

Federalisasi dan Demokratisasi Indonesia^{*)}

Samsu Rizal Panggabean^{**)}

Abstracts

This article, the first of two articles, maintains that federalism is a democratic solution to problems of governance in contemporary Indonesia, despite its present abuse as a term. Four reasons are introduced as to why "federalization" should be included in the process of democratization in Indonesia. They are: (1) federalism unveils power; (2) respects social and political pluralism, (3) facilitates a just and participatory development, and (4) avoids disintegration.

Pembicaraan mengenai negara federal akhir-akhir ini menghangat. Hal ini dilatari berbagai perkembangan baru dalam politik Indonesia setelah rejim Soeharto longsor. Salah satu di antaranya adalah meluasnya pembicaraan mengenai demokratisasi kehidupan politik Indonesia. Selain itu, perbedaan pendapat mengenai negara federal dan kesatuan berjalan seiring dengan kontroversi demokratisasi lainnya seperti sistem parlementarisme versus presidensialisme, sistem pemilihan distrik versus proporsional, dan lain-

^{*)} Tulisan ini pernah dipresentasikan pada Seminar Nasional "Membangun Indonesia Baru: Suatu Pendekatan Konstitusional dan Politik" yang diadakan Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada bekerjasama dengan Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN), Lembaga Bina Kesadaran Hukum Indonesia (LBKHI), dan Augustinus Hutajulu, S.H., C.N. & Associate di Gedung Pertemuan UGM, Yogyakarta, 31 Agustus 1998.

^{**)} Staf pengajar pada Jurusan Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada.

lain. Perbincangan tentang federalisme juga dilatari aspirasi otonomi dan kemandirian yang muncul di berbagai daerah seperti Timor Timur, Aceh, Irian Jaya, dan lain-lain. Selain itu, tokoh seperti Romo Y.B. Mangunwijaya dan partai politik seperti Partai Amanat Nasional pimpinan M. Amien Rais turut pula meramaikan perbincangan mengenai negara federal dan kesatuan.¹

Tulisan ini — bagian pertama dari dua tulisan yang direncanakan — ingin mengemukakan informasi mengenai federalisme sebagai sebuah pemecahan dan jalan keluar yang demokratis terhadap berbagai persoalan dalam pengurusan negara di Indonesia. Di balik uraian ini ada anggapan bahwa federalisme, baik sebagai model maupun, pada umumnya, sebagai praktik, amat layak dipertimbangkan. Lebih-lebih apabila bangsa Indonesia sudah jera dan tobat setelah mengalami dan menyaksikan cara-cara Orde Baru yang lalim dan sewenang-wenang dalam menjalankan kekuasaan politik dan ekonomi.

AIB FEDERALISME

Akan tetapi, ada satu persoalan dalam diskusi mengenai federalisme di Indonesia: Kata ini sering disalahgunakan. Misalnya, federalisme diartikan sebagai disintegrasi atau perpecahan negara. Selaras dengan ini adalah penyalahgunaan lain yang menganggap federalisme sebagai penyebab pemisahan-diri suatu unit atau satuan pemerintahan (misalnya, provinsi atau negara bagian) dari induk tempatnya berada. Ini penyalahgunaan bahasa yang paling sering terdengar dalam perdebatan mengenai federalisme di Indonesia sekarang. Dampaknya terasa sekali: federalisme ibarat najis, aib.

Selain itu, ada kecenderungan BAHWA “federalisme” digunakan sebagai senjata menyerang musuh atau mempertahankan diri. Artinya, ada pihak-pihak yang satu sama lain tidak cocok atau selaras. Malahan, mereka mungkin bertarung dalam permainan politik. Dalam pertarungan itu, mereka

¹ Y.B. Mangunwijaya, “Indonesian Problems and Prospects,” makalah untuk seminar *Toward Structural Reforms for Democratization in Indonesia: Problems and Prospects*, yang diadakan LIPI dan the Ford Foundation di Jakarta, 12-14 Agustus 1998; “Pahami Secara Utuh Negara Federal” *Pikiran Rakyat* 30 Agustus 1998. Lihat juga platform Partai Amanat Nasional (PAN).

menggunakan isu federalisme sebagai bagian dari arsenal masing-masing. Dalam kondisi seperti ini, kontroversi mengenai negara federal, yang dihadapkan dengan negara kesatuan, sulit berlangsung dalam batas-batas yang konstruktif. Federalisme berubah menjadi senjata. Bukan pilihan yang perlu dan harus dipertimbangkan masak-masak dalam rangka menyelesaikan masalah yang dihadapi politik Indonesia kontemporer.

