# BAB IV

**SEJARAH GAGASAN FEDERALISME**

# Sejarah Awal Federalisme di Dunia

* + 1. **Yunani Kuno**

Gagasan federalisme yang sangat kompleks dan rumit ternyata dalam sejarahnya telah ada dan diterapkan oleh peradaban manusia sejak masa pra- modern, dalam beberapa bentuk federalisme menurut C.F. Strong (1966) telah ada sejak zaman Yunani Kuno karena sudah dikenal di antara negara-kota16 (*city- states*). Asal-asul kata “federal” sendiri berasal dari bahasa latin (*feoudus)* yang artinya perjanjian, persetujuan atau liga. Sejak akhir periode kuno (abad ke-6 SM) hingga periode helenistik17, integrasi negara-kota *(polies*) atau polis ke dalam berbagai varian organisasi federal berimplikasi pada sejarah negara-negara Yunani Aegan dan pada puncaknya akhir abad ke-5 SM hampir setengah dari semua negara-kota di daratan Yunani dan Peloponnesos merupakan bagian dari liga federal. Sebuah negara federal di Yunani disebut *koinon18* atau *sympoliteia19*, kedua istilah yang menunjukkan aspek komunal liga, selain itu juga telah digunakan kata

16 Negara Kota atau Polis ialah suatu wilayah yang dikelola secara eksklusif oleh sebuah kota, biasanya memiliki kedaulatan.

17 Periode Helenistik ditandai dari penaklukan Alexander the Great 334 SM hingga penaklukan kerajaan Plotemeus oleh Roma 30 SM, periode dimana terjadi perluasaan terbesar budaya Yunani dan awal dari transformasi institusi politik, masyarakat, agama, dan budaya Yunani.

18 Bentuk interpretasi dari publik, persemakmuran, atau sebuah koalisi masyarakat atau pemerintah di Yunani Kuno.

19 Sympolity merupakan jenis perjanjian untuk organisasi politik di Yunani Kuno.

65

*ethnos* sebagai tanda negara federal serta komunitas kesukuan (Freeman, 1863; Larsen, 1968; Beck, 2015).

Bangsa Yunani sendiri tersebar pada ratusan *polis,* secara esensi berbagai *polis* merupakan kesatuan politik yang independen namun berhubungan antara satu dengan yang lainnya, termasuk independensi masing-masing dalam menyusun dan menetapkan dari hukum hingga kebijaksanaan (Isharyanto, 2016). Hingga menjelang akhir periode klasik20 hampir setengah dari semua negara-kota di daratan Yunani dan Peloponnese terintegrasi ke dalam satu negara federal. Bahkan dalam temuan terbaru terhitung ada lebih dari 1.000 *polis* untuk periode Yunani Arkais (abad ke-8 sampai ke-6 SM) dan Yunani Klasik (abad ke-5 sampai ke-4 SM), sebagian besar polis-polis berada pada wilayah asli Yunani yang relatif kecil.

Negara-kota Yunani ditandai dengan hubungan koeksistensi yang erat, polis mempertahankan hubungan damai yang erat melalui prosedur adat yang mengatur perilaku antar polis, seperti konsep persahabatan-tamu (*proxenia*) dan persahabatan-ritual (*philia*), penghargaan atau pemberian kewarganegaraan kepada individu ([*iso*]*politeia*), kepatuhan terhadap protokol arbitrase antar negara yang diterima secara umum, dan terakhir penghormatan terhadap integritas duta besar (seperti *prebeis, theoroi or spondophoroi*) hanya sedikit dari prosedur yang dianggap *agraphoi nomoi21* atau “*unwritten laws”* (Beck & Funke, 2015).

20 Yunani Klasik merupakan periode dalam Yunani Kuno yang berlangsung selama 200 tahun (abad 5-4 SM).

21 *Agraphoi nomoi* atau “hukum tidak tertulis” merupakan hukum paling awal dalam negara-negara Yunani dan hidup untuk mengenang keluarga-keluarga terkemuka, seperti dalam hukum Dracon dan Solon di Athena (621 dan 594 SM).

Sementara itu, dalam banyak kasus adapula integrasi antar polis ke dalam liga melalui kerjasama politik yang diakui oleh Yunani sebagai negara baru, misalnya suku Boiotian, Arkadian, Aitolian, dan lainnya. Kualitas dari polis dengan karakteristik tersebut memiliki perbedaan mencolok dari bentuk kerja sama antar negara lainnya, seperti aliansi militer yang disebut “*symmachiai*” contohnya liga Peloponnesia dan asosiasi keagamaan yang disebut “*amphictyonies*” dalam liga Athena. Kerja sama polis jenis tersebut pada saat yang sama juga tetap mempertahankan hak prerogratif dan hak istimewa identitas etnis sebagai komunitas politik sejati. Sejatinya pula federalisme varian Yunani Kuno awal muncul dibangun bukan hanya konstituonalisme, tetapi juga adanya dorongan dari kesamaan primordial dan kebersamaan etnis (Beck & Funke, 2015).

Masih dalam Beck & Funke (2015) menurutnya studi tentang federalisme di Yunani bukanlah waktu yang singkat dan merupakan perjalanan yang berat, setidaknya ada dua hambatan dari hal ini. Pertama, negara-kota atau *polis* telah lama menjadi sebuah paradigma yang begitu kuat dalam keilmuwan klasik. Sejatinya diakui bahwa sejarah terbentuknya Yunani dibangun di atas keragaman atau identitas yang kaya dari wilayah-wilayah yang belum tentu *polis* tapi disebut sebagai *ethnos-state* atau “negara kesukuan”.

Namun, eksistensi *ethnos* kala itu dianggap mengacaukan ketertiban, preokupasi terhadap *polis* sebagai bentuk yang paling mewakili Kenegaraan Hellenic22 menciptakan interpretasi bahwa negara kesukuan hanyalah arus atau wilayah terbelakang, yang dicirikan dengan bentuk kemajuan budaya yang lebih

22 Hellenic atau *Hellas* merupakan nama kuno untuk Yunani.

rendah dan pembangunan politik yang lebih rendah pula. Pandangan itu tampaknya didukung pula oleh para ahli, terutama sejarawan terkemuka Yunani Thucydides23 seperti yang disebut *Archaeology* dalam karyanya yang berjudul Sejarah Perang Peloponnesia (*The History of Peloponnesian War*)24. Melalui Arkeologinya yang secara harfiah berarti pengetahuan tentang masa lalu, Thucydides melihat sejarah paling awal penduduk Yunani tidak ada yang menetap, orang-orang terus berpindah akibat tekanan dari pembajakan atau penjajahan atas daerah-daerah yang memiliki kekayaan alam. Thucydides menyebutnya sebagai proliferasi atau siklus yang terus terulang terjadinya pembajakan tanpa hambatan, karena kota-kota saat itu merupakan pemukiman yang tersebar tanpa batasan yang jelas, pembajakan sebagai sesuatu yang lumrah kala itu dan diterima secara umum dan bahkan dianggap terhormat (Beck & Funke, 2015).

Pembahasan tentang negara-kota atau *polis* dalam sejarah Yunani telah memberikan gambaran yang lebih luas dalam menjelaskan baik negara-negara *polis* maupun *ethnos* (selain Athena dan Sparta). Secara umum telah menjadi aksiomatis untuk diakui bahwa keragaman organisasi politik, baik *polis* maupun non-*polis* yang menjadi budaya Yunani. Selain negara-kota yang menekan lokal, tetapi kekuatan regionalisme pada negara-*ethnos* juga sama-sama berkuasa. Hal ini menempatkan studi tentang negara bagian federal Yunani pada pijakan yang baru. Kemudian, beralih pada hambatan kedua dari studi federalisme di Yunani,

yakni berasal dari paradigma federal itu sendiri dan penerapannya pada peradaban

23 Thucydides adalah seorang sejarawan dan penulis dari Alimos sebuah wilayah di Yunani Kuno. 24 Buku yang membahas perang abad ke-5 sebelum masehi antara Athena dan Sparta yang terjadi selama kurang lebih 30 tahun lamanya (431-404 SM).

kuno. Sejak federalisme mensyaratkan kriteria tertentu suatu peradaban untuk memenuhi syarat sebagai negara federal, federalisme dianggap sebagai konsep modern yang intrinsik, sehingga terkadang tidak dibenarkan mengaitkan konsep federal dengan zaman kuno, kesesuaiannya ditolak karena penerapannya anakronistik dan *avant la letter25* dalam kasus federalisme di Yunani Kuno, seperti keresahan Jakob Larsen (1968) dalam studi otoritatifnya tentang negara federal Yunani yang menurutnya pemikiran politik kuno yang didominasi dengan istilah *polis* kurang merefleksikan federalisme.

