# BAB I PENDAHULUAN

* 1. **Latar Belakang Penelitian**

Diskursus mengenai bentuk negara memang begitu tabu ketika dijadikan sebagai solusi rasionalisasi atas segala permasalahan suatu negara. Karena, bentuk negara sebagai elemen dasar suatu bangsa menentukan cara mengorganisir dirinya, dan biasanya telah ditentukan pada awal pendirian suatu negara. Apalagi, karena pembicaraan mengenai bentuk negara di tengah negara yang sudah terbentuk sangat jarang dijadikan suatu diskursus yang mendalam untuk memecahkan permasalah politik suatu negara. Sehingga, timbul inkosistensi paradigma kaum intelektual dalam mengkonsepsikan bentuk negara, ini sering terjadi oleh para sarjana, ada sebagian sarjana mengaitkan konsep bentuk negara dengan pilihan bentuk Negara Kesatuan (*Unitary State, Eenbeidstaat*), Negara Serikat atau Federal (*Bondstaat*), dan Negara Konfederasi (*Statebond*). Ada pula sarjana mengaitkan konsepsi bentuk negara dengan pilihan bentuk Monarki dan Republik (Asshiddiqie, 2007).

Inkosistensi tersebut terjadi karena terminologi dari bentuk negara sendiri tidak memiliki istilah khusus. Jangankan bentuk negara, istilah negara sebagai induk dari elemen bentuk negara pun belum ada unifikasi pengertian dari para ahli. Istilah bentuk negara memiliki makna sangat luas karena menyangkut negara dalam memilih corak organisasinya. Bahkan di era Yunani kuno pemaknaan bentuk negara berdasarkan aspek sosiolgis, seperti Plato membagi bentuk negara menjadi lima macam, yakni: 1) Negara Aristokrasi; 2) Negara Timokrasi; 3) Negara

1

Oligarki; 4) Negara Demokrasi; dan 5) Negara Tirani. Sementara itu, di era abad pertengahan pemaknaan bentuk negara berdasarkan bentuk pemerintahan yang dibagi menjadi dua macam, yakni bentuk negara Republik dan negara Monarkhi (Kerajaan). Sedangkan di era modern hingga kini bentuk negara dikenal ada dua macam, yakni bentuk negara Kesatuan (Unitaris) dan negara Serikat (Federasi) (Wijayanti & Prasetyoningsih, 2018).

Adapun, dalam penelitian ini berkaitan dengan pembahasan mengenai bentuk Negara Federal, dimana akan menganalisis rasionalitas gagasan federalisme di Indonesia. Maka, sebelumnya kita sepakati terlebih dahulu bahwa pembahasan konsep negara federal dalam penelitian ini akan berkaitan tentang susunan organisasi negara. Karena, penelitian akan berfokus pada negara Indonesia sehingga mengacu pada konstitusi UUD 1945 dalam Pasal 1 ayat 1, yang menentukan, “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik.” Hal ini Asshiddiqie (2007) berpendapat bahwa perumusan pada pasal ini menempatkan Negara Kesatuan dan Republik sama-sama sebagai konsepsi bentuk negara (*staatsvorm),* agar lebih jelas Asshiddiqie menginterpretasikan pasal ini dengan menyimpulkan bahwa negara Indonesia merupakan negara yang berbentuk republik dengan susunan organisasinya berbentuk kesatuan.

Sehingga, dalam hal bentuk republik bukanlah topik permasalahan pada penelitian ini, tetapi akan berfokus pada permasalahan bentuk negara kesatuan sebagai susunan organisasi negara di Indonesia. Peneliti menyoroti pada banyaknya prasangka terhadap konsep federalisme di Indonesia, sehingga mayoritas *founding*

*fathers1* termasuk masyarakat umum lebih senang dengan konsepsi negara kesatuan secara terminologi, karena terdengar lebih menjanjikan kedaulatan rakyat yang dapat mempersatukan kondisi masyarakat Indonesia yang plural. Apalagi permasalahan konsepsi bentuk negara di Indonesia perumusannya menempatkan Negara Kesatuan dan Republik sebagai satu kesatuan yang tidak mungkin dipisah. Hal ini dengan jelas terlihat pada amandemen UUD 1945 yang keempat Pasal 37 tentang ketentuan Perubahan Undang-Undang Dasar, tepatnya pada ayat 5 yang berbunyi “Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan”.