Penyalahgunaan bahasa di atas berjalan seiring dengan kekacauan jalan pikiran. Umpamanya, tuntutan partisipasi dan otonomi daerah yang sebenarnya sah dan masuk akal ditanggapi Jakarta dengan sinis. Kalau tidak dicap sebagai usaha memisahkan diri, tututan itu akan dituding sebagai perlawanan terhadap pemerintah pusat. Aspirasi lokal dan otonomi daerah dicurigai, dibungkam, atau ditindas. Biasanya dengan menggunakan alasan persatuan atau kesatuan nasional. Seolah-olah, kita dapat bersatu dengan menindas otonomi dan aspirasi daerah. Seolah-olah, persatuan nasional berarti ketaklukan terhadap pusat dan pemasangan kebebasan daerah/lokal.

Akhirnya, diskusi federalisme juga terkait dengan apa yang disebut *negative learning*.² Gagasan federalisme seringkali dikaitkan dengan penjajahan Belanda, dan perbincangan mengenai federalisme dianggap sebagai pengulangan gagasan Belanda. Dalam hal ini, yang terjadi sebenarnya adalah proses belajar negatif. Maksudnya, oleh karena Belanda dahulu pernah memaksakan bentuk negara serikat kepada Indonesia, dan oleh karena penjajah mendesakkan institusi federal dalam rangka mengadu-domba dan politik pecah-belah, maka gagasan ini ditolak karena “pelajaran” dari masa lalu tersebut.

Dari mana datangnya penyalahgunaan dan kekacauan jalan pikiran di atas? Jawabannya sangat jelas, yakni dari **penyamaan persatuan nasional dengan pemusatan atau sentralisasi kekuasaan**. Sentralisme, biasanya, adalah buah dominasi seseorang atau suatu golongan dalam politik. Dominasi dan sentralisme adalah pasangan yang serasi. Tetapi, keduanya tidak selaras dengan kebebasan dan otonomi daerah. Pada masa Orde Baru, sentralisasi itu dijalankan dan ditopang dengan rangka-baja birokrasi, sipil maupun militer. Supaya Indonesia bersatu, maka Indonesia harus menjadi negara

² Donald L. Horowitz, “Constitutional Design: An Oxymoron?” makalah yang disampaikan dalam pertemuan tahunan The American Society for Political and Legal Philosophy, San Francisco, 5-6 Januari 1998, hal 18.

kesatuan yang sentralis. Persatuan nasional lantas menjadi alasan pentingnya negara kesatuan yang sentralis; dan negara kesatuan menjadi alasan pentingnya persatuan nasional. Seolah-olah, persatuan nasional mustahil dicapai dalam kerangka negara serikat, dan negara serikat tidak memerlukan persatuan nasional.

Ketiga gejala di atas, yaitu penyalahgunaan (*abuse*) bahasa, alur pikiran yang simpang siur, dan belajar negatif, sangat mengganggu perdebatan dan dialog tentang federalisme dan relevansinya terhadap masalah-masalah kontemporer Indonesia. Ketiganya dapat menjadi rintangan bagi pemecahan masalah secara akurat dan pencarian jalan keluar yang tepat bagi persoalan pengurusan kenegaraan di Indonesia. Kemungkinan bahwa lembaga federal lebih sesuai sebagai kerangka bagi kemajemukan dan otonomi daerah dibanding negara kesatuan yang sentralis tidak mendapat perhatian yang semestinya.³

FEDERAL vs KESATUAN

Serupa kata-kata teknis lain dalam ilmu politik, “federasi,” “federalisme” memiliki definisi yang beraneka ragam. Definisi yang beraneka ragam ini kadang-kadang menimbulkan frustrasi. Demikianlah William H. Riker, yang pernah menulis betapa sulitnya membedakan federasi dari bentuk-bentuk pemerintahan lainnya sehingga ia mengatakan bahwa federasi adalah suatu mitos. Pada umumnya, federalisme merujuk kepada suatu bentuk sistem pemerintahan. Tetapi, banyak pula yang mengartikan federalisme sebagai sistem sosial-budaya. Federalisme juga digunakan dalam konteks ekonomi, misalnya federalisme fiskal.