Namun begitu, perkembangan konsepsi federalisme kini yang begitu pesat tidak lagi memandang bentuk federal sebagai kendala dan bukan suatu ketentuan institusi yang kaku. Cara pandang para ilmuwan sosial kini telah berubah, terkhusus ketika kini diakui secara umum untuk menerapkan pendekatan yang dapat menerima kekuatan makna sosial dan perubahan sejarah. Seperti varian federalisme di zaman kuno berbeda secara “default” dari periode waktu lainnya. Transformasi konsep dan kosa kata serumpun pada masa kini menambah varian makna federalisme. Perdebatan hari ini, bukanlah terletak pada pertanyaan ada tidaknya federalisme di Yunani Kuno, melainkan lebih kepada pengungkapan keadaan dan konfigurasi khusus yang membentuk federalisme di Yunani Kuno. Dengan kata lain penerapan paradigma federal kini bebas untuk dikaitkan pada multi-dimensi yang beragam secara historis (Beck & Funke, 2015).

25 Sebelum sebuah istilah diciptakan.

# Italia Abad Pertengahan

Selain ditemukan di era Yunani Kuno, C.F. Strong (1966) juga berpendapat bahwa bentuk federalisme kembali ditemukan pada Abad Pertengahan di beberapa kota di Italia. Negara-kota (*city-states*) kembali dijumpai di Italia pada Abad Pertengahan ketika Kekaisaran Romawi Suci mulai kehilangan kuasanya atas Italia Utara sekitar tahun 900 M, seperti beberapa negara-kota yang cukup penting di Italia seperti Genoa, Firenze, Venesia, dan Pisa. Kota-kota tersebut merdeka namun sering bertempur dan memperebutkan wilayah satu sama lain. Misalnya di Genoa pada masa itu menjadi salah satu Kota Abad Pertengahan pertama yang penduduknya mendapatkan beberapa hak politik, seperti ketika rakyat Genoa setahun sekali memilih dua orang konsul untuk memerintah kota ini. Namun, secara teoretis Genoa tetap berada di bawah kekuasaan Kekaisaran Romawi Suci dengan Uskup Kristen yang memerintah kota (Alagos, 2013).

Selanjutnya, ada Kota Venesia yang menjadi kota besar setelah 700 M dengan memiliki seorang *duce* atau *dux* yakni pemimpin kota. Awal 800-an M terjadi pertempuran dan berakhir perjanjian damai Charlemagne dari kaum Frank dengan Nikepheros, salah satunya perjanjian bahwa Venesia tetap menjadi bagian dari kekaisaran Romawi. Pada masa ini pula kekaisaran Romawi semakin lemah, sehingga perlahan Venesia merdeka sekitar 1100 M membagi ketundukannya pada kekaisaran Romawi Timur dan Kekaisaran Romawi Suci di Barat. Kemudian, ada Kota Firenze pada tahun 1115 M yang memulai sistem pemerintahannya sendiri dengan adanya hak suara politik kaum pria dan Pemerintah Firenze pada tahun 1293 M juga mengesahkan hukum baru yang melindungi hak warganya.

Singkatnya, hingga selama akhir abad pertengahan sekitar 1300-an M wilayah Italia utara banyak terbagi-bagi menjadi negara-kota kecil yang merdeka, yang terkuat di antaranya Milan, Pisa, Venesia, Genoa, Siena, dan Fienze. Kekaisaran Romawi Suci seringkali menyerang wilayah-wilayah tersebut untuk dikuasai kembali. Akibatnya penduduk-penduduk di tiap negara-kota itu terpolarisasi menjadi dua kelompok, yakni kelompok yang ingin tetap merdeka yang disebut *Guelfs* dan kelompok yang ingin menjadi bagian dari Kekaisaran Romwai Suci yang disebut *Ghibellines*. Pada masa ini pula di Italia Tengah masih dikuasai Paus dan Italia Selatan dikuasai keturuan Norman (Alagos, 2013).

# Konfederasi Swiss

Swiss masa kini merupakan sebuah negara federal modern yang didirikan sejak 184826 yang kini dikenal sebagai negara terbaik di dunia versi US News pada tahun 2022.27 Pencapai gemilang Swiss sebagai negara terbaik di dunia ini tidak lepas dari sejarah panjang atas keberhasilan Swiss dalam mengintegrasikan atau menaungi keberagaman etnis dan budaya sehingga dapat bertahan sebagai sebuah negara-bangsa multietnis yang stabil. Keberhasilan tersebut tidak lepas dari konsistensi budaya konfederasi yang dimulai sejak tahun 1291 M ditandai ketika tiga kanton yang disebut “the *forest canton*” bersatu membentuk konfederasi untuk

26 Setelah Konstitusi Federal Swiss tahun 1848 disahkan yang mengubah Konfederasi Swiss Lama (*Staatenbund*) menjadi negara federal (*Bundstaat*), hal ini sebagai solusi dari Perang *Sonderbund* yang dilatarbelakangi oleh tujuh kanton Katolik Roma yang ingin melepaskan diri dari badan induk (Strong, 1966).

27 US News menobatkan Swiss sebagai negara terbaik di dunia berdasarkan 10 kriteria, yakni petualangan, kelincahan, pengaruh budaya, kewiraswastaan, warisan, penggerak, terbuka untuk bisnis, kekuasaan, kualitas hidup, dan tujuan sosial.

saling melindungi ketika menghadapi kekuasaan Austria, ketiga kanton tersebut ialah Uri, Schwyz, dan Unterwalden (Kohn, 1956; Damayanti, 2011).

Pada awal terbentuknya konfederasi, Swiss masih merupakan sebuah negara kecil dengan konsep aliansi militer untuk menghadapi sentimen agresif dan ekspansionis Raja baru dari Jerman, yakni Rudolf dari Habsburg. Kemudian, Konfederasi Swiss terus berkembang dan memperluas wilayahnya hingga pada abad ke-16 bertambah menajdi 13 kanton atau negara bagian, kemerdekaan dan kedaulatan konfederasi ini diakui dalam Perjanjian Westphalia (*The Threaty of Westphalia*) pada tahun 1648. Sehingga sebenarnya pada masa ini menurut Strong (1966) Swiss sudah menerapkan federasi yang sebenarnya dan bukanlah konfederasi walaupun memang pada saat itu Konfederasi Swiss berupa perserikatan negara-negara yang bersifat terbatas dan tanpa kekuasaan pusat yang kuat. realitas sejarah awal Swiss inilah menjadi salah satu bukti sejarah berlanjutnya perkembangan federalisme di dunia. (Strong, 1966: Gillet, 1989).

Konfederasi Kuno Swiss terus bertahan melalui perjalanan panjang sampai pada gejolak dan kekacauan kawasan Eropa seperti era Revolusi Perancis dan era invasi Napoleon yang menjadi tanda akan berarkhirnya Konfederasi Kuno Swiss (Strong, 1966; Steinberg, 1992). Karena Konfederasi Swiss yang cukup longgar pada saat itu memicu tujuh kanton Katolik Roma (*Sonderbound* atau Perserikatan Khusus) berusaha berpisah dari badan induk. Ancaman itu membuat Swiss melakukan penguatan nilai landasan berbangsa dan bernegara yang bukan hanya menekankan kerjasama dan aliansi militer sebagai kekuatan pemersatu tetapi lebih pada semangat pemahaman konteks historis dan nilai-nilai demokrasi antar kanon

atau negara bagian yang harus dipertahankan. Hal inilah yang menjadi pemicu disegerakannya revisi konstitusi negara menyusul dengan kekalahan kanton-kanton yang ingin berpisah.28 Maka pada Konstitusi tahun 1848 mengubah bentuk Konfederasi Swiss lama (*Statenbond*) menjadi negara federal (*Bondsstaat*), dan secara radikal pada tahun 1874 diamandemen untuk menghadapi pertumbuhan penduduk dan revolusi industri. Konstitusi tahun 1874 pun selanjutnya juga mengalami amandemen hingga menjadi konstitusi yang cukup sempurna yang dipakai sebagai dasar pemerintahan Swiss hingga kini (Strong, 1966).

# Federalisme Modern Amerika

Apabila Yunani Kuno teridentifikasikan sebagai suatu peradaban awal yang menerapkan federalisme dengan bentuk konfederasi model lama dalam liga negara- negara kota yang otonom. Adapula negara Amerika Serikat yang hingga kini dikenal sebagai negara Adidaya, konstitusi Amerika Serikat dianggap sebagian besar ahli politik sebagai tempat mulainya bentuk pemerintahan federasi nasional modern pertama di dunia dalam Pemerintahan Federal Amerika Serikat yang didirikan pada tahun 1790. Meskipun begitu rancangan federalisme Amerika telah menjadi perdebatan sejak diundangkannya Konstitusi Amerika Serikat (*Constitution of the United States*) antara kelompok federalis dan anti federalis dengan perbedaan tafsir mengenai kekuasaan pemerintah nasional antara

28 Pada tahun 1947 terjadi perang saudara (*Sonderbundskrieg*) di tengah kanton Katolik dan beberapa kanton lainnya. Walaupun perang ini begitu besar dibanding perang dan kerusuhan di Eropa abad 19. Tetapi ini telah menyadarkan banyak orang Swiss akan pentingnya persatuan, dari berbagai elemen masyarakat seperti kalangan Katolik, Protestan, aliran liberal maupun konservatif sepakat bahwa kanton-kanton akan lebih menguntungkan apabila kepentingan ekonomi, dan keagamaannya digabungkan.

argumentasi kekuasaan nasional yang luas (kompromi) dengan argumentasi kekuasaan nasional yang formal atau secara harfiah (Ford, 1908; Rudolph, 1996; Panggabean, 1998).

