranan, misalnya seperti raja Amarasi, Koroh dan I H Doko yang ikut menjadi anggotanya (Doko, 1981b: 50). Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pada masa pendudukan Jepang diterapkanlah juga sistem pemerintahan yang tidak langsung.

Ketika parlemen ini dibentuk di Singaraja tahun 1944, Soekarno menjelaskan secara resmi keberadaan parlemen ini dan ia sendiri berupaya untuk menyebarkan ide kemerdekaan di Nusa Tenggara. Ini berarti bahwa adanya hubungan yang sangat kuat antara Jawa dan Nusa Tenggara. Di Nusa Tenggara, Soekarno dikenal sebagai seorang figur nasional. Karena adanya kontrol Jepang terhadap dinamika politik di daerah itu, seringkali anggota parlemen itu tidak dapat menghadiri rapat yang ada di Denpasar. Hal ini menyebabkan terjadinya putus hubungan antara Kupang dan Denpasar.

Kondisi politik itu tidaklah bertahan lama, karena setelah kekalahan Jepang maka dinyatakanlah proklamasi kemerdekaan Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945. Sebagai reaksi atas berita proklamasi itu, tibalah tentara-tentara Belanda yang melarikan diri ke Australia lalu menuju Kupang pada tanggal 7 September 1945. Pada tanggal di bawah komando *Timor Force* mereka tiba di Kupang pada tanggal 11 September 1945. Selanjutnya terjadinya perubahan situasi politik setelah kedatangan pemerintah kolonial Belanda ini. Ideologi kemerdekaan dari Jawa banyak mempengaruhi situasi di daerah ini, misalnya seperti di Sumbawa. Keadaan ini dapat dimengerti karena Sumbawa kebanyakan penduduknya beragama Islam, sementara Timor, Flores dan Sumba menunjukkan yang sebaliknya dimana di antara mereka kebanyakan Kristen. Meskipun demikian, tampaknya ide menjadi negara kesatuan telah mendominasi perkembangan di Nusa Tenggara.

## Antara Negara Kesatuan dan Federal

Setelah Perang Dunia II, misalnya dihidupkanlah kembali propaganda akan negara kesatuan. “*Kami tetap berdiri dibelakang Soekarno Hatta. Kami ta pertjaja kepada ma’loemat Belanda* (van der Wal, 1976: 579, Ardhana 2000: 363). Kekuatan gerakan pro nasionalis juga diakui oleh kalangan nasionalis di Jakarta. Di Sumbawa misalnya terjadinya perpecahan yang semakin besar antara kesultanan dan rakyat pendukungnya, ketika Sultan setelah konferensi Malino semakin bekerja sama dengan pemerintah kolonial Belanda. Pada konferensi Malino yang diadakan pada tanggal 15 sampai 25 Juli 1946 dibicarakan apakah bentuk negara Indonesia Timur negara kesatuan atau negara federal.

Pada saat itu H, J van Mook mengusulkan secara jelas bentuk negara federal untuk daerah itu. Demikian juga halnya dengan perdana menteri, W. Schermerhorn menyatakan, bahwa daerah itu mempunyai hak untuk menentukan keinginannya sendiri untuk menjadi sebuah negara federal (*Timoer Sedar*, 17, 3 Mei 1947). Pada saat konferensi itu wakil-wakil dari Residensi Timor dan Pulau-pulau sekitarnya juga hadir. Wakil-wakil nasionalis dari Sumbawa yang hadir Mohammad Kaharoeddin (Sultan Sumbawa Besar), Mohammad Salahoeddin (Sultan Bima), Oemboe Toenggoe Bili (*Zelfbestuurder* Momboro/ Sumba), Don J. Th. Ximenes da Silva (*Zelfbestuurder* dari Sikka/ Flores), Bapa Kajah (Endeh), HA Koroh (*Zelfbestuurder* Amarasi) dan I. H. Doko (Goudoever, 1946: 26-60).