Dilihat dari asal-usulnya, kata “federal” berasal dari bahasa Latin, *foedus*, yang artinya liga. Liga negara-negara kota yang otonom pada zaman Yunani kuno dapat dipandang sebagai negara federal yang mula-mula. Bentuk

³ Lihat Hans Antlov, “Federation-of-Intent in Indonesia, 1945-49,” makalah yang disampaikan dalam seminar internasional *Towards Structural Reforms for Democratization in Indonesia: Problems and Prospects* yang diadakan LIPI dan the Ford Foundation, Jakarta 12-14 Agustus 1998.

moderen pemerintahan federal berasal dari pengalaman konstitusional Amerika Serikat. Dapat dikatakan bahwa pemerintahan federal merupakan salah satu sumbangan sejarah ketatanegaraan Amerika Serikat terhadap dunia moderen.⁴

Sebagai tatanan konstitusional dan kelembagaan politik, federasi lebih desentralis dibanding “devolusi” atau pendelegasian tugas dan fungsi kepada pemerintahan pedesaan, perkotaan, metropolitan, atau daerah. Selain itu, desentralisasi dalam tatanan federal berbeda dari devolusi karena badan-badan pemerintahan memperoleh kekuasaannya tidak dari pemerintah nasional (seperti dalam negara kesatuan), tetapi dari konstitusi yang juga menjadi sumber ketentuan yurisdiksi pemerintahan pusat. Dalam hal ini, keduanya, yaitu pemerintahan pusat atau federal dan satuan-satuan yang tercakup di dalamnya bersifat ko-ordinat dan independen satu sama lain.⁵

Dalam tatanan semacam ini, pemerintah pusat lebih sulit (dibanding negara kesatuan) mengganggu kekuasaan dan status pemerintahan regional atau daerah.⁶ Banyak aturan yang sengaja dibuat dan dirumuskan ke dalam konstitusi supaya pemerintah nasional kesulitan mengubah kekuasaan, perbatasan, dan bentuk pemerintahan satuan-satuan yang membentuknya. Oleh sebab itu, federalisme adalah suatu jawaban terhadap masalah bagaimana memungkinkan otonomi lokal yang memadai, dalam arti memiliki otoritas di wilayah atau teritori tertentu, dan politik di dalam teritori tersebut terbebas dari campur tangan kekuatan yang berasal dari luar teritori. Jalan keluar ini, dengan kata lain, memberikan jaminan kepada tegaknya prinsip teritorialitas dan otonomi (*territoriality and autonomy*) yang sangat dihargai dalam sistem ketatanegaraan moderen.⁷

Di bawah ini akan dipaparkan beberapa pengertian negara federal dan negara kesatuan. Maksudnya supaya variasi pengertian yang disebutkan di atas kelihatan, demikian pula penekanan yang diberikan pemberi definisi dalam definisi masing-masing.

⁴ Lihat Joseph R. Rudolph, Jr. “Federations,” dalam *International Encyclopedia of Government and Politics* Vol I yang diedit Frank N. Magill (Singapura: Toppan, 1996), hal. 467.

⁵ B.C. Smith, *Decentralization. The Territorial Dimension of the State* (London: Allen Unwin, 1985) hal. 12.

⁶ *Ibid.*, hal. 15.

⁷ Kjell-Ake Nordquist, “Autonomy As Conflict Resolution,” makalah yang tidak diterbitkan, hal. 1.

Negara Federal:

- [Federal principle] Divides sovereignty between the constituent states and the federation as a whole. The constitution has the form of a treaty between a certain number of states where they define the attributions of the state and the federal level. *Constitutional changes cannot be made unilaterally by the federal government, but have to be accepted by the states concerned.* The principle behind a federal constitution is that each state delegates a certain amount of powers upwards to the federal government. In a loose federation (confederation) the constituent states may have the right to withdraw the powers they have delegated upwards and resume complete independence. In a tighter federation this can also not be done unilaterally, but has to be negotiated and accepted by all parties concerned.⁸
- Federalism divides political power territorially in a specific constitutional way. But, in addition, each of the constituent parts of a federation, such as the fifty states of the USA or the nineteen states of Nigeria, may be regarded as unitary state each with its own internal system of local government. Local governments themselves may employ various kinds of administrative decentralization within the internal organization of their administrative departments.⁹
- A system in which some matters are exclusively within the competence of certain local units, cantons, states, provinces and are constitutionally beyond the scope of the authority of the national government and where certain other matters are constitutionally outside the scope of the authority of the smaller units.¹⁰

⁸ Antlov, *op. cit.*, hal. 3.

