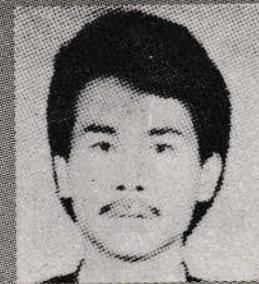


Sistem Federal dan Kemungkinan Penerapan di Indonesia



Asep Nurjaman

The balance of powers inherent in this relationship has been of particular significance in Indonesia because of the size and island nature of the country, the large and the unbalanced distribution of the population and the marked ethnic, religious and ecological differences that exist in the different areas. Not surprisingly, different periods have seen different approaches to meeting the requirements of government in such a diverse country.¹

Setelah sekian lama Indonesia merdeka, tetap saja menyisakan berbagai agenda permasalahan terutama yang menyangkut dengan pola pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah. Masalah pola pembagian kekuasaan ini dianggap krusial karena menyangkut masa depan bangsa dan negara, apakah negara Indonesia yang kita cintai ini akan semakin mengalami perkembangan ataukah justru sebaliknya, yang terus mengalami kemunduran yang diakibatkan tidak ditemukannya format ideal dalam mengatur pembagian kekuasaan antara pusat dan daerah secara proporsional.

Fenomena-fenomena politik yang sebenarnya berakar dari pola pembagian kekuasaan ini semakin telanjang menampakkan diri, dan akhir-akhir ini sudah berada pada tahap mengkhawatirkan. Berbagai kasus yang terjadi, seperti di Timor Timur, Irian Jaya, Lampung dan daerah-daerah lain yang mempunyai potensi disintegrasi yang tinggi sudah berbicara banyak tentang ketidakpuasan akan pola pembagian kekuasaan yang dikembangkan selama ini. Potensi disintegrasi daerah selama era Orde Baru, banyak diatasi oleh tindakan-tindakan represif dan berbagai pemberian loyalitas daerah secara material. Akan tetapi pemerintah sekarang ini, tidak mempunyai kemampuan untuk menjalankan praktik-praktik yang pernah dilakukan semasa Orde Baru akibat berbagai kejadian seperti krisis ekonomi dan melunturnya legitimasi masyarakat terhadap peran aparat keamanan.

Berkenaan dengan hal tersebut di atas, sekarang telah muncul berbagai polemik tentang bagaimana format pembagian kekuasaan harus dijalankan. Format pembagian kekuasaan yang dimunculkan mulai dari pem-

berian otonomi yang seluas-luasnya sampai pada pembentukan sebuah negara-negara federal. Tulisan ini bermaksud untuk menelusuri keajegan dari konsep federal, setelah itu bagaimana kemungkinannya kalau diterapkan di dalam negara Indonesia.

MENELUSURI KONSEP NEGARA FEDERAL

Sebenarnya, seluruh 'nation states'² mempunyai lebih dari satu tingkatan pemerintahan. Pemerintahan pusat (*central government*) dan pemerintahan daerah (*local government*) yang berjalan seiring, di sini berarti bahwa seluruh negara harus dapat menyelesaikan "issue" yang berkenaan dengan *the relationship between differing level of government*.

Ada beberapa alternatif bagaimana hubungan pemerintahan pusat dan daerah itu dibangun, antara lain: *Pertama*, hubungan pemerintahan pusat dan daerah dibangun dengan cara memberikan kekuasaan yang sangat besar kepada pusat (*highly centralized*), cara ini lebih dikenal dengan unitary sistem atau sistem negara kesatuan. *Kedua*, hubungan pemerintahan pusat dan daerah dibangun dengan cara memberikan kewenangan yang besar kepada daerah (*highly decentralised*), cara ini dinamakan dengan 'confederal system', dan dalam hal ini jelas pemerintah pusat punya kewenangan yang sangat terbatas. *Ketiga*, pola ini cukup moderat. Hubungan pusat dan daerah didasarkan pada 'sharing' antara pusat dan daerah. Pola ini dinamakan sistem federal (*federal system*) yang banyak di adopsi oleh negara-negara besar dengan pluralisme etnik seperti Amerika Serikat, Kanada, India, dan Australia dan

kemungkinan Indonesia di masa yang akan datang. Untuk lebih jelasnya bisa dilihat dalam Tabel 1.