James Madison29 sebagai salah satu *founding fathers* atau Bapak Pendiri Amerika Serikat yang berkontribusi besar dalam Konvensi Konstitusional di Philadelphia, Pennsylvania tahun 1787 untuk merumuskan Konstitusi Amerika Serikat, perumusan ini diakui Madison tidak memiliki istilah atau frasa teknis khusus untuk menggambarkan secara akurat sistem pemerintahan yang dirancang. Namun, Madison menegaskan Konstitusi Amerika Serikat berusaha untuk menghasilkan sistem yang “baru/otentik dan majemuk”, bahwa para perumus berangkat dari preseden sejarah dua model federasi sebelum 1787 yakni konfederesai model lama yang merupakan sebuah sistem dengan kedaulatan tetap berada di tangan negara konstituen yang menyerahkan unsur-unsur otoritas kepada pemerintah pusat dan otoritas legislatif pusat hanya dapat mengusulkan langkah- langkah kepada negara bagian untuk disetujui, dengan kata lain pemerintah pusat hanya “bawahan” dari negara bagian. Kemudian model kedua yakni pada tipikal negara-bangsa Eropa modern yang dikenal sebagai pemerintahan “terkonsolidasi” atau kesatuan yang mana otoritas pusat menjadi tempat kedaulatan dan kekuasaan unit-unit pemerintah berbasis lokal yang bergantung pada pusat itu sendiri (Scheiber, 1986).

29 Salah satu *founding fathers* sekaligus Presiden ke-4 Amerika Serikat (1809-1817) yang juga dikenal sebagai Bapak Konstitusi karena yang telah berkontribusi sebagian besar dalam ratifikasi konstitusi Amerika melalui tulisan *The Federalist Paper* bersama dengan Alexander Hamilton dan John Jay.

Maka dari kedua model diatas menurut Madison (1831) para pendiri merumuskan Konstitusi Amerika Serikat dengan sistem yang kini kita kenal sebagai federalisme Amerika, merupakan sistem yang mengkombinasikan karakteristik atau fitur dari model pemerintahan terkonsolidasi dan bentuk konfederasi model lama. Sehingga Konstitusi Amerika Serikat bertujuan untuk menggantikan *Articles of Confederation* sekaligus memperjelas definisi konsep negara federal.30 Konstitusi ini selesai pada 17 September 1787 dan mulai berlaku pada 1789 yang menjadi hukum tertinggi Amerika Serikat hingga kini yang telah diratifikasi oleh negara-negara bagian. Konstitusi Amerika Serikat ini juga menjadi sumbangsih ketatanegaraan untuk negara-negara lain yang kini banyak mengadopsi model konstitusi ini. Dapat dikatakan pula Konstitusi Amerika Serikat ini merupakan konstitusi nasional tertua yang masih digunakan dan bertahan hingga sekarang (Carp, 2001).

Jika ditilik dari latar belakang lahirnya Konstitusi Amerika Serikat ialah bermula pada tahun 1765 ketika tiga belas Koloni Inggris di Amerika yang kecewa terhadap Pemerintah Kerajaan Inggris yang memberlakukan aturan kenaikan pajak pada koloni. 13 Koloni Inggris di Amerika melakukan perlawanan kepada Kerajaan Inggris dan konflik memanas yang berujung pada perang penuh dimulai pada bulan April 1775, peristiwa ini dikenal sebagai Perang Revolusi Amerika yakni perang demi kemerdekaan. Perang ini berhasil mengalahkan Kerajaan Inggris dan 13 Koloni kemudian menyatakan kemerdekaan dari Kerajaan Inggris pada tanggal 4

30 Setelah sebelumnya *Articles of Confederation* yang diberlakukan pada 1781 dianggap tidak mendirikan federasi yang sebenarnya dan hanya sebuah perserikatan terbatas. Adapun menurut Woodrow Wilson dalam Strong (1966) menjelaskan bahwa konstitusi tersebut hanya sebagai kebebasan untuk menentukan sikap yang tidak dapat mengikat siapapun.

Juli 1776 dan didirikanlah Amerika Serikat. Kemudian 13 Koloni Inggris dalam negara-negara bagian membentuk konfederasi sementara pada 1781 dan sekaligus terbentuknya konstitusi pertama Amerika Serikat yang sebelumnya telah dipaparkan dengaan apa yang disebut *Articles of Confederation.* Pada akhirnya konstitusi itu digantikan dengan Konstitusi Amerika Serikat 1787 (Puspaningrum, 2021).

Berdasarkan sejarah Revolusi Amerika tersebut menjadi jelas bahwa keinginan 13 negara bagian adalah menciptakan pemerintahan otonom yang bebas dari kekuasaan terpusat, walaupun memang pada akhirnya dengan terbentuknya Konstitusi Amerika Serikat 1787 membentuk pemerintahan eksekutif pusat dengan kekuasaan yang begitu jelas. Tetapi, hal ini justru menunjukkan bahwa Konstitusi Amerika Serikat telah mendirikan federasi yang sesungguhnya bukan lagi sekedar konfederasi dengan segudang permasalahan sebelumnya (Strong, 1966). Sehingga Konstitusi Amerika Serikat 1787 menjadikan negara-negara bagian sebagai suatu keseluruhan yang cenderung mirip dengan negara kesatuan dimana eksistensi pemerintah federal menjadi kuat dan diakui sebagai pemersatu.

Bahkan Konstitusi Amerika Serikat ditegaskan Strong (1966) merupakan konstitusi yang paling federal di dunia. Ketika konstitusi ini memberikan contoh terbaik dari tiga sifat dasar federalisme, yakni supremasi konstitusi, distribusi kekuasaan, dan otoritas lembaga yudikatif federal. Pertama, supremasi konstitusi dapat dilihat dari Konstitusi Amerika Serikat ketika parlemen tidak memiliki kekuasaan untuk menghapus atau menghilangkan sebuah negara bagian, dan sebaliknya sebuah negara bagian juga tidak dapat mengambil alih wewenang dari

kekuasaan pemerintah nasional atau federal. Dengan kata lain federalisme Amerika menghendaki Konstitusi Amerika Serikat sebagai hukum tertinggi yang ada di Amerika Serikat baik pada pemerintah federal maupun negara bagian, walaupun negara bagian konstitusi tersendiri yang hanya berlaku di wilayahnya tetapi tetap mengacu pada konstitusi federal. Pada akhirnya Konstitusi Amerika Serikat dapat melindungi eksistensi negara-negara bagian hingga pemerintah federal itu sendiri.

Kedua, distribusi atau pembagian kekuasaan dalam Konstitusi Amerika Serikat dapat kita lihat dari pada pembagian kekuasaan dalam pemerintahan menjadi tiga, yakni kekuasaan legislatif31, eksekutif32, dan yudikatif dan ketiganya dibedakan satu sama lain. Kemudian ada pembagian kekuasaan antara otoritas federal dengan otoritas negara bagian yang sedemikian rupa untuk memberikan jaminan otoritas kekuasaaan yang tidak absolut demi kepentingan bersama bagi unit-unit federasi (Strong, 1966).

Ketiga, Konstitusi Amerika Serikat terkait otoritas lembaga yudikatif menetapkan sebuah Mahkamah Agung (*Supreme Court*) yang menjadi pengadilan naik banding terakhir untuk semua jenis kasus yang disebutkan dalam konstitusi. Mahkamah Agung menjadi pelaksana terakhir konstitusi dan menempatkannya dia atas semua kekuasaan legislatif baik legislatif federal maupun negara bagian (sesuai batas-batas yang diakui konstitusi) (Strong, 1966). Mahkamah Agung ini sebagai pengadilan tertinggi dimiliki baik federal maupun di negara bagian. Putusan

31 Kekuasaan legislatif di Amerika Serikat yang biasa disebut kongres ditetapkan oleh Konstitusi Amerika Serikat terdiri dari dua badan (*bicameral system*), yakni Senat (majelis tinggi) dan *House of Representative* atau Dewan Perwakilan Rakyat (majelis rendah). Legislatif seperti ini menjamin kesetaraan untuk semua negara bagian.

32 Kekuasaan eksekutif di Amerika Serikat dipegang oleh Presiden dan kekuasaan diplomatiknya dibatasi (membuat perjanjian, mengangkat duta besar, dan lainnya).