⁹ B. C. Smith, *op. cit.*, hal. 1-2.

¹⁰ Robert A. Dahl, "Federalism and the Democratic Process," dalam R.A. Dahl, *Democracy, Liberty, Equality* (Bergin: Norwegian University Press, 1986), hal. 114-126, dikutip dalam Juan J. Linz & Alfred Stepan, "Some Thoughts on Decentralization, Devolution and the Many Varieties of Democratic Federal Arrangements," makalah dalam seminar LIPI dan Ford Foundation, Toward Structural Reforms for Democratization in Indonesia: Problems and Prospects, Jakarta, 12-14 Agustus 1998.

- Federations are political systems based on the flexible federal model, in which political authority is divided between two or more levels of government so that each is independent of the other in the area assigned to it.¹¹
- A federal constitution may therefore be seen as a political compact that explicitly admits of the existence of conflicting interests among the component territorial communities and commits them all to seek accommodation without outvoting the minority and without the use of force.¹²

Seringkali, federasi atau negara federal sebagai suatu tipe pemerintahan dibedakan dari “federalisme” dalam konteks pembicaraan filsafat politik. Dalam hal ini, federalisme didefinisikan sebagai a system that divides the powers and responsibilities of government between a national government and smaller autonomous units contained with that nation.¹³

- Administrative federalism: dalam hal ini fungsi-fungsi tertentu dialokasikan kepada satuan subnasional karena desentralisasi dipandang sebagai metode yang tepat untuk menerapkan kebijakan atau karena kebijakan tertentu lebih tepat dilaksanakan dengan memperhatikan ciri-ciri khas lokal dan etnis. Ketika pemerintahan negara kesatuan menerapkan federalisme, biasanya yang terjadi adalah administrative federalisme.¹⁴
- Confederation: arrangement among sovereign political units in which all legal power remains in the hands of the constituent units, and whose central government lacks the ability to make and enforce binding decisions on the member states.¹⁵

¹¹ Rudolph, *op. cit.*, hal. 467.

¹² I.D. Duchacek, *Comparative Federalism. The Territorial Dimension of Politics* (New York: Holt, Rinehart & Winston, 1970), hal. 192, dikutip dalam B.C. Smith, *Decentralization. The Territorial Dimension of the State* (London: Allen & Unwin, 1985), hal. 14-15.

¹³ Marcia Weiss, “Federalism in the United States,” dalam *International Encyclopedia of Government and Politics* Vol. I yang diedit Frank N. Magill (Singapura: Toppan, 1996), hal. 462.

¹⁴ Harmon Zeigler, *The Political Community* (New York & London: Longman, 1990), hal. 68.

¹⁵ Rudolph, *op. cit.*, hal. 467.

- Confederation: government that states or other units may join, surrendering certain powers, or withdraw from, retaining their authority.¹⁶
- Cooperative federation: federal association in which the central (federal) government and the constituent units collaborate in problem solving.¹⁷
- Cultural federation: federation in which there are cultural differences separating the constituent units from one another.¹⁸
- Dual federation: form of federal government in which each of the different levels of government is rigidly restricted to the powers explicitly assigned to it; also known as competitive federalism.¹⁹
- Dual federalism: states and national governments functioning as equals, each having individual and concurrent authority to act in certain matters.²⁰

Negara Kesatuan:

- The unitary principle grounds sovereignty in the nation as a whole. A government representing a unitary nation has the right to delegate powers downward to regional and local institutions, through legislation, but the regions have no *right* to any of these powers. A unitary state can be highly centralised (like France) or it can be decentralised, with a substantial degree of autonomy for provinces or communes (like Britain or the Netherlands). At any rate, it is a unitary state. *The powers held by local and regional organs have been received from above, and can be withdrawn through new legislation, without any need for consent from the communes or provinces concerned.*²¹

¹⁶ Weiss, *op. cit.*, hal. 462.

¹⁷ Rudolph, *op. cit.*, hal. 467.

¹⁸ *Loc. cit.*

¹⁹ *Loc. cit.*

²⁰ Weiss, *op. cit.*, hal 462.

²¹ Antlov, *op. cit.*, hal. 3.