UUD 1945 pasca amandemen menempatkan bentuk negara Kesatuan dan Republik sebagai satu kesatuan yang tidak dapat diganggu-gugat atau dalam konteks perubahan konstitusi dikenal dengan istilah “*unamendable provisions*” atau ketentuan tidak dapat diubah. Hal ini semakin menjadikan diskursus gagasan federalisme di Indonesia kini terkubur dalam-dalam, padahal federalisme tidak mereduksi cita-cita fundamental para *founding fathers* Indonesia, tidak akan menghilangkan semboyan *Bhinneka Tunggal Ika* dan juga bentuk Republik tetap dapat dipertahankan, seperti halnya konstitusi negara Prancis UUD Republik Prancis IV (1946) yang hanya menempatkan bentuk Republik sebagai *unamendable provisions* (Ibrahim, 2020).

1 Sejak awal perumusan pembentukan negara Indonesia dalam risalah sidang BPUPKI pada 10 Juli 1945 mengenai hasil voting susunan negara terungkap bahwa mayoritas anggota BPUPKI, yakni 55 suara (termasuk Soepomo, Moh. Yamin, dan Soekarno) memilih susunan negara kesatuan, dari 64 suara, dan hanya 6 orang (termasuk Moh. Hatta dan J. Latuharhary) yang memilih susunan negara federal, sisanya abstain. Memang yang mewakili golongan federalis yakni Bung Hatta dan J. Latuharhary dalam mengusulkan negara federal tidak banyak bicara, sehingga tidak bisa meyakinkan mayoritas anggota BPUPKI kala itu.

Adapun contoh negara-negara yang sukses menganut federalisme seperti Amerika Serikat, Jerman, dan Australia, kondisi ketiga negara tersebut mirip Indonesia. Apalagi Australia yang memiliki kondisi yang serupa dengan Indonesia, keduanya memiliki kondisi geografis wilayah yang sangat luas dan secara budaya sama-sama dihadapkan dengan masyarakat yang plural. Australia kini dengan semangat federalismenya berupaya menghidupkan kembali bahasa-bahasa pribumi yang hilang akibat penjajahan Eropa pada akhir abad 18, sedangkan di Indonesia justru sebaliknya dihadapkan dengan kepunahan penutur bahasa daerah yang banyak terjadi terutama di wilayah Indonesia bagian timur (Zulfikar, 2022).

Sementara itu, bila kita mengenal sekilas gagasan federalisme yang kurang populer di Indonesia. Federalisme secara etimologis berasal dari kata latin *foedus* yang artinya “perjanjian atau ikatan” dan federasi sebagai padanan katanya yang memiliki arti “gabungan”, pada umumnya federasi merujuk pada bentuk negara atau sistem pemerintahan. Dengan kata lain, federasi bermakna suatu pemerintahan yang memiliki struktur gabungan dari beberapa negara bagian yang dikoordinasikan oleh pemerintah pusat yang mengurus segala kepentingan nasional secara keseluruhan. Negara-negara bagian itu tetap memiliki otonomi untuk mengatur masalah di dalam pemerintahan bagian masing-masing (Marbun, 2007). Dibandingkan dengan bentuk negara kesatuan dalam hal hubungan pusat dan daerah yang bersifat hierarkis yang terpusat, sistem federalistik memiliki mekanisme yang lebih bersifat koordinatif, maksudnya antara pemerintah federal (pusat) dan pemerintah negara-negara bagian memiliki indepedensi satu sama lain. Bahkan dalam negara federal elemen *trias politica*, yakni lembaga eksekutif,

legislatif, dan yudikatif dapat ditemui baik di negara federal maupun di negara- negara bagian yang memiliki kewenangannya masing-masing.