ASAL MULA TUMBUHNYA PEDERASI

Ada sebuah pertanyaan yang menarik, kenapa pemerintahan yang otonom rela berbagi kewenangannya kepada pemerintahan

federal? Salah satu jawabannya adalah bahwa hal ini merupakan cara untuk 'menjembatani' berbagai perbedaan yang ada, dengan demikian masyarakat politik yang lebih besar bisa dibangun. Orang-orang yang dibedakan atas dasar keturunan, bahasa, dan budaya, paling tidak dapat mengambil manfaat dari keanggotaan bersama dalam sebuah federasi³.

Tabel 1 Konfederasi, Federasi, dan Negara Kesatuan

Konfederasi	Federasi	Negara Kesatuan
Sangat desentralistis	Moderat: tidak terlalu sentralistis ataupun desentralistis	Sangat sentralistis
Kedaulatan ada pada pemerintahan daerah	Kedaulatan dibagi antara pemerintah pusat dan daerah	Kedaulatan tidak dibagi-bagi (hanya di pusat)
Berbagai keputusan langsung ditentukan oleh pemerintah daerah	Berbagai keputusan ditentukan baik oleh pemerintah pusat maupun oleh pemerintah daerah	Keputusan langsung ditentukan oleh pemerintah pusat
Umumnya secara formal punya hak untuk memisahkan diri	Umumnya tidak punya hak untuk memisahkan diri	Tidak punya hak untuk memisahkan diri
Pemerintahan pusat didanai oleh kontribusi dari pemerintahan daerah	Ada pembagian keuangan antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah	Pemerintah daerah tidak bisa menarik pajak (keuangan) tanpa persetujuan pusat
Pemerintah pusat bisa ditolak oleh pemerintah daerah	Baik undang-undang nasional maupun daerah punya kekuatan hukum yang sama	Undang-undang nasional bisa mengalahkan undang-undang daerah
Contoh: USA sebelum 1789, Jerman Sebelum 1871	Contoh: USA sejak 1789, Kanada, Jerman Barat, Australia, India, Brasil, Meksiko	Contoh: Inggris, Prancis, Spanyol, Israel.

Sistem federal melibatkan sebuah "bargaining", di mana sebagian otonomi yang diberikan diharapkan dapat memberikan manfaat yang besar. Riker (1975) berpendapat bahwa federasi muncul ketika adanya ancaman external atau harapan bahwa dengan adanya federasi akan mampu meningkatkan perannya dalam percaturan internasional. Sebagai contoh Kanada, di mana para penyusun konstitusinya berharap adanya perluasan pengaruh dalam bidang ekonomi dan politik⁴.

Semangat untuk membangun federasi ini, juga muncul karena kesadaran dan kekompakan dari sesama negara otonom, sebagai contoh kasus di Amerika Serikat. Di mana ketika perwakilan tiga belas negara bertemu di Philadelphia tahun 1787. Secara sama juga, terjadi di Kanada tahun 1867 dan Australia 1901 yang sangat dipengaruhi oleh pengalaman di Amerika. Namun lain halnya yang terjadi di beberapa negara bekas koloni Inggris, di mana mereka tergabung menjadi sebuah negara federal bukan atas kesadaran dan kekompakan dari dalam.

BEBERAPA KONSEKUENSI DENGAN DIBENTUKNYA FEDERASI

Dengan diterapkannya sistem federasi ini ada beberapa konsekuensi langsung yang mengikuti yaitu dibentuknya beberapa institusi, antara lain sebagai berikut.

Pertama, konstitusi⁵ tertulis. Hal ini dibutuhkan untuk mengalokasikan berbagai fungsi terhadap pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dalam hal ini pemerintah pusat

bertanggung jawab terhadap hubungan luar-pertahanan, urusan luar-negri, dan imigrasi-dan untuk fungsi domestik yang umum seperti keuangan. Sementara pemerintahan daerah (*local government*) mempunyai tanggung jawab terhadap beberapa kebijakan domestik seperti perumahan dan pendidikan, dan memungkinkan juga bekerja sama dengan pemerintahan pusat dalam penentuan kebijakan lain.