Mahkamah Agung negara bagian bersifat final dan mengikat berlaku di pengadilan negara bagian maupun federal. Maka dari itu pengadilan federal memiliki yuridiksi yang terbatas sehingga pengadilan negara bagian menangani lebih banyak kasus. Untuk lebih jelasnya berikut bagan struktur pemerintahan Amerika Serikat (lihat gambar 4.1.)

# Gambar 4.1.

**Struktur Pemerintahan dalam Sistem Politik Amerika Serikat**



Sumber: en.m.wikipedia.org/wiki/Federal\_Government\_of\_United\_States

# Sejarah Awal Federalisme di Indonesia

* + 1. **Federalisme di Kerajaan Majapahit**

Karena penulis ingin merasionalisasikan penerapan federalisme atau negara federal untuk Indonesia, maka penulis mencoba menelusuri keberadaan jejak

federalisme di Indonesia. Selama ini kita cukup mengetahui bahwa bangsa Indonesia pernah menerapkan federalisme hanya pada masa awal kemerdekaan yakni dalam Republik Indonesia Serikat (RIS) pada tahun 1949. Namun, apabila kita runut ke belakang lebih jauh menuju sejarah peradaban nenek moyang bangsa Indonesia ternyata kita akan menemukan praktik sistem politik federalisme pada salah satu kerajaan tertua di Indonesia pada zaman kerajaan Nusantara kuno yakni Kemaharajaan Majapahit yang berdiri sekitar tahun 1293 M, kerajaan ini berpusat di wilayah yang saat ini disebut Provinsi Jawa Timur.

Mulai penulis cermati dari sistem pemerintahan Kerajaan Majapahit ternyata menganut sistem parlementer, menurut Nugroho (2018) dalam artikel tanggapannya terhadap pidato WS Rendra, mengungkapkan bahwa sistem pemerintahan Majapahit menempatkan raja hanya sebagai kepala negara saja, sedangkan kepala pemerintahan ada di tangan Patih yang dipilih berdasarkan kemampuan sehingga bukan turun temurun. Ini sekaligus menjadi bukti juga bahwa budaya Majapahit tidak mengenal kekuasaan absolutisme yang selama ini banyak orang kira, karena kekuasaan absolut seperti sabda raja sebagai hukum dan otoritas politik tertinggi bukanlah budaya Majapahit, melainkan absolutisme baru ada pada era Panembahan Senopati di Mataram.

Selain itu, menurut Nugroho (2009) Majapahit diketahui pula telah mengenal sistem perwakilan dari negara-daerah-daerah di bawah Kerajaan Majapahit untuk berkumpul membahas permasalahan bersama, sistem ini dianggap sebagai bentuk awal parlemen. Perwakilan dari negara-daerah ini dapat

teridentifikasi dengan jelas dalam Kakawin *Nagarakretagama33* pada Pupuh 10 Bait 2 yang berbunyi: “*Semua Patih, Demung Negara Bawahan, dan Pangalasan. Semua pembesar daerah yang berhati tetap dan teguh. Jika datang, berkumpul di Kepatihan seluruh Negara. Lima Menteri utama yang mengawal urusan Negara*”. Bukti ini kemudian meyakinkan Nugroho bahwa apa yang ditemukan dari bentuk negara di Majapahit adalah negara federasi, sehingga ia berpendapat bahwa Majapahit merupakan kerajaan pertama di dunia yang mengembangkan sistem pemerintahan berbasis federalisme.

Selanjutnya untuk menguak federalisme di Majapahit lebih dalam, mari beralih pada sistem kewilayahan Kerajaan Majapahit. Kerajaan yang didirikan oleh Raden Wijaya menantu dari raja terakhir Kerajaan Singhasari ini mencapai puncak kejayaannya pada masa kekuasaan raja Hayam Wuruk antara tahun 1350-1389 M. Maharaja34 Ke-4 Hayam Wuruk bersama dengan Gajah Mada sebagai Mahapatih35 yang mendampinginya berhasil mempersatukan hampir seluruh wilayah Nusantara di bawah naungan Kerajaaan Majapahit. Hal ini terjadi setelah sebelumnya Gajah Mada bersumpah untuk “tidak akan istirahat sebelum menundukkan seluruh wilayah Nusantara di bawah kekuasaan Majapahit” dalam *Sumpah Palapa*-nya yang terkenal saaat upacara pengangkatan Gajah Mada menjadi Mahapatih Majapahit.

33 Ialah kakawin atau wacana puisi jawa kuno karya Mpu Prapanca yang menceritakan keadaan Kerajaan Majapahit pada masa kekuasaan Maharaja Hayam Wuruk.

34 Maharaja atau Raja Besar adalah penguasa tertinggi kerajaan Majapahit yang tingkatnya setara Kaisar atau Perdana Menteri.

35 Mahapatih atau Patih Amangkubhumi adalah jabatan tertinggi di bawah Maharaja.

Menurut kitab *Kakawin Nagarakretagama* dalam Poesponegoro & Notosusanto (1990) daerah kekuasaan Majapahit yang disebut Nusantara meliputi daerah di luar jawa yakni Sumatra, Semenanjung Malaya, Kalimantan, Sulawesi, Kepulauan Nusa Tenggara, Maluku, Papua, Tumasik (Singapura), dan sebagian kepulauan Filipina. Hal ini menjadikan Kerajaan Majapahit dianggap sebagai kerajaan Hindu-Buddha terakhir di semenanjung Malaya dan dianggap pula sebagai kerajaan terbesar dalam sejarah Indonesia.

Namun, praktik politik Kerajaan Majapahit dalam mengekspansi wilayahnya yang begitu luas di Nusantara ini ternyata bukanlah dalam bentuk penguasaan wilayah atau penjajahan. Kompleksitas perwilayahan melalui program penyatuan wilayah Nusantara oleh Kerajaan Majapahit memang begitu rumit. Setidaknya hal yang harus diketahui bahwa bentuk pemerintahan yang dianut Kerajaan Majapahit bukanlah monarki absolut melainkan monarki otonom, dapat kita lihat sejak upaya Mahapatih Gajah Mada bersama penasihatnya Dang Hyang Kepakisan mencetak pemimpin-pemimpin tangguh untuk pemerintahan otonom di berbagai wilayah Nusantara, misalnya Kerajaan Bali, Pasuruan, Blambangan, Sumbawa yang memiliki pemimipin otonom atau raja-raja daerah bawahan yang disebut Adipati (Warna, 1986). Dengan kata lain, bentuk pemerintahan Kerajaan Majapahit lebih cocok disebut sebagai sistem aristokrasi, yakni sistem negara yang diperintah oleh beberapa orang yang mulia untuk mencapai kebaikan tujuan bersama, dapat terlihat dari Kerajaan Majapahit yang sebenarnya tidak hanya dipegang oleh seseorang saja tetapi oleh beberapa orang dalam kedudukan yang hampir setara (Nugroho, 2009).

Pengertian daerah bawahan Majapahit abad ke-14 sendiri menurut Slamet Muljana (1979) berbeda dari pengertian koloni pada zaman modern. Persembahan upeti (bahkan bisa dibilang lebih berupa hadiah) yang diberikan oleh daerah tertentu kepada Majapahit walaupun tidak banyak sudah dapat dianggap sebagai bukti pengakuan terhadap kekuasaan Majapahit dan dianggap sebagai daerah bawahan kekuasaan Majapahit. Apalagi Majapahit melalui Mahapatih Gajah Mada tidak menempatkan pasukan militer dan tidak pula mendirikan kolonial Majapahit pada tiap wilayah yang ditaklukan atau dipersatukan.

Sementara itu, ada Kitab Pararaton36 yang dikenal sebagai sumber utama sejarah Kerajaan Majapahit bahkan sejarah Indonesia secara keseluruhan telah mengaburkan data lain, seperti data *nagarakretagama* sebagai prasasti tersingkirkan padahal ditulis langsung oleh sumber utama yakni Prapanca yang berada di lingkungan istana Kerajaan Majaphit. Pararaton juga sebenarnya belum diketahui siapa penulisnya sehingga banyak diragukan oleh para sejarawan. Terkait pengulasan wilayah Majapahit dalam Pararaton hanya dalam perspektif pada agenda politik yang akan dilakukan Gajah Mada saat menjadi Patih Majapahit, tidak memberikan informasi wilayah Majapahit baik sebelum maupun setelah Patih Gajah Mada menjalankan Sumpah Palapa-nya. Seperti pakar C.C. Berg (1993) yang berpendapat bahwa Pararaton ditulis secara supranatural dan ahistoris bercampurnya fakta dan fiksi, karena dibuat bukan dengan tujuan untuk merekam

36 Sebuah karya Jawa Pertengahan dalam bahasa Jawa Kawi yang memiliki 32 halaman berisi sejarah raja-raja Singhasari dan Majapahit di Jawa Timur.

masa lalu tetapi untuk menentukan peristiwa-peristiwa yang akan datang (Berg, 1993; Nugroho, 2009; Mulyana, 1979; Ningsih; 2021).