Dalam konteks Indonesia yang sejak awal hingga kini merupakan negara yang menganut dan mempertahankan susunan organisasi negaranya dengan konsep unitarisme yaitu negara kesatuan. Namun, ternyata sebenarnya Indonesia juga sempat mengimplementasikan konsep federalisme, ketika pada tahun 1949 Indonesia berbentuk negara federal yang disebut Republik Indonesia Serikat (RIS). Namun, memang RIS ini hanya ‘seumur jagung’ bertahan 8 bulan saja, karena mendapatkan penolakan rakyat di pelbagai daerah di Indonesia, RIS sendiri sebagai upaya Belanda untuk tetap menguasai Indonesia (Nasution et al., 2000). Oleh karena itu, menjadi hal wajar apabila ada sentimen negatif di tengah mayoritas masyarakat Indonesia terkait konsep federalisme, tetapi bukan berarti secara mutlak bentuk negara federal atau serikat gagal dan tidak cocok untuk negara Indonesia, karena secara historis-politis pengalaman RIS adalah sebuah implementasi dibawah tekanan bukan atas dasar keinginan rakyat.

Gagasan federalisme di Indonesia sebenarnya telah diperdebatkan oleh *founding fathers* sejak awal kemerdekaan, tepatnya dalam sidang BPUPKI. Mayoritas anggota BPUPKI menghendaki negara Indonesia berbentuk kesatuan, namun dari 66 anggota ada 6 orang yang justru lebih menghendaki bentuk negara federal. Seperti Mohammad Hatta atau Bung Hatta dan Johannes Latuharhary sebagai pengusul, Bung Hatta sendiri memiliki pandangan bahwa sejatinya negara federal cocok untuk kondisi geografis maupun sosial masyarakat Indonesia. Mohammad Hatta menyatakan bahwa Indonesia terdiri dari masyarakat yang

majemuk, sehingga membutuhkan bentuk negara federal bagi Indonesia untuk mempersatukan segenap bangsa Indonesia dan tumpah darah Indonesia (Asshiddiqie, 2007). Hatta memang seorang federalis yang sangat menekankan pemberdayaan dan kemandirian daerah, dalam sidang BPUPKI hatta menjelaskan bahwa “Oleh karena Indonesia terbagi atas beberapa pulau dan golongan bangsa, maka perlu tiap-tiap golongan kecil atau besar, mendapat otonomi, mendapat hak untuk menentukan nasibnya sendiri. Satu-satunya dapat mengatur pemerintahan sendiri menurut keperluan dan keyakinan sendiri, asal saja peraturan masing- masing tidak berlawanan dengan dasar-dasar pemerintahan secara umum.” (Sekretariat Negara, 1995).

Namun, justru sebagian besar kaum unitaris di Indonesia hingga kini memandang dari segi terminologi gagasan federalisme hanya akan menimbulkan disintegrasi bangsa dan perpecahan di pelbagai daerah. Seperti dalam sidang BPUPKI Soepomo dengan gagasan integralistiknya lebih menyarankan negara Kesatuan, gagasan Soepomo ini diikuti oleh Soekarno dan Moh. Yamin untuk menguatkan pilihan unitarisnya, Moh. Yamin sendiri menolak federalisme karena dianggap negara federal memerlukan lebih banyak pegawai dibandingkan kesatuan, dan juga negara federal hanya membawa pada perpecahan, sedangkan negara kesatuan dapat memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa (Sekretariat Negara, 1995). Sedangkan menurut kaum federalis justru berpandangan bahwa bentuk negara federal tidak secara apriori menghilangkan persatuan dan kesatuan. Seperti menurut Harun Alrasyid dalam buku Federalisme untuk Indonesia (2000), menyatakan bahwa dalam konteks Indonesia pengimplementasian negara federal

masih tetap dalam wadah Negara Republik Indonesia dan slogan “bersatu kita teguh, bercerai kita runtuh” berlaku juga baik negara kesatuan maupun negara federal atau serikat. Kaum unitaris dan kaum federalis di Indonesia hingga kini masing-masing memang memiliki alasan yang kuat untuk mempertahankan pandangannya.