Sebagaimana halnya di konferensi Malino, pemerintah kolonial berupaya bahwa Residensi Timor dan pulau-pulau sekitarnya disatukan dengan Bali, Lombok dan pulau Selatan Daya. Maksudnya adalah untuk menjadikan sebuah daerah otonomi (Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Sejarah Daerah...* 1984: 89). Doko (1981b: 50) menyatakan bahwa ini adalah wujud nyata keinginan untuk mengampai hak menentukan nasib sendiri dan menentang pengaruh-pengaruh Republik dari Jawa. Untuk pendukung-pendukung perjanjian itu dapat dilihat misalnya Maluku Utara, Kalimantan Timur dan Selatan, Bagka, Biliton, Riau, Sulawesi Selatan dan Timor. Menurut Goedoever (1946), bahwa peserta konferensi itu melihat sebaiknya sistem federasi itu sebaiknya terdiri dari empat wilayah yaitu Jawa, Sumatra, Borneo dan Timur Besar (*Groote Ost*) (Lihat: Hasil-hasil pembicaraan di Malino”, dalam *Flores*, 29, 1 August 1946).

Pemerintah kolonial Belanda menyatakan bahwa masuknya Kepulauan Sunda Kecil ke *Groote Oost* dapat mengarah pada suatu gambaran dari beberapa federasi dari kepulauan Sunda Kecil (Goudoever 1946: 18-49). Pada konferensi itu diusulkan bahwa perlu dibentuk sebuah parlemen legislatif atau sebuah perwakilan rakyat (Badan Perwakilan Rakyat). Oleh karena itu, perlu dimasukkan wakil-wakil dari peserta konferensi dan representasi dari kelompok rakyat lainnya (Ide Anak Agung Gde Agung, 1985: 115).

Berdasarkan perkembangan ini, diharapkan Indonesia dapat didemokratisasikan lebih lanjut. Hasil-hasil dari konferensi Denpasar ini dapat diterima, kecuali pemerintahan republik di Jawa (Goedoever, 1946: 37). Konferensi ini penting bagi pendukung-pendukung nasionalisme di daerah ini, sebab wakil-wakil dari Partai Demokrasi Indonesia Timor (PDI) dapat mengetahui tentang perjuangan dan perkembangan politik di Jawa melalui para jurnalis seperti Sudjatmoko dari *Inzicht* (Jakarta), Soetan Machmoed dan Rinto Alwi dari *Rakjat* (Jakarta), Rosihan Anwar dari *Merdeka* (Jakarta), Mochtar Loebis dari *Antara* dan J. M. Spey dari *Far East Publication* dan Latumeten (Goedoever, 19476: 37).

Dengan melihat berita-berita dari media massa itu, mereka percaya bahwa telah semakin berkembangnya pergerakan nasional nasional di Jawa. Inilah alasannya mengapa wakil PDI, H. A. Koroh menolak hak penentuan sendiri itu. Di pihak yang lainnya organisasi Lima Serangkai yang pro Belanda atas nama penduduk Timor mengirimkan sebuah telegram kepada Letnan Gubernur Van Mook dan komisari pemerintahan, Hoven ke Malino, untuk menolak pernyataan yang diajukan oleh wakil PDI itu. Isi dari telegram itu berbunyi sebagai berikut: pertama, bahwa wakil Timor yang dikirim ke konferensi, bukanlah wakil dari rakyat Timor. Kedua, suara yang diajukan mereka bukanlah suara rakyat Timor, oleh karena orang dapat menolaknya. Inilah strategi yang dilakukan kelompok Lima Serangkai dalam menghadapi tantangan Republik. Perlu diketahui bahwa Lima Serangkai adalah koalisi dari partai-partai yang mendukung kebijakan pemerintah Belanda. Meskipun Lima Serangkai didukung oleh kalangan rakyat, namun kemudian organisasi mengalami kegagalan dalam meraih tujuannya.

### **Pemerintahan Pusat dan Swapraja: Pembentukan Dewan Raja-Raja dan DPR Gabungan Kerajaan-Kerajaan**

Atas dasar usulan dalam konferensi Malino, akhirnya Gabungan Federasi Keradjaan-Keradjaan berhasil didirikan pada 21 September 1946. Badan ini terdiri dari Dewan Raja-Raja dan Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam Dewan Raja-Raja ini semua raja di Flores dipertemukan. Disebutkan bahwa setiap 30.000 penduduk dapat memilih seorang wakilnya, bagi yang memiliki penduduk kurang dari 30.000 juga diperbolehkan mempunyai seorang wakil. Sebagaimana diketahui perjuangan PDI mendukung pergerakan nasional terhadap pemerintah kolonial Belanda.