Sejarah Majapahit yang ditulis oleh N.J. Korm dan H. Kern yang menjadi banyak rujukan penulis sejarah Majapahit walaupun mengambil data dari *Nagarakretagama* juga telah terpengaruh pada tafsiran Pararaton. Misalnya terkait penyeragaman istilah Nusantara, Desantara, dan Dwipantara menjadi satu istilah saja yakni Nusantara. Bahkan Mohammad Yamin yang seorang unitaris mengkritisi terjemahan H. Kern yang berujung pada kesalahan penafsiran wilayah Majapahit oleh N.J. Korm, Yamin berpendapat bahwa *Nagarakretagama* pupuh 13-14 bukan menyatakan luas daerah majapahit, melainkan wilayah satu kesatuan geopolitik, sehingga istilah jajah atau menjajah itu tidak ada. Yamin juga menghubungkannya dengan kata kunci “*Kachaya”* yang artinya “dicahayai” yang terdapat pada pupuh 15, pendapat ini berusaha meluruskan penilaian N.J. Korm atas Majapahit di Jawa yang dianggap telah melakukan penjajahan atas wilayah luar Jawa (Yamin, 1962: Nugroho; 2009).

Selanjutnya ada Babad Tanah Jawi37 yang dikenal sebagai sejarah tanah jawa yang begitu lengkap, dimana berisi cerita raja-raja Jawa dengan merelasikan cerita dari zaman Nabi Adam hingga zaman raja-raja Mataram, sehingga masuk juga cerita kerajaan Majapahit. Namun, karena Babad Tanah Jawi berisi sejarah peradaban tanah Jawa dari berbagai masa, sehingga sangat memungkinkan terjadinya pengaburan sejarah karena tidak begitu spesifik menceritakan setiap

37 Babad Tanah Jawi (Bahasa Indonesia: Sejarah Tanah Jawa) merupakan sastra yang ditulis pada abad ke-18 M berbentuk tembang macapat berbahasa jawa yang berisi mengenai sejara pulau Jawa.

masanya. Apalagi para ahli menyadari akan kentalnya campuran kisah rasional dan irasional pada naskah ini, dengan adanya nuansa mitos dan pengkultusan, sehingga Babad Tanah Jawi harus dikaji melalui pendekatan kritis dan bukan menjadi rujukan primer.

Babad Tanah Jawi dalam konteks penggambaran pola kekuasaan Kerajaan Majapahit tidak cukup akurat, karena naskah ini dibuat oleh para pujangga era Mataram. Sementara pola kekuasaan Kerajaan Majapahit dengan Kerajaan Mataram cukup berbeda, dimana istilah jajah-menjajah dengan Kekuasaan Kerajaan yang absolut baru dikenal pada masa Mataram. Sedangkan kekuasaan Kerajaan Majapahit sebenarnya bukan kekuasaan tunggal yang terpusat, seperti menurut Nugroho (2009) bahwa Kekuasaan Pemerintah Jawa era Majapahit lebih mengarah pada pola sistem aristokrasi, yang ditunjukkan adanya kekuasaan yang tidak hanya dipegang oleh seorang saja tetapi dipegang oleh beberapa orang dengan kedudukan yang hampir setara. Sedangkan menurut Sudibyo (2000) dalam budaya politik dinasti Mataram memiliki pandangan bahwa kekuasaan adalah sesuatu yang tunggal, utuh, dan bulat. Bahkan kekuasaan dianggap sesuatu yang tidak dapat dibagi-bagi dan tidak boleh bersaing. Sehingga karena Babad Tanah Jawi ini dibuat oleh Pujangga era Mataram ketika menggambarkan kekuasaan Majapahit menggunakan pendekatan kekuasaan tunggal tersebut, Babad ini juga sekaligus sebagai agenda pengagungan atas kekuasaan dan keabsahan keluarga dinasti Mataram.38

38 Telah menjadi rahasia umum bahwa Senopati pendiri Mataram tidak memiliki ‘darah raja’ sebagaimana pendahulunya, sehingga para pujangga Mataram menggambarkan raja-raja pendahulu dengan rendah untuk menjatuhkan status seperti para Sultan Demak dan Pajang. Termasuk juga berdampak pada pembacaan kerajaan Majapahit dalam Babad Tanah Jawi.

Tidak mutlaknya kekuasaan Maharaja Majapahit dapat dilihat ketika Maharaja Hayam Wuruk menentukan pengganti Mahapatih Gajah Mada harus melalui mekanisme rapat *Pahom Narendra* yakni Dewan Pertimbangan Agung. Dengan kata lain keputusan di Majapahit bersifat kolektif, Maharaja Majapahit tidak bisa secara sepihak memutuskan kehendaknya sebagai raja yang berkuasa. Termasuk pada Upacara Shraddha, Maharaja Majaphit bukan dalam kapasitas menentang keputusan *Pahom Narendra*, melainkan lebih pada bertindak sebagai pelaksana karena itu sebenarnya atas usulan Ibunda Raja Rajasanagara. Tradisi kekuasaan Maharaja Majapahit hanya bertindak sebagai kepala negara dalam keagamaan, seperti yang termuat dalam Kidung Sunda dan Kidung Sundayana bahwa Maharaja tidak memiliki kekuasaan atas pemerintahan, karena kepala pemerintahan dipegang oleh Mahapatih. Misalnya saja ketika Raja Rajasanagara melakukan perjalanan keagamaan ke dharma-dharma diseluruh negeri dengan meninggalkan pemerintahan setiap tahun hingga waktu yang lama. Dengan kata lain peran raja merupakan pemimpin masyarakat dan bukan penguasa wilayah yang menjadi simbol pemersatu *nagara-nagara* di Jawa untuk melakukan kebaikan bersama (Nugroho, 2009).

Menurut R. Ng. Suradipura dalam Nugroho (2009) melihat bahwa banyak isi pada Babad Tanah Jawi dihadirkan dalam bentuk perlambang sebagai wujud tendensius pengarang terhadap suatu tokoh. Sehingga Suradipura menyarankan apabila Babad digunakan sebagai data sejarah, terlebih dahulu bagian-bagian tertentu yakni perlambang harus diterjemahkan secara kritis. Sehingga ketika Babad Tanah Jawi menggambarkan adanya kekuasaan absolut yang harus tunduk

secara mutlak pada Kerajaan Majapahit di Jawa atas Nusantara, hal ini harus dilihat melalui sudut pandang penutur Jawa dan penutur non Jawa. Seperti prasasti *Nagarakretagama* oleh Prapanca yang menggambarkan Majapahit secara baik, karena informasi Prapanca dapat terkonfirmasi oleh data dari para penurut di luar Jawa sehingga *Nagarakretagama* merupakan data yang akurat bisa dibandingkan dengan data lain yang secara tidak langsung otomatis menguatkan data *Nagarakretagama* dan dapat menjadi data sejarah yang objektif.

Selama ini data model negara kesatuan ala Majapahit hanyalah menurut penutur Jawa, bagi para penutur di luar Jawa hanya dianggap penjajahan bangsa Jawa atas bangsa lain di luar Jawa. Sementara Prapanca membuang istilah jajah menjajah dalam konteks hubungan Nusantara dengan Jawa, Prapanca menggunakan istilah ‘*angasraya’* yang artinya ‘meminta perlindungan’. Negara- negara lain di luar Jawa meminta perlindungan kepada Kerajaan Jawa (Majapahit) dari gangguan dan permusuhan negara lain. Sehingga ada sebagian hak kedaulatan yang dimintakan dilindungi diserahkan untuk diurus Jawa. Ini seperti halnya kasus penggabungan desa yang dikenal di Jawa sebagai *moncopot* atau *monco-lima desa*. Dengan kata lain Jawa didukung oleh kerajaan-kerajaan lain yang posisinya sejajar dan tidak berhadapan ataupun diperintah mutlak oleh Jawa. Dukungan kerajaan- kerajaan lain di luar pulau Jawa adalah tanda terima kasih atas perlindungan yang diberikan oleh Kerajaan Majapahit (Nugroho, 2009; Susilo & Sofiarini (2018).