- A term generally applied to a state in which executive and legislative powers are centrally concentrated and not shared to any substantial extent with institutions below the national level.²²
- Form of government in which ultimate political power is vested in the central government.²³
- System of government in which nonautonomous institutions are created by a controlling central government.²⁴

FEDERALISASI DAN INDONESIA

Bagi Indonesia, konsep negara federal sangat penting dipelajari dan diperdebatkan secara publik. Konsep ini dapat dihadapkan dengan konsep negara kesatuan sehingga pengertian masing-masing dapat kelihatan lebih jelas. Selain itu, penyelewengan-penyelewengan kekuasaan di masa lalu dapat disoroti lebih jelas dengan menggunakan lampu sorot federalisme. Dengan demikian, masyarakat dihadapkan kepada kemungkinan-kemungkinan dan pilihan-pilihan baru pengelolaan dan pengurusan kenegaraan di Indonesia di masa mendatang. Dengan maksud itu pulalah, di bawah ini akan dibahas beberapa alasan bagi pentingnya “federalisasi” dalam rangka demokratisasi Indonesia.

1. Membuka Kekuasaan

Federalisasi adalah sebuah strategi yang paling tepat untuk membuka kekuasaan yang pada masa lalu amat tertutup. Masyarakat pada umumnya mendambakan keterbukaan kekuasaan. Maksudnya, dalam kehidupan bersama suatu masyarakat, baik di bidang ekonomi, politik, maupun sosial, kekuasaan itu diharapkan terbuka, tampak, atau kelihatan. Sebaliknya, masyarakat menolak dan menentang ketertutupan

²² Gaven Drewry, “Unitary State,” dalam *The Encyclopedia of Democracy* Vol. IV, ed. Seymour Martin Lipset (Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc., 1995), 1302.

²³ Rudolph, *op. cit.*, hal. 467.

²⁴ Weiss, *op. cit.*, hal 462.

kekuasaan. Sejarah pemikiran dan praktik politik demokratis dapat dipahami sebagai rangkaian usaha-usaha merealisasikan kekuasaan yang terbuka dalam kehidupan sosial dan politik dan bagaimana mengembangkan tatanan kelembagaan yang dapat menghindari terjadinya ketertutupan atau obskurantisme kekuasaan.

Banyak mekanisme dan lembaga demokrasi yang dikembangkan dalam rangka membuka kekuasaan itu. Contohnya adalah perwakilan politik. Melalui pemilihan umum, wakil-wakil rakyat dipilih supaya rakyat di daerah-daerah memiliki orang-orang yang dapat mewakili mereka di pusat. Wakil-wakil ini, melalui proses legislatif, ikut serta membuat aturan perundangan. Selain itu, mereka mengawasi kekuasaan yang dipegang eksekutif. Dalam konteks politik perwakilan ini, mewakili (*to represent*) berarti “menyebabkan sesuatu yang tadinya tidak kelihatan menjadi kelihatan.” Dengan kata lain, perwakilan politik adalah salah satu mekanisme membuka kekuasaan pusat supaya tidak tertutup, minimal bagi wakil-wakil rakyat yang dipilih secara demokratis.

Ilustrasi lain mengenai semangat membuka kekuasaan adalah lembaga pemerintahan lokal yang otonomi dan kemandiriannya dihargai dalam federalisme. Pemerintahan lokal atau daerah dibentuk karena alasan yang sederhana: Yang lokal itu lebih dekat dibanding pemerintahan pusat di ibukota. Pemerintahan lokal juga memudahkan warganegara berpartisipasi dalam kehidupan publik dan mengawasi jalannya pemerintahan mereka. Di balik itu ada asumsi yang mengatakan kekuasaan yang dekat lebih mudah kelihatan dan diawasi dibanding kekuasaan yang jauh di ibukota. Semakin dekat kekuasaan, semakin mudah diawasi; semakin jauh, semakin sulit. Jika bangsa Indonesia di masa yang akan datang ingin menghindari kekuasaan yang tertutup dan jauh dari jangkauan, maka federalisasi menawarkan jalan keluar yang layak dipertimbangkan.