Pada tanggal 21 Oktober 1946 diadakanlah sebuah pertemuan di Kefamnanu untuk membentuk *Gabungan Federasi Zelfbestuur* (Gabungan Dewan Raja-raja Sekepulauan Timor).

Terdapat masalah bagaimana merepresentasikan keterwakilan masyarakat Timor. Dalam hal ini diadakan pertemuan yang merupakan wakil

Dewan raja-raja. Berkenaan dengan ini pemerintah kolonial Belanda berupaya untuk menyaksikan sumpah yang diambil oleh para Dewan Raja-raja sebagai bukti loyalitas mereka kepada pemerintah Hindia Belanda. Selanjutnya pembentukan federasi secara definitif ditentukan, yang kemudian disahkan oleh residen. Dengan usulan dari de Waal dan adanya perencanaan yang diajukan oleh wakil-wakil penduduk maka sebuah taktik ditentukan.

Sebagai ketua *Dewan Zelfbestuurder* (Gabungan Kerajaan-kerajaan) untuk Residensi Timor dan Kepulauan sekitarnya, maka dipilihlah HA Koroh sebagai ketua dan A. Nisoni sebagai wakilnya. Selanjutnya ditentukanlah sebuah delegasi untuk menghadiri konferensi Denpasar. Oleh karena distrik Timor harus mempunyai tiga wakil, maka dipilihlah satu dari Dewan raja-raja yang mengambil tanggung jawab dan representasi rakyat Timor. Raja Amarasi selanjutnya tidak ingin mempunyai tanggung jawab terhadap representasi tersebut. Itulah sebabnya, J. S. Kedoh seorang wakil raja dari Roti dipilih yang kemudian mempunyai tanggung jawab sebagai penanggung jawab *Zelfbestuurder*. Meskipun Gabungan Federasi Zelfbestuur Kepulauan Timor didirikan di Timor pada tanggal 21 Oktober 1946, Gabungan Kerajaan di Sumba didirikan pada tanggal 26 November 1946, dan di Sumbawa didirikan sebuah federasi yang terdiri dari *zelfbestuurder* raja-raja Sumbawa pada tanggal 27 Februari 1947, dan swapraja swapraja lainnya tetap muncul (Lihat: Poetoesan-poetoesan yang penting di Sumbawa”, dalam *Flores*, 12, 10 Maret 1947).

Perkembangan selanjutnya adalah adanya ketidakstabilan politik di Nusa Tenggara. Konferensi Denpasar dibuka secara resmi pada tanggal 7 Desember 1946 (Goedoever, 1946: 12). Dalam konferensi itu dituntut untuk menetapkan sebuah peraturan, untuk meningkatkan hasil perjanjian Linggarjati seperti ini merupakan dasar berdirinya Negara Timur Besar (*Groote Oost*). Pada tanggal 19 Desember 1946 wakil-wakil dari Timor, Flores, Sumba dan Sumbawa menjadi satu daerah perwakilan (Mantero, 1947). Melalui konferensi Denpasar akhirnya didirikanlah Negara Indonesia Timur (NIT) pada tanggal 24 Desember 1946 (sebelumnya *Groote Oost*). Dengan demikian dapat dikatakan bahwa konferensi Denpasar merupakan konkretisasi dari pertemuan di Malino.

Dietrich (1989: 128) menyatakan bahwa dasar struktur Negara Indonesia Timur adalah mengikuti bentuk-bentuk pemerintahan demokrasi Barat. Pada saat itu terdapat parlemen, yang didukung oleh 13 daerah otonom. Ketiga belas daerah otonom itu adalah Sulawesi Selatan, Minahasa, Sulawesi Utara, Sulawesi Tengah, Sangihe dan kepulauan Talaud, Maluku Utara, Maluku Selatan, Bali, Lombok, Timor dan kepulauan sekitarnya, Flores, Sumbawa, Sumba (Goedoever, 1946: 102-103).