Kekukasaan Majapahit yang sangat berpengaruh di Nusantara diketahui didukung karena faktor letak geografis Majapahit yang begitu strategis berada ditengah-tengah jalur perdagangan Nusantara dan basis perekonomiannya bersifat

agromaritim meliputi bidang agraris (pertanian) dan perdagangan yang semi komersial. Hal ini memudahkan Majapahit untuk menyatukan Nusantara dalam hal ekonomi maupun politik. Sehingga hubungan Majapahit dengan wilayah Nusantara dan lain di Kawasan Asia Tenggara, seperti Ayodhyapura, Champa, Dharmmanagari, Kamboja, Marutma, Singha-nagari, dan lainnya hanyalah hubungan diplomatik yang disebut *Mitreka Satata* atau mitra sahabat setara (tatanan yang sama) dan bukanlah wilayah negara bawahan apalagi jajahannya. Majapahit hanya sebatas berkepentingan untuk memperoleh daerah pemasaran dan komoditas perdagangan untuk produk agrarisnya. Hal ini membuat Majapahit berkewajiban untuk melindungi wilayah-wilayah Nusantara untuk menjaga kestabilan, khususnya dibidang ekonomi (Djafar, 2013). Dengan kata lain wilayah Nusantara merupakan “wilayah yang dilindungi” Majapahit, dalam istilah tatanegara modern disebut sebagai wilayah protektorat (Nugroho, 2009).

*Mitreka Satata* sangat mirip dengan ide federalisme, karena *Mitreka Satata* Majapahit dapat dikatakan sebagai wilayah aliansi Majapahit yang tetap mengakui kedaulatan daerah-daerah Nusantara dan tidak ada intervensi politik didalamnya. Digambarkan oleh Mpu Prapanca dalam Kakawin *Nagarakretagama* (1365) tentang bagaimana administrasi pemerintahan secara langsung oleh Majapahit hanya mencakup wilayah Jawa Timur dan Bali dan di luar daerah itu hanyalah sebuah daerah pemerintah otonomi luas, yang memberikan upeti belaka, dan sekadar mengakui kedaulatan Majapahit. Pola persatuan politik seperti ini akhirnya diidentifikasikan sebagai *Mandala*, yakni penyatuan kekuasaan yang dilakukan oleh suatu pusat atau inti terhadap daerah kekuasaan di luarnya dan terusun atas

beberapa unit politik di bawah (negara bagian-daerah) tanpa adanya integrasi administratif lebih lanjut (Dellios, 2003). Negara bagian atau daerah yang termasuk ke dalam mandala Majapahit, yaitu wilayah Mancanegara dan Nusantara dengan pemimpin yang asli berasal dari daerahnya yang dapat menikmati kebebasan internal yang luas.

Kekuasaaan Kerajaan Majapahit secara teritorial dapat dilihat sebagai wilayah negara yang dibagi menjadi tiga bagian, yakni:

1. **Negara Agung** (wilayah pusat atau inti kerajaan), ialah daerah sekitar ibu kota kerajaan (sebagian timur pulau jawa);
2. **Mancanegara,** daerah-daerah di Pulau Jawa dan sekitarnya dengan karakteristik budaya yang mirip dengan Negara Agung, seperti Madura, Bali, Lampung, Palembang; dan
3. **Nusantara**, secara harfiah berarti “pulau lain” di luar pengaruh budaya Jawa namun tetap termasuk wilayah penaklukan Majapahit yang masih memiliki otonomi luas dan kebebasan internal dimana Majapahit tidak meletakkan birokrat dan militernya disana (Prapanca, 1365; Bentley et al., 2007).

Bahkan dalam Nugroho (2009) mengutip dari *Nagarakretagama* lebih rinci lagi memaparkan sistem negara Kerajaan Majapahit dalam hal pembagian wilayah secara garis besar dibagi menjadi dua wilayah administrasi hukum, yakni dengan istilah *kula dan nagara*. *Kula* adalah wilayah *Jawa*39 yang terdiri dari kumpulan

39 Istilah Jawa oleh Prapanca dalam *Nagarakretagama-*nya memiliki dua pengertian yang berbeda, yakni Jawa sebagai sebuah nama pulau dimana Majapahit berdiri dan Jawa sebagai sebuah nama Kerajaan.

*nagara-nagara* dan bertindak sebagai *sapada* atau *nagara* tamu yang bersatu padu bersama mendukung Maharaja Majapahit, sedangkan *Nagara* ialah wilayah *Digantara* yang terbagi menjadi tiga wilayah administrasi hukum yakni:

* 1. ***Nusantara****,* wilayah-wilayah yang mengelilingi Jawa baik sebelah barat, utara, barat laut, hingga timur Jawa. Wilayah ini dalam hubungannya dengan Jawa disebut dengan istilah *angasraya* yang artinya ‘meminta perlindungan/bantuan’.
	2. ***Desantara****,* ialah istilah yang serupa dengan *Nusantara* namun dalam hubungannya dengan Jawa disebut dengan istilah *kachaya* yang artinya ‘dilindungi’.
	3. ***Dwipantara***, ialah wilayah yang lebih khusus dalam hubungannya dengan Jawa disebut dengan istilah *sumiwi* yang artinya ‘mengabdi’.

Untuk lebih jelasnya berikut gambaran bagan wilayah Majapahit (lihat gambar 4.2.).

# Gambar 4.2.

**Bagan Wilayah Majapahit menurut *Nagarakretagama***

Kerajaan Jawa

Digantara

Sunda, Jawa, dan Madhura (*sapada*)

*Nusantara Desantara Dwipantara*

*(angasraya) (kachaya)*

*(sumiwi)*

Kula

Nagara

Maharaja Majapahit

Sumber: Nugroho, 2009 (telah diolah kembali)

Memang sistem ketatanegaraan Kerajaan Majapahit begitu kompleks, namun yang jelas pada wilayah Kerajaan Jawa Majapahit inilah yang menurut Nugroho (2009) selaras dengan konsep negara federal, dimana pemerintah federal dan pemerintah negara bagian memperoleh kekuasaan dari rakyat dan mempunyai kewenangan langsung terhadap mereka. Walaupun *nagara-nagara-*tamu40 sebagai negara bagian bersatu padu mengakui Majapahit sebagai induk pemerintahan di Jawa, namun ada kewenangan langsung negara bagian yang tidak mendapat pengaruh Majapahit dalam menentukan kebijakan.

Sistem *nagara* tamu (*sapada)* dalam Kerajaan Jawa ini menurut Nugoho (2009) lebih lanjut terindikasi merupakan bentuk yang serupa dengan sistem

40 Istilah kata tamu dalam sistem *nagara* tamu berarti memiliki kekuasaan sendiri diluar kekuasaan tuan rumah, dengan kata lain memiliki kedaulatan untuk menentukan pemerintahan sendiri.

persekutuan wilayah asli Indonesia yakni desa namun dalam bentuk yang lebih luas dan kompleks. Bila melihat dari kacamata sistem persekutuan wilayah desa yang dikenal adanya induk desa dan anak desa dibawahnya, maka kedudukan Majapahit dalam sistem persekutuan daerah di Kerajaan Jawa ialah “*nagara* tuan rumah” layaknya induk desa dan *nagara-nagara* tamu di bawahnya selayaknya anak desa. Lebih jelasnya dapat dilihat bagan-bagan berikut yang menunjukkan persamaan konsep persekutuan wilayah desa dengan persekutuan daerah yang diterapkan Majapahit (lihat gambar 4.3. dan gambar 4.4.).

# Gambar 4.3.

**Bagan Persekutuan Wilayah Sistem Desa**

*Induk Desa*

*Hak kuasa atas tanah belukar yang terdapat Disela-sela tanah pertanian*

Anak Desa

Anak Desa

Anak Desa

Anak Desa

WILAYAH DESA

Sumber: Nugroho, 2009.

# Gambar 4.4.

**Bagan Persekutuan Wilayah Sistem Majapahit di Kerajaan Jawa**

1 2

2

1

WILAYAH KERAJAAN JAWA

*Nagara*

*Nagara*

*Nagara*

*Nagara*

Majapahit

1

2

1

Keterangan:

1. Penentuan kedaulatan pemerintahan.
2. Penentuan *desa* dan *dharma* (yayasan keagamaan).

Sumber: Nugroho, 2009 (telah diolah kembali).

Dari kedua bagan tersebut terlihat bahwa persekutuan daerah Majapahit pada Kerajaan Jawa serupa dengan sistem persekutuan wilyah desa asli Indonesia yang hingga kini masih eksis, selain itu keduanya juga jelas sama-sama menunjukkan konsep yang dikenal dalam politik modern yakni konsep negara federal. Tentunya persekutuan wilayah yang lebih luas dari sistem persekutuan daerah Majapahit itu lebih mendekati konsep negara federal, ada kekuasaan *nagara* tamu sebagai negara bagian yang tidak secara langsung mendapat pengaruh Majapahit dalam kebijakan, seperti menentukan pemerintahan sendiri ataupun suksesi pemimpin negara bagian itu. Kasus nyata ketika Kerajaan Kadiri jatuh yang menjadi cikal bakal berdirinya Kerajaan Majapahit, ternyata anak Jayakatawang Maharaja dari Kadiri sendiri tetap

memiliki hak untuk menduduki *nagara* tamu dan Majapahit tidak memerintah secara langsung. Hanya saja hak sebagai induk desa atau *nagara* tuan (pemerintah federal) beralih ke Singhasari dari Kadiri. Selain itu, *nagara* tuan Majapahit memiliki juga kekuasaan langsung terhadap rakyat di *nagara* tamu atau negara bagian, ketika Prapanca dalam *Nagarakretagama* mengumpamakan Jawa seperti satu kota atau satu pemerintahan saja. Kekuasaan langsung tersebut terlihat dalam penentuan *dharma* atau yayasan keagamaan (Nugroho, 2009).41

Selanjutnya mari kita lihat lebih jelas peta wilayah persebaran Kekuasaan Majapahit (lihat gambar 4.5.).