2. Menghormati Pluralisme

Salah satu pengertian federalisme menekankan budaya sebagai kerangka bagi sistem politik. Dalam hal ini, federalisme dipandang sebagai usaha menyeimbangkan kekuatan budaya daerah, suku, atau

etnis yang ada dalam suatu negara. Tujuannya adalah supaya pemerintahan dapat berjalan secara konsisten dan dapat diandalkan. Jadi, federalisme merupakan respons kelembagaan terhadap heterogenitas budaya. Dalam pelebagaan ini, ada pemisahan legal terhadap tanggung jawab antara pemerintah nasional dan satuan-satuan bawahannya, disebut negara bagian di Amerika Serikat dan Australia, Lander di Jerman, canton di Swiss, atau provinsi di Kanada.²⁵

Pada sisi lain, Carl Friedrich menganggap federalisme saling terkait dengan nasionalisme dalam arti perasaan menjadi bagian dari suatu tempat atau komunitas wilayah tertentu di dalam suatu negara bangsa. Menurut ilmuwan politik yang turut menyiapkan konstitusi federal Jerman pasca Perang Dunia II,

Federal relationships may be utilized to provide a political order for a nation to be united out of separate and distinct entities, as was the case in Germany in the nineteenth century, that of India in the twentieth. Or federalism may serve as a means of combining several nations or nationalities into one political order, as is the case in Switzerland and Belgium.²⁶

Federalisme juga terkait dengan tingkat heterogenitas masyarakat suatu negara. Sistem federal menghargai otonomi regional dan keanekaragaman masyarakat. Seperti disebutkan Duchacek,

A federal constitution may therefore be seen as a political compact that explicitly admits of the existence of conflicting interests among the component territorial communities and commits them all to seek accomodation without outvoting the minority and without the use of force.²⁷

²⁵ Harmon Zeigler, *The Political Community* (New York & London: Longman, 1990), hal. 65.

²⁶ Carl Friedrich, *Trends of Federalism in Theory and Practice* (New York: Praeger, 1968), hal. 30, dikutip dalam Zeigler, *op. cit.*, 65.

²⁷ Duchacek dalam B.C. Smith, *op. cit.*, hal. 14-15.

Dalam kaitannya dengan pluralisme ini, Y.B. Mangunwijaya mengatakan, “Bhineka Tunggal Ika adalah definisi negara federal, satu-satunya kemungkinan mempersatukan Indonesia secara adil, damai, saling memekarkan di abad ke-21, yang sudah lain sama sekali dari situasi abad ke-20”.²⁸ Di masa lalu, ada pandangan negatif terhadap artikulasi politik ciri-ciri etnis dan kebudayaan masyarakat. Artikulasi ini dipandang sebagai sesuatu yang mengancam “persatuan nasional.” Usaha-usaha menegaskan identitas kultural dipandang sebagai “primordialisme”, “provinsialisme”, “parokialisme”, “komunalisme”, atau “tribalisme”. Dalam konteks ini, keanekaragaman etnis dan budaya dipandang sebagai cacat serius, ancaman bagi pembangunan, dan ancaman bagi integritas nasional.

Di balik ini semua, ada anggapan bahwa warganegara terikat kepada organisasi negara nasional yang hirarkis, dan bahwa unsur-unsur masyarakat lokal yang terdiri dari berbagai macam latar belakang budaya bukanlah komponen pembentuk konsensus sosial dan politik. Mungkin, sebagian besar kesenian daerah yang memiliki kebudayaan beraneka ragam ditampilkan dan dipertontonkan sebagai bukti kebhinekaan. Akan tetapi, hanya sampai di situ saja. Kebhinekaan tersebut tidak tercermin dalam otonomi dan otoritas daerah. Dalam hubungan pusat dan daerah, begitu pula halnya dalam prinsip pengorganisasian, sebenarnya tidak ada kebhinekaan. Yang ada adalah kesatuan birokrasi yang sentralis.²⁹

3. Pembangunan yang Adil dan Partisipatif

Dalam tatanan pemerintahan negara kesatuan yang sentralis, bentuk-bentuk organisasi masyarakat pada tingkat lokal dan regional melemah atau rusak. Ini disebabkan oleh konsolidasi birokrasi negara dan dominasi elit nasional. Gagasan “bina bangsa” dan “bina negara,” yang dahulu pernah populer di kalangan para peneliti modernisasi,

²⁸ Y.B. Mangunwijaya, “Mengapa Republik Indonesia Serikat” *D&R* 1 Agustus 1998, hal. 25.