Pemerintah kolonial menganggap bahwa daerah-daerah itu merupakan inti kedua dalam proses demokratisasi dan kekuasaan mereka dibentuk oleh Dewan Raja-raja dan sebuah parlemen yang anggota-anggota dipilih (Dietrich,

1989: 128). Pada saat itu, Timor dan kepulauan sekitarnya termasuk Negara Indonesia Timur termasuk *Groote Oost* (Negara Timor Besar sebelum Perang Dunia II). Sumbawa misalnya terdiri dari tiga wilayah kesultanan: Sumbawa Besar, Bima dan Dompu yang membentuk federasi sendiri. Namun demikian, seperti dikatakan oleh Doko dan pendukung kelompok republik di daerah itu menyatakan bahwa Timor dan Pulau-pulau di sekitarnya termasuk Negara Indonesia Timur. Hal ini tidaklah berarti bahwa itu adalah tujuan propinsi yang terakhir, melainkan hanya sebuah alat untuk membentuk sebuah negara kesatuan (Doko, 1981a: 132).

Pada tanggal 15 Juni 1950 diterimalah pelaksanaan Undang-Undang No. 44 Tahun 1950 oleh parlemen negara Indonesia. Pada tanggal 5 Agustus 1950 Dewan Raja-raja dan pekerjaan tradisional lainnya (*heerendiensten*) dihapuskan. Sebelum Negara Indonesia Timur dihapuskan, pemerintah NIT telah membubarkan adanya undang-undang untuk pemerintahan lokal (UU No. 44 Tahun 1950), untuk menyamakan posisi dengan pemerintahan Republik Indonesia yang berpusat di Yogyakarta, yang mana peraturan itu sendiri didasari atas perturan pemerintahan sendiri tahun 1938, menurut peraturan swapraja tahun 1938. Pada bulan Agustus 1950 dibubarkanlah keberadaan Negara Indonesia Timur. Setelah pembentukan Negara Kesatuan pada tanggal 17 Agustus 1950 lenyaplah pula swapraja secara lambat laun di seluruh Indonesia (Reid, 1974: 161-165).

Menurut Peraturan Pemerintah nomor 21/ 1950 (Lembaran Negara 1950, nomor 59) Timor, Flores, Sumba, Sumbawa, Lombok, Bali dikelompokkan ke dalam satu provinsi administratif, yaitu propinsi Sunda Kecil. Pada saat itu Indonesia terdiri dari 10 provinsi yaitu: Sumatra Utara, Sumatra Tengah, Sumatra Selatan, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur termasuk Madura. Kalimantan, Sulawesi, Maluku dan Sunda Kecil (Kahin, 1970: 466). Menurut Undang-Undang Darurat No 9, tahun 1954 nama Propinsi Sunda Kecil dirubah menjadi Nusa Tenggara. Menurut Undang-Undang Nomor 1 tahun 1957 Nusa Tenggara dibagi menjadi tiga daerah tingkat I, yaitu propinsi Bali, Propinsi Nusa Tenggara Barat (Lombok dan Sumbawa), dan propinsi Nusa Tenggara Timur (Timor, Flores dan Sumba).

Kemudian menurut Undang-undang no. 69/ 1958 untuk daerah tingkat II swatantra tingkat II dibagilah Nusa Tenggara Timur (Timor, Flores dan Sumba) dan Nusa Tenggara Barat (Sumbawa) dan swapraja-swapraja yang lebih kecil. Swapraja-swapraja itu di Nusa Tenggara dihapuskan secara de facto pada tanggal 1 Juli 1962 dan secara de jure pada tanggal 1 September 1965 menurut Undang-Undang No. 18/ 1965 berkaitan dengan Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Daerah swatantra Tingkat I (Nusa Tenggara Timur dan Nusa Tenggara Barat) dirubah kedalam Daerah Swatantra tingkat II. Pemerintahan lokal terdiri dari Parlemen (Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong) dan dipimpin oleh seorang kepala daerah (Ardhana, 2000: 406).

## Kesimpulan

Pemaparan di atas menunjukkan bahwa perkembangan sentralisasi dan desentralisasi tampaknya sangat dipengaruhi oleh perkembangan dinamika politik pemerintahan di suatu masyarakat. Secara umum dapat dikatakan bahwa di Nusa Tenggara belum pernah terdapat sistem pemerintahan yang sentralistis. Hal ini terjadi karena tidak adanya kekuasaan tradisional yang dominan sebelumnya yang dapat menyatukan seluruh Nusa Tenggara. Oleh karena itu, sistem desentralistis menjadi satu-satunya pilihan.