41 Penetapan *dharma* atau yayasan keagamaan dilakukan langsung oleh Maharaja Majapahit yang meliputi seluruh Jawa. Dharma ini juga dibawah pengawasan *Dharmadyaksa* yakni pejabat tinggi langsung dari Majapahit yang menangani persoalan keagamaan, seperti Prapanca sendiri sebagai pemimpin *Dharmadyaksa ri Kasogatan* untuk agama Buddha.

# Gambar 4.5.

**Peta Wilayah Kekuasaan Majapahit Pada Puncak Kejaayannya (Berdasarkan Kakawin Nagarakretagama)**



Sumber: id.m.wikipedia.org/wiki/nusantara

Selanjutnya mengenai bidang pertahanan dan keamanannya, Kerajaan Majapahit memiliki pasukan Tentara yang sangat kuat dan ditakuti dunia untuk mempertahankan kekuasaanya. Tentara Majapahit dibawah pimpinan yang disebut Pangalasan yakni para penjaga Kerajaan dengan Adipatinya yang memimpin wilayah mancanegara yang terdiri dari lima wilayah, yakni Utara, Timur, Selatan, Barat, dan Pusat yang bertugas untuk mempertahankan negara dari ancaman luar dan melaksanakan keputusan raja untuk menyerang wilayah lain. Pasukan Penjaga Kerajaan terdiri dari dua jenis pasukan, yakni pasukan umum yang langsung

dibentuk oleh Majapahit sebagai pemerintah federal Jawa dan pasukan yang dibentuk oleh negara bagian yang disebut Wadwa Haji (Nugroho, 2009).

Apabila kita cermati juga penyatuan Nusantara oleh Gajahmada bukanlah berbentuk negara kesatuan atau unitaris melainkan federasi, karena pemerintahan di daerah-daerah bukan merupakan perpanjangan tangan dari pemerintah pusat Majapahit. Status ketatanegaraan berbentuk federal dapat dilihat dari hubungannya dengan kerajaan-kerajaan lain yang merupakan negara-negara bagian yang berinduk dalam negara Nusantara-Majapahit. Setiap negara bagian memiliki hak otonomi untuk mengatur pemerintahannya sendiri, tetapi negara bagian tetap harus memberikan upeti sebagai tanda pengakuan kedaulatan Majapahit atas teritorial Nusantara. Seperti yang tertuang dalam kitab Nagarakretagama yang menyatakan bahwa Majapahit menerapkan prinsip negara federasi atau serikat, apabila ada kerajaan mitra satata yang tidak mengakui kekuasaan Majapahit, maka kerajaan itu akan diperangi, seperti halnya Kerajaan Pajajaran dibawah pimpinan Prabu Siliwangi yang tidak dapat ditaklukan Majapahit (Djafar, 2010; Frederick dan Soeroto, 2005).

Terhitung pada masa puncak kejayaan Majapahit berdasarkan Prasasti *Waringinpitu*42, *Trowulan III*43, dan Kakawin *Nagarakretagama* pernah ada dua puluh satu negara bagian yang menjadi bagian dari Majapahit. 21 negara bagian itu diantaranya Daha, Jagaraga, Kabalan, Kahuripan, Kalingapura, Keling,

42 Prasasti yang dibuat pada 1477 M yang menceritakan tentang aturan administrasi Kerajaan Majapahit dan kerajaan-kerajaan lain di bawahnya.

43 Prasasti yang isinya menyebutkan beberapa kerajaan, seperti kabalan, tumapel, dan singhapura. Walaupun siapa pembuat dan tahun dibuatnya prasasti ini tidak ditemukan namun terindikasi bahwa prasasti ini dibuat setelah prasasti Waringin Pitu.

Kembangjenar, Lasem, Matahun, Mataram, Pajang, Paguhan, Pakembangan Pamotan, Pandansalas, Pawawanawan, Singhapura, Tanjungpura, Tumapel, dan Wirabhumi, Wengker. Walaupun sampai saat ini beberapa negara bagian tersebut belum diketahui letak pastinya dalam peta sekarang (Djafar, 2013; Putri, 2018).

Dari penjelasan pola sistem politik Kerajaan Majapahit di atas terkait sistem pemerintahan dan wilayahnya tergambar bahwa Kerajaan Majapahit menerapkan sistem federasi yang begitu jelas. Budaya politik Majapahit yang ternyata menunjukan budaya awal Jawa Kuno yang anti absolutisme yang tidak menghendaki kekuasaan berada di satu orang semata atau terpusat dan negara- daerah bukanlah bawahan dari kekuasaan Majapahit karena masih memiliki keleluasaan otonomi yang luas. Bahkan semboyan bangsa Indonesia yakni *Bhinneka Tunggal Ika* (bahasa Jawa Kuno) yang artinya “berbeda-beda tapi tetap satu” sebagai simbol toleransi dan pluralisme merupakan produk budaya Kerajaan Majapahit yang ditulis oleh Mpu Tantular dalam Kakawin *Sutasoma* pada masa kekuasaan Maharaja Hayam Wuruk. Pada saat itu Kakawin *Sutasoma* mengisyaratkan untuk menjunjung tinggi pluralisme di tengah masyarakat kala itu yang multikulturalistik, terutama dengan adanya entitas antara umat Hindu Siwa dan umat Buddha. Kerajaan Majapahit yang dikenal sebagai kerajaan Hindu ternyata memiliki Menteri di bidang Agama Buddha yakni Mpu Prapanca yang merupakan pengarang sastra-filsafat kakawin *Nagarakretagama*.

Budaya federalisme Majapahit dalam sistem ketatanegaraan sebenarnya telah terpengaruh oleh sistem ketatanegaraan sebelumnya, yakni pada Kerajaan Medang dan Kerajaan Kadiri. Misalnya pada Kerajaan Kadiri kekuasaan seorang

raja tidaklah mutlak, ketika Raja Kadiri meminta dirinya untuk disembah sebagai tanda kekuasaan mutlak dan tunggal, masyarakat Kadiri bisa untuk menolaknya. Sehingga saat itu masyarakat Kadiri kemudian memilih Rajasa sebagai simbol perlawanan dan akhirnya raja Kadiri jatuh. Adapun budaya federalisme pasca Majapahit runtuh tidak hilang begitu saja. Pada era kekuasaan Demak dan Pajang walaupun sistem *Nagara* ala Majapahit berubah menjadi sistem kasultanan44, namun sistem federasi dan wilayah administratif tetap bertahan. Seperti halnya dalam hal pergantian kekuasaan pemerintahan yang meminimalkan peran Sultan, contohnya peralihan kekuasaan di Giri, Kadiri, hingga Pajang. Walaupun memang belum ditemukan data apakah ada jabatan semacam senator seperti sistem Nagara pada Majapahit. Kemudian terkait wilayah kedaulatan Jawa sebagai induk desa (pemerintah federal) atas wilayah di luar jawa masih bertahan, ikatan wilayah yang dijalin sebelumnya tidak hilang. Hal ini menunjukkan bahwa absolutisme bukanlah budaya kekuasaan Jawa pada masa lalu, terindikasi sejak pra Majapahit hingga pasca Majapahit tepatnya pada era kekuasaan Demak. Kekuasaan absolutisme baru hadir sejak era kekuasaan Mataram pada sistem panembahan45 dalam konsep *pandhita ratu* hingga konsep *ratu gedhe panguwasane lan jembar jajahane*.46

44 Pada saat itu pemerintahan kasultanan baik Demak maupun Pajang menerapkan sistem searah seperti pemerintahan Ottoman di Turki, dimana tidak memberikan ruang bagi agama lain untuk setara di dalam pemerintahan.

45 Sistem pemerintahan yang dipegang oleh rezim militer, panembahan yang selama ini dikenal sebagai Raja sebenarnya lebih mendekati sebagai Jendral atau Panglima Militer seperti halnya sistem kesogunan di Jepang.