²⁹ Dirk Gerdes, *Democracy in Centralist and Federalist States. A Comparative Analysis of the Federal Republic of Germany and France* (Bonn: Friedrich-Ebert Stiftung, 1991), hal. 75.

merupakan bungkus bagi homogenisasi kultural dan birokratisasi. Pembentukan lembaga-lembaga birokratis yang terpusatkan dipandang lebih penting dari partisipasi demokratis. Jika melemahnya kapasitas masyarakat di daerah dapat menjadi sumber potensial bagi kerawanan dan ketegangan, maka hal ini dapat dinisbatkan kepada sentralisme.

Lebih lanjut, ketika ekonomi negara-negara berkembang terintegrasi ke dalam perekonomian pasar internasional, kecenderungan sentralisme semakin menguat. Seperti disebutkan Gerdes,

Bersamaan dengan erosi dan kehancuran unit-unit partisipasi yang "tradisional," integrasi tersebut memusnahkan struktur ekonomi pra-industri. Dalam peristilahan ekonomi, menguatnya pusat berjalan seiring dengan meningkatnya marginalisasi dan pemiskinan daerah-daerah pinggiran. Pada gilirannya, hal ini mempercepat pembentukan agglomerasi perkotaan, dengan pemukiman-pemukiman imigran dari pelosok yang mengalami proletarisasi.³⁰

Kecenderungan sentralisme tersebut juga berakibat kepada pemiskinan daerah. Seperti disebutkan Mubyarto, "Jika sebelum masa pembangunan rata-rata kemakmuran penduduk Jawa 35 persen di bawah rata-rata kemakmuran penduduk luar Jawa, kini (1992) keadaannya terbalik, kemakmuran penduduk luar Jawa 24 persen di bawah kemakmuran rata-rata penduduk Jawa."³¹ Sehubungan dengan ibukota Jakarta, Profesor Mubyarto menulis, "DKI Jakarta yang menunjukkan 'pendapatan' lebih lebih dari dua kali pendapatan rata-rata Indonesia menjadi pusat pertumbuhan yang menarik, yang pada gilirannya semakin menarik para investor ke sana. Dan akibatnya, ketimpangan ekonomi yang lebih serius lagi."³² Beberapa kesimpulan lain penelitian Mubyarto dkk yang menyangkut efek sentralisasi kekuasaan dan sumberdaya ekonomi terhadap perekonomian daerah, khususnya di luar pulau Jawa.

³⁰ Gerdes hal. 77.

³¹ Dikutip dalam Y.B. Mangunwijaya, "Mengapa Republik Indonesia Serikat," *D&R* 1 Agustus 1998, hal.25.

³² *Loc. cit.*

Mubyarto menulis, “kecepatan peningkatan jumlah penduduk kaya di Jawa sangat cepat sedangkan di luar Jawa lebih lambat.”³³

Kadang-kadang, pembangunan yang sentralis itu juga menghinakan daerah. Contohnya pengalaman Irian.³⁴ Pembangunan masyarakat yang dilaksanakan dengan konsep kebijaksanaan dan dana yang ditetapkan dari atas hampir selalu menimbulkan reaksi yang negatif, karena dalam prosesnya adat dan kebiasaan yang telah menjadi pegangan dan pola hidup rakyat sudah pasti akan berubah. Penelitian antropologis Koentjaraningrat dan kawan-kawannya mengatakan adanya ketidakpuasan terhadap pemerintah Indonesia dan pendatang karena “perilaku dan ketamakan para pendatang dan banyak oknum yang ditugaskan ke daerah itu.”³⁵ Selain itu ada juga cara pandang yang stereotip mengenai penduduk asli Irian. Para pendatang yang merasa lebih pandai dan lebih beradab, memandang penduduk asli primitif, bodoh, pemabuk, pemalas, dan lain-lain. Karenanya, ada ketidaksenangan dari masyarakat setempat yang menilai para pendatang *amberi* atau “tidak ramah.”

Di dalam sistem federal, ada unsur-unsur yang dapat membantu menghindari kecenderungan ke arah intensifikasi ketimpangan ekonomi dan konflik-konflik politik dan budaya yang menyertainya. Selain itu, federalisme memungkinkan adanya usaha mengevaluasi perbedaan budaya internal di negara-negara berkembang yang masih memiliki struktur tradisonal di pedesaan. “Sebagai ganti diskriminasi dan penindasan terhadap cara hidup yang ‘pra-moderen’ dan/atau berbeda secara kultural, potensi perbedaan ini dijadikan sebagai sumber motivasi menggerakkan bentuk-bentuk pembangunan yang mandiri independent (“self-reliance”) harus diakui dan digunakan. Mengaktifkan sumberdaya ini, pada saat yang sama, menghindari “Balkanisasi” sistem negara yang ada hanya dapat dicapai dalam konteks suatu sistem federal.”³⁶

³³ Mubyarto, “Perilaku Ekonomi Orang Kaya Perlu Dikendalikan,” *Prospektif*/Vol. 4 No. 2-3, 1992, 139.