Kedua, pengadilan hukum (*constitutional court*). Hal ini dibutuhkan untuk menyelesaikan berbagai sengketa yang terjadi antara level pemerintahan dengan berdasar pada konstitusi. Dalam hal ini konkretnya Mahkamah Agung (*the supreme court*).

Ketiga, adanya dua dewan perwakilan (*a bicameral assembly*). Hal ini untuk menjamin adanya perwakilan di badan legislatif bagi setiap daerah yang tergabung dalam sebuah negara federal. Secara umum di dalam sebuah negara federal negara bagian (provinsi, atau daerah) masing-masing mendapat perwakilan yang sama. Namun ada juga yang memperlakukan berbeda seperti di India, di mana daerah yang mempunyai penduduk lebih sedikit berbeda dengan daerah yang berpenduduk lebih banyak.

HUBUNGAN PUSAT DAN DAERAH DALAM NEGARA FEDERAL

Keseimbangan *power* antara pemerintah pusat dan daerah sangat bergantung pada format pembagian kekuasaan. Para ilmuan banyak menekankan pada dimensi keuangan

**Sistem federal melibatkan sebuah "bargaining",
di mana sebagian otonomi yang diberikan diharapkan
dapat memberikan manfaat yang besar.**

negara federal, mereka umumnya berpendapat bahwa keseimbangan keuangan dalam sistem federal lebih banyak menguntungkan pemerintahan pusat⁶.

Akan tetapi sebenarnya meningkatnya otoritas dari pemerintahan pusat dalam sistem federal lebih dari masalah keuangan. Sebagai ilustrasi, munculnya perekonomian nasional yang membutuhkan perencanaan dan pengaturan menyeluruh. Contohnya, sebuah ekonomi modern membutuhkan suatu transportasi yang efektif, akan tetapi daerah tidak mempunyai cukup anggaran (dana) untuk membiayai pembangunan jaringan jalan yang sebenarnya punya aspek ekonomis pada daerah lain. Dengan demikian pemerintah pusat harus merencanakan dan mendanai. Di samping itu keadaan perang dan krisis ekonomi mempunyai andil yang kuat dalam menempatkan kewenangan pemerintah pusat menjadi lebih kuat.

KEMUNGKINAN DITERAPKANNYA SISTEM FEDERAL DI INDONESIA

Dalam menelaah Indonesia, menurut Andrews (1986) akan lebih banyak ditemui berbagai kekuatan yang mendorong terjadinya fragmentasi ketimbang persatuan. Luas wilayah negara ini yang mencapai 4,8 juta Km dengan 1,9 juta Km di antaranya merupakan daratan yang terpecah berpecah 13.667 pulau dengan rentang jarak sekitar 5.110 Km dari timur ke barat dan 1.880 Km dari utara ke selatan, telah melahirkan berbagai kebhinekaan yang mencolok.

Karenanya tidak mengherankan apabila negeri ini ditandai oleh sejumlah perbedaan, yang berpengaruh terhadap bervariasinya aspek-aspek hubungan antara pusat dan dae-

rah yang meliputi aspek geografis, ekonomi, kota-desa dan administrasi yang telah memainkan peran penting dalam sejarah Indonesia. Atas dasar inilah, tidaklah mengherankan bila Indonesia sepanjang sejarahnya telah mengalami sejumlah perubahan pola hubungan antara pusat dan daerah. Sekalipun demikian, terdapat pola hubungan yang sama sekali tidak berubah sejak dulu yakni dominasi Jawa, di mana pemerintahan pusat itu terletak baik dalam kekuasaan politik maupun administrasi. Dalam beberapa periode sejarah perkembangan Indonesia, pemerintahan pusat telah memainkan peran dominan dan mengarah kepada sifat otoritarian⁷.

Format politik yang telah menempatkan pusat pada posisi 'dominan' lebih melekat dengan nuansa era Orde Baru yang telah menggenggam kekuasaan yang sangat besar. Dengan demikian berakhirnya kekuasaan rezim Orde Baru yang selama 32 tahun, secara otomatis mencuatkan sorotan tajam dari seluruh komponen bangsa atas penyelenggaraan negara. Mereka menuntut untuk dilakukannya format ulang terhadap berbagai penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara, termasuk hubungan pemerintah pusat dan daerah yang selama ini dijalankan.