46 Konsep ini memandang daerah di luar Mataram merupakan negara jajahan.

\

# Paradigma Federalisme Paham Modern

Setelah menyelami sejarah awal munculnya ide federalisme di dunia dari mulai peradaban Yunani Kuno yang masih berupa bentuk konfederasi yang hanya sekedar liga negara-negara yang sebenarnya tidak membentuk negara sama sekali, hingga federalisme modern pertama yang muncul pada Konstitusi Amerika Serikat akhir abad ke-18 yang mulai menunjukkan negara federasi sejati dengan konsep adanya pimpinan pusat (federal) yang memiliki kekuasaan atas semua warga negara di seluruh negara bagian yang bersatu membentuk negara federal. Bahkan jauh sebelum Amerika Serikat ternyata sekitar abad ke-14 ada peradaban nenek moyang bangsa Indonesia yakni Kerajaan Majapahit telah dijelaskan diatas menunjukkan pola sistem pemerintahan federasi dengan adanya kekuasaan pusat di tengah negara-negara bagian, walaupun ada sebagian wilayah taklukan Majapahit yang hanya sebatas bentuk *Mitreka Satata* (Mitra Sahabat Setara) sehingga tidak sekonkret Amerika Serikat (Strong, 1966; Nugroho, 2009). Berikut dapat dilihat bagan dari konsep dasar negara federal (lihat gambar 4.6.).

# Gambar 4.6.

**Konsep Dasar Negara Federal**

RAKYAT

Neg. Bagian

Neg. Bagian

Neg. Bagian

Neg. Bagian

Pemerintah Federal

Adapun berikut struktur sistem bentuk negara federal yang lebih rinci yang dikemukakan oleh S.L. Witman dan J.J. Wuest dalam Martosoewignjo (1981) (lihat gambar 4.7.).

# Gambar 4.7.

**Struktur Sistem Bentuk Negara Federal menurut S.L. Witman dan J.J. Wuest**

Powers

Delegated

Reserved of Residual

Concurrent

Central Government

Autonomy

Powers

Constitution written

District and or Local Governments

|  |
| --- |
| Regional or State Government |
| Legislative Authority | Executive Administrative Authority | Judicial Authority |
| Regional or State Government |
| Constitution |

Sumber: Martosoewignjo, 1981 (telah diolah kembali).

Authority

Varying Degrees of Responsibility

Berangkat dari runutan tersebut, bentuk negara modern kini hanya mengenal bentuk negara kesatuan dan negara federal atau federasi atau serikat, sedangkan konfederasi tidak digunakan karena tidak mewakili istilah persatuan

sebuah negara, dimana hanya didefinisikan sebagai komunitas supranasional atau kelompok negara-negara berdaulat yang bekerjasama untuk alasan tertentu, misalnya Uni Eropa. Lebih jelasnya perbedaan konfederasi dengan federasi dapat dilihat dari sejarah negara Jerman dari Konfederasi Jerman (1815-1866) sebagaimana orang Jerman menyebutnya dengan istilah *Staatenbund47* yakni pemerintahan berbentuk perserikatan negara-negara yang cenderung hanya sebuah aliansi yang memiliki hubungan dekat, dengan kedaulatan internal masing-masing negara tetap ada dan kedaulatan eksternal dibatasi pada tingkat yang rendah. Kemudian bertransformasi menjadi Republik Federal Jerman (bahasa Jerman: *Bundesrepublik Deutschland*) pada 1949 hingga persatuan (unifikasi) sepenuhnya Jerman Barat dan Jerman Timur pada 1990, orang Jerman menyebutnya unifikasi ini dengan istilah *Bundesstaat* yakni sebuah negara federasi sesungguhnya dimana warga negara di seluruh negara bagian menerima adanya kedaulatan dan konstitusi federal disamping juga adanya kedaulatan dan konstitusi negara bagian (Strong, 1966; Wikipedia, 2023).

Setidaknya menurut Strong (1966) ada dua syarat yang harus terpenuhi dalam pembentukan negara federal, yakni:

1. Adanya perasaan sebangsa di antara kesatuan-kesatuan politik yang hendak membentuk federasi itu; dan
2. Keinginan unit-unit federasi membentuk persatuan (*union*) bukan kesatuan (*unity)*.

47 Berasal dari dua kata dalam bahasa Jerman yakni Staat yang berarti negara dan *Bund* yang artinya liga atau perserikatan.

Dari kedua syarat tersebut kemudian Strong (1966) menekankan bahwa jelas konstitusi federal berusaha merekonsiliasikan entitas yang tampak saling bertentangan, yakni antara kedaulatan nasional/federal dengan kedaulatan negara- negara bagian. Dengan kata lain sifat fundamental dari konsep negara federal modern adalah pembagian kekuasaan antara pemerintah federal dengan unit federasinya.

Adapun bentuk negara federal beragam jenisnya tergantung keadaan dan kebutuhan suatu negara, menurut Strong (1966) dapat dibedakan melalui tiga aspek, yakni: pertama, cara pembagian kekuasaan antara pemerintah federal dengan pemerintah negara bagian, pembagian kekuasaan dapat didistribusikan melalui dua cara berikut:

1. Konstitusi merumuskan kekuasaan yang dimiliki otoritas federal dan menyerahkan sisanya kepada unit-unit federasi; atau
2. Konstitusi merumuskan kekuasaan yang dimiliki unit-unit federasi dan menyerahkan sisanya kepada otoritas federal.

Sisa kekuasaan yang dimaksud umumnya disebut dengan istilah “*reserve of powers*” atau kekuasaan simpanan. Apabila sisa kekuasaan ini ada pada otoritas federal, maka konstitusinya lebih mendekati negara kesatuan dan negara semacam ini dianggap kurang federal, contohnya ada pada negara Kanada.

Kedua, dilihat dari bentuk otoritas dalam melindungi supremasi konstitusi di atas otoritas federal dan negara bagian jika muncul konflik. Supremasi konstitusi yang dimaksud adalah konstitusi federal, dalam negara federal kekuasaan legislatif federal dan legislatif negara-negara bagian sama-sama terbatas dan tidak saling

mengungguli satu sama lain akan ada potensi konflik. Sedangkan entitas yang lebih tinggi dari lembaga legistlatif federal dan legislatif negara bagian ialah konstitusi. Sehingga, konstitusi federal sebagai sebuah kesepakatan tentang hak dan kewajiban otoritas negara federal dan otoritas negara bagian harus dijaga sesuai porsinya demi mengatasi konflik. Pada negara yang benar-benar federal, kekuasaan untuk menjaga hak dan kewajiban kedua otoritas itu diserahkan kepada mahkamah agung yang terdiri atas hakim-hakim yang bertugas mengawasi pelaksanaan konstitusi. Adapun besarnya kewenangan yang diberikan kepada pengadilan negara federal ini beragam di pelbagai negara federal. Misalnya Amerika Serikat sebagai contoh negara federal paling sempurna, Mahkamah Agung (*Supreme Court*) memegang kekuasaan tertinggi dalam memutuskan perkara antara otoritas federal dan otoritas negara bagian. Sedangkan pada kasus lain, di negara Swiss kekuasaan pengadilan dibatasi kepada otoritas lain, pengadilan tertinggi bukan berada di tangan Pengadilan Federal melainkan pada Majelis Federal. Pengadilan federal tidak dapat mempertanyakan kekonstitusionalan keputusan yang disahkan oleh Majelis Federal. Amerika Serikat dan Swiss adalah contoh perbedaan yang sangat kontras namun ada varian lain yang tidak berbeda jauh seperti di Australia, Jerman, dan Kanada yang memiliki kondisi yang khusus.

Ketiga, jenis negara federal dapat dilihat dari cara perubahan konstitusi jika dikehendaki. Semua negara federal memiliki legalisme tertentu yang tidak ada pada kebanyakan negara kesatuan, sehingga menimbulkan varian bagaimana cara konstitusi harus diubah. Perlu diketahui bahwa konstitusi federal selalu berbentuk dokumen bukan hanya mengandalkan konvensi ataupun undang-undang berkala

demi memilihara kekuasaan yang seimbang. Hal ini menjadikan konstitusi federal bersifat kaku, sehingga kondisi perubahan-perubahan konstitusi dapat bersifat eksplisit ataupun implisit. Jika syarat-syarat amandemen dicantumkan dengan jelas (eksplisit), maka konstitusi itu jelas kaku sifatnya. Sedangkan, apabila syarat-syarat amandemen tidak dicantumkan, maka kekakuan konstitusi bersifat implisit karena tidak dapat diubah dengan sarana hukum, melainkan perubahan konstitusi akan melibatkan revolusi (Strong, 1966).

Terlepas dari berbagai varian jenis bentuk negara federal, konsep dasar negara federal atau serikat adalah kekuasaan negara yang terbagi atas pemerintah federal dan pemerintah negara bagian. Kekuasaan asli ada di negara bagian sebagai badan hukum yang bersifat otonom dan secara bersamaan membentuk Pemerintahan Federal dengan batas-batas kekuasaan yang disepakati bersama oleh negara-negara bagian dalam konstitusi federal. Untuk urusan pertahanan, keuangan, dan hubungan luar negeri biasanya selalu ditentukan sebagai otoritas pemerintah federal (Asshiddiqie, 2007). Kedaulatan asli negara-negara bagian dalam paham federalisme menunjukkan adanya asas pluralisme yang sangat dijunjung tinggi pada negara yang menganut bentuk negara federal.