³⁴ Koentjaraningrat dan D. Ajamiseba, “Reaksi Penduduk Asli terhadap Pembangunan dan Perubahan,” Koentjaraningrat dkk. *Irian Jaya. Membangun Masyarakat Majemuk* (Jakarta: Jambatan, 1994), hal. 433.

³⁵ Sebagai contoh, antara 1963 dan 1969 mereka mempergunakan perbedaan nilai tukar rupiah Irian dan nilai tukar rupiah Indonesia untuk membeli barang-barang yang tersedia di Irian Jaya untuk dijual di daerah lain dengan keuntungan yang sangat besar. Lihat *ibid.* hal. 434.

³⁶ Gerdes, *op. cit.*, hal. 80-81.

Acknowledgement and support for internal cultural differentiation as a motivation resource must be stabilized by decentralization and by organizational safeguards in order to ensure the consensus-oriented arbitration of group conflicts. That means the relinquishment of prominent principles of the unitarian-centralist model of development.³⁷

Selanjutnya, ketika kita memikirkan alternatif model pembangunan, bentuk negara federal lebih memudahkan implementasi pembangunan tersebut. Sebuah strategi pembangunan yang partisipatif akan mencakup beberapa postulat berikut. Pertama, partisipasi politik juga dapat diterjemahkan menjadi kontrol atau pengendalian kekuasaan birokratis. Kedua, ketimpangan ekonomi diselesaikan secara bertahap dan keanekaragaman budaya dihormati. Ketiga, unsur-unsur masyarakat yang tadinya terkesampingkan sekarang digabungkan dalam kegiatan pembangunan yang secara langsung terkait dengan kepentingan mereka. Ketiga postulat ini menuntut diversifikasi dan desentralisasi proyek-proyek pembangunan. Ketiganya dapat diterjemahkan ke dalam kenyataan melalui mobilisasi sumberdaya motivasi budaya. Ini mengharuskan penolakan terhadap model pembangunan yang unitarian.³⁸

4. Menghindari Disintegrasi

Sejarah politik dan ketatanegaraan moderen memberikan suatu pelajaran berharga yang perlu disimak: Jika suatu negara dihadapkan kepada kemungkinan disintegrasi, negara itu dihadapkan kepada tiga pilihan. Pilihan pertama adalah pemisahan diri. Dalam hal ini, loyalitas subnasional diperkenankan untuk menang. Contohnya adalah pemisahan Bangladesh dari Pakistan. Pilihan kedua adalah menghapuskan loyalitas subnasional, yaitu dengan pembantaian massal (*genocide*) seperti di Burundi, Rwanda, dan Bosnia-Herzegovina. Akhirnya, pilihan ketiga, adalah hidup berdampingan dengan secara damai dengan unit atau

³⁷ *Ibid.*, hal. 81.

³⁸ *Ibid.*, hal 83.

loyalitas subnasional tersebut. Pilihan ketiga ini juga dinamakan federalisme.³⁹

Bagi Indonesia yang sudah mengalami negara kesatuan dengan sentralisme yang bikin-frustrasi dan otoriterisme yang menyesakkan dada, federalisme adalah pilihan yang jauh lebih lunak dan menghormati persatuan nasional dibandingkan dengan pemisahan-diri. Apalagi dibandingkan dengan *genocide*. Pemerintah pusat dan masyarakat di berbagai daerah di Indonesia tidak melirik pemisahan-diri sebagai jalan keluar. Bahkan, sebaiknya pilihan ini diwaspadai dan dihindari. Sebab, seperti dikatakan Horowitz, dalam praktiknya, mengizinkan pemisahan diri atau *secession* tidak memenuhi aspirasi untuk mendapatkan hak menentukan nasib sendiri tetapi memperkenankan sebagian kelompok menentukan masa depan kelompok-kelompok lain.⁴⁰

³⁹ Zeigler, *op. cit.*, hal. 66.

⁴⁰ Horowitz, "Constitutional Design: An Oxymoron?".