Secara teoretis konsep bentuk negara federal sebenarnya tidak menganut sistem struktur pemerintahan yang hierarkis seperti yang ada dalam negara kesatuan, melainkan hakikat otonomi antara negara bagian dengan pemerintah daerah didalamnya pada dasarnya sederajat. Dengan kata lain Gubernur negara bagian bukanlah atasan langsung dari Wali Kota di *City, Township* atau apapun istilahnya (Syaukani et al., 2003). Bisa dikatakan juga pemerintah federal bukanlah atasan pemerintah negara bagian, tetapi negara bagian tetap tunduk pada konstitusi federal disamping memiliki konstitusinya sendiri. Hal ini meminimalisir kesewenangan kekuasaan yang wilayahnya lebih luas terhadap kekuasaan yang wilayahnya lebih sempit.

Berdasarkan hal tersebut di atas, penulis mengutip pandangan seorang Bung Hatta sebagai federalis pernah mengkritik demokrasi yang diterapkan di Indonesia oleh sahabat Dwitunggalnya sendiri Bung Karno yang terkenal sering berbeda pandangan politik. Menurut Bung Hatta (1976), demokrasi yang berjalan saat itu hanyalah sistem hierarki bukan demokrasi, “Kita di Indonesia, dari semulanya kita menghadapi kesukaran dalam menentukan jumlah tingkat daerah otonomi, swantara, yang harus ditiadakan. Demokrasi yang bertingkat banyak banyak yang dengan sendirinya menjadi sistem hierarki, bukanlah demokrasi lagi. Dalam sistem

hierarki yang di bawah senantiasa tertindas oleh yang di atasnya atau sekurang- kurangnya dibatasi kekuasaan otonominya. Sistem demokrasi yang sempurna ialah melaksanakan pemerintahan sendiri dari bawah.” Pernyataan Bung Hatta ini secara tersirat memiliki pandangan bahwa demokrasi yang sempurna menurut beliau adalah lebih baik diimplementasikan dengan bentuk pemerintahan federal yang bersifat egaliter tak berkasta. Jika tidak berbentuk federal, setidaknya desentralisasi melalui otonomi daerah diberlakukan seluas-luasnya agar kepentingan daerah dapat terpenuhi.

Namun, apabila kita beralih bicara mengenai negara Indonesia saat masa transisi reformasi, ketika bangsa Indonesia memutuskan tetap menganut susunan organisasi negara kesatuan yang didesentralisir untuk melaksanakan otonomi yang seluas-luasnya, karena setelah sebelumnya mencuat kembali tuntutan kaum federalis kepermukaan. Hal tersebut dipicu karena memiliki latar belakang kekecewaan dan ketidakpuasan rakyat Indonesia melihat rezim Orde Baru mempraktikan pemerintahan yang sentralistik dan juga tentang hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah yang dianggap tidak adil. Indonesia dengan Negara Kesatuan yang didesentralisirnya hingga kini justru belum terlihat upaya konkrit untuk melaksanakan otonomi daerah yang seluas-luasnya secara efektif (Azra, 2021).

Kita lihat kini pasca reformasi era kepemimpinan Presiden Jokowi yang terkenal dengan programnya terkait pemerataan pembangunan di daerah-daerah, namun justru banyak upaya-upaya resentralisasi atau de-otonomisasi kekuasaan. Proses resentralisasi ini utamanya melalui berbagai legislasi atau aturan yang

diproses Presiden Jokowi bersama koalisinya yang terkenal mendominasi di DPR (Azra, 2021). Eksistensi pemerintah daerah dan masyarakat lokal seakan termarjinalkan dalam setiap penentuan kebijakan/peraturan, seperti dalam UU Nomor 3 Tahun 2020 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (Minerba) banyak kewenangan daerah yang dipangkas, seperti dalam Pasal 4 Ayat 2, pemerintah pusat mengambil alih penguasaan mineral dan batu bara dari pemerintah daerah, sekaligus menghapus kewenangan pemerintah daerah dalam mengelola pertambangan mineral.