Berakhirnya rezim Orde Baru, juga berarti berubahnya dua instrumen politik yang telah menjadi sarana utama untuk mendapatkan kesetiaan daerah terhadap pusat, instrumen politik tersebut antara lain: *Pertama*, Instrumen material. Selama Orde Baru jelas instrumen ini cukup efektif dalam rangka menggalang kesetiaan daerah terhadap pusat. Namun dengan semakin beratnya beban ekonomi akibat krisis pembinaan atas dasar instrumen material ini menjadi tidak relevan

lagi karena pusat tidak lagi punya cukup dana untuk membiaya berbagai pembelian loyalitas dari daerah.

Kedua, Instrumen kekerasan. Berbagai terpaan yang menghantam terhadap ABRI yang merupakan instrumen paling efektif untuk mendapat loyalitas dari daerah telah menurunkan daya menghukum pusat terhadap daerah. Dengan demikian maka format politik yang sangat sentralistik akan semakin mendapat tantangan di masa-

sa-masa yang akan datang. Berbagai fenomena yang berkembang akhir-akhir ini tidak bisa kita abaikan sebagai kelaziman yang bisa ditoleransi kalau kita masih sadar akan penting-

nya keutuhan bangsa ini. Berbagai gejala yang dibangkitkan oleh perasaan etno-nasionalisme, yang apabila tidak diantisipasi, bukan mustahil akan menjurus ke arah disintegrasi yang lebih besar. Lantas apa yang perlu dilakukan?

OTONOMI YANG SELUAS-LUASNYA ATAU SISTEM FEDERAL

Kita semua menyadari, bahwa sangat berat untuk membawa bangsa ini ke dalam sebuah perubahan radikal, walaupun demikian bukan berarti mentolerir diri untuk tidak perlu melakukan perubahan. Dengan demikian kita memerlukan kearifan dari seluruh potensi bangsa ini untuk secara bersama-sama membawa bangsa kita ke arah yang lebih baik secara gradual.

Dalam rangka bermetamorfosis ke arah bentuk kehidupan politik yang lebih sempur-

na diperlukan proses transisi yang memungkinkan masyarakat secara perlahan tumbuh menjadi masyarakat yang dewasa secara politik. Dengan demikian kemungkinan diberikannya otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah menjadi sangat relevan dengan masa transisi ini. Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah, sebagaimana yang telah banyak dilontarkan oleh berbagai kalangan merupakan media pematangan daerah

Kita semua menyadari, bahwa sangat berat untuk membawa bangsa ini ke dalam sebuah perubahan radikal, walaupun demikian bukan berarti mentolerir diri untuk tidak perlu melakukan perubahan.

menuju dan fase akhir 25 sampai 50 tahun yang akan datang memasuki bentuk final dari sistem kenegaraan yaitu sistem federal.

Sebagai sebuah kemungkinan untuk menjadi bentuk final dari sistem kenegaraan ini, sistem federal perlu dicermati secara lebih jauh. Ada beberapa asumsi apabila sistem federal ini diterapkan menjadi sebuah sistem kenegaraan sebagai berikut.

Pertama, sistem federal sangat memperhatikan kepentingan daerah dibanding dengan sistem *unitary state*. Hal ini akan membuat hubungan antara warga negara dengan pemerintahannya sangat intim (dekat). Pemerintahan secara fisik lebih dekat dan para pejabat daerah mempunyai kekuasaan lebih ketimbang dalam negara kesatuan. Dengan menekankan pada keanekaragaman sistem federal tidak mendapat tempat untuk adanya penyeragaman dan homogenisasi budaya.

Kedua, sistem federal mendorong berbagai eksperimen dan motivasi dalam administrasi dan kebijakan publik. Jika sukses dalam satu daerah, hal ini akan bisa diadopsi oleh

daerah lain secara langsung, dan jika gagal, bisa dijadikan pelajaran dan kegagalan bisa diminimalisasi.

Ketiga, sistem federal menambah partisipasi langsung masyarakat baik dalam pemilihan pejabat maupun kebijakan publik umum. Hal ini dikarenakan sistem federal memungkinkan munculnya calon pejabat yang akan dipilih sehingga dapat mempengaruhi kebijakan secara riil.