Hal ini dimungkinkan juga karena tiap-tiap kerajaan yang ada di Nusa Tenggara mempunyai tradisi politik sendiri-sendiri. Memang ada kadangkala satu kerajaan mengklaim kerajaan yang lainnya, tetapi pengaruhnya dirasakan tidak begitu kuat, atau hanya sebatas “pengakuan” akan keberadaannya. Ketika, kekuasaan kolonial Barat datang, maka mereka pun memanfaatkan situasi yang ada. Artinya tidak dilakukan pelaksanaan sistem pemerintahan langsung secara keseluruhan. Alasannya adanya keterbatasan tenaga manusia yang dianggap tidak mencukupi, di samping sumber daya manusia pada saat itu yang masih terbatas. Inilah beberapa hal yang menyebabkan mengapa akhirnya kekuasaan swapraja itu di Nusa Tenggara difungsikan sampai era kemerdekaan negara Indonesia.

## Daftar Pustaka

- ARA MMK, C. H. van Rietschoten (Resident). 1913. *MvO v.d. Residentie Timor*.
- Ardhana, I Ketut. 1994. “The Autonomy of States in the Indonesian Archipelago in the 17th and the 18th Centuries”, dalam *Widya Pustaka*, Nomor 4, Juli.
- \_\_\_\_\_. 2000. *Nusa Tenggara nach Einrichtung der Kolonialherrschaft 1915 bis 1950*. Passau: Richard Rothe.
- Barnes, R. H. 1982. “The Majapahit Dependency Galiyao”, dalam *BKI*, 138.
- \_\_\_\_\_. 1987. “Avarice and Iniquity at the Solor Fort”, dalam *BKI*, 143.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1982/ 1983. *Sejarah Perlawanan Terhadap Imperialisme dan Kolonialisme di Derah Nusa Tenggara Timur*. Jakarta: Proyek Inventarisasi dan Dokumentasi Sejarah Nasional.
- Dietrich, Stefan. 1984. “A Note on Galiyao and the Early History of the Solor-Alor Islands”, dalam *BKI*, 140.
- Dijk, J. van. 1984. “De Zelfbesturende Landschappen in de Residentie Timor en Onderhoorigheden”, *IG*, 2.
- Dijk, D. S. W. Van. 1939 . “Het Begrip Marapoe in West-Soemba”, *BKI*, 98.

- Doko, I. H., 1981a. *Perjuangan Kemerdekaan Indonesia di Nusa Tenggara Timur*. Jakarta: Balai Pustaka.
- \_\_\_\_\_. 1981b. *Pahlawan-pahlawan Suku Timor*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Francis, J. 1838. "Timor in 1831", dalam *TNI*, 1, I.
- Furnivall, J. S. 1939. *Nederlands India: A Study of Plural Economy*. Cambridge: University Press.
- Kahin, McTurnan George. 1970. *Nationalism and Revolution in Indonesia*. Ithaca dan London: Cornell University Press.
- KITLV MS Nr. H. 1112, A. J. L. Couvreur, 1924. *Memorie van Overgave van den Afgetreden Residentie van Timor en Onderhoorigheden*, 21 Juni.
- Legge, J. D. 1961. *Central Authority and Regional Autonomy in Indonesia*. New York: Cornell University Press.
- Mantero, L. E., 1960. "Conferentie Den Passar", dalam *Flores*, 2, 8 Januari 1947.
- Pigeaud, Theodore G. Th. *Java in the 14th Century: A Study in Cultural History*. The Hague: Martinus Nijhoff.
- Ptak, Roderich. 1987. "The Transportation of Sandalwood from Timor to China and Macao c. 1350-1600", dalam Roderich Ptak, *Portuguese Asia: Aspects in History and Economic History*. Stuttgart: Steiner Verl.-Wiesbaden GmbH.
- Robson, Stuart. 1995. *Desawarnana (Negarakrtagama) by Prapanca*. Leiden: KITLV Press.
- Ruland, Jurgen. 1998. *Politische Systeme in Sudostasien: Eine Einfuhrung*. Lansberg: Olzog.
- Stibbe, D. G. 1921. *Encyclopaedie van Nederlandsch-Indie*. Leiden: E. J. Brill.
- Wal, van der. 1976. *Officielle Bescheiden Betreffende de Nederlandsch-Indonesische Betrekkingen 1945-1950*, 44. "s-Gravenhage: Martinus Nijhoff.
- Wetering, F. H. van de. 1926. "De Savoeneezen", dalam *BKI*, 82. s"-Gravenhage: Martinus Nijhoff.