Kemudian ada UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang UU ini menghapus kewenangan daerah mulai dari urusan tambang sampai pajak. Selain itu, penataan daerah kini sepenuhnya diambil alih pemerintah pusat dan Peraturan Daerah (Perda) juga harus sesuai dengan UU Cipta Kerja itu. Kemudian, ada UU Nomor 2 Tahun 2021 tentang Otonomi Khusus Papua, UU ini bisa membuat pemerintah pusat ‘melangkahi’ pemerintah daerah dan Majelis Rakyat Papua karena juga memiliki kewenangan melakukan pemekaran provinsi, kabupaten/kota dengan alasan tertentu. Upaya resentralisasi legislasi ini membuat pemerintah daerah “babak belur” kehilangan banyak Pendapatan Asli Daerah (PAD) (Azra, 2021). Bahkan mengenai perubahan UU Otsus Papua akan diadakan Badan Khusus dengan dalih mengawasi dan sinkronisasi, namun banyak pengamat hukum khawatir hal tersebut adalah upaya sentralisasi.

Realitas diatas menunjukkan secara tersirat bahwa pemerintahan di Indonesia dalam menganut susunan organisasi negara kesatuan alih-alih seharusnya kesatuan dipahami sebagai *unity* atau persatuan seperti dalam semboyan negara kita

“Bhinneka Tunggal Ika” atau “*Unity in Diversity”.* Justru telah menciptakan paradigma uniformitas atau penyeragaman oleh kalangan elit dan politisi untuk bertindak inkonstitusional. Hal ini yang menjadikan peneliti tertarik untuk mendalami gagasan federalisme yang menawarkan desentralisasi secara utuh, namun justru dalam sejarah perpolitikan Indonesia gagasan ini kurang laku dan selalu ditentang.

Itulah sedikit refleksi yang menjadi latar belakang dalam penelitian ini untuk mengupas rasionalitas implementasi bentuk negara federal apabila diterapkan di Indonesia di masa yang akan datang. Penelitian ini berusaha untuk berpandangan objektif dengan tidak hanya memahami federalisme tetapi juga akan membandingkan dengan unitarisme dari sisi positif dan negatifnya. Sehingga dalam penelitian ini bukan untuk menjelek-jelekkan gagasan unitarisme, karena diakui bentuk negara kesatuan di Indonesia secara historis berhasil mencegah disintegrasi bangsa, telah menumbuhkan jiwa persatuan dan nasionalisme yang kokoh kedalam sanubari bangsa Indonesia di seluruh daerah yang sangat plural. Tetapi, penelitian ini akan membahas rasionalitas gagasan federalisme di Indonesia mengapa kurang populer hingga kini, mulai dari wacana implementasi di Indonesia hingga kelebihan dan kekurangan federalisme apa bisa menjadi alternatif atau hanya terbentur sampai wacana saja yang tidak bisa diterapkan di Indonesia.

Penelitian tentang analisis gagasan federalisme di Indonesia masih sangat jarang, adapun kebanyakan hanya sebatas analisis aspek-aspek dari federalisme dalam penerapan otonomi daerah atau yang paling ekstrim menganalisis gagasan federalisme itu sendiri tetapi tidak menggunakan sudut pandang secara

komprehensif dari berbagai aspek. Seperti penelitian skripsi Rahmat Yuseib yang berjudul “Relevansi Otonomi Daerah di Indonesia dengan Sistem Negara Federal” (Yuseib, 2003). Penelitian tersebut hanya berfokus mengulik sejauhmana relevansi aspek federalisme terhadap penerapan otonomi daerah di Indonesia dan berpendapat bahwa federalisme tidak cocok diterapkan di Indonesia berdasarkan pendekatan hukum dan sejarah. Kemudian, ada penelitian skripsi dari Josua Rohendi S. Pane yang berjudul “Analisis Aspek Federalisme dalam Penerapan Otonomi Daerah di Indonesia” (Pane, 2021). Penelitian itu hanya mengulik sejauhmana aspek federalisme dapat diterapkan pada negara kesatuan di Indonesia.