Keempat, sistem federal merupakan cara yang tepat untuk institusi yang representatif dalam negara secara proporsional. Hal ini bukan merupakan sebuah kebetulan sistem federal telah melahirkan institusi yang representatif seperti di Amerika Serikat, Kanada, India, dan Australia.

Kelima, sistem federal memberi jaminan terhadap kekhawatiran akan terjadinya pemusatan kekuasaan yang terjadi pada abad ke-19. Seperti yang diungkapkan oleh Lord Acton: *power tends to corrupt, absolute power tends to corrupt absolutely*. Dengan demikian adanya pembagian kekuasaan antara pusat dan daerah dalam sistem federal menjaga terjadinya monopoli kekuasaan yang akan menghilangkan kebebasan individu. Jadi, kalau ada dua level kekuasaan memungkinkan lebih dijaminnya kemerdekaan individu.

PEMBENAHAN POLITIK MENUJU OTONOMI YANG SELUAS-LUASNYA

Dalam rangka melakukan upaya restrukturisasi dan refungsionalisasi kelembagaan-kelembagaan yang ada di daerah, sangat diperlukan adanya kemauan politik (*political will*) dari pusat. Pemberian otonomi yang selama ini diperdebatkan bukanlah bergulat dalam masalah wilayah administratif semata, melainkan utamanya berada dalam wilayah

politik. Bagaimana pusat (Jakarta) mau dan rela untuk memberikan otoritasnya yang lebih kepada daerah yang sudah sekian lama otoritas itu berada di tangan pemerintahan pusat tanpa adanya *sharing* dengan pemerintahan daerah.

Kehendak untuk mewujudkan otonomi yang maksimal telah menjadi wacana publik yang bisa kita cermati dalam setiap forum ilmiah seperti berbagai diskusi, dialog, maupun seminar. Pokok permasalahan yang berkembang berkaitan dengan masalah otonomi ini umumnya menekankan perlunya adanya *sharing* kekuasaan yang seimbang antara pemerintah pusat dan daerah. Demi kepentingan tersebut, maka diperlukan adanya pengaturan politik yang memastikan prinsip desentralisasi dan dekonsentrasi secara nyata bisa diwujudkan. Ada beberapa langkah penting sebagai wujud nyata dari pengaturan politik tersebut, antara lain: memisahkan fungsi kepala daerah dan kepala wilayah, membenahi proses rekrutmen pejabat-pejabat politik lokal yang meletakkan daerah sebagai pusat legitimasi prinsipil, memberikan bukan saja jumlah urusan yang semakin banyak pada daerah-daerah, tetapi sekaligus dengan kewenangan yang jauh lebih besar, menghapus semua instansi vertikal di tingkat daerah yang memiliki paralelisme dengan dinas-dinas lokal, penghapusan semua bentuk penjabatan politik bagi militer baik di legislatif maupun eksekutif lokal, dan tak kalah pentingnya adalah *sharing* sumber-sumber pembiayaan secara adil.

Di samping itu ada hal-hal lain yang tidak kurang pentingnya yaitu melakukan pengurangan derajat intervensi pusat terhadap daerah lewat berbagai ketentuan (kebijakan-kebijakan) yang berujud petunjuk baik

itu juklak maupun juknis, lewat komando partai dan militer, dan lewat keuangan dengan melakukan monopoli terhadap keuangan penting daerah dan mekanisme subsidi pusat. Langkah-langkah tersebut harus pula diikuti dengan pembenahan terhadap struktur politik internal daerah yang sangat monolik sebagai warisan besar rezim Orde Baru.

PENUTUP

Secara konseptual sistem federasi bukanlah hal yang asing karena umumnya negara besar yang mempunyai keragaman etnis dan budaya telah menjalankan sistem ini dan telah memberikan kontribusi positif bagi perkembangan dan kemajuan bangsa dan negaranya. Indonesia yang mempunyai wilayah yang sangat luas dan tersebar ke dalam beribu-ribu pulau membutuhkan sistem kenegaraan yang bisa mengakomodasi berbagai keragaman dan perbedaan yang ada untuk terselenggaranya pemerintahan yang efektif.

Selama ini, pola kekuasaan yang dijalankan oleh pemerintah Indonesia umumnya sangat sentralistis dan cenderung menjadi otoritarian. Hal ini telah menciptakan berbagai fenomena politik yang berakar dari ketidakpuasan daerah terhadap hubungan kekuasaan yang dijalankan. Dengan demikian perlu dipikirkan solusi alternatif agar ketuhanan bangsa dan negara ini tetap terjaga.