Kedua penelitian skripsi terdahulu itulah yang sejauh ini peneliti temukan yang secara spesifik membahas gagasan federalisme. Walaupun begitu, keduanya tidak sampai mempertanyakan implementasi dari bentuk negara kesatuan di Indonesia. Namun, sebenarnya ada dalam bentuk jurnal yang secara spesifik mempertanyakan relevansi penerapan negara kesatuan di Indonesia, yakni jurnal karya Ika Ariania Indriyany yang berjudul “Analisis Sistem Pemerintahan di Indonesia, Masih Relevankah Konsep Negara Kesatuan?” (Indriyany, 2019). Namun, jurnal penelitian tersebut hanya fokus melihat kekurangan penerapan negara kesatuan di Indonesia dan juga hanya menawarkan kelebihan konsep negara federal, sehingga menurut penulis tidak *apple to apple*. Sehingga, penelitian kali ini akan cukup berbeda dari penelitian skripsi dan jurnal diatas, penelitian ini lebih kepada mencari rasionalitas gagasan federalisme di Indonesia dengan tidak hanya melihat dari sudut pandang sejarah dan hukum, tetapi juga pada sudut pandang politik bagaimana realitas kondisi Indonesia di masa kini dengan bentuk negara

kesatuan yang telah dipertahankan sejak awal kemerdekaan, bagaimana kualitas demokrasi dalam bingkai negara kesatuan yang hingga saat ini dipertahankan di Indoensia.

Sehingga penelitian ini nantinya akan menggunakan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan studi kepustakaan dan juga berita-berita nasional untuk menemukan realitas kondisi Indonesia terbaru demi menemukan rasionalitas federalisme yang merupakan gagasan dengan kompleksitas tinggi sehingga perlu dipahami dari berbagai aspek. Karena peneliti menempuh studi ilmu politik, penelitian ini akan berusaha melihat dari sudut pandang politik sehingga akan menggunakan teori demokrasi sebagai pisau analisisnya. Alasannya karena objek penelitiannya adalah sebuah gagasan federalisme yang berkelindan dengan paham kedaulatan rakyat yang merupakan inti dari teori demokrasi.

# Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan di atas, maka penulis merumuskan permasalahan yang akan diteliti, yakni:

Bagaimana rasionalitas implementasi bentuk negara federal di Indonesia sebagai wacana di masa mendatang?

# Pembatasan Masalah

Supaya pembahasan dalam penelitian ini lebih fokus, terarah, dan relevan, berdasarkan rumusan masalah diatas penulis membatasi pembahasan pada rasionalitas bentuk negara federal untuk Indonesia, melihat sejarah perkembangan gagasan federalisme baik di dunia dan terkhusus di Indonesia, relevansi bentuk

negara dengan kondisi wilayah geografis dan penduduk di Indonesia serta pengimplementasian bentuk negara di Indonesia.

# Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka penelitian ini ada beberapa tujuan yang ingin dicapai, yakni:

1. Untuk memahami lebih dalam gagasan federalisme;
2. Untuk mencari rasionalitas dari bentuk negara federal untuk negara Indonesia;
3. Menjadikan penelitian ini sebagai wacana baru untuk dikaji dalam konteks negara Indonesia;
4. Meluruskan pandangan masyarakat Indonesia terkait banyaknya prasangka dari konsep bentuk negara federal yang selama ini melekat.

# Manfaat Penelitian

Penulis berharap dengan penelitian singkat ini dapat memberikan manfaat, karena karya tulis dinilai berkualitas apabila didalamnya terdapat banyak nilai kebermanfaatan, diantaranya sebagai berikut:

# Manfaat Secara Teoretis

1. Memberikan sumbangsih pengetahuan tentang gagasan federalisme dalam sudut pandang yang cukup komprehensif;
2. Memberikan gambaran realitas sistem politik Indonesia yang saat ini menganut susunan organisasi negara berbentuk Kesatuan yang didesentralisasi;
3. Sebagai bahan referensi dalam proses perkuliahan dalam disiplin ilmu politik, seperti mata kuliah Pemikiran Politik Indonesia, Sistem Politik Indonesia, HAM dan Demokrasi, dsb.

# Manfaat Secara Praktis

1. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pandangan dan masukan yang rasional terhadap sistem politik yang saat ini sedang dianut negara Indonesia;
2. Sebagai sumber pendukung apabila diskursus dan wacana federal kembali menggema di kalangan intelektual maupun negarawan;
3. Memberikan rasionalitas gagasan federalisme dalam konteks sistem politik di Indonesia.