Berbagai solusi alternatif telah banyak diluncurkan dari mulai pemberian otonomi yang seluas-luasnya sampai kepada pembentukan negara federal. Melihat berbagai pertimbangan yang ada sekarang ini, baik dilihat dari kultur masyarakat maupun struktur politik, maka upaya pemberian otonomi yang seluas-luasnya menjadi pilihan yang terbaik

saat ini dalam upaya membenahi kultur maupun struktur politik. Namun untuk jangka waktu ke depan 25 sampai 50 tahun perlu juga diperhitungkan untuk diterapkannya sistem federal.

Catatan Kaki:

- ¹ Colin MacAndrews, *The Structure of Government in Indonesia dalam Central Government and Local Development in Indonesia*, Singapore: Oxford University Press, 1986.
- ² Berbagai macam tipe komunitas politik dunia sekarang ini yang paling berarti adalah *nation-state* (negara bangsa). Perkembangan komunitas politik mulai dari *localism*, *city state*, *Roman empire*, *Feodalism*, sampai kepada *Nation-state*.
- ³ Forsyth, *Federalism and Nationalism* (Leicester: Leicester University Press, 1989), p. 4.
- ⁴ Dalam kasus-kasus lain pembentukan negara federal lebih didasarkan pada motif ekonomi ketimbang politik, sebagai contoh kehendak untuk membangunnya pasar bersama (*common market*).
- ⁵ Menurut Duchacek (1970), konstitusi bagaikan sebuah peta kekuasaan yang membagi secara formal kekuasaan dalam sebuah negara. Secara jelasnya, konstitusi berisi serangkaian hak, kekuasaan dan prosedur pengaturan struktur dan hubungan di antara berbagai kewenangan publik dan di antara kewenangan publik dengan warga negaranya.
- ⁶ Sebagai contoh yang terjadi di Amerika Serikat, di mana pemerintah federal mendapat satu per lima bagian penghasilan dari pemasukan pajak personel.
- ⁷ Banyak para sarjana mengkarakteristikan sistem politik rezim Orde Baru seperti halnya rezim sebelumnya (rezim Orde Lama). Berbagai istilah umumnya mengandung kesamaan konsep

yang dipergunakan untuk menjelaskan fenomena baru dari otoritarianisme. Sebagian dari mereka menilai rezim Soeharto dan rezim Soekarno dengan label "rezim neo-patrimonial" (B. Anderson, 1972), "negara pegawai" (McVey 1982), "kepolitikan birokrasi" (Jackson 1978), "personal rule" (Liddle 1985), "technocratic state" (J.J. Mc Dougal 1986), "otoritarianisme birokratik", (D.Y. King, 1982). Untuk lebih jelasnya mengenai fenomena otoritarian di bawah regim Order Baru lihat, Asep Nurjaman, *Kepolitikan Order Baru Dalam Perspektif Struktural dan Kultural*, (Malang: UMM University Press, 1998).

DAFTAR PUSTAKA

- Amstutz, 1982. *An Introduction to Political Science, The Management of Conflict*. USA: Poerman and Company.
- Andrews, Colin. 1986. *Central Government and Local Development in Indonesia*. Singapore: Oxford University Press.
- Huge, Rod. 1993. *Political Science, A Comparative Introduction*. Great Britain: The Macmillan Press Ltd.
- Hagopian, N. Mark. 1978. *Regimes, Movement, And Ideologies*. New York and London: University of Chicago Press.
- Mawhood, Philip. 1983. *Local Government in The Third World*. New York: John Wiley & Son.
- Nurjaman, Asep. 1997. *Dwi Fungsi ABRI, Demokrasi Dan Pembaharuan Politik*. Malang: Muhammadiyah University Press.
- Nurjaman, Asep. 1998. *Kepolitikan Orde Baru dalam Perspektif Struktural dan Kultural*. Malang: Muhammadiyah University Press.
- Padilla, L. Perfecto. Tanpa tahun. *Strengthening Local Government Administration and Accelerating Local Development*. Philippines: Local Government Center College of Public Administration University of The Phillipines.